إشكالية تفويض المرفق العام كأحد الأساليب الحديثة في تسيير المرافق العمومية -واقع التطبيق في المغرب وآفاقه في الجزائر

Problematic of Delegation of Public Service as one of the modern -Application in Morocco methods in the management of public utilities and its prospects in Algeria-

أمين بن سعيد، أستاذ محاضر أ، مخبر العولمة والسياسات الاقتصادية، جامعة الجزائر3، الجزائر.*

نادية عبد الرحيم، أستاذة محاضرة أ، مخبر العولمة والسياسات الاقتصادية، جامعة الجزائر3، الجزائر.

تاريخ الاستلام: 2018/02/05؛ تاريخ المراجعة: 2018/05/20؛ تاريخ القبول: 2018/06/01

مستخلص: دراستنا هاته، تناولت ماهية تفويض المرفق العام مع تبيان لأهم مميزاته واستخلاص لأبرز أهدافه، إضافة إلى تناول التجربة المغربية في المجال باستخلاص أهم السلبيات والايجابيات التي واجهتها، كما تطرقنا للواقع الجزائري في مجال تطبيق هكذا نوع من العقود، ومحاولة طرح بعض المقترحات لتعزيز التجربة وتفادي الوقوع في الاختلالات.

الكلمات المفتاحية: تفويض المرفق العام في المغرب، تفويض المرفق العام في الجزائر.

تصنيف JEL: Q1, L97, L93, L94, L95.

Abstract: Our study treated as subject "Delegation of Public Service", with a description of its most important features and its main objectives. Also we have exposed the Moroccan experience in this field, demonstrate the main disadvantages and advantages that Morocco has encountered during this experiment, As well; we spoke about the Algerian reality in that field, and we have tried to give some proposals to improve the Algerian experience; in order to avoid any imbalances.

Keywords: Delegation of Public Service in Morocco, Delegation of Public Service in Algeria.

Jel Classification Codes : Q1, L97, L93, L94, L95.

* المؤلف المراسل، البريد الالكتروني: bensaidaminee@hotmail.fr

المقدمة:

تعتبر إشكالية تسيير المرافق العمومية خاصة تلك التي تقع على عاتق الجماعات الإقليمية؛ احد التحديات الجدية التي تواجه الحكومات في العصر الحديث، إذ ما فتئ المنظرون لعلم الإدارة أن دلو بدلوهم في ابتكار وتحديث طرق التسيير. هاته الأخيرة التي شهدت قفزة نوعية خاصة في مجال التسيير العمومي للمرافق العامة، إذ تم وبالتدريج محاولة التخلي عن فكرة قيام الدولة بتقديم الخدمات العمومية للمواطنين وهيمنتها على هذا المجال لمدة طويلة من الزمن، هاته الهيمنة ومع التطورات والتقلبات الحاصلة في الاقتصاد العالمي وما انجر عن العولمة والتحرر المالي، أصبحت تثقل كاهل الحكومات وتشكل عبء لا يستهان به على ميزانياتها العامة، بالإضافة إلى فشل بعض الإدارات العمومية والإقليمية في تسيير المرافق العامة وما ينجر عنه من تعطيل في تقديم الخدمات للمواطنين ناهيك عن تفشي الفساد والبيروقراطية في بعضها؛ مما دفع للتفكير في بدائل إستراتيجية تخفف بها هذا العبء، من بين هاته البدائل؛ محاولة إشراك القطاع الخاص في تقديم الخدمة العمومية ومن هنا جاءت فكرة "تفويض المرفق العام".

هذه الوسيلة التي تحاول الاستفادة من خبرة وأساليب وإمكانيات القطاع الخاص في تقديم الخدمات العمومية لكن دائما تحت إشراف الدولة بمختلف هيئاتها، على غرار المغرب الذي كان سباقا في تطبيق مثل هكذا طرق تسيير، وذلك منذ 1996، لكن القانون الخاص بهذا الأخير لم يصدر إلا في 2006. لكن هذا لم يمنعنا من محاولة التطرق إلى التجربة المغربية وإسقاطها على الجزائر هاته الأخيرة التي قامت بإصدار المرسوم الرئاسي 15-247 الذي نظم تطبيق هكذا طرق تسيير في الجزائر.

وبالتالي جاء مقالنا هذا؛ للإجابة عن الإشكالية التالية:

"ما هي آفاق تطبيق تفويض المرفق العام على المستوى الإقليمي في الجزائر وأي المجالات أولى بهكذا طرق تسيير، كل هذا على ضوء التجربة المغربية؟"

أهمية البحث:

يستمد مقالنا هذا أهميته من أهمية دور الدولة في الاقتصاد، هذا الأخير الذي ثبت عبر الزمن انه لا يستقر ولا يكون بأمان إلا إن تم دعمه من قبل القطاع الحكومي، من باب أن هذا القطاع يحتكر القوة الطبيعية للدولة، بالإضافة إلى انه يحميه من الانحرافات التي يمكن أن يسببها القطاع الخاص، لكن وليكون التدخل الحكومي في الاقتصاد فعال يجب عليه التخلي عن الأساليب التقليدية البالية في التسيير، تماشيا والمتطلبات التي ينتظر منه تلبيتها والتي يجب

أن تواكب تطلعات المستهلكين وتتماشى وما يتطلبه العصر من سرعة أداء ومرونة وجودة في تقديم الخدمات.

1- ماهية تفويض المرفق العام

إن تنامي الوعي الإنساني مع تطور العصر وسرعة التكنولوجيا التي صاحبته، جعلت معه من الضروري تحسين جودة الخدمات التي توفرها المرافق العمومية للمجتمع، بالإضافة الى تسهيل الوصول إليها والاستفادة من الخدمات التي تقدمها؛ باعتبارها احد أهم روافد التنمية المستدامة في أي دولة. هاته الغاية لن يتم الوصول إليها إلا إذا تضافرت الجهود التي تبذلها الدولة بمختلف إداراتها ومصالحها؛ مع مثيلتها في القطاع الخاص، هذا الأخير الذي لا غنى عن مشاركته في الحياة اليومية للمواطنين. فالجهود التي تبذلها الدولة لوحدها غير كافية وتبقى مبتورة أمام التزايد المستمر والمتعاظم للاحتياجات اليومية للمجتمع.

وفي هذا الإطار كان لابد من خلق آليات جديدة وقانونية تجعل من القطاع الخاص شريك ايجابي الى جانب القطاع العام؛ الذي أثقله تعدد وتنوع وتوسع المجالات التي يجب عليه ضمانها وتوفيرها لسد احتياجات المجتمع. ومن بين هاته الآليات ما يصطلح عليه "بتفويض المرفق العام أو التسيير المفوض للمرفق العام".

ولابد لنا هنا من الإشارة الى انه تتعدد المصطلحات ولا كن يبقى المفهوم واحد، إذ ننبه إلى احتمال إطلاق مصطلح "تدبير" بدل كلمة "تسيير" في العديد من الدراسات.

التفويض إجراء إداري يستطيع بموجبه صاحب الاختصاص الأصيل بتخويل موظف آخر أو جهة إدارية أخرى صلاحيات اتخاذ بعض الأعمال القانونية بشروط خاصة ومن اجل هدف معين.(فرحان نزال أحميد المساعيد، 2015، ص:247)

لذا؛ يستدل بالتسيير المفوض على مجموع العقود التي بموجبها تعهد جماعة إقليمية أو مؤسسة عمومية تسيير مرفق عمومي؛ مسؤولة عنه وتسمى المفوّض "Le délégant"، إلى مفوّض إليه "Le délégataire" من القطاع العام أو الخاص، يرتبط أجره أساسا بنتائج استغلال المرفق. ويعد تفويض المرفق العمومي النظام الأكثر انتشارا في مجال التسيير المفوض للمرافق العمومية، غير أنه بإمكان الجماعة الإقليمية اختيار التسيير المباشر للمرفق. وفي هذه الحال، يتعلق الأمر بالتسيير عن طريق الوكالة. (المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2017، ص:22)

كما يدل التسيير المفوض أو تفويض المرفق العام على تفويض الجماعات الإقليمية إلى متعامل اقتصادي عمومي أو خاص؛ المهام الإجمالية المتعلقة بتسيير منشأة أو مرفق عمومي.

وتتجلى هذه المهام في: التصميم، البناء، إعادة التأهيل، الاستغلال، الحفظ، الصيانة، التمويل. وتظل التجهيزات والمعدات من ملكية هاته الجماعة الإقليمية.

لذا فتفويض المرفق العام يقصد به نقل اختصاص سلطة ومسؤولية الدولة أو أي شخص عام للقطاع الخاص، لإدارة واستغلال مرفق عام لفترة محددة ولتحقيق مصلحة عامة.

كما يعرف عقد تفويض تسيير المرافق العامة أنه عقد يفوض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى "المفوض"لمدة محددة، تسيير مرفق عام يتولى مسؤوليته إلى شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يسمى «المفوض إليه» يخول له حق تحصيل أجرة من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التسيير المذكور أو هما معا. ويمكن أن يتعلق التسيير المفوض كذلك بإنجاز أو تسيير منشأة عمومية أو هما معا تساهم في مزاولة نشاط المرفق العام المفوض. (براهمي فضيلة، 2011)

وعليه تصنف عقود تفويض المرفق العام ضمن العقود الإدارية، لوجود شخص عام وهو مانح التفويض، لتنفيذ مرفق عام وهو موضوع التفويض، لتحقيق فائدة عامة للجمهور.

لم يستعمل مصطلح تفويض المرفق العام في فرنسا إلا في سنوات التسعينات من خلال القانون رقم 92-125 والمتعلق بالإدارة الإقليمية، والذي بدوره لم يمده بمعنى دقيق، حيث يستعمل مرة "اتفاقية تفويض المرفق العام" وتارة "اتفاقية التسيير المفوض" وتارة أخرى "عقد المرفق العام". (دمبري إيمان وابن قيطة مراد، إيجار المرفق الهام في الجزائر على ضوء المرسوم الرئاسي 247-15: المفهوم الخصائص والفروق مع أشكال التفويض الأخرى، 2017، ص:55)

ومنه؛ استخدم مصطلح تفويض المرفق العام لأول مرة في فرنسا العام 1993 عن طريق صدور قانون "ميشال سابان" والمتعلق بالوقاية من الفساد واحترام الشفافية في الحياة الاقتصادية، مع أن المفهوم في حد ذاته استخدم قبل هذا التاريخ من خلال عقود الامتياز والإيجار...الخ، إلا أن القانون الفرنسي أعطى المصطلح صبغة قانونية جمع فيها عديد العقود التي تمنح فيها الدولة حق تسيير مرفق عمومي لشخص خاص أيا كان نوع هذا التسيير دون التخلي عن ملكية هذا المرفق.

عرف القانون الفرنسي تفويض المرفق العام على أنه: "العقد الذي يعهد بموجبه شخص من أشخاص القانون العام إلى شخص عام أو خاص إدارة مرفق عام، بحيث يكون المقابل المالي الذي يحصل عليه هذا الأخير مرتبطا بصورة جوهرية بنتائج استغلال المرفق، كما يمكن أن يعهد إلى صاحب التفويض إقامة منشآت واكتساب أموال ضرورية للمرفق". (رقراقي محمد زكرياء، واقع المنافسة عند إبرام عقود تفويضات المرافق العامة في الجزائر، 2017، ص:67)

انتشر استخدام هذا المفهوم عبر عديد الدول، كفرنسا، كندا، اسبانيا، البرازيل وساحل العاج، ومنها العربية كمصر وتونس والمغرب والجزائر، والتي حاولت الاستفادة من عديد العقود التي يتيحها وفي عديد المجالات، لما له من ايجابيات خاصة من ناحية إعادة توزيع المهام بين القطاع العام والخاص، والتخفيف من الأعباء عن الإدارة العامة ومحاولة الاستفادة من خبرة القطاع الخاص في التسيير وتقديم الخدمات.

وتجدر الإشارة هنا؛ إلى انه لا يوجد تعريف موحد لتفويض المرفق العام دوليا، إذ يعرفه **صندوق النقد الدولي** على انه: « الاتفاقيات التي يوفر بموجبها القطاع الخاص بنيات تحتية ومرافق كانت عادة من مسؤولية الدولة»، وعرفتها **منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية** على أنها « اتفاقيات يتم إبرامها ما بين الدولة وبين شريك أو شركاء متعددين من القطاع الخاص، يقوم بموجبها الشركاء الخواص بتوفير خدمات، بحيث أن أهداف مردوديتهم ترتبط بالنقل الكافي للمخاطر إلى الشريك الخصوصي، أما **اللجنة الأوربية** فركزت على أربع معايير يتم بموجبها تعريف التدبير المفو ض وهي:

- مدة العقد (تكون طويلة نسبيا)؛
- طريقة تمويل المشروع (يمول جزء منه القطاع الخاص)؛
- الدور الهام الذي يلعبه الشريك الاقتصادي (في تصميم المشروع وإنجازه وتفعيله وتمويله).
- تركز اهتمام الشريك العمومي على تحديد الأهداف التي ينبغي بلوغها (المصلحة العامة، جودة الخدمات، سياسة التسعير؛ تقاسم المخاطر) .

2- مميزات تفويض المرفق العام وأهدافه

يتميز عقد تفويض المرفق العام عن باقي أساليب التسيير التي تنتهجها الدولة في تسيير مرافقها العامة (تسيير مباشر أو شراكة مع القطاع الخاص)؛ بأنه:

- عقد طويل المدة؛
- يمكن أن يتخذ موضوعا له: التصميم، البناء، الصيانة، وحتى الاستغلال التجاري؛
- يتلقى القطاع الخاص أتعابه مباشرة من المستفيدين من الخدمة مع إمكانية تلقيهم دعما من قبل الدولة؛
- يمكن تمويل هذا العقد عن طريق: الدولة و/أو القطاع الخاص أو متلقي الخدمة؛
- في هكذا نوع من العقود يتحمل القطاع الخاص المخاطر المترتبة عن تشغيل هذا المرفق.

- ❖ تفويض المرفق العام إجراء مؤقت، ينصب على تفويض التسيير دون التنازل عن المرفق كلية، فعند نهاية العقد تعود كل ممتلكات واستثمارات المرفق العام ملكا للشخص المعنوي العام المعني. (دمبري إيمان وابن قيطة مراد، إيجار المرفق الهام في الجزائر على ضوء المرسوم الرئاسي 247-15: المفهوم الخصائص والفروق مع أشكال التفويض الأخرى، 2017، ص:56)

بناءا على ما سبق؛ نجدا أن من الأهداف الأساسية التي يحققها تفويض المرفق العام ما يلي:

- ❖ يخفف من الضغوط المالية التي يجب على الدولة تحملها إزاء جماعاتها الإقليمية، وذلك عن طريق خلق موارد مستقلة عن خزينة الدولة لهاته الجماعات مع إمكانية تحقيق فوائض مالية لتدعيم جماعات إقليمية أخرى أو حتى خزينة الدولة.
- ❖ يرفع من نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين، كما يحسن من البنى التحتية الداعمة للحركية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة.
- ❖ التعزيز من تواجد استثمارات القطاع الخاص، بالإضافة إلى نقل تجربته في مجال الابتكار والتمويل والتسيير إلى القطاع العمومي.
- ❖ ضمان مبدأ استمرارية وانتظام تقديم الخدمة العمومية، مع تطوير التعامل مع الطلب العمومي عن طريق التقييم القبلي للحاجات وتحليل الأداء، بالإضافة إلى التحكم في التكاليف ومراقبة الانجازات وتحصيل العوائد بناءا على نوعية الخدمات المقدمة، بالتقييم المستمر لهاته المرافق.
- ❖ عمل القطاع العام جنبا الى جنب القطاع الخاص يشكل قوة لا يستهان بها خاصة على الصعيد الدولي وأمام الشركات الخاصة الكبرى التي يمكن أن يكون لها من القوة ما يتعدى قدرات دول بعينها.

3- خلاصة التجربة المغربية في مجال تفويض المرفق العام

إن تدخل الدولة المغربية على كافة المستويات في الحياة الاقتصادية كان له انعكاس سلبي على المرفق العام وعلى جودة الخدمات التي كانت تسديها للمرتفقين، وهو ما حدا بالدولة مع منتصف الثمانينات من القرن الماضي في البحث عن حلول لهذه الأزمة تحت ضغوطات داخلية وخارجية بحيث أصبحت الكثير من هذه المرافق لسوء تدبيرها تشكل عبئا على ميزانيتها، فبغية تطويرها والبحث عن فعاليتها سيتم تدعيم قواعد سيرها التقليدية بأخرى كانت حكرا على القطاع الخاص، كل ذلك لجعل المرفق العام يواكب التطورات والمستجدات الوطنية والعالمية،

ويستطيع أداء الوظيفة التي أنشئ من أجلها، وهي إشباع حاجة المرتفق وتقديم الخدمات بشكل أجود. (عبد الكبير يحي،المرفق العام بالمغرب بين الفعالية والتدبير الجيد، 2014،ص:32)

يعتبر المغرب من الدول العربية السباقة في مجال إشراك القطاع الخاص في تسيير المرافق العامة عن طريق تفويض تسييرها؛ وان تم تطبيق المفهوم قبل التشريع له صراحة، حيث تم إطلاق مصطلح "تدبير" مكان مصطلح "تسيير"، لتعرف العملية باسلقدبير المفوض للمرفق العام"، إذ تعود العملية الى تسعينيات القرن الماضي، استجابة للمتطلبات التي أملتها متطلبات الجماعات المحلية بالمغرب، وتم تقنينها صراحة مع قانون رقم 05-54 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة الصادر في 2006/02/14، وذلك بغية خلق إطار تشريعي وقانوني ينظم العملية.

من بين المجالات التي مسها تطبيق مثل هكذا عقود في المغرب نذكر: (المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2017، ص:12)

- **قطاع توزيع المياه والكهرباوذلك** عن طريق التدبير المفوض لمرافق توزيع الماء والكهرباء والتطهير السائل بالدار البيضاء الكبرى -1997-، الرباط/ سلا -1998-، وطنجة/ تطوان -2002- ؛
- **قطاع توليد الكهرباءن** طريق الإنتاج المستقل للكهرباء بالجرف الأصفر، الذي تم التوقيع على اتفاقيته الشمولية سنة 1996؛
- **قطاع البنى التحتية**: عن طريق عقد الامتياز لفائدة شركة الطرق السيارة بالمغرب لبناء واستغلال محاور الطرق السيارة؛
- **قطاع تسيير النفايات:** عنرطق التدبير المفوض لمرافق النفايات الصلبة في الجماعات الحضرية في كل من الصويرة، الرياض/أكدال، الرباط/حسان، فاس/أكدال، وجدة، والدار البيضاء الكبرى.
- **قطاع تسيير الموانئ:** عن طريق عقود الامتياز الخاصة ببناء ميناء طنجة –البحر المتوسط-.

لذا؛ مس تفويض المرفق العام؛ بصفة أساسية **القطاعات الخدماتية**: النقل الحضري، توزيع الماء والكهرباء، التطهير، جمع النفايات المنزلية، توليد الكهرباء. أما عقود الامتياز المتعلقة بالقطاع الفلاحي (السقي الريفي وتسيير الأراضي الفلاحية) فهي موجودة، إلا أن عددها يظل محدودا. (المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2017، ص:28)

إن الغياب شبه التام المسجل في مجال القوانين المتعلقة بالمرفق العام قبل سنة 2006 بالمغرب، خلق عديد الإشكالات التي مست بالسير الحسن للعملية؛ وبالتالي، فإن القانون الخاص بتفويض المرفق العام لم ير النور إلا في وقت لاحق، سنة 2006، ليعمل في نهاية المطاف على التأطير القانوني والتنظيمي لممارسة موجودة من قبل والتي ترجع إلى العام 1914 (خاصة في مجال تسيير عقود الامتياز الخاصة بالماء والكهرباء).

فبواسطة التسيير المفوض، تعهد الجماعة الإقليمية إلى شريك من القطاع الخاص أو العام أو المختلط، عن طريق عقود إدارية شاملة وطويلة الأمد، عموما، مسؤولية إنجاز أعمال تتعلق بالتصميم والبناء والتمويل، الكلي أو الجزئي، وصيانة أو إعادة تأهيل واستغلال منشأة أو بنية تحتية ضرورية لتوفير خدمة عمومية. ويشار إلى تفويض وتدبير هذه الأخيرة ضمن بنود عقد التفويض.

وبالرجوع إلى تقييم التجربة المغربية في هذا المجال، وفي قراءة لتقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "التدبير المفوض للمرافق العمومية في خدمة المرتفق" (2015)، تم تسجيل الحقائق التالية:

❖ من الناحية الاقتصادية، والى غاية 2013، أفضت عملية تفويض المرافق العامة في المغرب، خاصة في قطاعات توزيع الكهرباء، والماء، والتطهير السائل، والنقل الحضري بواسطة الحافلات، والنظافة، خدمات لساكنة يفوق عددها 13.5 مليون نسمة. وقد سجل تفويض المرافق العمومية رقم أعمال بلغ حوالي 15 مليار درهم ، مع خلق مناصب شغل لحوالي 35 ألف شخص، تضاف إليها العديد من فرص الشغل المباشرة وغير المباشرة. لذلك، فإن حضوره قوي في الاقتصاد المغربي، ذلك أن هذا النوع من العقود حقق، منذ بداية العمل به إلى حدود سنة 2013، استثمارات تراكمية بلغت ما يقرب من 42 مليار درهم.

❖ظفت الشركات المفو ٍ ض إليها؛ رساميل خاصة بلغت 2.000 مليون درهم. كما قامت باستثمارات بلغت 32.321 مليون درهم منذ بداية العمل بالعقود إلى سنة 2013، وحققت رقم أعمال قدره 10.822 مليون درهم سنة 2013، ما يمثل ثلث رقم أعمال التوزيع الإجمالي للماء، وربع رقم أعمال توزيع الكهرباء. وقد شغلت 7.270 إطارا ومستخدما منهم 4.965 قدموا من الوكالات المستقلة الجماعية للتوزيع سابقا (موظفون مسترجعون من إدارات الدولة).

❖ بلغ عدد عقود تفويض المرفق العام بالنسبة للنقل الحضري بالحافلات، التي هي في طور التنفيذ، 40 عقدا، منها 17 عقدا ابرم منذ سنة 2006، وتشمل 260 جماعة إقليمية.

وقد حققت الشركات المفوض إليها في هذا القطاع رقم أعمال بلغ 1.790 مليون درهم، وشغلت 12.950 شخص في سنة 2013. كما التزمت بتحقيق استثمارات قدرها 5.680مليون درهم.

❖ إلى غاية 2014، سجلت صيغة تفويض المرفق العام ما نسبته 80% من عقود خدمات جمع النفايات والتنظيف في المغرب (20% المتبقية عبارة عن عقود استغلال مباشر من قبل البلديات)، والى غاية 2013 ، يتولى تفويض المرفق العام لمرفق جمع النفايات والتنظيف 5مفو ضا إليه برقم أعمال بلغ 2.218 مليون درهم، وتشغيل 15.000 مستخدما ناهيك عن مناصب الشغل غير المباشرة والتي تم خلقها بالتبعية. كما انتقلت الاستثمارات المنجزة إلى 3.033 مليون درهم، وقد استفاد من خدمات الشركات الخاصة حوالي 74% من ساكنة المناطق الحضرية.

❖ مكنت هذه الصيغة التسييرية من إضفاء الطابع المهني على القطاعات التي شهدت إبرام عقود لتفويض المرفق العام، وأدت إلى صعود قطاع خاص أكثر ديناميكية، وأكثر فعالية، وجاذب للمتعاملين الدوليين.

بالرغم من عديد الايجابيات المسجلة في إطار تطبيق تفويض المرفق العام في المغرب؛ إلا انه تم تسجيل بعض النقائص، نلخصها في:

❖ بالرغم من كون النصوص القانونية المغربية التي تمس تفويض المرفق العام نصوصا ملائمة ودقيقة الى حد ما، إلا أن عدم صدور بعض النصوص التنظيمية خلق ثغرات خاصة في مجال المساءلة والشفافية في منح العقود.

❖ تسجيل عديد الاختلالات في مجال تنفيذ العقود من قبل المفوض إليهم، كعدم احترام دفتر الشروط واختلال في تقديم الخدمات للمواطنين أو عدم ارتقائها للنوعية المطلوبة في هاته الدفاتر.

❖ تسجيل بعض التلاعبات في تحصيل الأموال من المنتفعين بالخدمات وعدم صبها في حسابات الدولة أو التأخر عن المواعيد المحددة لذلك.

❖ تسجيل عديد النزاعات في مجال تضارب المصالح خاصة في مجال الشركات التابعة للمفوض له التي يتم التعاقد معها من الباطن la sous-traitance.

❖ ضعف آليات الرقابة خاصة من طرف الجهات الموكل لها بذلك، مع اتخاذ قرارات بناءا على معلومات مقدمة من المفوض له دون التأكد من مصداقيتها.

❖ تسجيل ارتفاع في أسعار بعض الخدمات العمومية التي لا تخدم شريحة كبيرة من المجتمع خاصة ضعيفي الدخل والفقراء.

❖ غياب نظرة إستراتيجية طويلة الأمد في مجال تفويض المرفق العام.

❖ تسجيل قصور في الكفاءات والكوادر الإدارية خاصة على مستوى الجماعات الإقليمية والتي تعجز عن تطبيق الالتزامات الواردة بالعقود أمام خبرات قوية ومهارات يتمتع بها المفوض إليهم في ذات المجال.

4- واقع تفويض المرفق العام في الجزائر

تحريا لتحقيق نجاعة مردودية المرافق العمومية في الجزائر ؛تماشيا والمتطلبات التي تفرضها متغيرات العصر الحديث، بات من الضروري تخلي الدولة ولو تدريجيا عن تسييرها لبعض المرافق العامة خاصة تلك التي تتمتع بالصفة التجارية والصناعية في تقديمها للخدمات، بغية إكسابها نوعا من المرونة في التسيير وإبعادها عن مظاهر البيروقراطية التي أثقلت كاهل هاته المرافق. لذا؛ تم الالتفات إلى نوع خاص من طرق تسيير المرافق العمومية؛ ألا وهو "تفويض المرفق العام"، هذا الأخير الذي تم التشريع له عن طريق المرسوم الرئاسي 15-247.

بناءا على ما جاء في بحر المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16/ 2015/09 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 50 الصادرة في 2015/09/20، جرى إدراج؛ ولأول مرة في الجزائر ؛ عقود تفويض المرافق العامة كأحد طرق التسيير التي يمكن أن يلجأ إليها الشخص المعنوي العمومي في تسييره للمرافق العامة، إذ وبناءا على هاته المادة يمكن للشخص المعنوي العمومي المسؤول عن مرفقهام أن يفوض تسييره الى مفو ٍض له بموجب اتفاقية، هذا الأخير يتلقى أتعابه بصفة أساسية من استغلال هذا المرفق (استغلاله هذا يضمن له حق التسيير فقط لا الملكية)، وهو نفس التعريف الوارد في المادة 38 من قانون "سابان" (Loi sapin). لذا يعتبر تفويض المرافق العامة، طريقة أصيلة في التسيير مؤطرة بواسطة قواعد تهدف إلى إقامة شراكة فعالة بين القطاع الخاص والعام بالمفهوم القانوني والاقتصادي للمصطلح (رقراقي محمد زكرياء، واقع المنافسة عند إبرام عقود تفويضات المرافق العامة في الجزائر، 2017، ص:67)

يتم اختيار الجهة المفو ٍض لها بناءا على صفقة عمومية تخضع لنفس المرسوم، وذلك ضمانا للشفافية في تسيير المال العام وتحقيقا لمبدأ الحرية في الوصول للطلبات العمومية.

من بين أشكال عقود تفويض المرفق العام التي اقرها هذا المرسوم نجد:

❖ **الامتياز La concession:**

بناءا على المادة 210 من المرسوم 15-247، عرف هذا النوع من العقود على انه: تعهد السلطة المفوضة للمفوض له إما انجاز منشآت، اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله من تمويله الخاص، وإما يعهد له فقط باستغلال المرفق العام، هذا الأخير يستغله المفوض له باسمه وعلى مسؤوليته وتحت مراقبة من السلطة المفوضة، بالمقابل يتلقى أتعابه عن طريق أتاوى من مستخدمي هذا المرفق.

لذا فهو عبارة عن عقد يتكفل بموجبه متعامل خاص أو شركة بمهام تنفيذ أشغال عمومية، أو تولي تسيير مرفق عمومي، على نفقته، بدعم أو بدونه، بضمان الفائدة أو بدونها. ويستخلص أجره باستغلال المرفق العمومي أو بتنفيذ خدمة عمومية مع توفره على حق تلقي أموال من متلقي الخدمة أو من المستفيدين من المرفق العمومي.

❖ **الإيجار L'affermage:**

في هذا النوع من التفويض، يقوم المفوض له بتسيير وصيانة المرفق العام لحسابه وعلى مسؤوليته مقابل إتاوة سنوية يدفعها للسلطة المفوضة. أما إقامة وتمويل المرفق العام في حد ذاته فتكون على حساب السلطة المفوضة من خلال الأتاوى المحصلة من مستعملي هذا المرفق، يدفع من خلالها أجرة المفوض له.

لذا فهو شكل من أشكال تدبير المرفق العمومي يستأجر بموجبه الشريك الخاص أصول مرفق معين، ويعمل على استغلاله وصيانته مقابل أرباح يتحصل عليها من موارد استغلال المرفق.

ويتعلق هذا النوع من العقود بالحصول على أرباحملي ـ ة دون الحاجة إلى القيام باستثمارات كبيرة في بناء المنشآت اللازمة لاستغلال المرفق العمومي السابق على إبرام العقد. كما أن الشريكين يتقاسمان المخاطر التجارية .وخلافا لعقد الامتياز، فإن مدته قصيرة نسبيا (من7 إلى 12 سنة في المتوسط، مقابل 15 لعقد الامتياز).

❖ **الوكالة المحفزة (عقد الخدمة):**

في هذا النوع، تقوم السلطة المفوضة بإقامة وتمويل المرفق العام بنفسها مع احتفاظها بحق إدارته، في المقابل تقوم بمنح المفوض له حق التسيير أو لتسيير وصيانة المرفق العام لحسابها. يتلقى المفوض له أتعابه عن طريق منحة (نسبة مؤوية محددة من رقم الأعمال) تضاف إليها عند الاقتضاء منحة إنتاجية وحصة من الأرباح.

لذا وفي هذا النوع من العقود، تقوم السلطة المفوضة بالتشارك مع المفوض له بتحديد التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام، هاته التعريفات يحصلها المفوض له لصالح السلطة المفوضة.

لذا فهي صيغة تسيير تعهد الجماعة الإقليمية أو الدولة بموجبها إلى شخص، الوكيل، تسيير مرفق عمومي يقيم علاقات مع متلقي الخدمة العمومية، وينجز الأشغال، غير أنه يعمل لحساب الجماعة مقابل أجر محدد يصرفه الشخص المعنوي للوكيل، ويدرج ضمن رقم المعاملات المنجز. يتعلق الأمر، عمليا، بمساعدة يقدمها المتعامل الخاص إلى المؤسسة العمومية المسؤولة عن المرفق، لأداء مهام محددة.

❖ **التسيير**:

يشابه في أحكامه الوكالة المحفزة، يخالفها في كون اجر المفوض له عبارة عن نسبة مؤوية من رقم الأعمال بالإضافة إلى منحة إنتاجية. أما بالنسبة للتعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام فتحدد من قبل السلطة المفوضة فقط مع احتفاظها بالأرباح كاملة، وفي حالة العجز فإنها تقوم بتعويض المفوض له عن طريق اجر جزافي.

لذا يختلف عقد التسيير عن عقد الخدمة بطريقة التعويض: يتلقى الوكيل تعويضا تحفيزيا بحسب الأهداف من وراء أدائه. أما المفوض إليه، فيتولى، عن طريق إبرام عقد، ربط علاقات مع مستعملي المرفق، غير أن الدولة هي التي تعوضه. وتلجأ الجماعات إلى هذا النوع من العقود للحد من الأداء السلبي للمرفق الذي لا يمكن أن تغطي تكاليفه المنتجات. وفي هذا النوع من العقود، يشمل الأجر على حصة ثابتة، إضافة إلى عنصر متغير يرتبط بأداء التسيير.

لم يحصر هذا المرسوم أنواع تفويض المرفق العام فيما سبق ذكره حصرا، لكن ترك الباب مفتوحا لأنواع أخرى يمكن أن تؤخذ بعين الاعتبار في هذا النوع من طرق التسيير.

ومع ذلك، لا تزال هناك العديد من أشكال العوائق؛ التي تحول دون التطبيق الفعلي والتلقائي لهذا الإطار القانوني، الناقص، ولا سيما في غياب صدور مراسيم تطبيقية والمتعلقة بتفعيله.

غير أننا ننوه الى أن عملية تطبيق تفويضات المرفق العام في الجزائر؛ سبقت إرساء المحيط القانوني لها؛ على غرار المغرب، خاصة بعد تبني الجزائر لنظام اقتصاد السوق مطلع التسعينات، وتزايد وتيرة انسحاب الدولة من تسيير المؤسسات الاقتصادية التابعة لها لفائدة القطاع الخاص، وبالتالي تم إبرام عديد عقود التدبير المفوض في الوقت الذي كان فيه الإطار القانوني والتشريعي الجزائري يفتقر الى هكذا أحكام عقود، إذ جاء في بحر قانون المياه 83-17

وحسب المادة 21 منه أن "الامتياز عقد من عقود القانون العام تكلف بموجبه الإدارة شخصا اعتباريا قصد ضمان أداء الخدمات للصالح العام"، هذا التعريف الذي حصر منح هكذا نوع عقود في الأشخاص الاعتبارية. هاته المادة عدلت في القانون 96-13 ومنح الحق للأشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة.

وبذلك فتح المجال أمام الأشخاص الاعتباريين الخواص للتدخل في مجالات كانت حكرا على الدولة إن توفرت فيهم مواصفات يتم تحديدها وفق دفتر شروط، مع احتفاظ الدولة بحق تعديل أو رفض منح الرخصة أو الامتياز بالإضافة الى إمكانية إلغائها كل وفق حالات مبررة قانونا.

ويمكن أن نأخذ على سبيل الذكر لا الحصر ابرز العقود التي تم إبرامها في : عقود الامتياز التي تم إدراجها ضمن قوانين تسيير المياه في الجزائر (للمزيد أنظر: مصطفى بودراف ،2012)، ومن أمثلة ذلك: شركة المياه والتطهير للطارف وعنابة –SEATA، شركة المياه والتطهير للجزائر –SEAAL، شركة المياه والتطهير وهران-SEOR، شركة المياه والتطهير قسنطينة – SEACO.

كما تم استخدام عقود الامتياز في مجال النقل الجوي عن طريق القانون رقم 98-06 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني، ليفتح المجال للاستثمار، عن طريق منح الامتيازات لصالح أشخاص طبيعية أو اعتبارية أخرى لاستغلال خدمات النقل الجوي. وشهد المجال الجوي الجزائري ظهور بعض الشركات الخاصة للطيران نحو: الخليفة للطيران، وانتينيا للطيران، وايكوير الدولية، والتي توقف عملها كل بسبب، لذا فبالرغم من ذلك لم تواصل الشركات الخاصة بالنقل الجوي العمل نظرا للمبالغ والإمكانيات الضخمة التي يتطلبها استغلال مثل هكذا نشاط.(حمادي زوبير، 2011)

5- آفاق تطبيق تفويض المرفق العام على المستوى الإقليمي في الجزائر

في ظل الأزمة المالية التي تشهدها الجزائر، وبشكل خاص بعد الانخفاض القوي لأسعار المحروقات وما نتج عنه من تراجع لحصيلة الإيرادات والنزعة التقشفية لخزينة الدولة، وفي ظل نزعة الدولة الى تطبيق اللامركزية في اتخاذ القرار؛ خاصة على مستوى جماعاتها الإقليمية التي باتت اليوم؛ وأكثر من أي وقت مضى؛ مطالبة بإيجاد بدائل للتمويل بعيدا عن خزينة الدولة، يعتبر تفويض المرفق العام أحد البدائل الإستراتيجية التي يمكن أن تنتهجها الدولة خاصة على المستوى الإقليمي للحفاظ على استمرارية تقديم الخدمات العمومية مع تحسين للنوعية

وفعالية في الأداء ونجاعة التوزيع، في ظل عدم قدرة خزينة الدولة على تحمل أية أعباء إضافية في هذا المجال.

فالجماعات الإقليمية اليوم؛ يمكن لها الاستفادة من شراكة القطاع الخاص بما يضمن لها توفير خدمات لائقة وذات نوعية لمواطنيها، لكن اللجوء الى القطاع الخاص لضمان هاته الاستمرارية لابد له من أن يأخذ في عين الاعتبار وقبل اللجوء الى أي نوع من هاته العقود ما يلي:

❖ إشراك القطاع الخاص في تقديم الخدمات العمومية يمكن أن ينتج عنه تهديد لبعض المجالات التي تعتبر إستراتيجية للدولة، لذا يجب التشديد على فعالية سن القوانين ونجاعة تطبيقها الصارم بما يضمن الحفاظ على حق الدولة في التحكم في القطاعات الحساسة وغير الحساسة تفاديا لاحتكار القطاع الخاص لها، وما يمكن أن ينجر عن ذلك من مخاطر على أكثر من صعيد.

❖ إشراك القطاع الخاص في تقديم الخدمات العمومية لا يجب أن يتخذ ذريعة لانسحاب الدولة وتملصها وتخليها التام عن الخدمات العمومية وبالتالي استغلاله كخوصصة مقنعة، فالدولة من تضمن المساواة بين المواطنين في الاستفادة وتحافظ على تماسك الجبهة الاجتماعية في الدولة، من باب أن المرفق العام يقع تحت المسؤولية الدائمة للدولة والتي تقوم عليه مادامت قائمة.

❖ إشراك القطاع الخاص في تقديم الخدمات العمومية، لا يجب أن يحيد بالمرفق العمومي عن هدفه الأساسي، خاصة من ناحية حق الاستفادة لجميع فئات المجتمع، أو من ناحية الكلفة التي يجب أن يراعى فيها الفئات البسيطة والمعوزة.

❖ إشراك القطاع الخاص في تقديم الخدمات العمومية يجب لا أن يكون وبأي شكل من الأشكال حافزا لتخلي الدولة عن تطوير هياكلها وإداراتها، هاته الأخيرة التي يجب أن تكون على قدر من الجاهزية والتحديث بما يواكب مثيلاتها في الدول المتطورة لضمان توريد صورة قوية ومتينة للبنية الإدارية للدولة.

❖ إشراك القطاع الخاص في تقديم الخدمات العمومية يجب أن يعطي الأولوية للقطاع الخاص المحلي بالدرجة الأولى، في سبيل الحؤول دون تحكم القطاع الخاص الدولي في قطاعات حساسة داخل الدولة مما يمس باستقرارها واستقلالها.

❖ قبل اللجوء لهكذا نوع من العقود، يجب أولا أن نقيم مدى قدرة الدولة أو جماعاتها الإقليمية على المراقبة والمساءلة، وعلى مدى قدرتها في تفعيل القوانين.

❖ قبل اللجوء لهكذا نوع من العقود، يجب تقييم مدى خلقها للثروة المستدامة في البيئة التي ستطبق بها، خاصة في البيئة المحلية والإقليمية.

❖ وضع مخطط استراتيجي لكيفية تطبيق التسيير المفوض للمرفق العام، يأخذ بعين الاعتبار عديد المستويات، مع تحديد شكل التطبيق الذي يجب أن يكون ممنهجا، مثال ذلك:

➢ فتح المجال للهيئات العمومية؛ كل بحسب خصوصيته؛ لاختيار العقود الأنسب لها، وهذا يعتمد على مقدرة كل هيئة عمومية على التسيير والتقييم والتحكم في مثل هكذا أساليب.

➢ استحداث هيئة وطنية مستقلة تتولى توجيه هكذا نوع من أساليب التسيير.

❖ استكمال تدعيم الترسانة التشريعية والقانونية لمثل هكذا أساليب تسيير، لتبيان حقوق وواجبات كل طرف، وغلق الباب أمام التلاعب والفساد.

❖ تعزيز الجانب القانوني لعقود القطاع العام خاصة المتعلقة بالصفقات العمومية وسد الثغرات وأبواب التلاعب للحفاظ على المكتسبات وتعزيزها.

❖ ضمان استمرارية تحقق المبادئ التي يقوم عليها المرفق العام والمتمثلة في:

➢ مبدأ استمرارية وانتظام المرفق العام؛

➢ مبدأ مواكبة المرفق العام للمستجدات (القابلية للتغيير)؛

➢ مبدأ مساواة الأفراد أمام المرافق العامة.

الخلاصة:

يعد تفويض المرفق العام احد الأساليب القديمة المتجددة التي يمكن للدولة وخاصة لجماعاتها الإقليمية اللجوء إليه؛ بغية الرفع من جودة وأداء الخدمات العمومية، ضمانا لاستمراريتها وانتظامها مع مواكبتها للمستجدات والتطورات الحاصلة في المجتمع، في ظل سيادة المساواة في الانتفاع والوصول إليها من قبل جميع فئات المجتمع بدون أي تمييز.

فهاته الوسيلة تتيح للدولة الاستفادة من خبرات وإمكانيات القطاع الخاص في تقديم الخدمات العمومية، كما تتيح له التخفيف من الأعباء التي تتحملها الخزينة العمومية لتمويل هاته الخدمات خاصة على المستوى الإقليمي الذي بات اليوم؛ وأكثر من ذي قبل مطالبا بخلق منابع للتمويل خاصة به بعيدا عن دعم الدولة، ولما لا تحقيق فوائض توجه الى استغلال آخر.

لكن لابد علينا أن نستعين بالتجارب السابقة في المجال إن كان محليا أو دوليا، وإعادة تمحيصها للخروج بنتائج يستفاد منها في رسم إستراتيجية مستقبلية مبنية على حقائق، وذلك للحول دون الوقوع في منازعات تضر بالصالح العام.

وفي الأخير على الجزائر الاستفادة من التجربة المغربية، بأخذ ايجابياتها وتفادي الوقوع في سلبياتها مع توظيف المكتسبات التاريخية في المجال للخروج بتجربة ناجحة تعمم على القطاعات التي يوائمها تطبيق مثل هكذا عقود.

إن من بين أهم المجالات التي يمكن للجزائر ولوجها عن طريق عقود التسيير المفوض للمرفق العمومي، خاصة ضمن اختصاص الجماعات الإقليمية ما يلي:

- ❖ مجالات تسيير صيانة و توزيع المياه والكهرباء.
- ❖ مجال النقل الحضري والشبه حظري للمسافرين.
- ❖ مجال نقل البضائع.
- ❖ مجال تسيير النفايات المنزلية.
- ❖ مجال تسيير الملاعب الرياضية.
- ❖ مجال تسيير مواقف السيار ات...الخ.

قائمة المراجع

1. براهمي فضيلة، " التسيير المفوض للمرافق العامة: معادلة متزايدة نحو المنافسة أم الاحتكار"، مداخلة ضمن فعاليات الملتقى الوطني حول: التسيير المفوض للمرافق العامة من طرف أشخاص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة – بجاية، الجزائر-، يومي: 27-2011/04/28.

2. تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "التدبير المفوض للمرافق العمومية في خدمة المرتفق"، المملكة المغربية، إحالة رقم:18، 2015، على الخط: www.ces.ma/Documents/PDF/.../S-18.../Rapport-S-18-VA.pdf، تاريخ الاطلاع: 2017/-02/07.

3. حمادي زوبير، "النظام القانوني لتفويض مرفق خدمات النقل الجوي"، مداخلة ضمن فعاليات الملتقى الوطني حول: التسيير المفوض للمرافق العامة من طرف أشخاص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة –بجاية، الجزائر-، يومي: 27-2011/04/28.

4. مصطفى بودراف، "التسيير المفوض والتجربة الجزائرية في مجال المياه"، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية تخصص قانون المؤسسات، جامعة الجزائر1، 2012.

5. المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16/ 2015/09 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام الصادر في الجريدة الرسمية العدد 50 الصادرة في 2015/09/20.

6. فرحان نزال أحميد المساعيد، التنظيم الدستوري والقانوني لأطراف عقد تفويض المرفق العام والمستفيدين منه، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية - كلية الحقوق جامعة المنصورة – مصر، العدد:58، أكتوبر 2015، على الخط: http://search.mandumah.com/Record/760940، تاريخ الاطلاع: 2018/05/13.

7. دمبري ايمان وابن قيطة مراد، إيجار المرفق الهام في الجزائر على ضوء المرسوم الرئاسي 15-247: المفهوم الخصائص والفروق مع أشكال التفويض الأخرى، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة –مركز جيل البحث العلمي- الجزائر، العدد:16، جويلية 2017، على الخط: http://search.mandumah.com/Record/852918 ، تاريخ الاطلاع: 2018/05/10.

8. رقراقي محمد زكرياء، واقع المنافسة عند إبرام عقود تفويضات المرافق العامة في الجزائر، مجة الدراسات الحقوقية –مخبر حماية حقوق الإنسان بين النصوص الدولية والنصوص الوطنية وواقعها في الجزائر- جامعة د.مولاي الطاهر بسعيدة- الجزائر، العدد:08، ديسمبر 2017، على الخط: http://search .mandumah.com/Record/854868، تاريخ الاطلاع: 2018/05/13.

9. عبد الكبير يحي،المرفق العام بالمغرب بين الفعالية والتدبير الجيد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية -المغرب، العدد:119، نوفمبر 2014، على الخط: http://search.mandumah.com/Record/602810، تاريخ الاطلاع: 2018/05/15.