

## دور التسيير المفوض في تحسين مداخيل الجماعات المحلية

## دراسة حالة بلدية بوراشد ولاية عين الدفلى

The role of delegated management in improving the incomes of local communities

A case study of the municipality of Bourached, Wilaya Ain Defla

أحمد كروش<sup>1</sup>، محمد خشير<sup>2</sup><sup>1</sup> جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، مخبر الصناعة، التطور التنظيمي للمؤسسات والإبداع، الجزائر، [ah.kerrouche@univ-dbkm.dz](mailto:ah.kerrouche@univ-dbkm.dz)<sup>2</sup> جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، مخبر الصناعة، التطور التنظيمي للمؤسسات والإبداع، الجزائر، [m.khathir@univ-dbkm.dz](mailto:m.khathir@univ-dbkm.dz)

تاريخ النشر: 2022/09/15

تاريخ القبول: 2022/07/03

تاريخ الاستلام: 2022/04/01

**ملخص:**

يلعب المرفق العام دور هام وفعال في تحقيق التنمية في مختلف مراحلها ومجالاتها، ونظرا لتزايد الطلب على الخدمة العمومية التي يقدمها هذا المرفق وبالتالي تزايد حجم الانفاق العمومي، أصبح من الضروري البحث عن بدائل أخرى في تسيير المرافق العامة من أجل تحقيق أكبر إيراد وبأقل تكلفة.

الهدف من هذه الدراسة تسليط الضوء على أحد أهم طرق تسيير المرافق العمومية المنتجة للمداخيل لماله من دور حيوي واساسي لتحسين مداخيل الجماعات المحلية وهو ما ينعكس ايجابا على التنمية الاقتصادية والاجتماعية من أجل تسهيل معيشة المواطن وتحسين نوعية حياته.

**كلمات مفتاحية:** المرفق العام؛ التفويض، التسيير، بلدية بوراشد

**Abstract:**

The public service plays an important and effective role in achieving development in its various stages and fields. In view of the increasing demand for the public service provided by this facility, and consequently the increase in the volume of public spending, it has become necessary to search for other alternatives in the management of public utilities in order to achieve the largest revenue and the lowest cost.

The aim of this study is to shed light on one of the most important ways of managing income-producing public utilities because of its vital and essential role in improving the incomes of local communities, which is reflected positively on economic and social development in order to facilitate the citizen's livelihood and improve the quality of his life.

**Keywords:** service public; délégation; gérance; Bourached municipality

يشهد العالم حركة اقتصادية في شتى المجالات، وأمام الابتكارات المتتابعة والمستمرة، أصبح من الضروري على الدولة التخلي عن بعض المهام التي باتت تنقل كاهلها وتمثل عامل كبح يعيق حركتها على أكثر من صعيد لذا بات من الضروري التخلص ولو جزئياً من هاته المهام لفائدة القطاع الخاص مع احتفاظها بحق الرقابة والملكية من باب كونها محتكر طبيعي لها وفقاً لسيادتها وقوتها وهيمنتها. ومن بين أهم القرارات التي اتخذتها الجزائر قانون خاص بتفويض تسيير المرافق العام من أجل تحسين الخدمة العمومية من جهة، ومن جهة أخرى تقليل النفقات التي تتحملها الدول جراء تسييرها لهذه المرافق العامة وكذا تحسين مداخيلها بما يضمن تنمية اقتصادية مستدامة للدولة.

وباعتبار البلدية الخلية الأساسية في كل بناء تنموي اقتصادي واجتماعي فإن تفويض المرفق العام البلدي أصبح أكثر من ضروري لتحسين مداخيل البلديات في الجزائر.

وإطلاقاً مما تقدم يمكن صياغة إشكالية البحث في التساؤل الرئيسي التالي:

### ما مدى مساهمة تفويض المرفق العام في تحسين مداخيل البلدية في الجزائر؟

ولتحليل هذه الإشكالية نطرح التساؤلات الفرعية التالية:

- ما المقصود بتفويض المرفق العام؟
  - وما هي العوامل التي جعلت الدولة الجزائرية تتبنى هذه الطريقة في التسيير؟
  - و ما هو حجم التمويل الإضافي الذي وفره تفويض المرفق العام ببلدية بوشاشد ولاية عين الدفلى؟
- فرضيات الدراسة:** قصد الإجابة على الإشكالية المطروحة سابقاً نقترح الفرضيات التالية:
- يعتبر تفويض المرفق العام إجراء إداري جديد تريد الدولة من خلاله أن تخفض من تكاليف تسيير مرافقها العامة.
  - رغم وجود العديد من الممتلكات في قطاع الجماعات المحلية بالجزائر إلا أن طريقة استغلالها لم تسمح لها بتوفير موارد مالية كافية.
  - تطبيق تفويض المرفق العام ساهم في رفع إيرادات بلدية بوشاشد و التخفيف من الأعباء التي تتحملها خزينة البلدية.

**أهداف الدراسة :** تهدف دراستنا إلى تحديد وإبراز النقاط التالية :

- تحديد الإطار القانوني والمؤسسي الذي يحكم المرافق العامة في الجزائر بما فيها الجماعات المحلية.
- ضبط السياق العام لتفويضات المرافق العامة في الجزائر.
- تحديد مدى مساهمة تفويضات المرفق العام في تمويل الجماعات المحلية في الجزائر.

**منهج الدراسة:** لقد استخدمنا المنهج الوصفي خلال إبراز الإطار النظري للمرافق العامة والجماعات المحلية وتفويض المرفق العام، كما استخدمنا المنهج التحليلي لتحديد مدى مساهمة تفويضات المرفق العام في تحسين مداخيل الجماعات المحلية وذلك ببلدية بوشاشد، من خلال تحليل وتقييم الإيرادات الناتجة عن تفويض المرافق العامة وكذا النفقات السنوية التي تنفقها البلدية على تسيير المرافق العامة عن طريق الوثائق الرسمية المقدمة من طرف هذه البلدية.

**حدود الدراسة:** وتشمل

- الحدود الزمانية: تم إجراء الدراسة الميدانية في حدود الفترة الممتدة من سنة 2009 إلى غاية 2018.

- الحدود المكانية: على مستوى بلدية بوراشد وهي إحدى بلديات ولاية عين الدفلى.

صعوبات الدراسة: أثناء إعداد البحث تم الاصطدام بمجملتها من العراقيل منها:

- حداثة الإطار القانوني لموضوع تفويضات المرفق العام الذي جعل الدراسات التي تناولته محصورة جدا لذا كان هناك صعوبة في الحصول المعلومات والدراسات التي تناولته باستثناء الإطار القانوني له سنة 2015.

- صعوبة الحصول على المعطيات مما أدى إلى محدودية الدراسة على مستوى بلدية واحدة فقط، العامل الذي غيَّب إمكانية المقارنة بين مجموعة بلديات في نفس الولاية.

## 2- مفاهيم وأساسيات حول المرفق العام.

يلعب المرفق العام دورا كبيرا ومحوريا في تاريخ الدول المعاصرة، فهو الذي يضيء على الدولة ملامح وجهها الذي يتراءى يوميا لمجموع المواطنين، إذ يعد الأداة الأولى لبلوغ وتجسيد أهداف التنمية.

### 2-1 تعريف المرفق العام

المرفق العام هو انعكاس لصورة الدولة علما بوضوح الواقع. فمن خلال تنفيذ الدولة لمختلف سياساتها الاقتصادية والاجتماعية

(، ونجاح هذا السياسة مرهون بنجاح تسيير المرفق العام وفعاليتها (ضريفي، 2012، صفحة 4).

تعتبر فكرة المرفق العام من أبرز المفاهيم الشائكة والغامضة رغم أهميتها كمعيار للنظام الإداري برتمته، نظرا لارتباطها بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بالدولة (بعلي، 2004، صفحة 205).

اختلف فقهاء القانون العام في تحديد تعريف المرفق العام بهذا التجه المفكرين في تحديد معناه من خلال المعيارين وهما: المعيار العضوي والمعياري المادي.

### أ- مفهوم المرفق العام حسب المعيار العضوي (الشكلي):

#### المعيار العضوي

(الشكلي)

يريد هذا الاتجاه أن المرفق العام هو هيكل إداري مركب من مجموعة أشخاص يعملون على مستوى الإدارة، فمن خلال هذا المدلول يتضح أنها جهاز أو هيكلية التينة

دمن نشاط عام للجمهور، ومن أنصار هذا الاتجاه في فرنسا الفقهاء :

هوريو، بونارو لاند، إذ يتفق هؤلاء علما أن المرفق العام هو المشروع الذي يتولاها السلطات الإدارية بصورة مباشرة أو غير مباشرة وتستهدف منتهتقد بما تقدمه خدماتها

عامة إلى الأفراد (بوقاسم، 2018، صفحة 48).

### ب- مفهوم المرفق العام حسب المعيار المادي: يعرف المرفق العام حسب المعيار الموضوعي الوظيفي المادي، النشاط أو الوظيفة

أو الخدمة التي تلي حاجيات عامة للمواطنين، مثل التعليم العام، الرعاية الصحية، البريد والمواصلات، بغض النظر عن الجهة أو

الهيئة القائمة به (بعلي، 2004، صفحة 206)

ويعرف أيضا المرفق العام بمعناه الوظيفي بأنه: >> نشاط يهدف إلى تحقيق الصالح العام، أو نشاط تتولاه الإدارة بنفسها أو يتولاه

فرد عادي تحت توجيهها ورقابتها وإشرافها بقصد إشباع حاجات عامة للجمهور <<، ويمكن القول أنه يمكن الجمع بين المعنى العضوي

والوظيفي للوصول إلى تعريف سليم للمرفق العام لوجود التقاء بين المعنيين، عندما تسعى الهيئات العامة التابعة لشخص من أشخاص

القانون العام إلى تحقيق النفع العام، وإشباع حاجات الأفراد، وهذا يحصل دائما في المرافق العامة الإدارية (راضي، 2005، صفحة

187).

## 2-1- طرق إدارة وتسيير المرافق العامة:

تعددت طرق إدارة وتسيير المرافق العامة، فوجد مرافق عامة يتم تسييرها مباشرة من قبل الدولة، وهناك ما يتم تسييرها من قبل الخواص فيتولى المفوض له مهمة إدارة المرفق على نفقته لقاء مقابل نقدي من المنتفعين من خدماته و هذا ما يعرف بعقد الامتياز، والذي يعد أحد الأساليب التي تلجأ اليها الدولة لإدارة المرفق العام.

وما تجدر الإشارة اليه قبل التطرق الى مختلف الطرق المتبعة في تسيير المرافق العامة هو الإشارة الى معنى التسيير والتدبير في إطار المرافق العامة .

فالتدبير العمومي يقتضي عقلية مبادرة وجريئة، وليس فقط عقلية دفاعية، فهو يقتضي تكامل البنيات المؤسساتية من أجل تلبية رغبات المستفيدين وذلك بأقل تكلفة وفي احترام تام للتنظيمات المعمول بها قانونا أخذنا بعين الاعتبار المبادئ الأساسية المبني عليها المرفق العام (Finoui, 2004, p. 72).

## 2-1-2 الاستغلال المباشر للمرفق العام :

يتولى الشخص المعنوي العام الذي يتبعه المرفق العام إدارته مباشرة إذ يقوم بتنظيمه داخليا ويتولى أيضا تسييره وموظفيه، أي تلعب الحكومة دورا مباشرا في الإدارة المباشرة وتكون لها الكلمة العليا في إتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بتسيير المرفق (الحמיד، 1973، صفحة 154)،

فالشخص المعنوي العام الذي يتولى تسيير المرافق العامة هو الجهة المسؤولة عن توفير التمويل الضروري، والأشخاص الطبيعيين لضمان سير المرفق العام وتقديمه للخدمات الموكلة إليه بانتظام، فالمرافق العامة التي تدار وفق هذا المنهج ليس لها شخصية قانونية مستقلة عن شخصية الشخص المعنوي العام المشرف عليه، وبالتالي هذا الأخير هو من يتمتع بالحقوق ويتحمل الالتزامات الناتجة عن نشاط المرفق (ضريفي، 2015، صفحة 7).

## 2-2-2 أسلوب المؤسسة العامة:

منحلا لأسلوب المؤسسة العامة تقوم الدولة بإنشاء هيئة عامة تمنحها الشخصية المعنوية المستقلة تعهد إليها تسيير وإدارة المرفق العام، وتكون خاضعة لأحكام القانون والإداري بمبادئه، وبالتالي يكتسب الموظفون فيها الصفة العمومية، وأموالها تكون أموالا عمومية وقراراتها وعقودها إدارية (رجب، 2021، صفحة 77).

## 2-3-2 أسلوب الامتياز :

يعتبر عقد الامتياز من بين الأساليب المعتمدة لتسيير المرافق العامة ويعرف عقد الامتياز فقها على انه "عقد اداري يتولى الملتزم فردا كان او شركة بمقتضاه وعلى مسؤوليته ادارة المرفق العام، واستغلاله مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين مع خضوعه للقواعد الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة ، فضلا عن الشروط التي تضمنها الادارة في عقد الامتياز، او انه طريقة تعهد بمقتضاها الادارة (الدولة او احد الاشخاص الاقليمية) الى احد الافراد او الشركات بإدارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله لمدة محددة و ذلك عن طريق عمال واموال يقدمها الملتزم وعلى مسؤوليته في مقابل تقاضي رسوم من المنتفعين بهذا المرفق العام" (سلامة، 2003، صفحة 124)

وعرفه الاستاذ لباد ناصر على انه " عقد او اتفاق تكلف الادارة المانحة سواء كانت الدولة او الولاية او البلدية بموجبه شخصا طبيعيا (فردا) او شخصا معنويا من القانون العمومي (البلدية) او من القانون الخاص (شركة مثلا)، يسمى صاحب الامتياز، بتسيير واستغلال مرفق عمومي لمدة محددة ويقوم صاحب الامتياز بإدارة هذا المرفق مستخدما عماله و امواله و متحملا المسؤولية الناجمة عن ذلك ، وفي المقابل القيام بهذه الخدمة اي تسيير المرفق العمومي و يتقاضى صاحب الامتياز مقابل مبلغ مالي يحدد في العقد، يدفعه المنتفعون بخدمات المرفق (لباد، 2006، صفحة 212)

وهناك من يعتبر اسلوب الامتياز نموذجاً رئيسياً للإدارة الرأسمالية وانه قد يشكل خطراً اذا كان المرفق العام يتعلق بنشاط اقتصادي حيوي تعهد ادارته بواسطة الامتياز الى الشركات الاجنبية والتي قد تحدث أضراراً بالمنفعين نظراً لسعيها إلى تحقيق أكبر ربح ممكن على حساب المنتفعين(عيسى، 2001، صفحة 19)

### 2-2-4- أسلوب التدبير المفوض:

استخدم المشرع الفرنسي مصطلح تفويض المرفق العام أول مرة بفرنسا سنة 1987 واستخدم مصطلح تفويض المرفق العام في قانون السادس من فيفري 1992 الخاص بالإدارة اللامركزية للجمهورية ، وعرف هذا التفويض، على أنه طريقة جديدة من بين الطرق المعتمدة لتسيير المرفق العام تتشابه مع عقد الامتياز غير أن المدة الزمنية لعقد الإمتياز تكون أطول، إضافة إلى أن الملتزم يتعهد بتوفير الأموال والمستخدمين.بينما في التدبير المفوض تبقى التجهيزات في ملكية الإدارة، كما يحتفظ المفوض له بالمستخدمين مع مراعاة حقوقهم(حداد، 2001، صفحة 152).

نظام التدبير المفوض من شأنه أن يعود بعائدات مالية مهمة ويحسن خدمات المرافق غير أن هذا النوع من أنماط التسيير لا يعطي النتائج المتوخاة منه ، إلا إذا كانت هناك عمليات تقييمية لعمل الشركة المفوض لها المشروع ، أي لا بد من الرقابة على هذه الشركة ومتابعة أعمالها .

يعد عقد البوت من الأنظمة الحديثة التي تعتمد عليها الدول في تنفيذ المشاريع الضخمة الخاصة بالبنية التحتية وغيرها مثل المطارات والجسور ، و معناه عقد البناء والتشغيل و إعادة الملكية وقد عرف هذا العقد على أنه إتفاق يتم بين الدولة وشركة متخصصة من شركات القطاع الخاص ، توكل بموجبه الدولة إلى الشركة مهمة القيام بأعمال تدخل في نشاطات القطاع العام عن طريق منح هذه الشركة إمتيازاً لأجل إنشاء المشروع ، حيث تقوم الشركة الخاصة بإنشاء المشروع وتمويله على نفقتها على ان يتم تشغيله وإدارته لعدد من السنوات وتسترد بذلك الشركة تكاليف البناء وتحقق أرباحاً من تشغيل المشروع و استغلاله تجارياً و في نهاية مدة الامتياز تنتقل ملكية المشروع إلى الحكومة ضمن قواعد قانونية وفنية متفق عليها مسبقاً ، وتقوم الشركة باستثمار المشروع لحسابها الخاص مدة من الزمن ثم تقوم بنقل ملكيته وكل ما يتعلق به إلى الدولة أو إحدى الإدارات أو المؤسسات العامة(العجارمة، 2013، صفحة 1051)

وعادة ما تكون مدة التشغيل بين 20 الى 30 سنة ، وبعد المدة المتفق عليها تعود الملكية لصاحب المشروع سواء من القطاع الخاص أو القطاع العام.

### 3- تفويض المرفق العمومي .

استعمل مصطلح تفويض المرفق العام لأول مرة من طرف الأستاذ (J. M. Auby) في كتابه " les services public locaux" الصادر في الثمانينات من القرن الماضي، وفي سنوات التسعينيات أصدر المشرع الفرنسي أول قانون يوطر ويقنن هذا المصطلح وهو القانون رقم 92 - 125 المتعلق بالإدارة الإقليمية و القانون رقم 93 - 122 المؤرخ في 09 جانفي 1993م المتعلق بمحاربة الرشوة والشفافية في الحياة الاقتصادية " loisapin" ، حيث شكل هذا القانون مع تعديلاته الاطار القانوني لتفويض المرفق العام.

ويمكن تقديم تعريف جامع مانع لتفويض المرفق العام(ضريفي، 2015، صفحة 7):

"تفويض المرفق العام هو العقد الذي من خلاله يحول شخص من القانون العام (الدولة، الجماعات المحلية، المؤسسات العمومية) تسيير واستغلال مرفق بكل مسؤولياته وما يحمله من أرباح وخسائر، يختلف عن الصفقة العمومية من حيث الاستغلال وطريقة تحصيل المقابل المالي، ويتحصل المفوض له على المقابل المالي للتسيير والاستغلال من إتاوات المرتفقين مقابل أداء الخدمة، أو عن طريق الإدارة لكن

يجب أن يكون هذا المقابل المالي مرتبطاً باستغلال المرفق ونتاجاً عن تشغيله، ويكون هذا الاستغلال لمدة معينة، قد يشمل المرافق العامة الإدارية أو الصناعية والتجارية، ويتم اختيار المفوض وفق إجراءات واضحة تضمن الشفافية والمنافسة لاختيار الأفضل وبذلك ضمان خدمة عمومية أجد وأحسن تجاه المرتفقين، وفق عقد يحدد حقوق المفوض له والتزاماته بكل قيود المرفق من مساواة واستمرارية وضرورة تكيف مع المحيط الداخلي والخارجي".

### 3- أنواع تفويض المرفق العمومي .

ينقسم تفويض المرفق إلى نوعين ؛ تفويض أصلي و تفويض فرعي .

1- **التفويض الأصلي:** وهو أن تقوم السلطة المسؤولة على المرفق بتفويض مهمة تسييره إلى شخص آخر (المفوض له) بصفة أصيلة، أي أن لا تستمد الهيئة المفوضة صلاحيتها في التفويض من سلطة أخرى أو شخص آخر، أو بالأحرى أن لا تكون هي مفوضةً بدورها، حيث يجمع عقد التفويض كل من السلطة المفوضة الأصلية و المفوض له الأصلي ، و قد يكون هذا النوع من التفويض إتفاقياً أو قانونياً (أوكال، 2015، صفحة 85).

أ - **التفويض الإتفاقي:** يستند هذا التفويض إلى إتفاقية يتم إبرامها بين المفوض و المفوض له بعد إتباع إجراءات الإشهار و المنافسة وصولاً إلى إختيار المترشح الذي يُقدم أحسن عرض، كما حدده قانون **sapin** ( المذكور أعلاه)

ب - **التفويض القانوني:** على عكس التفويض الإتفاقي فإن هذا النوع لا يستند إلى عقد أو إتفاقية مُسبقة، بل يكون بموجب نص قانوني سواءً كان قانوناً أم لائحة، فغالباً ما يُمنح هذا التفويض للمؤسسات العمومية، إذ تلجأ الدولة إلى توكيلها بتسيير المرفق عن طريق القانون الذي يُحدد المهام التي يتم تفويضها لصالح المؤسسة و بالتالي فلا مجال لخضوع هذا التفويض لإجراءات الإشهار و المنافسة (Braconnier, 2003, p. 490).

2- **التفويض الفرعي:** ويتحقق هذا التفويض عندما يقوم المفوض له الأصلي بتحويل جزء أو كل النشاط المفوض، لصالح شخص آخر و قد ثار الجدل في فرنسا حول معرفة هل تدخل الاتفاقية المبرمة بين المفوض له الأصلي و المفوض له الفرعي ضمن اتفاقيات تفويض المرفق العمومي أم لا ؟ وانتهى الأمر بوضع شروطٍ يجب أن تتوافر في هذه الاتفاقيات لتدخل في إطار تفويض المرفق العمومي، و التي تتمثل فيما يلي (أوكال، 2015، صفحة 85):

- أن يكون موضوع و محل عقد التفويض الفرعي هو استغلال و تسيير المرفق .
- أن تحتفظ السلطة المفوضة بكافة صلاحياتها في التنظيم و الرقابة، بصفتها صاحبة المرفق العمومي والمسؤولة عن تنظيمه و سيره، حيث لا يجب أن يتحول المفوض له الأصلي ( الأول ) إلى سلطة مفوضة عندما يُبرم عقد التفويض الفرعي، وينتج عن ذلك ما يلي :
- وجوب خضوع التفويض الفرعي لرقابة السلطة المفوضة الأصلية ( الإدارة ) .
- أن يتم هذا التفويض باسم و لحساب السلطة المفوضة الأصلية .
- أن تخضع اتفاقية التفويض الفرعي في إبرامها لإجراءات الإشهار و المنافسة كما حددها قانون " **sapin** " (السابق ذكره )

### 4- أشكال تفويض المرفق العام:

يمكن أن يأخذ تفويض المرفق العام حسب المرسوم الرئاسي المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام أربعة أشكال (الامتياز، الايجار، الوكالة المحفزة و التسيير) وذلك حسب مستوى التفويض والخطر الذي يتحمله المفوض له ورقابة السلطة المفوضة. وهو ما جاء به المرسوم الرئاسي رقم 18-199 الصادر بتاريخ 02 أوت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام

4-1) الامتياز: تعهد السلطة المفوضة من خلاله للمفوض له إما إنشاء أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإما تعهد له فقط استغلال المرفق العام. يمول المفوض له عملية إنجاز واقتناء الممتلكات لاستغلال المرفق العام بنفسه تحت رقابة جزئية من طرف السلطة المفوضة وذلك مقابل اتاوى من مستعملي هذا المرفق العام. ولا يمكن أن تتجاوز المدة القصوى للامتياز 30 سنة مع امكانية التمديد لمدة 04 سنوات كحد أقصى

4-2) الإيجار: تعهد السلطة المفوضة من خلاله للمفوض له بتسيير مرفق عام وصيانته مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها. ويتصرف المفوض له لحسابه تحت رقابة جزئية للسلطة المفوضة مع تحمل جميع المخاطر. تمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام ويدفع أجر المفوض له من خلال تحصيل الاتاوى من مستعملي المرفق العام. تحدد المدة القصوى للإيجار بـ 15 سنة مع امكانية التمديد لمدة 03 سنوات كحد أقصى.

4-3) الوكالة المحفزة: تعهد السلطة المفوضة للمفوض له تسيير المرفق العام أو تسييره وصيانته، ويقوم المفوض له باستغلال المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها إقامة المرفق العام وتحتفظ بإدارته ورقابته الكلية. ويدفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة إنتاجية وحصصة من الأرباح عند الاقتضاء. تحدد السلطة المفوضة بالاشتراك مع المفوض له التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام، ويحصل المفوض له التعريفات لحساب السلطة المفوضة المعنية وتحدد مدة اتفاقية التفويض في شكل الوكالة المحفزة بـ 10 سنوات مع امكانية التمديد لمدة سنتان كحد أقصى.

4-4) التسيير: هو الشكل الذي تعهد السلطة المفوضة من خلاله للمفوض له تسيير المرفق العام أو تسييره وصيانته بدون تحمل المفوض له أي مخاطر. ويدفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة إنتاجية. وتحدد السلطة المفوضة التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام وتحتفظ بالأرباح وفي حالة العجز فإن السلطة المفوضة تعوض ذلك للمسير الذي يتقاضى أجرا جزافيا، ويحصل المفوض له التعريفات لحساب السلطة المفوضة المعنية. مدة اتفاقية التفويض في شكل التسيير لا يمكن أن تتجاوز 5 سنوات

وزيادة على ذلك يمكن تمديد مدة اتفاقية تفويض المرفق العام سنة واحدة نظرا لحاجات استمرارية المرفق العام

كما يمكن أن يأخذ تفويض المرفق العام أشكالا أخرى، غير تلك المبينة أعلاه.

## 5- التعريف بلدية بوراشد واستعراض الوضع الميزانياتي العام لها:

### 5-1 التعريف بلدية بوراشد

أنشئت بلدية بوراشد بموجب التقسيم الإداري لسنة 1984، تتربع على مساحة 13800 هكتار، يبلغ عدد سكانها 29411 نسمة ( سنة 2008) موزعين على 42 فرقة.

عرفت البلدية خلال العشر سنوات الأخيرة قفزة نوعية في مجال التنمية، شملت كافة مجالات الحياة اليومية بتوفير العديد من الخدمات للمواطنين، وإنجاز مجموعة من الهياكل سواء إدارية أو إجتماعية وغيرها. فعلى سبيل المثال في مجال المنشآت القاعدية:

● **الطرق** : يقطع الطريق السيار شرق غرب البلدية على مسافة 09 كلم، استفادت بلدية بوراشد من محول على الطريق السيار شرق غرب، كما يمر عبر البلدية الطريق الولائي رقم 42 الذي يربطها بعين الدفلى وجليدة وقد عرف هذا الطريق أشغال تهيئة هامة فتحسنت حالته كثيرا

بالإضافة إلى ذلك تتوفر البلدية على شبكة واسعة من الطرق البلدية لاتقل عن 80 كلم طولي تربط كل دواوير البلدية

● **السوق الجهوي للخضر والفواكه:** استفادت البلدية من سوق جهوي للخضر والفواكه بتمويل من ميزانية الدولة، يقع هذا السوق في مكان استراتيجي بجوار محول الطريق السيار شرق غرب، تعمي المصالح المحلية حاليا لتوسيع نشاطه ليشمل بيع وسراء السيارات المستعملة، وكذا تخصيص يوم في الاسبوع من اجل البيع بالتجزئة للخضر الفواكه، وبالتالي تحويل السوق البلدي ودمجه مع السوق الجهوي.

## 5-2 عرض عام لأملاك البلدية

تمتلك معظم البلديات أملاكاً عقارية (أراضي ومباني) وأملاكاً منقولة منتشرة عبر ترابها، وبالرجوع إلى قانون البلدية نجد أن المشرع قد قسم هذه الأملاك إلى قسمين:

- أملاك بلدية عمومية: والمتمثلة في الأملاك العمومية الطبيعية والأملاك العمومية الاصطناعية الخاضعة للقانون المنظم للأملاك الوطنية؛
  - أملاك بلدية خاصة: وهي كل الأملاك العقارية والمنقولة المكتسبة من قبل البلدية سواء بالشراء أو الانحياز أو عن طريق تنازل أملاك الدولة للبلدية عن هذه الأملاك، وهي تمثل الجزء الأكبر من أملاك البلدية.
- وبالرجوع إلى القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، فإن أملاك البلدية هي جزء من الأملاك الوطنية وتنقسم إلى أملاك بلدية خاصة وأملاك بلدية عمومية.
- وينص نفس القانون على أن الأملاك الوطنية العمومية هي التي لا يمكن أن تكون محل ملكية خاصة بحكم طبيعتها أو غرضها، أما الأملاك الوطنية الخاصة فهي التي يمكن أن تؤدي وظيفة امتلاكية ومالية.
- إلا أن هذا التقسيم للأملاك البلدية الوارد في القانون المذكور أعلاه، جاء على أساس التنظيم العقاري للأملاك الوطنية، ولذلك فإننا سننعمد على تقسيم آخر مبني على معيار اقتصادي وله علاقة وطيدة بموضوع البحث، والذي على أساسه تقسم أملاك البلدية إلى صنفين رئيسيين هما:

■ أملاك بلدية منتجة للمداخيل؛

■ أملاك بلدية غير منتجة للمداخيل.

وعليه، فليست كل ممتلكات البلدية منتجة للمداخيل، بل إن الكثير منها يستنزف تكاليف مالية كبيرة تنفقها البلدية دون تحقيق عوائد مالية للبلدية، وذلك راجع لطبيعة البلدية التي يتوجب عليها تقديم خدمات عمومية للمواطنين غالبيتها بشكل مجاني.

أ- أملاك البلدية المنتجة للمداخيل: وهي جميع الممتلكات التي يمكن استغلالها لتوليد مداخيل مالية لميزانية البلدية وتنقسم بدورها إلى قسمين:

✓ أملاك عقارية منتجة للمداخيل: مثل

- العقارات ذات الاستعمال السكني؛
- العقارات ذات الاستعمال التجاري كالأسواق مثلاً؛
- المذابح والمساح البلدية؛
- المحشر البلدي ومواقف السيارات؛
- الأكشاك وغيرها؛

✓ أملاك منقولة منتجة للمداخيل: مثل :

- العتاد المتنقل كالشاحنات والحافلات وغيرها؛



- معدات الاشغال العمومية كآلات الحفر والرفع وغيرها؛
- القيم المنقولة التي تشكل حصص مساهمتها في تأسيس مؤسسات عمومية؛
- تجهيزات ومعدات مختلفة كمثل المستعملة في النظافة وإبادة الحشرات، ..الخ.

ب- أملاك البلدية غير المنتجة للمداخيل: وهي تلك الأملاك المخصصة لتقديم خدمات عمومية في إطار مفهوم المرفق العام، والتي لا يمكن توظيفها لتحقيق مداخيل لاعتبارات قانونية وتنظيمية، وتتطلب في نفس الوقت مصاريف للصيانة والتسيير مما يشكل عبئا على ميزانية البلدية، وبدورها تنقسم إلى قسمين :

✓ أملاك عقارية غير منتجة للمداخيل: مثل

- المدارس الابتدائية؛
- قاعات العلاج؛
- دور الشباب؛
- المكتبات البلدية؛
- المعالم التاريخية؛
- الحدائق والمساحات الخضراء...الخ.

✓ أملاك غير مبنية (مشاريع): مثل شبكات الطرق البلدية، شبكات الانارة العمومية، ..الخ.

- تسيير واستغلال أملاك البلدية

### 5-3 مراحل تفويض مرفق عام

- وضع دفتر شروط نموذجي لتفويض المرفق العام: من الضروري وضع دفتر شروط نموذجي يلحق بالمرسوم التنفيذي ويراعي مبدأ الاستمرارية و المساواة و قابلية التكيف والتطور وشكل التفويض (امتياز - إيجار - وكالة محفزة - تسيير)
- الإعلان: تحديد ضرورة و كيفية الإعلان عن المناقصة أو المزايدة لتفويض المرفق العام.
- الإشهار: لتفويض مرفق عام ما يجب الإعلان عليه على أكبر نطاق على المستوى المحلي أو الوطني و في الجرائد اليومية الوطنية و كذلك في النشرة الرسمية للمتعامل العمومي.
- لجنة فتح الأظرفة والتقييم: ضرورة تنصيب لجان فتح و تقييم العروض في الجماعات المحلية خاصة بتفويض المرفق العام و يجب أن تكون من مهامها الأساسية ما يلي:

أ- اعداد قائمة المترشحين

ب- تقديم رأيها للسلطة المفوضة

ج- إخضاع كل مشروع ملحق للإتفاقية للرأي المسبق لهذه اللجنة كلما كانت الزيادة في المبلغ الإجمالي أكثر من 05 %

- الإتفاقية: يجب اعداد اتفاقية نموذجية لتفويض المرفق العام تلحق بالمرسوم التنفيذي بحيث تضمن عند تنفيذها مبدأ: الاستمرارية و المساواة و قابلية التكيف وتطور المرفق العام بحيث تكون مرجع للمتعامل العمومي المتدخل(السلطة المفوضة - المفوض له)
- تحديد مدة الإهلاك : تحديد مدد الإهلاك في المرسوم التنفيذي على شكل جدول تصاعدي حسب القيمة المالية للإنفاق على المرفق العام تكون من اقتراح مختصين تقنيين وماليين.

- التقرير السنوي: الزام المفوض له مهما كانت صيغة التعاقد بتقديم في آخر كل سنة التقرير التقني و التقرير المالي عن حصيلة تسييره الى السلطة المفوضة.

الشكل رقم 01: نموذج لإجراءات طريقة تفويض سوق بلدية بوراشد (إيجار):



المصدر: من اعداد الباحث بناء على معطيات مكتب الصفقات لبلدية بوراشد

#### 4-5 تقييم ناتج التفويض للسنوات 2010 - 2015

إن البلدية تحصل على حصة من إيرادات تفويض مرافقها العامة التابعة لها لتمويل ميزانيتها تستفيد منها على مدار السنة، وهذا ما نلاحظه من خلال هذا الجدول .

أولاً: إيرادات تفويض المرافق العامة. ( بلدية بوراشد)

جدول رقم 01 : إيرادات المرافق المفوضة للبلدية 2010-2015 .

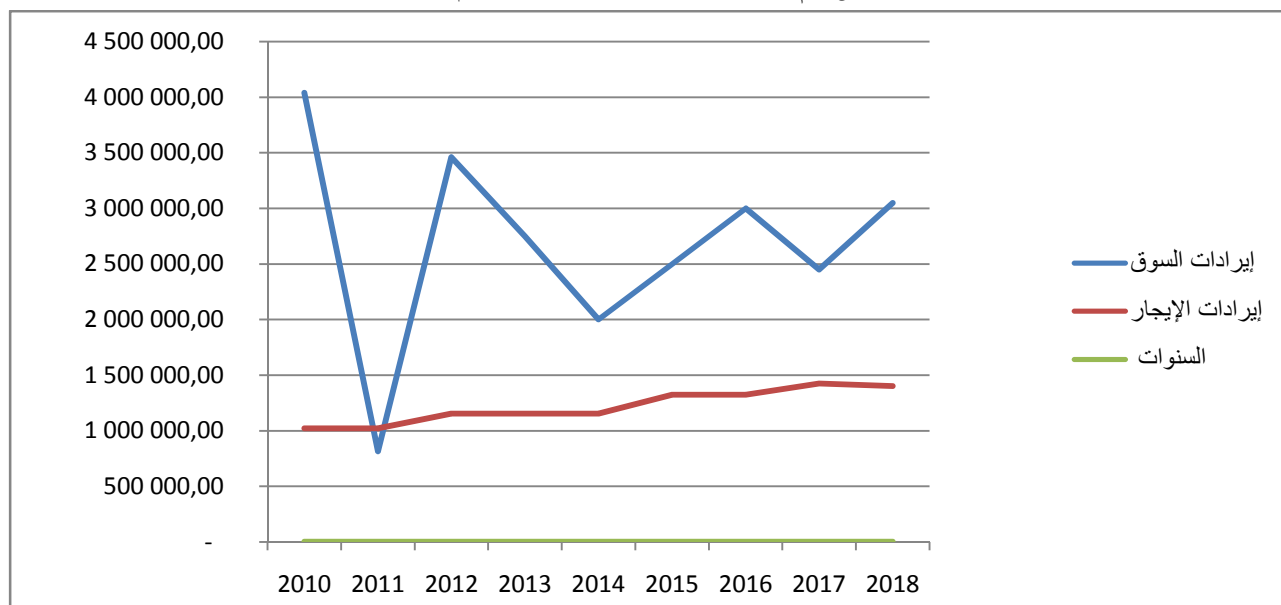
السنوات	إيرادات الإيجار	إيرادات السوق	مجموع إيرادات	نسبة مداخيل السوق البلدي
2010	1 023 156,00	4 040 000,00	5 063 156,00	79,79%
2011	1 023 156,00	813 929,33	1 837 085,33	44,31%
2012	1 155 156,00	3 460 000,00	4 615 156,00	74,97%
2013	1 155 156,00	2 750 000,00	3 905 156,00	70,42%
2014	1 155 156,00	2 000 000,00	3 155 156,00	63,39%
2015	1 323 115,68	2 500 000,00	3 823 115,68	65,39%
2016	1 325 600,00	3 000 000,00	4 325 600,00	69,35%
2017	1 425 000,0	2 450 000,00	3 875 000,00	63,23%

## دور التسيير المفوض في تحسين مداخيل الجماعات المحلية

68,50%	4 452 560,00	3 050 000,00	1 402 560,00	2018
--------	--------------	--------------	--------------	------

المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على ميزانية البلدية

الشكل رقم 02: تطور إيرادات تفويض المرفق العام لبلدية بوراشد



المصدر: من إعداد الباحث بناء على الجدول رقم 01

جدول رقم 02: مداخيل السوق البلدي لبلدية بوراشد خلال الفترة (2009، 2018)

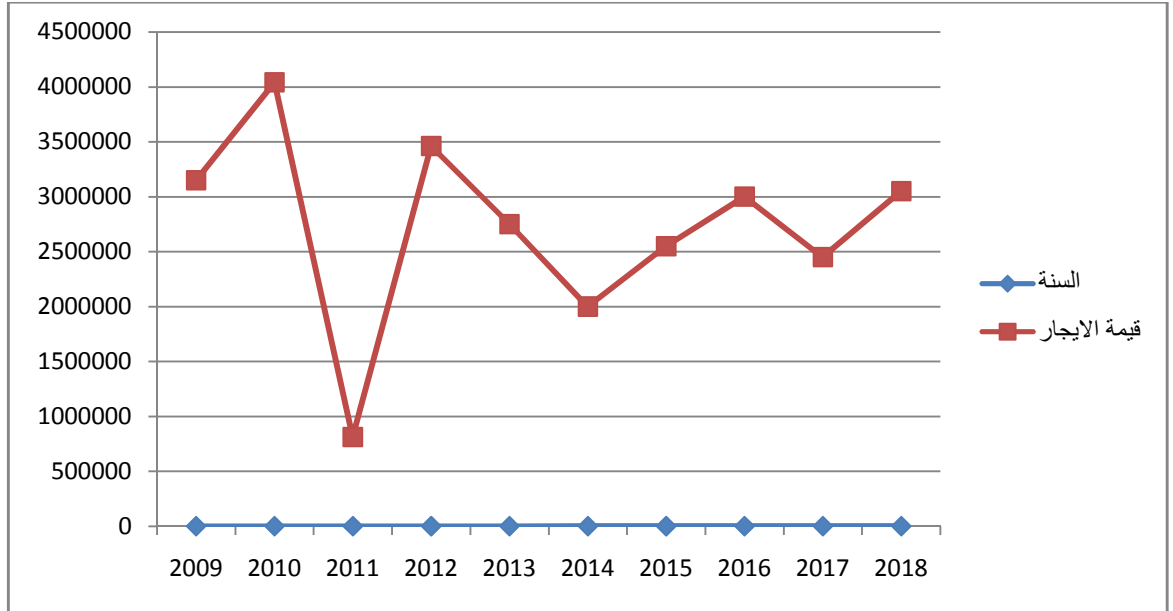
الرقم	السنة	قيمة الأيجار (دج)	طريقة التسيير
01	2009	3 150 000,00	إيجار
02	2010	4 040 000,00	إيجار
03	2011	813 929,33	تسيير مباشر
04	2012	3 460 000,00	إيجار
05	2013	2 750 000,00	إيجار
06	2014	2 000 000,00	إيجار
07	2015	2 550 000,00	إيجار
08	2016	3 000 000,00	إيجار
09	2017	2 450 000,00	إيجار
10	2018	3 050 000,00	إيجار
		27 263 929,33	المجموع

المصدر: بلدية بوراشد - مصلحة تسيير الممتلكات

من خلال الشكل رقم 01 نلاحظ أن مداخيل السوق الأسبوعي لبلدية بوراشد من سنة 2009 إلى غاية سنة 2018 قد بلغت مبلغ 27.263.929.33 دج خلال فترة 10 سنوات بمعدل سنوي يقدر بـ 2.726.392.93 دج. حيث سجل أدنى إيراد سنة 2011 بمبلغ 813.929.33 دج بعد أن بلغت في السنة التي قبلها (2010) مبلغ 4.040.000 دج وهو أعلى إيراد خلال فترة الدراسة لتعود إيرادات السوق البلدي بعد سنة 2011 للارتفاع حيث قدرت سنة 2012 بمبلغ 3 460 000,00 دج. كما شهدت بعدها استقرارا نسبيا لتتراوح بين 2 مليون دج و 3 مليون دج. وما تجدر الإشارة إليه أن سنة 2011 هي الاستثناء الوحيد في

الانخفاض الكبير في إيرادات السوق البلدي لبلدية بوراشد وهي السنة الوحيدة التي عرفت طريقة التسيير المباشر من طرف البلدية لهذا السوق نظرا لعدم تمكنها من تفويض تسييره للخواص عن طريق الايجار أما باقي سنوات الدراسة فعرفت طريق التسيير بالتفويض في شكل ايجار لمدة سنة واحدة عن طريق المزايدة العلنية. وفيما يلي مخطط بياني يوضح تغير مداخيل السوق خلال هذه الفترة:

الشكل رقم 03: مداخيل السوق البلدي لبلدية بوراشد خلال الفترة (2009، 2018)



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على الحسابات الادارية لبلدية بوراشد للفترة 2009-2018

ما يلاحظ من خلال المنحنى أعلاه أن سنة 2011 سجلت أدنى مدخول سنوي خلال فترة 2009-2018 بمبلغ 813 929,33 دج وهي السنة الوحيدة التي عرفت تسييرا مباشرا للسوق البلدي. كما أن البلدية في هذه السنة استعملت موظفيها وعمالها لضمان التسيير العادي لهذا السوق حيث أنها شغلت 6 عمال ( 3 عمال نظافة و 3 عمال من صنف قابض والجدول أدناه يبين حجم النفقات الناتجة عن تسيير السوق البلدي لسنة 2011:

الجدول رقم 03: مداخيل و نفقات السوق البلدي لبلدية بوراشد لسنة 2011

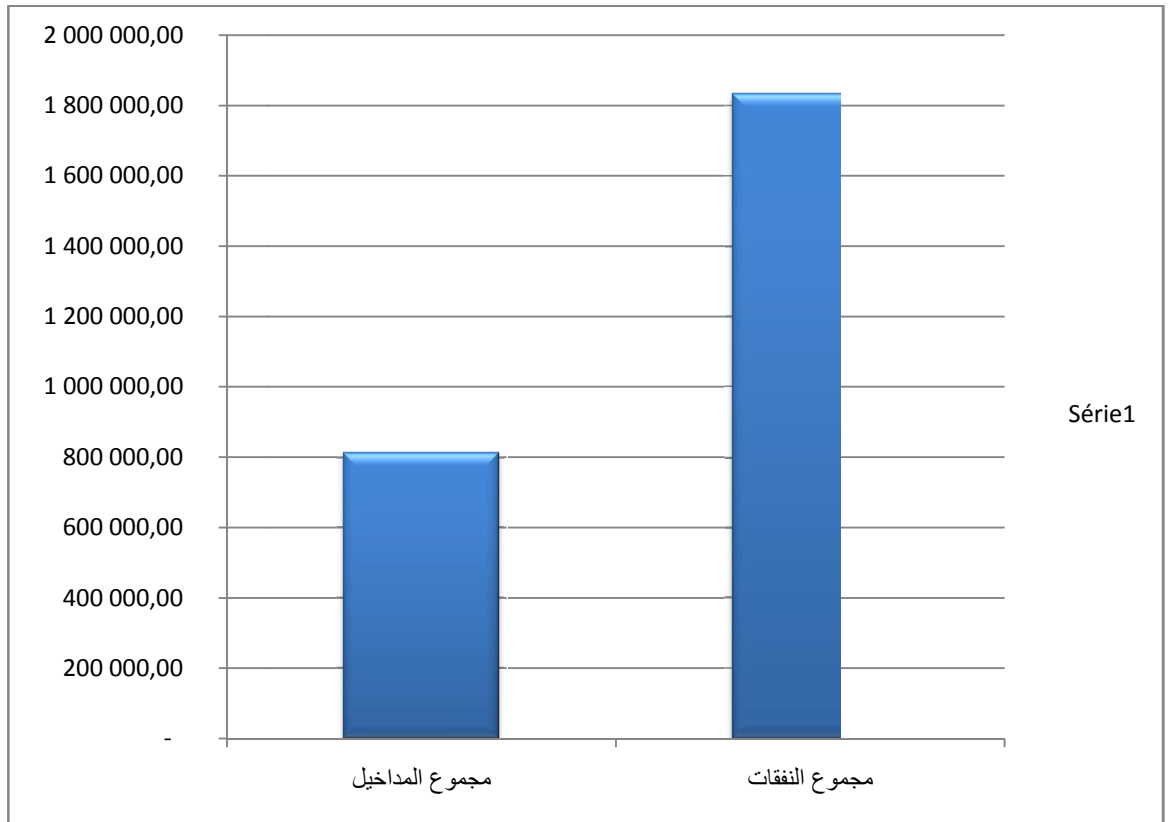
الرتب السنوي دج	الراتب الشهري دج	العدد	العمال
811 094,40	22 530,40	3	عمال نظافة
1 023 138,00	28 420,50	3	قابض
1 834 232,40	مجموع النفقات		
813 929,33	مجموع المداخيل		
- 1 020 303,07	الإيرادات الحقيقية		

المصدر: بلدية بوراشد - مصلحة تسيير الممتلكات ومصلحة تسيير نفقات المستخدمين

من خلال الجدول رقم 02 نلاحظ أن البلدية في سنة 2011 ونظرا لعدم تمكنها من تفويض تسيير السوق البلدي للخواص لجأت الى أسلوب التسيير المباشر عن طريق موظفيها وعمالها حيث سخرت لذلك 03 عمل نظافة و 03 عمال من أجل تحصيل حقوق الدخول الى هذا السوق للتجار والموالين عن طريق تعريفات يتم تحديدها بمداولة للمجلس الشعبي البلدي. ان تسخير هؤلاء العمال يترتب عليه نفقات تتمثل أساسا في رواتبهم الشهرية ونفقاتهم الاجتماعية من ضمان اجتماعي وضريبة على الدخل حيث قدرت في هذه السنة

(2011) بمبلغ 1.834.232.40 دج في حين أن مداخيل السوق البلدي لهذه السنة قدرت بـ 813.929.33 دج ويمكن تمثيل ذلك من خلال الشكل أدناه:

الشكل رقم 04: مداخيل ونفقات السوق البلدي لبلدية بوراشد لسنة 2011



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على الحساب الاداري لبلدية بوراشد لسنة 2011

من خلال الشكل رقم 02 نلاحظ أن النفقات الاجمالية لتسيير السوق البلدي فاقت الايرادات الاجمالية لهذا السوق بفارق قدر بـ 1.020.303.07 دج وهو ما يمثل عجزا اضافيا يضاف الى ميزانية البلدية. ومن خلال ذلك يتضح جليا لنا دور تفويض هذا المرفق العام للخواص وهو ما يحقق أرباحا صافيا لميزانية بلدية بوراشد عكس التسيير المباشر الذي يحرم البلدية من هذه المداخيل من جهة ومن جهة أخرى فإن يخلف زيادة في النفقات الاجمالية التي هي في غنى عنها.

#### 6- الخاتمة:

- من خلال هذه الدراسة التي تمحورت حول دور التسيير المفوض في تحسين مداخيل الجماعات المحلية البلدية في الجزائر دراسة حالة السوق البلدي لبلدية بوراشد خلال الفترة الممتدة من 2009 الى غاية 2018 توصلنا إلى النتائج التالية:
- تفويض المرفق العام يخفف من الضغوط المالية التي يجب على الدولة تحملها إزاء جماعاتها والإقليمية وذلك عن طريق خلق موارد مستقلة عن خزينة الدولة لهاته الجماعات المحلية مع إمكانية تحقيق فوائض مالية لتدعيم خزينة الدولة.
  - تفويض المرفق العام يقصد به نقل اختصاص سلطة ومسؤولية الدولة أو أي شخص عام للقطاع الخاص، لإدارة واستغلال مرفق عام لفترة محددة ولتحقيق مصلحة عامة.

- تم الالتفات الى نوع خاص من طرق تسيير المرافق العمومية؛ ألا وهو "تفويض المرفق العام"، هذا الأخير الذي تم التشريع له ولأول مرة في الجزائر عن طريق المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16/09/2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام. في انتظار صدور المرسوم التنفيذي الخاص به.
  - إنقطة استغلال بعض القطاعات لتكنولوجيات الإعلام والاتصال حال دون تحقيق الأهداف المرجوة في مجال عصبة المرافق العامة وبالتالي ضعف مردوديتها.
- وانطلاقا من النتائج المتوصل إليها يمكن الخروج بمجموعة من التوصيات لتعلنا النحو التالي:
- 1- تحديث إجراءات نظام الرقابة على المفوض له من طرف المؤسسة المفوضة وجعلها أكثر فعالية.
  - 2- تعزيز الجانب القانوني لعقود القطاع العام خاصة المتعلقة بالصفقات العمومية وسد الثغرات وأبواب التلاعب للحفاظ على المكتسبات وتعزيزها.
  - 3- استكمال تدعيم الترسنة التشريعية والقانونية لمثل هكذا أساليب تسيير، لتبيان حقوق وواجبات كل طرف، وغلق الباب أمام التلاعب والفساد.
  - 4- ضمان مبادئ الجمعيات المحلية القائمة على ضمانات الخدمات العمومية للمتفعين، بالموازاة مع تفويض المرفق العام.
  - 5- إضفاء طابع مشاركة من قبل المواطنين بشكل إيجابي للوصول إلى تدعيم الثقة بين الإدارة والمواطن في مجال المرفق العمومي الجوّاري
  - 6- إن التحوّل والتغيير المستمرين للمجتمع وتطور حاجياتهم من جهة، وعدم تحيين القوانين وصدور نصوص تطبيقية لها من جهة أخرى، أثر على الأداء الأمثل للمرافق العمومية الجوّارية.

- أحمد سلام، العقود الإدارية و عقد البوت، مكتبة دار النهضة العربي، القاهرة، 2003 .
- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990
- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري ط1، منشورات لباد، الجزائر، 2006
- عبد الله حداد، الوجيز في قانون المرافق العمومية الكبرى، منشورات عكاظ، الرباط، 2001
- عوابدي ر ع. القانون الإداري - النشاط الإداري، الجزء الثاني. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2002
- رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004
- محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي و الاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعي، الجزائر، 1973.
- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، الاسكندرية، 2005
- نادية ضريفي. (2012). المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الامتياز، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر، 2012
- نصرالزوروعبدالوهابرجب، مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس، الجزائر، 2021
- أمال بوقاسم، تأهيل المرفق العام و تحديات إصلاح الخدمة في الجزائر (2013-2016)، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر3، الجزائر، 2018
- نوفان العقيل العجارمة، عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية وتطبيقاته في نظام القانون الاردني. مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، مجلة دراسات عن عمادة البحث العلمي في الجامعة الأردنية، 2013
- نادية ضريفي، المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن. الملتقى الدولي الأول "المرفق العمومي في الجزائر و رهاناته كأداة لخدمة المواطن -دراسة قانونية و عملية -"، 13 و14 ماي 2015، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، الجزائر
- حسين أوكال، تفويض المرفق العمومي كأسلوب جديد لتسيير خدمة التموين بمياه الشرب في الجزائر، الملتقى الدولي الأول "المرفق العمومي في الجزائر و رهاناته كأداة لخدمة المواطن -دراسة قانونية و عملية -"، 13 و14 ماي 2015، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، الجزائر
- Braconnier, S. (2003). *droit des services publics*. Paris: presse universitaire de France.

- Finioui, M. (2004). La problématique de la gouvernance dans le management public : cas de Tunisie et du Maroc. *Revue marocaine d'audit et de développement*.