



مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية
تخصص : تسيير المالية العامة

الشراكة العمومية الخاصة و دورها في تفعيل خدمات النظافة العامة
دراسة حالة احدى بلديات ولاية تلمسان-

تحت إشراف الأستاذ الدكتور :
السيد باركة محمد الزين

من إعداد الطالبة :
بن صاولة صراح

تم مناقشة هذه المذكرة تحت إشراف أعضاء لجنة المناقشة :

رئيسا	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر	د. شعيب بغداد
مشرفا	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	أ.د. باركة محمد الزين
ممتحنا	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر	د. بوهنة علي
ممتحنا	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر	د. بدي نصر الدين

التشكرات

أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من:

■ الأستاذ المشرف الدكتور بركة محمد على كل المساعدات

المقدمة و على كرم فضله و عظيم جهده.

■ أساتذتي اللذين ساهموا في تكويني و سهروا على

تعليمي.

■ إلى كل من ساهم من قريب أو بعيد في إنجاز هذا العمل.

■ و في الأول و الأخير إلى رب العالمين الذي وفقني لهذا

الانجاز و أنار دربي في الحياة, و رعاني بلطفه و جود

كرمه.

الإهداء

إلى الوالدين الكريمين أعز ما أملك في الوجود.

إلى كل الأهل، الأحباب و الأصدقاء.

إلى كل هؤلاء....

أهدى هذا العمل المتواضع , راجيا من الله

القبول.

مقدمة عامة :

إن مصطلح القطاع العام يستخدم للدلالة على النشاطات الاقتصادية القائمة على أساس ملكية الدولة لرأس المال والمنتجات، في حين أن القطاع الخاص يشمل الأنشطة الاقتصادية القائمة على الملكية الخاصة سواء كانت ملكية فردية أم ملكية جماعية.

إن معظم النشاطات الاقتصادية للدولة تميل نحو التركيز على تشييد البنى التحتية ، تقديم الخدمات الاجتماعية ، وإنتاج السلع والخدمات الضرورية. فصارت الدولة هي الطرف الذي يتولى إنفاق أعظم جزء من الموارد المالية وبعبارة أخرى صارت الدولة هي المحدد الأكبر للنشاط الاقتصادي و الصانع الأول لهيكل الاقتصاد الوطني، إضافة إلى أن إنتاج القطاع العام أصبح يشكل الجزء الأعظم من مجمل الناتج القومي الوطني. و في هذا الإطار يتحمل القطاع الحكومي في الجزائر عبء العديد من الخدمات العمومية و من بينها تقديم خدمات النظافة بجميع مراحلها ومستوياتها. و تؤكد الدراسات في هذا المجال على أن مستقبل هذه الخدمة العمومية في جميع الدول ينبغي أن يبني على مبدأ المشاركة و التعاون بين القطاعين في الإدارة والتمويل و هذا راجع إلى أن الزيادة السكانية التي ستشهدها كل الدول خلال السنوات القادمة ستؤدي بالضرورة إلى زيادة الطلب على خدمات النظافة العامة من جهة، و من جهة أخرى أن القطاع العام لم يعد له القدرة على تمويل و تحسين جودة و فعالية خدمات النظافة العامة. و لهذا لا بد من اللجوء إلى القطاع الخاص للاستفادة من خبراته و إمكانياته على التمويل. و بالتالي لا بد أن يؤخذ بمبدأ المشاركة لنقل الخبرات بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص وهذا لا يعني أن تتخلى الدولة عن مسؤولياتها و إنما تترك و تفتح المجال أمام الخواص للوصول إلى تحقيق أهداف التنمية المنشودة.

تواجه معظم الدول على اختلاف اقتصادياتها ونظمها الاجتماعية مشكلة تزايد نفقات خدمات النظافة العامة نتيجة للتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والصحية، مما أدى إلى تزايد الطلب الاجتماعي على النظافة. ولذا أصبح هذا القطاع يستأثر بجزء لا يستهان به من الإنفاق الحكومي الجاري لمعظم الدول،

وتتساوى في ذلك الدول المتقدمة و المتخلفة؛ و بهذا صار ينظر إلى تمويل خدمات النظافة العامة على أنه مشكل يواجه كثيرا من الدول ومن الصعوبة الاستمرار في تحمل كامل تكاليفه من طرف الدولة بشكل يضمن تقديم الخدمات بنوعية و فاعلية وبشكل يسمح بتحقيق التنمية الشاملة لهذا القطاع . كما تشير الدراسات إلى أن من أهم المشاكل القائمة التي تواجه النظم الخاصة بالنظافة العامة اليوم هو عدم القدرة على تأمين النفقات المالية اللازمة لتوفير هذه الخدمة العمومية والتوسع فيها فضلا عن تطويرها وتحسين جودتها .

وفي الجزائر تعتبر قضية تقديم خدمات النظافة العامة من القضايا الملحة نظرا للعديد من العوامل التي تؤثر على زيادة الإنفاق على هذا المجال سواء كانت هذه العوامل ذات الصلة به بشكل مباشر مثل النمو الديمغرافي السريع أو الخطط الرامية إلى توسيع وتجويد خدمات النظافة العامة، أو عوامل خارجية مثل نقص المخصصات المالية وعدم قدرتها على الوفاء بمتطلبات أنشطة النظافة بحيث أصبح البحث عن خبرات متجددة و معارف مكتسبة إضافة إلى موارد تمويلية تدعم الإنفاق الحكومي على النظافة العامة مطلبا و خيارا استراتيجيا.

إن القطاع العام يتعرض للعديد من الأزمات والمشاكل تنبع في جوهرها من ضعف الاستراتيجيات وغموض في الأهداف وعدم الاكتراث بتوظيف المعرفة وتحسين مستوى الأداء في العمل. و بما أن مجال خدمات النظافة العامة يعتبر قطاع استراتيجي يتعلق مباشرة بصحة المواطن و بما أن الدولة أصبحت لوحدها غير قادرة على تسيير هذه المصلحة العامة و على إرضاء المواطن فقد قررت إشراك القطاع الخاص في التسيير مع بقاء الملكية لها.

➤ و انطلاقا مما سبق يمكن صياغة الإشكالية التالية :

إلى أي مدى قد تساهم الشراكة العمومية الخاصة في تفعيل و زيادة كفاءة خدمات النظافة العامة ؟

و في هذا الإطار يمكن طرح التساؤلات التالية:

أ. ما واقع إسهام القطاع الخاص في تقديم خدمات النظافة العامة في الجزائر و في الدول المتقدمة؟

ب. ما المجالات المتعلقة بخدمات النظافة العامة التي يمكن للقطاع الخاص الإسهام في تقديمها و

تحسين نوعيتها؟

ت. ما العقبات التي تحول دون إسهام القطاع الخاص في تقديم خدمات النظافة العامة من وجهة نظر

مسؤولي مصالح النظافة على مستوى البلديات؟

ث. ما المقترحات لتنمية إسهام القطاع الخاص في تقديم خدمات النظافة العامة من وجهة نظر

مسؤولي مصالح النظافة على مستوى البلديات؟

و لأجل تحليل الموضوع انطلقنا من فرضيتين :

أولهما : الرغبة في الحصول على خدمات أفضل و بكفاءة أعلى ، تدفع الحكومات بشكل متزايد إلى تبني

شراكة مع القطاع الخاص لتقديم هذه الخدمة العمومية.

ثانيهما : محدودية الموارد المالية البشرية والتكنولوجية التي لدى القطاع أدت إلى اعتبار أن الشراكة

خيارا استراتيجيا فاعلا و قادرا على تنمية هذه الخدمة العمومية .

تحديد إطار البحث :

• الحدود الموضوعية :

يتحمل القطاع الحكومي في الجزائر عبء تقديم خدمات النظافة بجميع مراحلها ومستوياتها و في

هذا المجال يتحدد إطار بحثنا في هذه المذكرة على التعرف على واقع ومجالات ومعوقات إسهام

القطاع الخاص في مجال تقديم خدمات النظافة العامة و مدى انعكاساته على تحسين و تفعيل جودة

هذه الخدمة العمومية إضافة إلى كيفية إمكان تنمية هذا الإسهام في الجزائر. غير أنه و من نافلة

العادة ارتأينا تقديم بعض التعاريف و المفاهيم المتعلقة بالشراكة العمومية الخاصة و بهذه الخدمة و

كل ذلك لحصر مجال البحث في إطاره العام.

الحدود المكانية :

شملت هذه الدراسة مسؤولي مصالح النظافة في عينة البلديتين موضوع الدراسة المتواجدين في ولاية تلمسان و المتمثلتين في "بلدية شتوان" و "بلدية الكيفان"، وعلى عينة عشوائية مكونة من مواطنين تابعين إلى هاتين البلديتين.

• الحدود الزمانية:

شمل البحث دراسة السنوات الممتدة من 2007 إلى غاية 2011.

• دوافع اختيار الموضوع:

- ندرة الدراسات العربية التي تناولت إسهام القطاع الخاص في تقديم خدمات النظافة العامة و إن لم نقل انعدامها فيما يتعلق الأمر بدراسة حالة الجزائر.

• أهمية الموضوع:

تكتسب هذه الدراسة أهميتها من خلال بروز خدمات النظافة العامة في العالم كقضية مهمة وأساسية لا بد من توفيرها وتحسين جودتها وتطويرها، خاصة و أنه قد يصل الأمر في بعض البلدان إلى أن يصبح تمويل هذه الخدمة العمومية أزمة حقيقية قد تنعكس مباشرة على المواطنين بسبب عدم قدرة الدولة على تقديم خدمة عمومية بالجودة و النوعية المطلوبة بسبب قلة الموارد المالية و عليه لا بد من تضافر الجهود بين القطاعين و عدم الاعتماد على الدولة كمصدر وحيد أساسي ورئيسي لتمويله ودعم برامجه، ولذلك يمكن تحديد أهمية الدراسة فيما يأتي:

- تزايد الاهتمام العالمي حول تقديم خدمات النظافة العامة اعتمادا على مبدأ المشاركة و عدم تحميل الدولة كامل النفقات.

- تزايد النفقات العمومية و المخصصة سنويا لهذا القطاع.

• الهدف من الموضوع:

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على:

- أهمية الشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات النظافة العامة في الجزائر.

• تجربة ألمانيا في مجال تقديم خدمات النظافة العامة بصفقتها من الدول المتطورة و الرائدة في هذا المجال.

• واقع إسهام القطاع الخاص في تقديم خدمات النظافة العامة في ولاية تلمسان عن طريق دراسة حالة بلديتين من بلديات الولاية.

منهج البحث و الأدوات المستخدمة :

لقد قمنا بتقسيم المذكرة إلى ثلاث فصول في الفصلين الأولين اعتمدنا فيه أسلوب السرد الوصفي للتعريف بالإطار العام للشراكة العمومية الخاصة و كذا بخدمات النظافة العامة و خصصنا الفصل الثالث لتحليل واقع الوضعية الحالية للشراكة في مجال خدمات النظافة العمومية و من تم إيجاد الطرق الكفيلة لتجاوز التحديات التي تواجهها و الحلول المقترحة للخروج من هذه المشاكل التي تعاني منها مختلف مصالح النظافة.

خطة البحث :

لقد اعتمدنا في تحليلنا لهذا الموضوع على الخطة التالية :

خصصنا الفصل الأول للإطار العام للمرفق العام و الشراكة العمومية الخاصة.

الفصل الثاني للشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات النظافة العامة.

و أنهينا المذكرة بالفصل الثالث حيث تطرقنا للإطار التطبيقي للشراكة العمومية الخاصة في مجال

خدمات النظافة العامة في ولاية تلمسان.

مقدمة.

المبحث الأول: ماهية المرفق العام.

المطلب الأول: تعريف المرفق العام.

الفرع الأول: الاتجاه الشكلي.

الفرع الثاني: الاتجاه الموضوعي.

الفرع الثالث: الاتجاه المختلط.

المطلب الثاني: المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة.

الفرع الأول: مبدأ سير المرفق العام بانتظام و إيراد.

الفرع الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة.

الفرع الثالث: مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل و التغيير.

المطلب الثالث: أنواع المرافق العامة.

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

الفرع الثاني: أنواع المرافق العامة من حيث مدى الوجوب و الاختيار في إنشائها.

الفرع الثالث: أنواع المرافق العامة من حيث امتدادها الإقليمي.

المطلب الرابع: أركان و عناصر المرفق العام.

الفرع الأول: المرفق العام مشروع عام.

الفرع الثاني: المرفق العام هو مشروع ذو نفع عام.

الفرع الثالث: المرفق العام مشروع مرتبط بالدولة و الإدارة العامة.

الفرع الرابع: خضوع المرفق العام لنظام قانوني خاص و استثنائي.

المبحث الثاني: طرق إدارة المرافق العامة.

المطلب الأول: الإدارة المباشرة.

المطلب الثاني: المؤسسة العامة.

المطلب الثالث: عقد الامتياز.

الفرع الأول: انعقاد عقد الامتياز و انتهائه.

الفرع الثاني: آثار عقود الامتياز.

الفرع الثالث: تقييم عقد الامتياز.

المطلب الرابع: شركة الاقتصاد المختلط.

المطلب الخامس: أسلوب الامتياز في التشريع الجزائري

المبحث الثالث: ماهية الشراكة العمومية الخاصة.

المطلب الأول: تعريف الشراكة العمومية الخاصة.

المطلب الثاني: أشكال الشراكة العمومية الخاصة.

الفرع الأول: الشراكة التعاقدية.

- أولاً: عقد الخدمة.

- ثانياً: عقد التسيير.

- ثالثاً: عقد التأجير.

- رابعاً: عقود الامتياز.

الفرع الثاني: الشراكة التعاونية.

المطلب الثالث: النموذج العام لتأطير العلاقة بين القطاعين العام و الخاص.

المطلب الرابع: معوقات تطبيق الشراكة بين القطاعين العام و الخاص.

المطلب الخامس: ايجابيات الشراكة العمومية الخاصة.

المطلب السادس: شروط الشراكة الناجحة.

المطلب السابع: مبررات الشراكة العمومية الخاصة.

المطلب الثامن: أهمية الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص.

المطلب التاسع: الشراكة العمومية الخاصة كآلية للتنمية.

خلاصة الفصل.

مقدمة:

تستوجب الشراكة العمومية الخاصة تشارك ثلاث أعوان لهم قدرات مختلفة و أهداف متنوعة، و المتمثلين في الدولة، المؤسسة الخاصة و المستهلك. يتمثل دور الدولة في إنشاء و ضمان أداء الخدمة العمومية، إلا أن هذا لا يعني قيام الحكومة بنفسها بإنتاج و تقديم هاته الخدمات. و في هذا الإطار تستطيع الدولة اللجوء إلى الشراكة كحل لتقديم خدمة عمومية بجودة عالية و بالتالي إرضاء المواطنين خاصة و أن الخواص يتميزون بالفعالية، القدرة على الإبداع و المرونة و بالتالي الإنتاج بنوعية أفضل و سعر أقل.

إن المرفق العام هو النشاط الذي تتولاه الدولة بنفسها أو يتولاه فرد عادي تحت توجيهها ورقابتها و إشرافها، بهدف إشباع حاجة عامة و تحقيق الصالح العام. إن الهدف الوحيد الذي تسعى الإدارة العامة إلى تحقيقه من إنشاء المرفق العام هو تلبية الرغبات العامة و من ثم تحقيق المصلحة العامة. و لهذا لا بد من وجود مبادئ أساسية عامة تحكمها لضمان تحقيق الهدف الذي وجدت هذه المرافق من أجله، و يمكن التعبير عن هذه المبادئ بالنظام العام الأساسي للمرافق العامة. تنوع طرق إدارة هذه الأخيرة بحسب طبيعة أنواعها المختلفة.

و تضع الدولة نصب عينها اعتبارات متعددة: سياسية اجتماعية، اقتصادية و غيرها، و ذلك عند اختيار طريقة إدارة أي مرفق عام. إن التسيير المباشر يعتبر كأقدم وسيلة، تقوم الدولة أو الجماعات المحلية من خلاله بعملية الإدارة باستخدام أموالها و مواردها البشرية. إلا أنه من الملاحظ أن التسيير المباشر قد أثقل كاهل الميزانية العامة، بسبب تزايد و ارتفاع حجم النفقات، و بالتالي أثبت عجزه باعتماده الدائم على الخزينة العامة، و نظرا لهذه النقائص تم البدء في التفكير في طرق جديدة لتسيير المصالح العامة، حيث تضمن حق السلطات العامة في المراقبة و الإشراف مع حفظ و ضمان حق المتعاملين الخواص في تحقيق الأرباح، و يكون هذا في إطار الشراكة العمومية الخاصة.

و من خلال ما سبق و للتعريف أكثر بمفهوم المرافق العامة و الشراكة العمومية الخاصة،

سنتناول بالدراسة و التحليل النقاط الأساسية التالية:

- ماهية المرافق العامة.
- طرق إدارة المرافق العامة.
- ماهية الشراكة العمومية الخاصة.

المبحث الأول: ماهية المرافق العامة

ينظر الأفراد للإدارة العامة بشكل خاص، و للدولة بشكل عام، بأنها الجهة المعنية بإشباع حاجاتهم العامة و تلبية رغباتهم و متطلبات حياتهم و تقوم الإدارة العامة بذلك من خلال المرافق العامة المتنوعة. و من هنا يمكن القول أن المرافق العامة هي سبب وجود الإدارة العامة. فهذه الأخيرة منحت امتيازات السلطة العامة كي تضمن سير هذه المرافق على أكمل وجه، و تقدم خدماتها بأفضل صورة ممكنة و بمستوى عال من الجودة.

تحدد ماهية المرفق العام من خلال تعريفه و توضيح عناصره، و هذا ما سأطرق إليه فيما يلي:

المطلب الأول: تعريف المرافق العامة.

لقد ثار خلاف فقهي حول تعريف المرفق العام. و مرد هذا الخلاف هو اختلاف الزاوية التي ينظر منها كل فريق إلى المرافق العامة. و بالتالي فالاختلاف راجع إلى ثلاث اتجاهات: شكلي، موضوعي و مختلط.

الفرع الأول: الاتجاه الشكلي

ينظر أنصار هذا الاتجاه إلى المرفق العام من ناحية الشكل أو الجهة التي تتولى إدارته. فهناك من يرى أن المرفق العام يقصد به قيام الإدارة بإشباع حاجات ذات نفع عام. و هناك من يعرفه على أنه المنظمة أو الهيئة التي تقوم بالنشاط المرفقي. ينصرف المدلول العضوي للمرفق العام بنظر آخرين على أنه الهيئة أو المنظمة أو الجهاز الذي يرتبط بالإدارة ارتباطاً عضوياً و يزاوول النشاط المرفقي العام أي أنه منظمة عامة تتمتع بسلطة و اختصاص، تستهدف إشباع حاجات و خدمات عامة بصورة منتظمة و دائمة. و خلاصة القول أن أنصار الاتجاه العضوي أو الشكلي يركزون في تعريفهم للمرفق العام، على الجهة أو الهيئة القائمة على إشباع الحاجات العامة، إلا أنه لا يمكن التسليم بوجهات النظر السابقة التي تجعل العنصر العضوي محور المرفق العام، و بناء على ذلك توجه الفقه نحو المدلول الموضوعي أو المادي للمرفق العام.¹

الفرع الثاني: الاتجاه الموضوعي ينطلق أنصار هذا الاتجاه في تعريفهم للمرفق العام من عنصر النشاط نفسه، الذي ينطوي على النفع العام و إشباع الحاجات العامة وعلى هذا الأساس فإن المرفق العام هو عبارة عن نشاط ينظمه و يتولاه و يشرف عليه الدولة بحيث أنه يوجد مرفق عام كلما اعتقدت السلطات²

¹ - Gilles J. Guglielmi, Geneviève Koubi -Droit du service public -p : 63

² - د.إعاد علي حمود القيسي- الوجيز في القانون الإداري- دار وائل للنشر-عمان- الطبعة الأولى- 1998- ص : 155.

المختصة بأن نشاط ما يجب أن لا يقوم به الأفراد أو أنهم لا يستطيعون القيام به على الوجه المطلوب. و في هذا الإطار فإن المرفق العام هو النشاط الذي تباشره السلطة العامة بقصد الوفاء بحاجة ذات نفع عام و هكذا نجد أن أنصار الاتجاه الموضوعي ينطلقون في تعريفهم للمرفق العام من طبيعة النشاط الهادف إلى إشباع حاجات عامة وتحقيق النفع العام. و بذلك يكون المرفق العام هو كل نشاط إداري يستهدف إشباع حاجة عامة تحقق المصلحة العامة.¹

و بناء على ما تقدم، نجد أن تعريف المرفق العام يختلف تبعاً لاختلاف الزاوية التي ينظر منها له. فإذا أخذنا بالاتجاه الشكلي نجد أنه يقصد بالمرفق العام الهيئة أو الجهة الإدارية التي تعمل على إشباع الحاجات العامة. و إذا ما أخذنا بالاتجاه الموضوعي نجد أنه يقصد به النشاط الذي تباشره السلطات الإدارية و التي تسعى من خلاله إلى تحقيق نفع عام و إشباع حاجات عامة.

الفرع الثالث: الاتجاه المختلط

يجمع هذا الاتجاه بين الاتجاهين السابقين الشكلي و الموضوعي، على أساس أن المرفق العام يقوم على مجموعة من العناصر، مستمد بعضها من الرابطة العضوية بين المشروع و الإدارة، و مستمد بعضها الآخر من مضمون النشاط الذي يمارسه المشروع، و لا يكفي الاعتماد على أحد هذين العنصرين دون الآخر لتحديد المدلول الصحيح للمرفق العام. و في هذا الإطار يتم تعريفه على أنه مشروع تتولاه الإدارة لإشباع الحاجات العامة للأفراد بهدف تحقيق النفع العام. أيضاً يمكن تعريفه على أنه مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته و تنظيمه بصورة مباشرة أو غير مباشرة بهدف تلبية حاجات عامة. و من خلال ما سبق، إن المرفق العام هو كل نشاط تضطلع به الإدارة بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحت إشرافها و توجيهها بقصد إشباع الحاجات العامة و تقديم الخدمات العامة للجمهور.

أهمية التفرقة بين الاتجاهين الشكلي و الموضوعي في تعريف المرفق العام:

لابد من الإشارة إلى أنه لا تظهر أهمية التفرقة بين الاتجاهين الشكلي و الموضوعي في تعريف المرفق العام، إلا في الحالات التي تكون فيها الهيئة التي تمارس النشاط المرفقي هيئة خاصة، مثل الشركات الحاملة للامتياز التي تعهد إليها السلطة العامة بإدارة أحد المرافق العامة مثل مرفق الكهرباء أو المياه، إذ في هذه الحالات نكون أمام مرفق عام من الناحية الموضوعية فقط و هو النشاط المرفقي و لا تعتبر الهيئة التي تزاوله مرفق عام من الناحية الشكلية لأنها هيئة خاصة. أما إذ كانت الهيئة التي تدير²

¹ - د.إعداد علي حمود القيسي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص: 156.

² - د. خالد خليل الطاهر - القانون الإداري - دراسة مقارنة - دار المسيرة للنشر و التوزيع - عمان - الطبعة الأولى - 1997 - ص: 27.

النشاط المرفقي هيئة عامة ففي هذه الحالة يتعلق الأمر بمرفق عام من الناحية الشكلية (الهيئة) و الموضوعية (النشاط)، و هنا تختلف أهمية التفرقة بين نوعي المرافق الشكلية أو العضوية و المادية أو الموضوعية.¹

المطلب الثاني: المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة.

تسعى الدولة من خلال إنشاء المرافق العامة إلى إشباع حاجات الأفراد بهدف تحقيق الصالح العام. و بما أن الخدمات التي تقدمها المرافق العامة تمس الأفراد بشكل كبير فإن من الضروري أن تخضع في إدارتها لقدر من القواعد الأساسية، تمليها الاعتبارات العملية والعدالة الاجتماعية. و تعرف هذه القواعد بقانون المرافق العامة، و تتمثل في المبادئ الثلاثة التالية:

- مبدأ سير المرفق العام بانتظام و اطراد.
- مبدأ المساواة أمام المرافق العامة.
- مبدأ قابلية المرافق العامة للتعديل و التغيير.

الفرع الأول: مبدأ سير المرفق العام بانتظام و اطراد

بما أن هدف المرافق العامة هو إشباع الحاجات العامة للأفراد من خلال ما تقدمه من خدمات و ما تقوم به من أنشطة، و بالتالي فالأفراد يطمنون لأن كثيرا من شؤونهم وأمورهم و حاجاتهم اليومية تدبر من خلال المرافق العامة. و لهذا فالأفراد لا يتخذون احتياطات مثلا لتزويد أنفسهم بالماء الصالح للشرب أو الكهرباء نظرا لاعتمادهم على مرفق تزويد المياه و الكهرباء. و في هذه الحالة لنا أن نتصور مدى الارتباك و الضرر الذي يلحق بالأفراد و بالدولة عموما إذا ما تعطلت هذه المرافق العامة أو أي منها، و لو لمدة قصيرة. و لذلك نجد أن الفقهاء يجمعون على أن أهم القواعد الأساسية التي تحكم المرافق العامة هي ضرورة تسيرها بانتظام و اطراد دون انقطاع. بحيث يجد المنتفع من الخدمة التي يقدمها المرفق العامة متاحة في الزمان و المكان المتعارف عليه لأدائها، و من هنا قيل أن هذا المبدأ يشكل شريان المرفق العام و بالرغم من عدم النص عليه صراحة في التشريعات إلا أن الفقه و القضاء يسلموه بوجوده كقاعدة قانونية نظرا لما يترتب على هذا المبدأ من نتائج هامة.

الفرع الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة²

¹ - د. خالد خليل الطاهر-القانون الإداري-دراسة مقارنة-مرجع سبق ذكره- ص: 27.
² - د. حمدي القبيلات- "القانون الإداري الجزء الأول" -- كلية الحقوق-دار وائل للنشر-الطبعة الأولى- عمان-السنة : 2008 - ص: 297.

يرتبط بمبدأ المساواة مبدأ حياد المرافق العامة بقيام تشغيلها على أساس المصلحة العامة وحدها، أي دون إعطاء أي اعتبار للاتجاهات السياسية أو المصالح الخاصة. فالمساواة أمام المرافق العامة لا تعني المساواة المطلقة، أي تلك التي يجوز فيها لأي فرد في الجماعة أن يستفيد من المرفق العام بدون قيد أو شرط و إنما تعني المساواة بين أولئك الذين تتوفر فيهم شروط الانتفاع من المرفق العام، و التي تحددها القوانين و الأنظمة الخاصة بالمرفق، مثلا كاجتياز اختبار معين للدخول إلى الجامعة أو للحصول على وظيفة، أو دفع مبلغ معين. فمن أجل تطبيق قاعدة المساواة بين المنتفعين من المرافق العامة يجب أن يكون هؤلاء في المراكز نفسها و في الظروف نفسها أيضا. و معنى ذلك أنه لا يؤثر على قاعدة المساواة فيما لو اختلف المبلغ أو الرسم أو السعر المطلوب و الذي يجب على المنتفع دفعه للانتفاع من المرفق العام إذا كان ذلك بسبب اختلاف المكان أو اختلاف الغرض من الانتفاع، أو اختلاف نوع الخدمة المطلوبة. فمثال الحالة الأولى أن يتقاضى المرفق العام لتوريد الماء أو الغاز سعرا أعلى من سكان الضواحي البعيدة مقارنة بسكان المدينة، و مثال الحالة الثانية أن يكون ثمن مياه الشرب غير ثمن المياه المخصصة لسقي الحدائق و مثال الحالة الثالثة أن يتقاضى المرفق العام للنقل مثلا أجرا أعلى من ركاب الدرجة الأولى بالنسبة لركاب الدرجة الثانية.

كما تؤكد محكمة العدل العليا على ما سبق بقولها: " لقد استقر الفقه و القضاء على أن المقصود بمبدأ المساواة أمام القانون هو عدم التمييز بين أفراد الطائفة الواحدة إذا تماثلت مراكزهم القانونية و ليس المساواة بين طائفة من الأفراد كطائفة الموظفين و بين طائفة أخرى غيرها كطائفة الطلاب." و من أهم تطبيقات مبدأ المساواة أمام المرافق العامة ما يلي:

المساواة أمام المرافق العامة في المزايا : إن الأصل هو أن تقدم خدمات المرفق العام للمنتفعين منها، الذين تتوافر فيهم شروط الانتفاع بالتساوي. فالكل يستفيد من خدمات مرافق المياه و الكهرباء، إذا استوفى الشروط اللازمة لذلك و دفع الرسوم المطلوبة. فعلى الإدارة أن تتعامل مع المنتفعين من خدمات المرافق العامة الذين تتماثل مراكزهم القانونية على قدم من المساواة دون أي تمييز.

المساواة أمام المرافق العامة في الأعباء و التكاليف

إن الأصل هو أن تستوفي الإدارة من المنتفعين بخدمات المرافق العامة ذات الرسوم أو الأثمان طالما كانت مراكزهم القانونية متساوية، و كذلك الأمر نفسه في تحمل الأعباء الضريبية. و لكن في حال اختلاف المراكز القانونية قد تتفاوت الأعباء و التكاليف، فمثلا تختلف رسوم و أثمان المياه و الكهرباء بحسب ما إذا كانت لغايات استعمال المساكن أو لغايات الصناعة أو للتجارة و الخدمات.¹

¹ - د. حمدي قبيبات-القانون الإداري "الجزء الأول"- مرجع سبق ذكره- ص: 309-310.

و لا تخرج من مبدأ المساواة إعفاء بعض الفئات من الرسوم، أو تمييزها بالخدمة الاعتبارات خاصة، كما هو الحال بالنسبة لذوي الاحتياجات الخاصة.

الفرع الثالث: مبدأ قابلية المرفق العام و للتعديل و التغيير

تعمل الإدارة العامة من خلال المرافق العامة على إشباع الحاجات العامة للأفراد، حيث أن تقديم هذه الخدمات بكفاءة و فاعلية يتطلب من إدارة هذه المرافق أن تواكب كل التغييرات في عالم الإدارة و التقدم العلمي. فليس من المصلحة العامة أن تبقى المرافق العامة تقدم خدماتها بالطرق التقليدية التي بدأت بها أو أن تحافظ على تنظيمها القانوني كما هو. بل على العكس، يجب على الإدارة العامة أن تكون متجددة و متطورة لتواكب كل جديد في مختلف العلوم و المجالات. و من هنا يأتي حق الجهة القائمة على إدارة المرفق العام أن تدخل في تنظيمه و أسلوب تشغيله و علاقته مع المستفيدين، كل ما من شأنه الإسهام في رفع و تحسين المرفق العام و خدماته.

و من تطبيقات هذا المبدأ حق الإدارة في تعديل القواعد التي تحكم عمل هذا المرفق، كأن تعدل في شروط الانتفاع أو في مقدار الرسوم أو آلية تقديم الخدمة، فمثلا قد يقوم أحد المرافق بتعديل شروط تقديمه للخدمة بحيث تصبح عبر شبكة الانترنت بدلا من الطريقة التقليدية المتمثلة في الورق و عبر مكاتب المرفق. و ينطبق هذا المبدأ على كافة طرق إدارة المرافق العامة سواء المباشرة أو الغير المباشرة. فالدولة لا تستطيع أن تتخلى عن مرفق عام بمجرد منح امتيازه لشركة خاصة، فالامتياز هو أسلوب لإدارة المرفق إدارة غير مباشرة وليس تخليا عنه، فالدولة ستتدخل حتما لتفرض على حامل الامتياز عند اللزوم أداة أكبر من المنصوص عليه في عقد الامتياز و ذلك باعتبارها صاحبة السلطة العامة. إن الهدف النهائي لكل ذلك هو ضمان التنفيذ العادي لخدمات المرفق العام مهما كان ما اتفق عليه في عقد الامتياز. ولهذا قرر مجلس الدولة الفرنسي مبدأ قابلية العقد الخاص بامتياز المرافق العامة للتعديل بهدف ضمان السير العادي لها لمصلحة الجمهور.

إن سلطة الإدارة على التعديل يحكمها قيدان هما:

- أن يكون هناك مبرر للتعديل، أي أن يحدث تغيير بالظروف التي كانت قائمة وقت إبرام العقد الإداري مثلا، أدت إلى تغيير بعض شروطه تحقيقا للصالح العام.
- أن يسري مفعول التعديل بأثر مستقبلي و ليس بأثر رجعي

و بالتالي بما أن إدارة المرافق العامة و تنظيمها تحدد في ضوء الظروف القائمة آنذاك، وبما أن هذه الظروف تتطور و تتغير بصورة دائمة فإنه يجب أيضا تطوير المرفق العام سواء من حيث أسلوب¹

¹ - د. حمدي قبيلات- القانون الإداري "الجزء الأول"-مرجع سب ذكره- ص: 312.

إدارته حتى يمكن له مواكبة الحاجات المستجدة تحقيقا للصالح العام و بالتالي يحق للإدارة أن تتدخل في أي وقت لتعدل من قواعد سير المرافق العامة بإرادتها المنفردة بما تراه يتماشى مع الصالح العام، و أن يكون لها في ذلك سلطة تقديرية واسعة، دون أن يكون لأي فرد الادعاء بحق مكتسب له في استمرار نظام معين.¹

المطلب الثالث: أنواع المرافق العامة.

تتنوع و تنقسم المرافق العامة إلى عدة تقسيمات و أنواع، وفقا للناحية التي ينظر منها إلى هذه المرافق. فهكذا يمكن تقسيم هذه الأخيرة من حيث طبيعة و موضوع نشاطها إلى مرافق عامة إدارية و مرافق عامة اجتماعية، مرافق عامة اقتصادية و مرافق عامة مهنية أو نقابية. كما يمكن تقسيمها على أساس إقليمي إلى مرافق عامة مركزية وطنية و مرافق عامة محلية، أو أيضا يمكن تقسيم المرافق من حيث وجوب إنشائها أو عدم وجوب إنشائها إلى مرافق عامة إجبارية و مرافق عامة اختيارية.

الفرع الأول: أنواع المرافق العامة على أساس معيار طبيعة نشاطها

تنقسم المرافق العامة وفقا لطبيعتها و طبيعة نشاطها إلى مرافق عامة إدارية و مرافق عامة اجتماعية، مرافق عامة اقتصادية و مرافق عامة مهنية و نقابية، وسأقوم بالإشارة إلى كل نوع من هذه الأنواع وفقا لهذا التقسيم كما يلي:

Les services publics Administratifs

أولاً: المرافق العامة الإدارية

المرافق العامة الإدارية هي المرافق العامة الذي تمارس نشاطا إداريا بحثا يدخل في صميم الوظيفة الإدارية. ان هذا النشاط الإداري يختلف اختلافا جذريا وجوهريا في طبيعته عن النشاط الخاص للأفراد، الأمر الذي يستوجب و يحتم خضوع هذه المرافق العامة الإدارية لنظام قانوني خاص و استثنائي و هو نظام القانون الإداري الذي يختلف في قواعده عن قواعد القانون الخاص اختلافا كبيرا، و المرافق العامة الإدارية هي عبارة عن مرافق تقليدية و من أمثلتها نجد مرفق الصحة العامة، مرفق التعليم، العدالة.

Les services publics sociaux

ثانياً: المرافق العامة الاجتماعية

وهي مجموعة المرافق العامة التي تمارس نشاطا عاما اجتماعيا، و التي تهدف إلى تحقيق أهداف عامة اجتماعية تشبع حاجات عامة اجتماعية. و من أمثلتها هناك مرفق الحماية الاجتماعية في الدولة، و يخضع هذا النوع من المرافق إلى خليط من قواعد القانون الإداري و قواعد القانون الخاص.²

¹ - د. حمدي قبيلات-القانون الإداري "الجزء الأول"-مرجع سبق ذكره- ص: 313.

² - د. عمار بوضياف- الوجيز في القانون الإداري- دار ربحانة-الجزائر- ص: 160-161.

ثالثا: المرافق العامة الاقتصادية

Les services publics économiques

وهي مجموعة المرافق العامة التي تمارس و تزاول نشاطا اقتصاديا بهدف تحقيق أهداف اقتصادية لإشباع حاجات عامة اقتصادية، صناعية، تجارية، مالية، زراعية أو تعاونية. تخضع هذه المرافق العامة الاقتصادية لمزيج من قواعد القانون العام الإداري و قواعد القانون الخاص. و من أمثلتها نجد مرافق النقل البري و البحري و الجوي، مرفق النقل بواسطة السكك الحديدية، و المحلات التجارية العامة الكبرى.

رابعا: المرافق العامة المهنية أو النقابية

و هي المرافق العامة التي تزاول نشاطا مهنيا و نقابيا، تهدف إلى تنظيم المهن الرئيسية في الدولة و من أمثلة المرافق العامة المهنية نجد مرافق التنظيم المهني كنقابة المحامين و نقابة الأطباء و الصيدالة، نقابة المهندسين و نقابة المعلمين.

الفرع الثاني: أنواع المرافق العامة من حيث مدى الوجوب و الاختيار في إنشائها.

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

فالمرافق العامة الاختيارية هي تلك التي تلتزم السلطات العامة المختصة في الدولة في إنشائها وجوبا مثلا مرفق الدفاع الوطني، مرفق القضاء و مرفق الصحة العامة أما المرافق العامة الاختيارية فهي تلك المرافق التي تتمتع السلطات العامة بسلطة تقديرية و حرية التصرف من حيث إنشائها أو عدم إنشائها.

الفرع الثالث: أنواع المرافق العامة من حيث امتدادها الإقليمي.

تنقسم المرافق العامة من هذه الزاوية إلى مرافق عامة وطنية و مرافق أخرى محلية.

أولا: المرافق الوطنية

و هي مجموع المرافق التي يمتد نشاطها ليشمل جميع إقليم الدولة، ومثالها مرافق الدفاع، الأمن، البريد و القضاء و نظرا لأهمية هذا النوع من المرافق فإن إدارتها تلحق بالدولة.

ثانيا: المرافق الإقليمية

و هي المرافق التي يقتصر نشاطها في جزء من إقليم الدولة كالولاية أو البلدية، وينتفع من خدمات هذا المرفق سكان الإقليم. كما تتولى السلطات المحلية أمر تسييره والإشراف عليه لأنها أقدر من الدولة في

ذلك.¹

¹ - د. عمار بوضياف- الوجيز في القانون الإداري- مرجع سبق ذكره- ص:171.

و تجدر الإشارة إلى أن المرافق الوطنية و المحلية ليست منفصلة انفصلا تماما، بل كثيرا ما يحدث بينهما التعامل فيما يتعلق بتوجيه مقتضيات المصلحة العامة و بما يحقق النفع لجمهور المنتفعين.¹

المطلب الرابع: أركان عناصر المرفق العام

للمرفق العام أربعة عناصر و أركان تزيد في تعريفه و تميزه عن غيره من المنظمات و الأجهزة و المؤسسات الإدارية العامة و الخاصة على حد السواء، و هذه الأركان و العناصر تتمثل في أن المرفق العام هو مشروع ذو نفع عام و أنه مرتبط بالدولة و الإدارة العامة. أي أنه يخضع لسلطة الإدارة انشاء و تنظيمًا و إشرافًا و رقابة. كما أن المرفق العام يخضع لنظام قانوني خاص و استثنائي.

الفرع الأول: المرفق العام مشروع عام

المرفق العام هو مشروع عام، و المشروع هو عبارة عن نشاط منظم و متناسق تمارسه مجموعة بشرية قيادية و توجيهية و إدارية و تنفيذية، بوسائل مادية، فنية و قانونية لتحقيق غرض محدد.

الفرع الثاني: إن المرفق العام هو مشروع ذو نفع عام

إن الهدف الأساسي لوجود المرفق العام هو تحقيق مصلحة عامة أو نفع عام عن طريق إشباع الحاجات العامة المادية و المعنوية الآنية و المستقبلية لأفراد المجتمع. و ذلك في نطاق السياسة العامة المرسومة و المحددة في موثيق و مصادر النظام القانوني الساري المفعول في الدولة. فالمرفق العام يعمل بانتظام و اطراد لتوفير الخدمات، السلع و المواد اللازمة لإشباع الحاجات العامة مثل الخدمات الصحية و التعليمية. و بالتالي فإن هدف تحقيق المصلحة العامة هو ركن و عنصر أساسي من أركان و عناصر المرفق العام.

الفرع الثالث: المرفق العام مشروع مرتبط بالدولة و الإدارة العامة

لا يكفي لاكتساب صفة المرفق العام أن يكون المشروع يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة، بل لابد إضافة إلى ذلك أن يكون المشروع مرتبط ارتباطا عضويا و وظيفيا بالدولة و الإدارة العامة. و هذه الفكرة هي أمر منطقي باعتبار أن المرفق العام هو أداة الدولة لتحقيق وظيفة المصلحة العامة عن طريق إشباع الحاجات العمومية في الدولة بانتظام و بكفاية، و في نطاق مبدأ تكافؤ الفرص. و معنى ارتباط المرفق العام هو خضوعه للسلطات العامة المختصة في الدولة انشاء و تنظيمًا و تسييرا و إدارة و رقابة. فالمرفق العام يخضع للسلطات العامة التشريعية، التنفيذية و الإدارية من حيث الإنشاء التنظيم، الإدارة التسيير²

¹ - د. عمار بوضياف - "الوجيز في القانون الإداري" - مرجع سبق ذكره، ص: 171.

² - د. عمار عوابدي - "القانون الإداري" الجزء الثاني "النشاط الإداري" - ديوان المطبوعات الجامعية - الطبعة الثالثة - الجزائر.

الرقابة و الإشراف، هذا ما يزيد في تحديد المرفق العام و تميزه عن المشاريع الأخرى الخاصة فارتباط المرفق العام بالدولة هو ركن و عنصر جوهري لوجوده و تميزه.

الفرع الرابع: خضوع المرفق العام لنظام قانوني خاص و استثنائي

تعتبر عملية خضوع المرفق العام لنظام قانوني خاص و استثنائي و غير مألوف في مجال النظم القانونية للمشاريع و المنظمات الخاصة، من حيث الإنشاء، التنظيم التسيير الرقابة و التوجيه و من حيث الإلغاء و فض النزاعات، تعتبر هذه العملية ركن و عنصر أساسي و جوهري من أركان و عناصر المرفق العام. و المقصود بالنظام القانوني الخاص و الاستثنائي الذي يحكم المرفق العام هو مجموعة الأحكام، القواعد و المبادئ القانونية التي تختلف اختلافا جذريا عن قواعد القانون الخاص بصفة عامة و عن قواعد النظام القانوني الذي يحكم المشاريع الخاصة بصفة خاصة. مادامت فكرة المرفق العام هي وسيلة و أداة لتحقيق أغراض المصلحة العامة، فإنه لا بد أن تخضع لنظام قانوني خاص و استثنائي ليتلائم و ينطبق عليه في إنشائه تنظيمه و تسييره و الرقابة عليه.¹

المبحث الثاني: طرق إدارة المرافق العامة.

تدار المرافق العامة بطرق مختلفة حسب طبيعة كل مرفق و ظروفه، و بحسب طبيعة الحاجة العامة التي يقوم بإشباعها. إلا أن لجوء الإدارة إلى طريقة معينة من هذه الطرق لا يعني تخليها عن المرفق العام بشكل كامل، بل يبقى للحكومة السلطة العليا في إدارة أي مرفق عام. و من أهم طرق إدارة المرافق العامة نجد:

- الإدارة المباشرة.
- المؤسسة العامة.
- عقد الامتياز.
- الاقتصاد المختلط.

و في هذا المبحث سنناقش كل واحدة منها على النحو التالي:²

¹ - د. عمار عوادي، القانون الإداري: الجزء الثاني، النشاط الإداري، مرجع سبق ذكره، ص: 61.

² - les service publics- Pontier Jean Marie – Hachette line -1996-p :147.

Régie directeالمطلب الأول: الإدارة المباشرة "الاستغلال المباشر"

يقصد بهذه الطريقة أن تقوم الدولة بنفسها أو إحدى الجماعات المحلية، بإدارة المرفق العام مستعينة في ذلك بأموالها و موظفيها، و مستخدمة في ذلك وسائل القانون العام. أي أن تتولى الدولة بنفسها إدارة المرفق العام سواء كانت مركزية أو غير مركزية بواسطة موظفيها و أموالها و تحت مسؤوليتها و بالاستعانة بوسائل القانون الإداري. و تحرص الدولة على إتباع هذا الأسلوب من الإدارة في بعض المرافق العامة لعدة اعتبارات، كأهمية و خطورة هذه الأخيرة و تأثيرها على حياة الأفراد. فمنها ما هو ذو طبيعة سياسية يتعلق بكيان الدولة و أمن مواطنيها بحيث لا يمكن تركه لمبادرات الأفراد مهما كانت إمكانياتهم المادية. و منها ما هو ذو طبيعة فنية بعجز الخواص عن تنظيمها و إدارتها على نحو عام، أو لا يجد جدوى في إدارته نظرا لانعدام الأرباح. و تتمثل هذه الحالات في المرافق العامة الإدارية التقليدية كمرفق الدفاع، الأمن، و غيرها.

و لا يقتصر هذا الأسلوب على المرافق العامة الإدارية فقط و إن كان أكثر استخداما فيها من غيرها. بل يمكن اللجوء إليه في المرافق العامة الاقتصادية، إذ أن كثير من الدول قد استخدمت هذا الأسلوب في الإدارة في مرافق عامة اقتصادية كالسكك الحديدية مثلا قبل أن تتحول إلى أسلوب المؤسسة العامة في إدارتها. و في حال إدارة المرافق العامة الاقتصادية بهذه الطريقة فإنها تخضع لقواعد القانون الإداري التي تحكم المرافق العامة الإدارية، فلا تستقل بميزانية خاصة مستقلة و إنما تضاف إيراداتها إلى واردات الدولة. و لا يمكنها أن تحتفظ بالفائض لنفسها. كما أنها تخضع للإشراف و الرقابة المباشرة من قبل السلطات المركزية، و بذلك تتبعها في سياستها العامة و برامجها دون أن يكون لها خصوصية في هذا المجال.

إلا أنه قد تم توجيه بعض الانتقادات لهذا النوع من أساليب إدارة المرافق العامة، لاسيما إذا ما تم استخدامه في إدارة المرافق الاقتصادية. و أهم هذه الانتقادات ما يلي:

- الإدارة مقيدة بإتباع القوانين والأنظمة و التعليمات.
 - يؤدي إلى اعتبار البيروقراطية في هذه المرافق، حيث يلزم الموظفين بإتباع الأساليب و الإجراءات الحكومية الروتينية، و بالتالي يحول بينهم و بين الابتكار و الإبداع والتجديد.
 - تخضع هذه المرافق للإجراءات المالية الحكومية في الإنفاق، و التي تتسم عادة بالتعقيد و شدة الرقابة، مما يحول بين هذه المرافق و بين التطور و التقدم.
- و أمام هذه الانتقادات الموجهة للإدارة المباشرة، تم التوجه إلى طرق أخرى في إدارة المرافق العامة.¹

¹ - د. عمار بوضياف- "الوجيز في القانون الإداري-مرجع سبق ذكره- ص: 186.

المطلب الثاني: المؤسسة العامة

l'Etablissement public

تعرف المؤسسة العامة بأنها، أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة. وذلك حينما يمنح مرفق عام متخصص بمزاولة نشاط معين و محدد، الشخصية المعنوية بغية ضمان استقلاله المالي و الإداري. في حين يمكن تعريفها على أنها مرفق عام يتمتع بشخصية معنوية مستقلة، و بالتالي فإن المؤسسة العامة ما هي إلا أسلوب من أساليب إدارة المرفق العام يمتاز بعدد من الخصائص يجعله متميزا عن أساليب إدارة المرافق العامة الأخرى. إن هذا الأسلوب يشبه الإدارة المباشرة في أن التسيير يتم في الحالتين من قبل الأشخاص العامة. إلا أن الفارق بينهما أن الإدارة المباشرة تعني التسيير المباشر للمرفق من قبل الشخص العام، بينما المؤسسة العامة تعني ذلك المرفق العام الذي يمنح له الشخصية المعنوية، فيكون له بموجبها قدر من الاستقلالية إزاء الشخص العام، الذي يرتبط به برابطة الخضوع لرقابته. وهكذا نجد أن المؤسسة العامة ما هي إلا الشق الآخر للامركزية الإدارية و هي للامركزية المرفقية. فهي من الأشخاص الإدارية المرفقية و المتخصصة في إشباع حاجات عامة معينة.¹

الفرع الأول: تقييم أسلوب المؤسسة العامة.

إن إتباع أسلوب المؤسسة العامة في إدارة المرافق العامة له عدد من المزايا و لكن في المقابل يمتاز ببعض المساوئ.

أولاً: مزايا المؤسسة العامة.

- تخفيف العبء عن كاهل الإدارة العامة المركزية نظرا لاستقلال المؤسسات العامة بإدارة شؤونها بنفسها.
- إبعاد المرافق العامة عن التأثيرات السياسية من قبل السلطات العليا.
- تخصص المؤسسات العامة في أنشطة محددة و توظيف المتخصصين و الفنيين فيها تساعد على رفع كفاءة المرافق العامة.
- يساعد الاستقلال المالي للمؤسسة العامة على توظيف أموالها بشكل أمثل يناسب غايتها و تطور أدائها، و يشجع على التميز بالأداء نظرا لاحتفاظها بفائض موازاناتها العامة.
- يساعد الاستقلال الإداري للمؤسسات العامة على تحررها من الروتين الحكومي والإجراءات المعقدة، و جعلها تتبع أساليب و إجراءات تشبيهه و مماثلة لتلك المتبعة في القطاع الخاص.²

¹ - د. إعاد علي حمود قيسي- الوجيز في القانون الإداري- دار وائل للنشر- الطبعة الأولى- السنة: 1998-ص: 182.

² - د. حميد قبيلات- القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص: 322.

ثانيا: مساوي المؤسسات العامة

- تعدد المؤسسات العامة و استقلالها المالي يؤدي إلى وجود صعوبة في الرقابة على موازنتها و معرفة أوضاعها المالية و هو ما قد يشجعها على التبذير في الإنفاق.
- قد يشجع استقلال المؤسسات العامة في إدارتها على إساءة استعمال سلطاتهم، وإلحاق أضرار جسيمة بالمرافق العامة التي يديرها.

إلا أنه لتخفيف حدة المساوي و التغلب على معظمها يحرص المشرع عادة على إخضاع المؤسسات العامة للصياغة الإدارية بحيث تلحق كل مؤسسة عامة بوزارة أو جهة مركزية ترتبط بها برابطة الوصاية الإدارية، تراعي و تشرف على أعمالها وفقا لأحكام القانون ويتحقق ذلك من خلال اشتراك ممثلين عن السلطات المركزية في مجلس إدارة هذه المؤسسات. هذا إضافة إلى خضوعها لرقابة الأجهزة المركزية لمفاوضة مثل مجلس المحاسبة.¹

المطلب الثالث: عقد الامتياز "التزام المرافق العامة" la concession des services publics

إن الامتياز هو عقد إداري، يتولى بمقتضاه أحد أشخاص القانون الخاص عادة فردا أو شركة تشغيل أحد هذه المرافق العامة لمدة محددة على مسؤوليته و بواسطة عماله و أمواله مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من المرفق أو مقابل مبلغ معين تدفعه الإدارة. و تمتاز هذه الطريقة من طرق إدارة المرفق العام عن أسلوب الإدارة المباشرة و المؤسسة العامة، في أنه في الحالتين الأخيرتين يتولى الإدارة أشخاص القانون العام. أي أن من يدير المرفق العام شخص من أشخاص القانون العام. في حين أنه في عقد الامتياز من يتولى الإدارة هو شخص من أشخاص القانون الخاص، و لكن يخضع لأشراف و رقابة أحد أشخاص القانون العام في حدود معينة و لهذا ينظر إلى عقد الامتياز على أنه عقد إداري تسوده فكرتان قد يبدو بينهما بعض التعارض:

- الأولى: أن هذا العقد موضوعه إدارة مرفق عام بكل ما يترتب عنه وجود المرافق العامة من نتائج.
- الثانية: أن هذا المرفق تديره هيئة خاصة تسعى إلى تحقيق الربح و مراعاة مصلحتها الخاصة. و هاتان الفكرتان تحكمان كافة جوانب نظرية امتياز المرافق العامة.

إن نظام الامتياز يعمل به في المرافق العامة الاقتصادية أساسا، تلك المرافق التي يدفع المنتفع بها مقابلا لانتفاعه بخدماتها، فهذا الأسلوب لا يلاءم كقاعدة عامة المرافق العامة الإدارية أو المرافق التي تقدم خدماتها مجانا للجمهور بدون مقابل.²

¹ - د. حميد قبيلات: القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص: 322.

² - د. عمار بوضياف- الوجيز في القانون الإداري- مرجع سبق ذكره- ص: 189.190.

الفرع الأول: انعقاد عقد الامتياز و انتهائه

نظرا لأهمية مثل هذا النوع من العقود و خطورتها بسبب تعلقها باستغلال ثروات الدولة الطبيعية، أو بمساسها بمصلحة هامة للمواطنين، و احتكار تشغيل هذا المرفق من قبل المتعاقد مع الإدارة، تحيط الدساتير عادة إبرام مثل هذا النوع من العقود بإجراءات خاصة. أما عن نهاية الامتياز، فينتهي بنهاية المدة المحددة له، أو بسبب استحالة تنفيذ الالتزامات من طرف حامل الامتياز، أو بإنهائه من جانب الإدارة أو بواسطة القاضي كعقوبة لإخلال المتعاقد معها بشروط عقد الامتياز، و يطلق على ذلك إسقاط الامتياز أو الالتزام¹.

الفرع الثاني: آثار عقد الامتياز.

يترتب من عقد الامتياز آثار مختلفة على أطرافه و المستنفعين من خدمات المرفق العام محل الامتياز و فيما يلي أهم هذه الآثار المترتبة على كافة الأطراف:

أولاً: حقوق الإدارة مانحة الامتياز

بصرف النظر عن طريقة إدارة المرفق العام تبقى الإدارة هي المسؤولة الأولى و الأخيرة عن حسن سير المرافق العامة، و لذلك فإن منح امتياز إدارة أحد المرافق لأحد الأشخاص لا يعفى الإدارة من مسؤوليتها في ضمان حسن سيرها. و بناء على الملك الإدارة مانحة الامتياز طائفة من الحقوق مستمدة من طبيعة المرفق العام و هي حق الرقابة حق التعديل وحق الاسترداد.

• حق الرقابة:

تملك الإدارة بمقتضى هذا الحق إجبار المتعاقد معها حامل الامتياز على تنفيذ شروط عقد الامتياز من النواحي الإدارية المالية و الفنية و هذا الحق مفروض و إن لم ينص عليه في عقد الامتياز. فالإدارة الحق في التأكد من قيام المتعاقد بتشغيل المرفق العام وفق للأساليب الفنية المناسبة وبالآدوات و الوسائل الفنية الحديثة بما ينعكس على حسن تقديم هذا المرفق لخدمات العامة و كذلك تراقب الإدارة النواحي الإدارية من حيث إعداد العاملين ومؤهلاتهم، و كفاءة المرفق في تقديم الخدمة و قدرته على إشباع الحاجات العامة الخ. أما من الناحية المالية فتراقب التزام حامل الانجاز بالرسوم المتفق عليها في العقد، و تملك الإدارة حق فرض جزاءات على حامل الامتياز من أهمها الغرامات المالية و هي مبالغ محددة جزافاً في العقد كجزاء لإخلال المتعاقد بشروط أو أكثر من شروطه و إن لم يتحقق ضرار².

¹ - د. عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص: 189-190.

² - د. خالد خليل الظاهر-القانون الإداري - دراسة مقارنة - الجزء الثاني - دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة - عمان - السنة : 1997 - ص: 58.

و هي تختلف عن التعويض الذي يلزم المتعاقد بدفعه دون أن يكون محددًا في العقد لتضمين الضرر المترتب على إخلاله بالتزاماته.

• حق تعديل العقد:

انطلاقًا من مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل و التغيير، و عملاً بما استقر عليه القضاء الإداري، فإن الجهة المانحة للامتياز أن تعيد النظر بأسلوب لتنظيم إدارة المرافق العامة بما يتلاءم مع الظروف والمستجدات الطارئة بعد إبرام عقد الامتياز، وبما يحقق المصلحة العامة.

• حق استرداد المرفق العام قبل نهاية مدة العقد:

للسلطة الإدارية مانحة الالتزام إذا ما تبين لها لسبب أو آخر أن طريقة الامتياز لم تعد تتفق مع المصلحة العامة التي أنشئ من أجلها المرفق العام، أن تسترد المرفق لشرائه من المتعاقد معها، و تعويض عما يلحقه. من أضرار، و ليس لحامل الامتياز في هذه الحالة أن يحتج من قبل الإدارة بفكرة الحق المكتسب و لا بقاعدة القوى الملزمة للعقد، بل كل ما له من حق يتمثل في المطالبة بتعويضات.

ثانياً: حقوق حامل الامتياز

لا شك أن عند إبرام المتعاقد مع الإدارة لعقد الامتياز، سيكون هدفه الرئيسي هو تحقيق الربح و لذلك فإن حقوقه تدور حول هذا الأمر و هي كالتالي:

• الحق في اقتضاء الرسوم مقابل الانتفاع بالخدمة:

من الطبيعي أن يتقاضى حامل الامتياز رسوماً من قبل المنتفعين بخدمات المرفق العام الذي يديره بموجب عقد الامتياز. إن مقابل الخدمة لا يعد ثمنًا تسري عليه القواعد المدنية، و إنما هو رسم يخضع للأحكام الخاصة لكل دولة. لا يحق لحامل الامتياز تعديل الرسوم إلا باتفاقه مع الإدارة، كما قد يتدخل المشرع أحياناً و اضعا حد أقصى لنسبة الربح التي يحققها حامل الامتياز.

• الحق في الحصول على المزايا و المساعدات المالية المتفق عليها:

قد يتضمن عقد الامتياز، التزام الإدارة بمنح المتعاقد معها بعض المزايا المادية و القانونية الهامة، لمساعدته على تشغيل المرفق العام محل الامتياز. و مثال ذلك التزام الإدارة بتقديم قرض لحامل الامتياز أو منحه تسهيلات ائتمانية، أو تخصص بعض الأموال العامة لمشروعه. و إن لم تقم الإدارة بالوفاء بهذه الالتزامات تكون بذلك قد أخلت بالتزامها التعاقدية.

• الحق في حفظ التوازن المالي للمشروع:¹

¹ - د. خالد خليل الظاهر-القانون الإداري "دراسة مقارنة"- الجزء الثاني-مرجع سبق ذكره-ص: 59.

قد يترتب على استخدام الإدارة لسلطتها في تعديل العقد، إلحاق أضرار لحامل الامتياز نتيجة لتعديل قائمة الأسعار أو إضافة أعباء جديدة على حامل الامتياز لتغيير شروط تقديم الخدمة. و هو ما يؤدي إلى الإخلال بالتوازن المالي للعقد. ففي هذه الحالة يجب على الإدارة الالتزام بتعويض المتعاقد معها. إلا أن حصول المتعاقد على التعويض متعلق باستمراره بتشغيل المرفق العام و تقديم الخدمة بانتظام و اطراد.

ثالثا: حقوق المنتفعين من المرفق العام محل الامتياز

يتمتع المستفيدون من خدمات المرفق العام بحق الانتفاع منه، و حق مطالبة الإدارة بالتدخل لحماية مصالحهم.

• الحق بالانتفاع بخدمات المرفق:

لكل فرد تتوفر فيه شروط الانتفاع بخدمات المرفق، له أن ينتفع بها. سواء كان هذا الانتفاع بموجب عقود خاصة بين حامل الامتياز و بين المنتفعين، كما هو الحال في مرافق توريد المياه و الكهرباء. حيث يلتزم حامل الامتياز بتقديم الخدمة وفقا لهذه العقود.¹ و قد لا يرتبط المنتفع مع حامل الامتياز بعقد خاص و مع ذلك من حقه الانتفاع بخدمات المرفق العام، إذ استوفى شروط الانتفاع. و ذلك استنادا إلى النصوص التنظيمية في عقد الامتياز ذاته. و في كل الأحوال يجب على حامل الامتياز معاملة المنتفعين بالمساواة عملا بمبدأ المساواة أمام المرافق العامة.

• حق مطالبة الإدارة بالتدخل:

إذ أخل حامل الامتياز بشروط العقد، أو لم يقدم الخدمة وفقا لهذه الأخيرة، و لم ينفذ التزاماته، جاز للمنتفعين أن يتقدموا بطلب للإدارة للتدخل لإجباره على الوفاء بالتزاماته. وإذا ما رفضت الإدارة التدخل صراحة أو ضمنا، كان للمنتفعين الحق بالطعن بالإلغاء في قرار الرفض لمخالفته للقانون.

الفرع الثالث: تقييم عقد الامتياز

إن عقد الامتياز الذي يعتبر كطريقة من طرق إدارة المرفق العام، يمتاز بمزايا و عيوب يمكن تلخيصها في ما يلي:

أولاً: مزايا عقد الامتياز

- يحرر المرفق العام من الروتين الحكومي و البيروقراطية الإدارية، و يمكنه من الاستفادة من أساليب القانون الخاص في الإدارة.
- يخفف عن كاهل الإدارة عبئ تسيير و تشغيل بعض المرافق العامة، و المخاطر المالية المترتبة على ذلك.
- يبعد المرافق العامة عن التأثيرات السياسية و تدخلات السلطة العليا.²

¹ - د. خالد خليل الظاهر- القانون الإداري- مرجع سبق ذكره-ص، 59

² - د. عمار بوضياف- الوجيز في القانون الإداري- مرجع سبق ذكره- ص:193.

- إعادة امتلاك الإدارة للمرفق العام بعد نهاية مدة عقد الامتياز.

ثانياً: عيوب عقد الامتياز

- يرفع كلفة الخدمات التي تقدمها المرافق العامة نتيجة لإضافة هامش الربح لحامل الامتياز.
- قد يؤدي ضعف رقابة الحكومة على حامل الامتياز إلى سوء الخدمات التي يقدمها.
- إذا كان حامل الامتياز أجنبي قد يؤدي ذلك إلى التدخل في شؤون الدولة الداخلية خاصة إذا كان الامتياز يتعلق بمرافق ذات أهمية اقتصادية كبيرة كاستغلال النفط.
- قد يؤدي تدخل الدولة المستمر في شؤون حامل الامتياز تحقيقاً للمصلحة العامة، إلى اضطراب الإدارة إلى تقديم مساعدات و تعويضات لحامل الامتياز، تفقد عقد الامتياز الكثير من فائدته بالنسبة للحكومة.

المطلب الرابع: شركة الاقتصاد المختلط

نظراً للانتقادات التي وجهت لطرق إدارة المرافق العامة السابقة، ظهرت طرق إدارة جديدة تعد أسلوب وسطاً بين الإدارة المباشرة و الامتياز. وفقاً لهذه الطريقة يدار المرفق بواسطة شركة تجارية يساهم فيها كل من السلطة العامة و الأفراد. و تتخذ هذه الشركة صورة شركة مساهمة، تخضع لأحكام القانون التجاري. و يتم إنشاؤها بقانون أو بناء على قانون. و تخضع لجميع المبادئ التي تحكم المرفق العامة. إن أهم ما يميز شركات الاقتصاد المختلط من حيث إدارتها، أن الهيئة العامة للمساهمين فيها لا تقوم بانتخاب بعض أعضاء مجلس الإدارة الذين تعينهم الدولة لينوبوا عنها ليس فقط كمساهمة في رأس المال، و إنما كذلك كرقابية على المرافق العامة. و تتم رقابة السلطة الإدارية على عمل المرفق العام من خلال اشتراك ممثلي الحكومة في مجلس إدارة الشركة، ويكون لهؤلاء الممثلين الكلمة الأخيرة في مجلس الإدارة. و إن كانوا أقلية، خلافاً لما تقضي به القواعد العامة. حيث أن الرأي الغالب يجب أن يكون لمن يملك غالبية الأسهم. إلا أن القانون الذي ينشئ الشركة يعطي السلطة العامة هذا التفضيل بالرغم من أن النسبة العددية لأسهمها لا تخولها هذا الحق طبقاً للمبادئ العامة.

و قد ابتكرت هذه الطريقة من طرف إدارة المرافق العامة لتقييم نوعاً من التعاون النافع بين الأشخاص و الخاصة، يحقق مصالحها معاً "في حسن الإدارة و تحقيق الأرباح"¹. و مثال هذا النوع من إدارة المرافق هو ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 96-118 المؤرخ في 06 أفريل 1996 المعدل و المتمم للمرسوم 87-159 و المتعلق بتدخل الشركات الأجنبية في مجال التنقيب حيث جاء فيها أن شكل²

¹ - القاضي أنطوان الناشف- الخصخصة (التخصيص)- مرجع سبق ذكره- ص، 46.
² -د. عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص:194.

الشراكة بين المؤسسة الوطنية و الشريك أو الشركاء لأجانب يتخذ صورة شركة مساهمة و تخضع للقانون الجزائري.

المطلب الخامس: أسلوب الامتياز في التشريع الجزائري

نصت المادة 130 من قانون الولاية على أنه: "إذا تعذر استخدام المصالح العمومية الولائية في شكل استغلال مباشر أو مؤسسات يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يرخص باستعمالها عن طريق الامتياز". يصادق على العقود المبرمة في هذا الصدد بقرار من الوالي، و ينبغي أن تكون مطابقة لدفتر الشروط النموذجي المصادق عليه وفق للقواعد و الإجراءات المعمول بها. و نصت المادة 138 من قانون البلدية على ما يلي: "إذا لم يكن استغلال المصالح العمومية البلدية استغلالا مباشرا دون أن ينجم عن ذلك ضرر جاز للبلديات منح هذا الامتياز، يصادق الوالي على هذه الاتفاقيات التي حررت لهذا الغرض بموجب قرار إذا كانت مطابقة لنماذج الاتفاقيات المعمولة حسب قواعد الإجراءات السارية المفعول".

و من النصين يتبين لنا، أن أسلوب الامتياز كطريقة لإدارة المرافق العامة معمول به في التشريع الجزائري. حيث أن المشرع رخص صراحة لكل من البلدية و الولاية، اللجوء لأسلوب الامتياز غير أنه أورد قيد عاما على ذلك تمثل في عدم إمكانية إدارة المرفق بأسلوب الاستغلال المباشر أو أسلوب المؤسسة. و منه نستنتج أن المشرع وضع أولوية تمثلت في محاولة إدارة المرفق عن طريق جهاز حكومي إما بصفة مباشرة أو غير مباشرة، فإن تعذر ذلك جاز اللجوء لأسلوب الامتياز.

و ما يمكن ملاحظته عند الجمع بين أحكام قانون الولاية و قانون البلدية، أن الجهة المصادقة على الامتياز واحدة و هي والي الولاية. غير أن المشرع كان دقيقا بخصوص قانون الولاية، و هذا ما يتضح من نص المادة 130، حيث احترم المشرع سلم الأولويات فذكر الاستغلال المباشر، و تبعه بأسلوب المؤسسة، و في المرتبة الثانية ذكر أسلوب الامتياز. في حين أكتفت المادة 138 من قانون البلدية بذكر أسلوب الاستغلال المباشر ثم انتقلت لأسلوب الامتياز دون إشارة لأسلوب المؤسسة. و كان المشرع دقيقا أيضا بخصوص قانون الولاية عندما بين إجراء منح الامتياز و هو مداولة المجلس الشعبي الولائي، بينما في قانون البلدية، اكتفى بذكر عبارة البلدية دون إشارة لهيئة المداولة.¹

¹ -د. عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص: 195-196.

المبحث الثالث: ماهية الشراكة العمومية الخاصة

نظرا لعدم إمكانية الاعتماد على الإنفاق الحكومي وحده، في إقامة العديد من المشاريع العامة و البنيات التحتية و المرافق الأساسية، فقد لاحظنا في الأعوام الأخيرة وجود دعم كثيف و تشجيع قوي من طرف الدول المتقدمة و النامية لمشاركة القطاع الخاص في تمويل و إقامة و تشغيل أغلبية المشاريع الخدمية. بهدف تنمية و تطوير المرافق العامة و خدمات البنية الأساسية لكفاءة مهنية أكبر، و تكلفة مالية أقل. إضافة إلى تسريع النهوض بالتنمية الاجتماعية، و إنجاز المشاريع القومية بما يساعد في نهاية الأمر على تحسين المستوى المعينة لكل فئات المجتمع، و تحقيق معدلات التنمية المنشودة. و في هذا الإطار، و بهدف توضيح ماهية الشراكة العمومية الخاصة بشكل أفضل، سأقوم بتقسيم هذا المبحث إلى المطالب التالية و هذا ما سيتم توضيحه فيما يلي.

المطلب الأول: تعريف الشراكة العمومية الخاصة

تمثل الشراكة العمومية الخاصة نموذجا جديدا للتطور الاقتصادي في ظل القرن 21 هذا النوع من الشراكة يلعب حاليا دورا مهما، خاصة و أن الأموال العامة لم تعد تكفي لتغطية الحاجات المتزايدة من المنشآت القاعدية. يتم جمع و توحيد في ظل الشراكة العمومية الخاصة موارد، قدرات و مميزات كلا القطاعين، و بالتالي توفير كل الاحتياجات والتجهيزات الضرورية لنجاح المشاريع.

تعد المملكة المتحدة راندا رئيسيا في الشراكة و من أوائل الدول التي تم ممارسة هذه الأخيرة فيها. حيث بدأت الشراكة فيها بتبني سياسة مبادرة التمويل الخاصة " Private Finance Initiative " و التي بموجبها قدمت الحكومة البريطانية التسهيلات و الحوافز للقطاع الخاص من أجل الاستثمار في المشاريع العامة بعد التراجع عن سياسة الخوصصة التي كانت قد مارستها من قبل. و بدأ تطبيق مبادرة التمويل الخاص بمشروع نفق القنال الانجليزي " Channel tunel " الذي يربط بريطانيا و فرنسا عام 1987. و تم بعد ذلك تنفيذ مئات المشاريع بموجب هذه المبادرة. و في هذا الإطار يشارك القطاع الخاص في تصميم و بناء و تمويل و تشغيل المشاريع ذات العلاقة مقابل تحصيله عوائد الخدمات المتصلة بها و خلال مدة زمنية متفق عليها تؤول بعد ذلك ملكية هذه المشاريع إلى القطاع الحكومي. و شمل تزويد¹

¹ -5ème congrès des chambres de commerce du 04 au 06 juillet Discours du Président Dimitri adis – Comité économique et sociale européen. Les partenariats Public privés stratégie pour la croissance Istanbul 2007 p : 01, 02, 03.

الخدمات وفق هذه المبادرة مرافق الخدمات الصحية التعليم السجون السكن نظم المعلومات
الصناعات العسكرية علاوة على مرافق البنية التحتية.

يعرف المجلس الاقتصادي و الاجتماعي الأوروبي « CESE » الشراكة العمومية الخاصة على
أنها: "أداة اقتصادية مرنة و ديناميكية، والتي يمكن استعمالها كوسيلة للوصول إلى تحقيق العديد من
الأهداف الاقتصادية، الاجتماعية و البيئية كالتمييز المستدامة و التشغيل".
ان الشراكة العمومية الخاصة تسمح بتحسين تطوير و تبادل الثقافات ما بين المتعاملين الخواص و
العموميين، وعن طريقها يمكن للهيئات العامة أن تقوم بـ:

- تسريع تنفيذ مشاريع ذات أولوية، و عرض سلع مختلفة بصفة جديدة.
- استعمال تكنولوجيا حديثة.
- تشجيع خلق و تطوير المؤسسات الخاصة.¹

يعرف برنامج الأمم المتحدة للتنمية PNUD (1999) الشراكة العمومية الخاصة على أنها: "تعبّر عن
العلاقات الموجودة بين القطاعات العامة و الخاصة لضمان تلبية الخدمات بوجود اتفاق بينهما".
أما صندوق النقد الدولي FMI (2001): "إن الشراكة بين القطاعين العام و الخاص تهدف إلى تحقيق و
إنجاز المنشآت و تلبية الخدمات المقدمة عادة من طرف الدولة".

إن اللجنة الاقتصادية لإفريقيا CEA (2005) Commission Economique pour l'Afrique يعرفها كما يلي: "تسعى الشراكة العمومية الخاصة إلى تحقيق خدمة عامة باستعمال موارد و قدرات
خاصة بهدف تحقيق الأرباح و تلبية الخدمات".²

و يمكن تعريف الشراكة مع القطاع الخاصة بأنها: "أوجه التفاعل و التعاون العديدة بين القطاعين
العام و الخاص، المتعلقة بتوظيف إمكانياتهما البشرية، المالية، الإدارية، التنظيمية، التكنولوجية و
المعرفية على أساس من المشاركة، الالتزام بالأهداف، حرية الاختيار، المسؤولية المشتركة و المساءلة،
من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية التي تهم العدد الأكبر من أفراد المجتمع. و لها تأثير بعيد
المدى على تطلعاتهم، حتى يتمكن المجتمع من مواكبة التطورات المعاصرة بطريقة فاعلة و تحقيق وضع
تنافسي أفضل".³

¹ - 5^{ème} congrès des chambres de commerce du 04 au 06 juillet Discours du Président Dimitri adis –
Comité économique et sociale européen- p : 01, 02, 03.

² Nicolas Ponty-PPP et Accélération de l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement
de l'Afrique-P : 05

³ - د. وفاء عثمان: الشراكة بين القطاعين الحكومي و الخاص، عقود المشاركة بين القطاعين العام و الخاص- المنظمة العربية للتنمية
الإدارية- أعمال المؤتمرات- مصر السنة 2008 -ص: 285

كما يمكن تعريف الشراكة العمومية الخاصة كذلك بأنها: "الترتيبات التي يقوم بها القطاع الخاص لتقديم أصول و خدمات تتعلق بالنسبة التحتية، جرت العادة على أن تقدمها الحكومة".

أما عن برتوكول الشراكة فهو ما يضمنه العقد من التزامات الطرفين، و هي عبارة عن مواد تبين التزامات كل طرف فيما يخص حصص المساهمة، عدد العمال، أنواع و كمية المنتجات، و كيفية تقسيم الأرباح الخسائر.

إن الشراكة هي اتفاقية التزام بمقتضاها شخصان طبيعيان أو معنويان أو أكثر على المساهمة في مشروع مشترك بتقديم حصة من مال أو من عمل بهدف اقتسام الربح الذي ينتج عنها، أو بلوغ هدف اقتصادي ذو منفعة مشتركة كاحتكار السوق أو رفع مستوى المبيعات. و عليه من خلال التعريف نستطيع استخلاص عناصر الشراكة بشكل عام كما يلي:

- الشراكة عبارة عن عقد يستلزم اشتراك شريكين على الأقل سواء كان الشريك طبيعيا أو معنوياً.
- يتطلب الشراكة المساهمة بحصة من مال أو من عمل حسب ما يتفق عليه الشريكين عند كتابة العقد.
- كذلك عنصر المساهمة في نتائج المشروع من أرباح و خسائر حسب ما يتفق عليه الطرفين الشريكين.

إذن تقوم الشراكة العمومية الخاصة في جوهرها على تقديم الخدمات العامة، من خلال قيام الدولة بالتعاون مع شركات القطاع الخاص لبناء و تمويل و تشغيل البنية الأساسية للخدمات العامة. و مع نهاية مدة العقد تؤول أصول البنية الأساسية إلى ملكية الدولة. الأمر الذي يؤدي إلى زيادة حجم الأصول العامة.

المطلب الثاني: أشكال الشراكة العمومية الخاصة

إن الطريق للوصول إلى تحقيق أهداف التنمية يتمثل في إنشاء أكبر قدر من المنشآت و المؤسسات، مع استخدام وسائل و أجهزة متطورة. إن الشراكة العمومية الخاصة تشكل وسيلة هادفة تساعد على تحقيق مختلف الأهداف التنموية المسطرة. كما تتشكل من مجموعة العلاقات الممكنة بين القطاع العام و الخاص لضمان تقديم خدمات متنوعة عادة ما كانت تقوم بتبليتها الدولة. و بالتالي يمكن للشراكة أن تلعب في¹

¹ - د. وفاء عثمان: الشراكة بين القطاعين الحكومي و الخاص، عقود المشاركة بين القطاعين العام و الخاص- مرجع سبق ذكره - ص: 286.

إطار إستراتيجية هادفة لتنمية المنشآت القاعدية كالطرق، المياه، النظافة و غيرها دورا هاما و كبيرا. تعرف الشراكة بين القطاعين تطورا مستمرا في الكثير من الدول المتقدمة عكس الدول الإفريقية، و التي من الملاحظ محدودية تطبيق هذا النوع من الشراكة فيها. و من بين البلدان التي قامت باللجوء إلى استخدام هذه الوسيلة نجد دولة "غانا" و التي قد تطورت الشراكة فيها بشكل كبير بهدف التخفيض من نسب الفقر في الدولة إضافة إلى تدعيم القدرات البشرية و التقنية في مجالات مختلفة.¹ و في هذا الإطار، يوجد شكلين من الشراكة العمومية الخاصة و التي تتمثل في:

الفرع الأول: الشراكة التعاقدية

إن الشراكة العمومية الخاصة، في شكلها التعاقدية، تتمثل في إنشاء تمويل، إنجاز، تحديث أو استغلال المنشأة أو الخدمة. و تتمثل أنواع العقود في: عقود الخدمة، التسيير، الإيجار، الامتياز أو عقود BOT. تقوم الدولة في هذا الشكل من الشراكة بالتعاقد مع القطاع الخاص بهدف تقديم خدمة معينة مع الاحتفاظ لنفسها بالمسؤولية المالية. يوجد العديد من الطرق تمكن القطاع الخاص من المشاركة في تقديم الخدمات في إطار إنجاز مشروع معين، و تعتبر العقود أساس تلك المشاركة.

Service contract

أولاً: عقد الخدمة

هذا النوع من العقود هو الوسيلة أو الأداة التي بواسطتها تقوم هيئة خاصة بتقديم أو تلبية خدمة عمومية مثل: الصيانة، جمع المهملات، تنظيف الشوارع. لفترة قصيرة تتراوح عادة ما بين ستة أشهر إلى سنتين. الدولة تبقى الممول الرئيسي، كما يجب عليها الإشراف و المراقبة، و الخاص يقوم بتقديم و تلبية الخدمة.²

Management contract

ثانياً: عقد التسيير (الإدارة)

هو عبارة عن اتفاق يتم بواسطة توكيل مهمة تسيير وصيانة مؤسسة عامة للخواسب بمقابل معين. قد يتضمن عقد التسيير وظائف متعددة في المؤسسة مثل: تسيير الموارد البشرية، المحاسبة أو تسيير خدمات التسويق. تتراوح مدة هذا النوع من العقود من ثلاثة إلى خمسة سنوات، مع بقاء الملكية للدولة.

Lease contract

ثالثاً: عقد التأجير³

تقوم الدولة بتأجير بعض المرافق أو المعدات أو كليهما للقطاع الخاص. و في هذا النوع من العقود لابد من تحديد الرسوم التي سيدفعها الأفراد للخواسب، و تحديد المقابل الذي سيدفعه هذا الأخير للدولة. إن

¹ - د. وفاء عثمان: الشراكة بين القطاعين الحكومي و الخاص، عقود المشاركة بين القطاعين العام و الخاص- مرجع سبق ذكره -ص: 287.

² - Nicolas Ponty-PPP et Accélération de l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement de l'Afrique-P :07

³- دليل الشراكة بين القطاعين العام و الخاص- " www.yesser.gov.sa/ar/Public consultation "

عقد التأجير يقلل المخاطر عن الحكومة و ينقلها للقطاع الخاص. عند استئجار الشركة الخاصة لأصول المرفق العمومي، تكون مسؤولة عن التشغيل و الصيانة، إضافة إلى تحملها كل المخاطر التجارية الناجمة عن أعمال التشغيل. تحتفظ الدولة بملكية الأصول، كما يجب وضع جهاز تنظيمي لمتابعة التزامات المستأجر. تتراوح مدة عقود التأجير ما بين خمسة إلى 15 سنة.¹

رابعاً: عقود الامتياز أو عقود BOT "بناء تشغيل تحويل" Build, Operate, Transfer"

تمنح الحكومة امتياز لشركة خاصة (شركة المشروع) تقوم بموجبه ببناء و تشغيل مشروع ما و إدارته طيلة فترة الامتياز. و بعد انتهاء المدة تعود ملكية المشروع إلى الدولة دون أن تدفع مقابل أو تعويض. هذا النوع من العقود يسمح للدولة بجلب استثمارات خاصة جديدة تقوم بالبناء و التشغيل لمشاريع تحدد معاييرها الحكومة. تتراوح فترة الامتياز من عشرين إلى ثلاثين سنة. و هي تعتبر فترة طويلة نوعاً ما، و هذا للسماح للمؤسسة الخاصة باسترداد نفقات الاستثمار و تحقيق الأرباح.¹ إن هذه العقود تتعلق عادة بالمشاريع الخاصة بإنشاء المنشآت القاعدية كقطاع النقل، الطاقة و المياه. أثناء فترة الامتياز تقوم الدولة بدور الرقابة على المشروع للتأكد من جودة الخدمة، مستوى الأسعار، عمليات الصيانة و الالتزام بشروط العقد. أما بعد مرور فترة الامتياز، فيصبح المشروع جزءاً من القطاع العام تديره الدولة بمعرفتها و لحسابها. كما قد تفضل تركه للشركة الخاصة التي أنشأته للاستمرار في تشغيله و صيانتها سواء بتمديد فترة الامتياز أو بمنح امتياز جديد لها أو لغيرها من المستثمرين و يكون هذا إذا لمست الدولة في شركة المشروع حسن الأداء و جودة الخدمة المقدمة مع قلة التكاليف، مقارنة بما إذا لم تشغله من طرف الدولة.

الفرع الثاني: الشراكة التعاونية

إن الشراكة العمومية الخاصة من نوع التعاونية، تتمثل في تكوين هيئة مستقلة تتضمن متعاملين خواص و عموميين « Société d'économie mixte » مهمتها الحرص على تقديم خدمة، أو إنجاز منشأة لصالح القطاع العام بهدف إنشاء، صيانة، استغلال، تمويل تجهيزات أو تسيير و تمويل خدمات أو تنسيق ما بين هاته الخدمات. وتدور حول إدارة و تنظيم الشراكة على أساس تشاركي بين القطاعين العام والخاص، حيث تتصف الشراكة بعلاقات أفقية بين أطراف الشراكة ويتم اتخاذ القرار بالإجماع ويشترك جميع الشركاء بأداء المهام والواجبات ولا يوجد إشراف منفرد لأي طرف بموجب القواعد التي يفرضها.²

¹ - Nicolas Ponty- "PPP et Accélération de l'atteinte des objectifs du millénaire en Afrique" - p : 05.

² - د. رياض الفرس: (قسم الاقتصاد)-الشراكة بين القطاع العام و الخاص PPP- جامعة الكويت.

الشراكة التعاونية Société d'économie mixte	عقود الامتياز BOT	عقود التأجير	عقود الخدمة والتسيير	
القطاع العام و القطاع الخاص يتوليان معا مسألة تمويل المؤسسة. يتقاسم الشريكان المخاطر المترتبة عن المشروع و الأرباح المحققة.	المتعامل الخاص هو المسؤول على عملية تمويل المنشآت و الأنشطة في هذا النوع من العقود. المقابل الذي يتقاضاه الخواص يتم تحديده في العقد	الدولة تقوم بكراء بعض الأصول العامة لمؤسسة خاصة بمقابل محدد. رأسمال الشركة يبقى ملكا للدولة، و الاستثمار أيضا.	يقوم المتعامل الخاص بتقديم خدمة عمومية أو تسيير مصلحة عامة بمقابل معين محدد في العقد. إمكانية اقتسام الأرباح ما بين الدولة و القطاع الخاص. الدولة تبقى المسؤولة عن إمكانية توسيع و صيانة رأسمال، و أيضا مسؤولة عن تمويل الاستثمارات.	التمويل
عمومية و خاصة	عامة	عامة	عامة	الملكية
عام و خاص	خاص	خاص	مشترك	التسيير
/	من عشرين إلى ثلاثين سنة	من خمسة إلى خمسة عشرة سنة.	من ستة أشهر إلى سنتين بالنسبة لعقود الخدمات. و من ثلاث إلى خمسة سنوات بالنسبة لعقود التسيير.	المدة
مشتركة	خاصة	مشتركة أو خاصة	عامة	المخاطرة
(+): وجود أهداف مشتركة بين القطاعين العام و الخاص، بفضل وجود استثمارات مشتركة. (-): وجود مشكلة بسبب تناقض المصالح بين الدولة المسيرة و الدولة ذات السلطة العامة.	(+): الخواص لهم حرية أكبر لتطوير المنشآت و طرق التسيير، و بالتالي ارتفاع روح المبادرة و الإبداع. (-): يستوجب وجود قدرات تنظيمية كبيرة.	(+): بما أن القطاع الخاص هو المسؤول عن تسيير و تشغيل الخدمة، فهذا يعني وجود أرباح و عوائد و فعالية أكبر. (-): إذا لم تقم الدولة بتوسيع منشآتها فإن قدرة الخواص تبقى محدودة على تحسين نوعية الخدمات.	(+) تحويل المهارات و القدرات من الخواص إلى العموميين. زيادة المنافسة ما بين المتعاملين الخواص، و هذا راجع إلى أن عقود الخدمات و التسيير تفتح المجال أمام العديد من الخواص للمشاركة فيها. (-) محدودية قدرة الخواص على الإبداع بسبب الحكومة التي تحدد الانجازات و الوظائف الواجب القيام بها.	المزايا (+) و السلبيات (-)

Source :

Nicolas Ponty – "Partenariat Public Privé et accélération de l'atteinte des Objectifs " - p : 08.

المطلب الثالث: النموذج العام لتأطير العلاقة بين القطاعين العام و الخاص

طور هذا النموذج من قبل "Linder and Resenau 2002". و هو يسلط الضوء على اتجاه الحكومات و خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية نحو القطاع الخاص و المنظمات الغير الهادفة إلى الربح للمساعدة في تنفيذ وظائف دولة الرفاه ذات الامتدادات العديدة بعد النقد الذي وجه إلى الدور الحكومي المتسع في تزويد الخدمات و ارتباطه بالبيروقراطية. و يشتمل هذا النموذج على ثلاثة تفسيرات للعلاقة بين القطاعين العام و الخاص بشقيهما الربحي و التطوعي. و هي المنطق الاحلالي "substitutie logic" و المنطق النفعي "pragmatic logic" و مبدأ الرفادة "subsidiary" و فيما يلي أبرز مضامين هذه التفسيرات الثلاثة.

الفرع الأول: المنطق الاحلالي

تتمثل الفكرة الأساسية في هذا المنطق بما يلي : إن تقلص أنشطة الحكومة في تقديم الخدمات سيقود إلى زيادة مقابلة في أنشطة المنظمات الخاصة من أجل سد العجز الناجم عن ذلك. و فقال "Linder and Resenau 2002" يعد هذا تفسيراً مبسطاً للاحلال. لقد وفر النهج الكلاسيكي التحرري الجديد الذي وجه السياسات الاقتصادية في منتصف الثمانينات من القرن الماضي التبرير النظري لفصل القطاعات بعضها عن بعض في الاقتصاديات الحرة و الذي تبناه المنطق الاحلالي. و صار التدخل الحكومي في الاقتصاد مبرراً عند فشل الأسواق الخاصة في تقديم الخدمات. و قاد تخفيف القيود التنظيمية "dérégulation" و تخفيض الضريبة و النقص الحاد في الإنفاق الحكومي الذي نجم عن السياسات الاقتصادية التحريرية إلى تنشيط نمو القطاع الخاص.

و على غير المنتظر عمل التقسيم الحاد لمسؤوليات القطاعات الذي تبنته نظرة الإحلال على إضعاف التقسيم نفسه. إذ اعتبرت مبادرات القطاعات الخاصة بديلاً للحكومة في سد الفجوة التي نجمت عن تقلص أنشطة الحكومة تزويد الخدمات و لكن بدون تدخلها. و تم إعادة رسم خطوط المسؤولية القديمة بين الحكومة و القطاعات الخاصة بعد أن حل القطاع الخاص محل القطاع الحكومي في توفير العديد من الخدمات. و نظر إلى الشراكة من منظور منطق الإحلال باعتبارها حلاً وسطاً مرناً في توفير الخدمات عوضاً عن أي من القطاعين الحكومي و الخاص المتنافسين و المتنازعين. إذ تقود الشراكة بين القطاعين إلى تزويد الخدمات بطريقة نوعية تفضل أياً من القطاعين منفرداً. فالشراكة فيها ميزة عن التخاصية المتطرفة كما يمكنها التغلب على الصعوبات التي يعاني منها القطاع العام و المتعلقة بضعف كفاءته بسبب وضعه الاحتكاري. و عليه تمثل الشراكة طريقاً ثالثاً بين قطبي السوق و الحكومة المتضادين باعتبارها¹

¹ -بثينة المحتسب، راندة أبو عيد- الشراكة بين القطاعين العام و الخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة- مؤتمر الشراكة بين القطاعين العام و الخاص- المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال المؤتمرات-بحوث و أوراق عمل- القاهرة- السنة : 2011-ص:34.

تشجع المشاريع التعاونية و الشراكات بكافة أشكالها. و لقد تم توجيه النقد لهذا النوع من الشراكة باعتباره ينمي التوسع الاقتصادي العالمي على حساب المحليات مثلها مثل التقسيم القطاعي الذي ساد بعد الحرب العالمية الثانية.

الفرع الثاني: المنطق النفعي

و انبثق في عقد السبعينات من القرن الماضي الذي ساد فيه الكساد. و ينظر إلى العلاقة بين القطاعين على أساس أنها مترابطة. ففي الواقع يسود مزج بين القطاعين كما يسود التعاون بينهما و ليس التضاد و الإحلال. كما تتم المشاركة بين القطاعين في بعض المسؤوليات و يتم تقسيم بعضها الآخر بينهما. و بسبب العجز المالي الذي عانت منه الحكومات و الذي قاد إلى تقليل قدرتها على تزويد الخدمات تحول التركيز إلى إيجاد طرق تمكن من تقوية الموارد العامة للدولة بواسطة القطاع الخاص. و بدأ ذلك بالشراكات بين القطاعين في برامج إعادة التطوير الحضري في الثمانينات من القرن الماضي. إذ وفرت الحكومات و خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية مدى واسعاً من الإعانات و الدعم من أجل خلق فرص الاستثمار له إلى قيامه بتزويد الخدمات مباشرة على أساس ربحي.

تحولت النظرة إلى العلاقات المتقاطعة بين القطاعين باعتبارهما قطبين متصلين أحدهما يمثل التخاصية و الآخر يمثل العمل الجماعي يتحركان بعضهما باتجاه بعض عن طريق المشاركة و بعدد واسع من البدائل التشاركية المختلطة الواقعة بين انفراد الحكومة في حدها الأقصى من جهة و القطاع الخاص وحده في الجهة الأخرى. و باعتبار أن الشراكة متعددة الجوانب فإنه من الصعب الإلمام بجميع جوانبها إذا تم ذلك بموجب نظرة أحادية قائمة على قطبين اثنين. أي ثنائية السوق مقابل الحكومة.

الفرع الثالث: مبدأ الرقادة

و ينظر هذا المبدأ إلى العلاقة بين القطاعين على أساس تفضيلي بحيث يكون المستوى الأول مستقلاً عن المستوى الثاني الذي يعلوه. و وفقاً لهذا التفضيل يقدم المستوى الأعلى الدعم المطلوب للمستوى الأدنى منه في حال انخراطه في تزويد الخدمات. و تبرز هنا المنظمات المحلية كخيار ملائم لكي يتم دعمها نظراً لقدرتها على تقدير حاجة المجتمع من الخدمات و على كيفية إشباع هذه الحاجة.

وفق مبدأ الرقادة فإن الشراكة بين القطاعين لا تعتبر مؤشراً على انحسار أحدهما مقابل الآخر. و لكن يعتبر ذلك إعادة ترتيب المسؤولية في تقديم الخدمات عن طريق وحدات المجتمع المحلي التي تعمل جنباً إلى جنب مع الدولة و القطاع الخاص. أي أن هناك تداخلاً و ليس انفصالاً في عمل القطاعات. و على سبيل المثال لا يمكن النظر إلى عمل القطاع الخاص الربحي و حتى المعلوم منه دون قاعدة مجتمعية و دولة¹

¹ -بثينة المحتسب، راندة أبو عيد- الشراكة بين القطاعين العام و الخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة- مرجع سبق ذكره ص: 36.

تسانده.

المطلب الرابع: معوقات تطبيق الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص.

تعتبر أهم معوقات تطبيق الشراكة في الدول النامية ما يلي:

1- ضعف الإطار التشريعي: لقد ساهمت العقبات القانونية و التنظيمية بشكل كبير في منع تدفق الاستثمار إلى الدول النامية. الأمر الذي أدى إلى هروب رؤوس الأموال لعدم وجود بيئة جاذبة و محفزة للاستثمار نتيجة عدم الموثوقية بالقوانين و التشريعات المطبقة في مثل هذه البلدان. لذلك على الدول النامية أن تقوم بتحديد أولويات العمل و التغلب على عدم الموثوقية هذه، بوضع قوانين خاصة بهذه العقود الغير المرتبطة بالقانون العام، كما يجب عليها تعديل تشريعاتها ذات الصلة بالتجارة و الاستثمار، و تخفيف قيودها التشريعية من أجل خلق بيئة قانونية ملائمة تجذب المستثمرين المحليين و الأجانب، و تعطيهم الثقة اللازمة من أجل المشاركة في مختلف المشاريع الكبرى.

2- عدم وجود آلية لاختيار و تحضير المشاريع:

إن عدم وجود دراسات و معلومات دقيقة متعلقة بالنفقات الخاصة بالمشروع، و عدم تحديد الاحتياجات و تعريفها بشكل دقيق، من أهم أسباب فشل مشاريع الشراكة في البلدان النامية. و عليه لا بد من القيام بالتحاليل اللازمة من دراسات اقتصادية، مالية، قانونية و فنية، لمعرفة أي المشاريع الواجب القيام بها و انجازها. و لهذا لا بد من توفر خبراء قانونيين و اقتصاديين و ماليين ذوي مستوى عالي من الخبرة بهذه المشاريع و كذلك مستشارين تقنيين معروفين بجودة أعمالهم و مقبولين لضمان سير الأمور بالشكل المناسب.

3- عدم ثبات التشريعات في القانون العام:

إن عقود الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص، هي من العقود الطويل الأجل. و إن تغير التشريعات الضريبية خلال فترات تنفيذ العقد يؤدي إلى تغيير و الإخلال بتوازن العقد لصالح الدولة. الأمر الذي يؤدي إلى الإضرار بصاحب الالتزام، لذلك من الضروري وجود قوانين تثبت التشريعات نسبيا.

4- عدم الاستقرار السياسي و الاقتصادي:

إن عدم الاستقرار السياسي و الاقتصادي من شأنه إعاقة مشاريع الشراكة، و لهذا لا بد من وجود ضمانات لهم، أي في حال تغير أشخاص الحكم فإن هذا المشروع يستمر.¹

¹ - عبد الرحمن تيشوري- "أهم معوقات تطبيق الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص"- 2011-
« <http://30dz.just goo.com/t1147-pm 4 :40 2011,12topic> »

5- انخفاض القدرة الشرائية للأفراد:

إن تدني مداخل الأفراد و ضعف الأجور في الدول النامية تجعل الفرد غير قادر على الدفع مقابل الخدمة، و بالتالي انخفاض الأرباح نتيجة إجماع الناس عن الانتفاع من الخدمة المأجورة لعدم وجود دخل مناسب. و هذا ما يجعل المستثمرون يصرفون النظر عن هذه المشاريع.

6- عدم وجود مهارات في إدارة الشركات

7- غياب الشفافية:

إن غياب الشفافية عامل ذو تأثير نسبي على عملية جذب القطاع الخاص للمشاركة في التنمية الاقتصادية، و هذا لان مشاريع الشراكة تحتاج إلى الكثير من المعلومات و البيانات التي يستند عليها المستثمر لتقييم المشروع. كما أن غياب الشفافية عند إجراء المناقصات المتعلقة بالمشروع، تؤدي إلى عدم وجود منافسة حقيقية في اختيار الشريك الأفضل لتنفيذ المشروع، الأمر الذي يؤدي إلى تقليل فرص نجاحه.

و بالتالي نستنتج من خلال كل ما سبق، أنه يوجد مجموعة من الخطوات لا بد من إتباعها بهدف إنجاح سياسة الشراكة أهمها:

- وجود إطار تشريعي منظم لعملية الشراكة.
 - تثبيت التشريعات و لو بشكل نسبي لاسيما التشريعات الضريبية.
 - وجود آليات لاختيار و تحضير المشاريع و تشجيع المنافسة.
 - تعزيز الشفافية في إدارة عمليات الشراكة بمختلف جوانبها.
- بعد توقيع عقد الشراكة بين القطاع العام و الخاص من أجل تنفيذ المشروع يأتي مباشرة عملية التمويل. هذه العملية تحتاج إلى مدة تتراوح ما بين أربعة إلى ستة أشهر من تاريخ العقد. إن تمويل المشروع يعتمد على ثلاث مصادر:

- الجهة الراعية للمشروع.
- القروض التي تقدمها المصارف.
- دعم حكومي في بعض المشاريع. إن عملية التمويل من شأنها تقليل آلية التمويل الذاتي من قبل الجهة الراعية للمشروع، الأمر الذي يؤدي إلى الإبقاء على مستوى معين من السيولة النقدية في بداية عمل المشروع لدفع تكاليف الصيانة و التشغيل الى حد بدء المشروع بتحقيق إيراد مالي حسب ما هو مخطط له. و هذا بدوره يقلل التكلفة على القطاع العمومي.¹

¹ - عبد الرحمن تيشوري- "أهم معوقات تطبيق الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص"- مرجع سبق ذكره.

المطلب الخامس: ايجابيات الشراكة بين القطاعين العام و الخاص

لقد أشارت العديد من الدراسات إلى أن سياسة الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص تركت آثار إيجابية في بعض الدول التي أخذتها كوسيلة للإصلاح الاقتصادي فيها، وأدت إلى إنتاجية أعلى ونمو أسرع في معظم الحالات. وفيما يلي الإيجابيات المتوقعة لهذه السياسة:

- رفع الكفاءة الإنتاجية و فعالية التشغيل و الإدارة:

إن الرفع من القدرات الإدارية في القطاع العام ورأس ماله، سوف يؤدي بالضرورة لزيادة حدة المنافسة بين المشاريع. هذه الأخيرة سوف تسهم في رفع الكفاءة التشغيلية، وتخفيض التكاليف في العديد من المجالات التي يتشارك فيها القطاعين العام والخاص مثل: نظافة المدن وتقديم خدمات الصيانة وغيرها.

- تخفيف الأعباء المالية عن الدولة وتخفيض العجز في ميزانيتها العامة:

تأتي هذه النتيجة في بعض الأحيان بشكل مباشر بفضل المداخل التي تحصل عليها الدولة من شراكاتها مع القطاع الخاص. كما حدث في المكسيك مثلا حيث انخفضت التحويلات الحكومية إلى مؤسسات العامة وكان ذلك نتيجة لبرنامج الاستقرار الاقتصادي والقيود الشديدة على الميزانية، ولكنه جاء أيضا نتيجة لسياسة الشراكة المتبعة بين القطاع العام والخاص.

وفي أحيان أخرى فإن قيام الدولة بطرح ما تحتاج إليه من خدمات للقطاع الخاص، مثل أعمال النظافة والتشغيل والصيانة، لا يؤدي إلى دخل مباشر، وإنما يعمل على تخفيض النفقات الجارية وتكاليف التشغيل السنوية.

- تشجيع عودة رؤوس الأموال وجذب رؤوس الأموال الأجنبية:

تعد سياسة الشراكة بين القطاعين العام والخاص أداة مهمة لتشجيع واستعادة ثقة المستثمرين المحليين لتعزيز رغبتهم في الاستثمار داخل بلادهم. كما أنه يشكل حافزا رئيسيا وعاملا مهما للشركات الأجنبية لكي تقوم باستثمار رؤوس أموالها في هذه البلدان وفي هذه المشاريع التي يتشارك في إنجازها وتنفيذها كلا من القطاعين العام والخاص.

- تعزيز روح المنافسة في الاقتصاد الوطني:

تعتبر المنافسة من أهم الوسائل الكفيلة برفع الإنتاجية والكفاءة في إنجاز الأعمال، وهي لا تقتصر فقط على تقديم أفضل الخدمات بأقل الأسعار، ولكنها تشمل أيضا على المنافسة المالية المتمثلة في رفع قيمة السهم¹

¹ - محمد صبري بن أوانج- "الخصخصة وتحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص" - الأردن- السنة 2000- ص: 80، 81.

بشكل يعود بالنفع على المستثمرين ويساعد على تجميع رأسمال إضافي في حالة احتياج الشركات إلى ذلك لتنفيذ أعمال توسعية والاتجاه نحو أنشطة أخرى.

فانطلاقاً مما مضى يمكن للدولة أن تعتبر سياسة الشراكة مع القطاع الخاص سياسة اقتصادية سليمة، تمكنها من توفير موارد وتخفيف العبء المالي والإداري في المستقبل.¹

المطلب السادس: شروط الشراكة الناجحة

نعني بالشراكة أوجه التفاعل والتعاون العديدة بين القطاعين العام والخاص، المتعلقة بتوظيف إمكانياتها البشرية والمالية، الإدارية التنظيمية والتكنولوجية والمعرفية على أساس من المشاركة، الالتزام بالأهداف، حرية الاختيار، المسؤولية المشتركة والمساءلة من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تهم العدد الأكبر من أفراد المجتمع، ولها تأثير بعيد المدى على تطلعاتهم، حتى يتمكن المجتمع من مواكبة التطورات المعاصرة بطريقة فاعلة وتحقيق وضع تنافسي أفضل. وبناء على هذا المفهوم يمكن استخلاص الخطوط العريضة كشروط لإنجاح الشراكة:

- توفر ثقافة مجتمعية داعمة للشراكة، تشجع القيادة، ومشاركة المواطنين في أنشطة الشراكة ذات الاهتمام التنموي البعيد المدى.
- وجود تصور مجتمعي مشترك و واقعي للشراكة، مبني على نقاط القوة والضعف للمجتمع، وفهم مشترك لإمكانيات المنطقة المراد تميمتها.
- توفر تنظيم فعال يمكن من التحام الاهتمامات الفردية بالاهتمامات العامة للمجتمع.
- توفر شبكة للجماعات والأفراد الرئيسيين المعنيين بالشراكة، تشجع اتصالهم مع القادة، وتنزع الفروق بين الاهتمامات المتنافسة.
- الاستمرارية في السياسات المتعلقة بالشراكة، بما فيها القدرة على التكيف مع الظروف المتغيرة، وتقليل عدم التأكد من محيط الأعمال. لتشجيع الأفراد الذين يخاطرون اقتصادياً على الانخراط في الشراكات.

نظراً لأهمية توفر السياق الملائم لإنجاح الشراكة، فقد اعتبرت منظمة التعاون الاقتصادي لدول آسيا في الباسيفيك « ASIA Pacific Economic organisation » في بيانها الصادر عام 1997 « the Vancouver Fame work » تقوية الشراكة بين القطاعين العام والخاص ضرورة لإدارة البنية التحتية التي تحتاجها دول هذه المنظمة، لتحقيق أهدافها الاقتصادية والبيئية والاجتماعية، ونادت بالأسس التالية:²

¹ - محمد صبري بن أوانج- "الخصخصة وتحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص" - مرجع سبق ذكره-ص: 80، 81.
² - أ. عادل محمود الرشيد- "إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص المفاهيم"- "النماذج التطبيقية"- المنظمة العربية للتنمية الإدارية بحوث ودراسات - الطبعة الثانية - الأردن، السنة 2007، ص: 21

1- المبادئ التطوعية، وتشمل:

- تأسيس بيئة اقتصادية مناسبة استنادا إلى المؤشرات الكلية والمحافظه عليها.
- تأسيس مرجعيات قانونية مستقرة وذات شفافية، وسن أنظمة وتعليمات لحماية المستثمر.
- تبني سياسات تنمي توفير خدمات البنية التحتية بطريقة فعالة ومنافسة.
- توفير رأس المال المطلوب على المدى البعيد، من أجل استثمارات البنية التحتية، وتسريع الجهود الرامية لتوسيع وتعميق أسواق رأس المال المحلية.
- دعم التعاون المتبادل الرامي إلى جذب استثمارات القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية.

2- تحسين القدرات، وتشمل:

- تنمية تطبيق أفضل الممارسات في كل مرحلة من مراحل تخطيط البنية التحتية والتنمية والإدارة.
- تطوير القدرات المحلية الخاصة بالبنية التحتية.
- تنمية تطبيق أفضل ممارسات لتقليل المخاطرة وإدارتها.
- تنمية الشفافية والمساءلة والتنبؤ بالإجراءات.
- التأكد من أن تدعم البنية التحتية لتحقيق الأهداف الاقتصادية البيئية والاجتماعية.

3- المعلومات والاستشارة، وتشمل:

- تحسين توفير المعلومة من أجل دعم المشاركة في استثمارات البنية التحتية.
 - تقوية الاستثمارات الفعالة، للتأكد من أن خطط البنية التحتية تخدم مجتمعاتها.
- يمكن الرفع أيضا من احتمالات نجاح الشراكة إذا ما تم الأتي:
- صنع القرارات الرئيسية من خلال خطة متينة في بداية المشروع.
 - توضيح خطوط المسئولية في الشراكة.
 - توضيح الأهداف المراد تحقيقها.
 - وجود حوافز للشركاء.
 - ضبط تقدم الشراكة.
- وبناء على تقييم لدراسات عدة متعلقة بالشراكة، شملت مجالات عديدة، مثل: التعليم، الصحة، النقل وغيرها، في الولايات المتحدة الأمريكية، خلصت إلى الاستنتاج التالي:
- عندما تكون اختيارات التكلفة هي الاهتمام الرئيسي، وعندما تكون العوامل الخارجية المؤثرة محدودة، وعندما يكون المدى الزمني للنشاط المعني قصيرا، فإن الشراكة تكون مناسبة¹.

¹ - أ.د. عادل محمود الرشيد - "إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص" - مرجع سبق ذكره - ص: 22.

وأخيرا يمكن استخلاص بأنه من أجل وجود شراكة ناجحة لابد من أن تلبى الشروط التالية:

- المشاركة في السلطة والمسؤولية بين القطاعيين.
- الاستثمار المشترك، ومقارنة استثمارات القطاع الخاص مع استثمارات الحكومة من حيث الوقت و الموثوقية، لتحقيق الفعالية.
- المسؤولية المشتركة في الالتزامات والمخاطر.
- المنفعة المتبادلة وبناء المشاريع، بحيث توفر الفرص للشريكين.

المطلب السابع: مبررات الشراكة العمومية الخاصة

تعتبر شراكة القطاعين العام و الخاص نموذجا متطورا لأنشطة الأعمال التي تساعد على زيادة استثمارات القطاع الخاص في كافة مجالات النشاط الاقتصادي و الاجتماعي، من أجل الوفاء في المجتمع من السلع و الخدمات بأساليب مستحدثة.

و يمكن حصر مبررات اللجوء الى أسلوب الشراكة في النقاط التالية:

- التعبير التقني و الاقتصادي المشاريع التي تتيح الفرصة لتخفيض تكاليف المشاريع.
- سقوط المنافسة المتزايدة و انخفاض معدلات النمو.
- محدودية الموارد المالية، المسيرة، و التكنولوجيا لدى القطاع العام بسبب تعدد المجالات و المشاريع الواجب تنفيذها، و تعمل الشراكة على تخفيفه.
- تقلص موارد التمويل المخصصة لبرامج التنمية الاجتماعية، و مطالبة المواطنين بتحسين الخدمات المقدمة من طرف المؤسسات الحكومية.
- زيادة الفاعلية و الكفاءة، من خلال الاعتماد على الميزة المقارنة و على التقسيم العقلاني للعمل.
- تزويد الشركاء المتعددين بحلول متكاملة تتطلبها طبيعة المشاكل.
- التوسع في اتخاذ القرارات خدمة للصالح العام.
- تحقيق قيمة أعلى للأموال المستثمرة.

بشكل عام، يتم تبرير اللجوء إلى الشراكة على أساس قدرة الخواص على توفير إدارة أكفاء بحتا يقتض في استخدام الموارد و بحسن أداء المؤسسات. و بذلك تزيد معدلات النمو الاقتصادي، و ترتفع الحوافز المقدمة على تعبئة و توجيه الادخار نحو المشاريع المربحة. و بالتالي خلق سوق مالية نشطة تشجع¹

1- د. ضياء محمد- "الخصخصة و التصحيحات الهيكلية (آراء و اتجاهات)"- مؤسسة شباب الجامعة للنشر- الجزائر- ص: 20-21.

على الادخار و توفير قناة مناسبة للتمويل. هذا إضافة إلى تخفيف الأعباء المالية التي تتحملها الحكومة من حيث تمويل المشاريع العامة، ومواجهة الخسائر التي يتعرض إليها¹.

المطلب الثامن: أهمية الشراكة بين القطاعين العام و الخاص

ينظر إلى الشراكة بين القطاع العام والخاص، باعتبارها أداة تطويرية ومنهج إداريا تحديثيا، ووسيلة رئيسية من وسائل تحقيق الحاكمية المتوازنة والتنمية المستدامة التي تسعى إليها الدول المتطورة والنامية على السواء، وتستند أدبيات الشراكة إلى مداخل، تصورات ومفاهيم عديدة متداخلة ساهمت بها كافة العلوم الاجتماعية، فضلا عن أن مفاهيم الشراكة ونماذجها قائمة على مزيج من مجالي إدارة الأعمال والإدارة العامة بتعدد مدارسها ومجالاتها لقد حظي موضوع الشراكة بأهمية متزايدة في الأدبيات الإدارية والتنظيمية الحديثة، خاصة بعد أن تبين أن الكفاءة المنشودة في إدارة أنشطة مجتمع وبرامجه الاقتصادية والاجتماعية بعد ما على المزج و الجمع بين مزايا كل من القطاعين العام والخاص. ولما بدا أنه من الصعب تحقيق الأهداف التنموية والتطويرية على أساس من الممارسة الفردية لأي من القطاعين. إذ أصبح تطوير تنظيمات لشراكة بين القطاعين هدفا استراتيجيا تسعى إليه الدول المتقدمة والنامية على السواء، كما تسعى هذه الدول أيضا لخلق البنية المؤسسية، والأنظمة والتشريعات اللازمة لتبني التنظيمات الشراكية، وتطويرها، وزيادة خيراتها في ممارستها، من أجل دفع عملية لتنمية والتقدم فيها، ومن أجل تمكينها من مواكبة متطلبات أداء الأعمال على أساس معاصر يحقق الميزة التنافسية المنشودة، يتم التركيز على أهمية موضوع الشراكة بحثا وممارسة، بعد أن تم توجيه سياسة الخصوصية، التي تم تبنيها منذ مطلع الثمانينات من القرن الماضي، كوسيلة تهدف إلى معالجة ضعف كفاءة القطاع العام في إدارة المشاريع والمؤسسات الاقتصادية والتنموية والتطويرية. نظرا لعدم إعطاء القطاع الخاص الأهداف الاجتماعية اهتماما مماثلا لأهداف الربحية، تبرز أهمية الشراكة أيضا في البحث والممارسة لأن الشراكة هي أحد الركائز الأساسية التي استندنا إليها مفهوم الإدارة العامة الجديدة *niew public management* الذي ظهر في التسعينات من القرن الماضي من أجل معالجة الإشكالات التي صاحبت سياسة الخصوصية. ويقوم هذا المفهوم على تبني القطاع العام لفلسفة القطاع الخاص في الإدارة والتنظيم، من أجل تطوير أداء القطاع العام، ولإعادة الثقة فيها، فبعد أن تبين أن إدارته للعديد من الأنشطة وتوفيره للعديد من الخدمات ضرورة اجتماعية قصوى، لا يمكن الاستغناء عنها باحتلال القطاع الخاص مكانه، ولقد تبين في فترة²

¹ - د. ضياء محمد: التخصصة و التصحيحات الهيكلية (آراء و اتجاهات)، مرجع سبق ذكره، ص، 21
² - أ. د. عادل محمود الرشيد - إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص - مرجع سبق ذكره - ص: 02.

لاحقة أن مفهوم الإدارة العامة الجديدة غير كافي من أجل مواجهة متطلبات بيئة الأعمال الديناميكية، المنافسة العولمة، الانفتاح وثورة معلوماتية وما نتج عن ذلك من تداخل في الأعمال والأنشطة والحاجة إلى الموارد والإمكانيات وقدرات وخبرات كلا من القطاعين مجتمعين، حتى تحقق الكفاءة في إدارة موارد المجتمع الاقتصادية. فضلا عن أن المجتمعات المعاصرة تسعى إلى تحقيق التنمية المستدامة وإلى تحقيق الحاكمية المتوازنة المجسدة للشراكة والتكافؤ والديمقراطية وحرية الاختيار، والتي تقتضي تشارك كافة القطاعات المكونة للمجتمع في توجيهه، إدارة المشاريع والأعمال والبرامج التي تسعى إليها بهدف تطويرها، وتنميتها من أجل تحقيق أهدافها على أساس ديمقراطي، تشارك تعاوني وحاكميه متوازنة، ومساءلة وشفافة ومنفعة متبادلة.¹

المطلب التاسع: الشراكة بين القطاعين العام والخاص كآلية للتنمية

إن القطاعين العام والخاص هما عنصرين أساسيين معينين بالعملية التنموية. كما أنهما متكاملان لإحداث التوازن الاقتصادي. فبناء القاعدة الاقتصادية يكون في إطار نظام اقتصادي وطني يساهم فيه القطاعين، لما يضمن النجاح في بناء هذه القاعدة على أسس قوية يراعى فيها العدالة في التوزيع وتحفيز النمو والإنتاج.

إن الموارد المعبأة في القطاعين العام والخاص معا تستطيع أن تحقق النمو المطلوب لمعدلات مرتفعة ومستدامة وباستبعاد القطاع العام أو الخاص تنقلص الموارد الاقتصادية المعبأة والمخصصة لتحقيق التنمية، فلا القطاع العام ولا القطاع الخاص بقادرين على أن يقوما منفردين بالتطوير لماذا؟ لا يستطيع القطاع العام أن يقوم بمفرده بتطوير الاقتصاد لأنه لا يملك الموارد الكافية كي يقوم بالتطوير الكامل، كما أنه لا يملك الموارد التكنولوجية والبيئة المتطورة، فالقطاع العام يعرف مشاكل عديدة ومعقدة.

أما القطاع الخاص، فلا يستطيع القيام بالكثير لدفع عجلة التنمية إلى الأمام نظرا لرغبة في السيطرة الأحادية على السوق وفي الوقت نفسه الاستمرار في الرغبة في الحصول على حماية الدولة له. إن القطاع الخاص في الدول النامية قد عجز عن القيام بعملية التنمية بمفرده بسبب محدودية مساهمة في الاستثمار الإجمالي الوطني، واستثمارات ذات طابع استهلاكي تجاري، وتتعارض مع ضروريات تشيد البنية الأساسية والصناعة الإنتاجية.²

¹ أ.د. عادل محمود الرشيد - إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص - مرجع سبق ذكره - ص: 02.

² -أو يختي رشيدة - "الدولة واقتصاد السوق (دراسة حالة الجزائر)" - مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص اقتصاد التنمية - تحت إشراف الأساتذة بونوة شعيب 2007- 2008 - ص 234.

تتابع التنمية إلى تضافر جهود القطاعين العام والخاص، فهي تستلزم دورا فعالا للقطاع العام ومساهمة نشطة بقطاع الخاص. إن القطاع العام قادر على أن يوفر بتكلفة اقتصادية و اجتماعية ملائمة البنية الأساسية اللازمة والمناخ العام المطلوب، حيث يوفر خدمات متنوعة على جبهة عريضة من الأنشطة تشمل الطاقة، النقل، والمواصلات، المرافق العامة، وغيرها من الخدمات الاجتماعية الأخرى. كما تؤثر كفاءة الاستثمار العام على مستوى العائد الاقتصادي من الاستثمارات الكلية المتاحة للبلاد وبالتالي يتأثر النمو الاقتصادي الإجمالي.

أما وفي ظل غياب القطاع الخاص النشط فلا تستطيع الدولة أن ترفع من معدلات النمو الاقتصادي أو أن تحافظ على مستوياتها.

وبناء على هذا وفي سبيل تحقيق التنمية ينبغي التأكيد على:

- 1- أهمية تفعيل دور القطاعين العام والخاص معا تفعيلا اقتصاديا ناجحا في جذب وتشجيع الاستثمارات ودعمها للمؤسسات والمشاريع الصغيرة والعمل على تقليل العقبات أمامها.
- 2- ضرورة إصلاح القطاع العام والقطاع الخاص، وتعزيز النهج التشاركي والتعاوني وتفعيل قنوات التنسيق بين مختلف الأطراف من أجل تطوير كل جوانب التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحسين الآراء الحكومية في الدول النامية.

تشهد الساحة الاقتصادية العالمية ظهور استراتيجيات وآليات جديدة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية والإدارية وتعزيز الآراء الحكومية والذي بدوره انعكس على إزالة الحدود التقليدية بين القطاعين العام والخاص، حتى أصبحت الشراكة بين هذين القطاعين هي إحدى الركائز والآليات توظيف لتحقيق التنمية المستدامة المنشودة.¹

¹ - أو بختي رشيدة - الدولة واقتصاد السوق (دراسة حالة الجزائر) - مرجع سبق ذكره - ص: 235.

خلاصة الفصل

يؤدي تعاون كل من القطاع العام والقطاع الخاص إلى توسيع أفاق النشاط الاقتصادي والتعاون والتنسيق فيما بينها، ويعطي الفرصة للقطاع العام للاستفادة من الأساليب التقنية والمعرفية وطرق الإدارة الحديثة التي يتميز بها القطاع الخاص بعيدا عن الإجراءات الروتينية التي تسود القطاع العام والشركات الحكومية. الأمر الذي يساعد على زيادة الرغبة، وتحقيق أعلى معدل للاستفادة من الموارد الاقتصادية للمجتمع.

ومن جهة أخرى، فإن فتح مجالات اقتصادية جديدة أمام القطاع الخاص للمشاركة مع القطاع العام سيحد من شدة الاندفاع لتحقيق الأرباح لدى القطاع الخاص، وهذا ما يعطي بعدا اجتماعيا للنشاط الاقتصادي ويؤدي إلى تحسين استخدام موارد المجتمع الاقتصادية.

إن تنوع المرافق العمومية فرض وجعل من الطبيعة تنوع طرق تسييرها، من جهة لتواكب نوع النظام وكذا تحول الإطار العام من جهة أخرى فهناك مرافق لا يمكن أن تتخلى عنها كليا عن طريق الخصوصية، إن التناقص التي عرفها التسيير المباشر للمرفق العام، أدى بالدولة للتفكير في طرق أكثر فعالية بهدف الدفع من مستوى الخدمة العمومية. ولعل أبرز هذه الطرق هي الشراكة العمومية الخاصة. وعلى هذا فإن الدولة بدورها الجديد تحاول التوجه نحو الإشراف والتوجيه عوض التسيير المباشر باستثناء بعض التي لا يمكن أن ينفصل تسييرها عن الدولة في بداية عمل المشروع لدفع تكاليف الصيانة والتشغيل إلى حد بدء المشروع بتحقيق إيرادات مالية حسب ما هو مخطط له وهذا بدوره يقلل التكلفة على القطاع العام.

مقدمة الفصل

المبحث الأول: ماهية الشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات النظافة العامة.

المطلب الأول: المالية العامة و الشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات النظافة العامة.

المطلب الثاني: ماهية و مهام المكتب البلدي للنظافة.

المطلب الثالث: أهداف الشراكة العمومية الخاصة في مجال تسيير خدمات النظافة العامة.

المطلب الرابع: الرقابة على خدمات النظافة العامة.

المبحث الثاني: الشراكة العمومية الخاصة و خدمات تسيير النفايات في الجزائر.

المطلب الأول: مفاهيم عامة حول قطاع النفايات.

المطلب الثاني: الإطار القانوني و أجهزة تسيير قطاع النفايات في الجزائر.

الفرع الأول: الإطار القانوني لتسيير النفايات في الجزائر.

الفرع الثاني: أجهزة تسيير النفايات في الجزائر.

المطلب الثالث: واقع و تحديات قطاع تسيير خدمات النفايات في الجزائر.

المطلب الرابع: إشكالية تمويل خدمات تسيير النفايات.

الفرع الأول: رسم التطهير.

الفرع الثاني: الموارد المالية للبلديات

أولاً: الموارد الجبائية.

ثانياً: الموارد الغير الجبائية.

المطلب الخامس: البرامج الوطنية الهادفة لتشجيع قطاع تسيير النفايات في الجزائر.

الفرع الأول: البرنامج الوطني لتسيير نفايات البلديات.

الفرع الثاني: البرنامج الوطني لتسيير النفايات الخاصة.

المطلب السادس: واقع الشراكة العمومية الخاصة في مجال تسيير النفايات في الجزائر.

المطلب السابع: الإطار العام للوضعية الحالية لخدمات تسيير النفايات في الجزائر.

المطلب الثامن: أسباب إحجام القطاع الخاص عن الشراكة مع القطاع العمومي في الجزائر في مجال

تقديم خدمات النظافة العامة.

المبحث الثالث: الشراكة العمومية الخاصة و إستراتيجية تسيير خدمات النفايات في ألمانيا.

المطلب الأول: الإطار العام لخدمات تسيير النفايات في ألمانيا.

المطلب الثاني: أبعاد الشراكة العمومية الخاصة في مجال تسيير النفايات بألمانيا.

المطلب الثالث: ماهية و مفهوم إستراتيجية صفر نفايات.

المطلب الرابع: دوافع الشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات النظافة العامة بألمانيا

خلاصة الفصل.

مقدمة:

لقد تطرقنا في الفصل الأول إلى ماهية الشراكة العمومية الخاصة و أيضا إلى مفهوم المرفق العام. ننتقل في الفصل الثاني إلى محور البحث، حيث سنقوم بالتعريف بخدمات النظافة العامة، و أيضا بواقع الشراكة العمومية الخاصة في هذا المجال، و لإغناء البحث و التوضيح أكثر سنتطرق إلى التجربة الألمانية و كيفية تسييرها لهذا القطاع.

إن الحفاظ على صحة المواطنين و نظافة المدن و البيئة، تعتبر أساسيات و محاور خدمات النظافة العمومية. و في هذا الإطار قامت الدولة الجزائرية بتبني العديد المشاريع و إنفاق مبالغ هامة لتطوير و تنمية هذه الخدمات. و بهدف تشجيع القطاع الخاص على المشاركة في تسيير خدمات النظافة العامة قامت الجزائر بإصدار العديد من القوانين و كذا القيام ببعض التعديلات، لخلق جو استثماري ملائم و فعال و لتحفيز الخواص أكثر على المشاركة في تسيير هذا القطاع الإستراتيجي.

إلا أنه و ليوثنا هذا تبقى مساهمات الخواص محدودة بالرغم من الجهود الكبيرة التي قامت بها الحكومة الجزائرية.

تعتبر خدمات النظافة العامة خدمة عمومية، تقوم الدولة بتوفيرها عن طريق البلديات، إلا أن هذه الخدمة تعاني من مشاكل و صعوبات عديدة تتمثل أهمها في نقص الموارد المالية، البشرية و التقنية إضافة إلى نقص الخبرات و الكفاءات في التسيير. و بالتالي فالشراكة العمومية الخاصة ستسمح و بشكل مباشر بتفعيل هذه الخدمة العمومية والقضاء على المشاكل التي تعاني منها. فمن المعروف أن الخواص يتميزون بسعيهم نحو تحقيق الربح و تخفيض التكاليف و بالتالي ستسمح الشراكة مع القطاع الخاص بمنع هدر المال العام عن طريق ترشيد النفقات و تحسين أساليب التسيير. كما تمتاز الخدمات المقدمة من طرف

الخواص بالجودة و النوعية الجيدة و بالتالي تقديم خدمة عامة بنوعية أفضل و بسعر أقل و هذا ما يسمح بإرضاء المواطنين. كما أنه عن طريق الشراكة بين القطاعين، سيتمكن القطاع العام من الاستفادة من خبرات و كفاءات الخواص في مجال خدمات النظافة العامة، فالشراكة هي عبارة عن آلية فعالة لتنمية تطوير و تشجيع هذا القطاع.

و من خلال ما سبق سنحاول التعريف و التدقيق أكثر في موضوع الشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات النظافة العامة عن طريق الإجابة عن التساؤلات التالية:

✓ ما هو مفهوم خدمات النظافة العامة؟

✓ ما هو واقع الشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات النظافة العامة في الجزائر؟

المبحث الأول: ماهية الشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات النظافة العامة

سنقوم في هذا المبحث بمعالجة النقاط التالية:

- ❖ المطلب الأول: المالية العامة و الشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات النظافة العامة.
- ❖ المطلب الثاني: ماهية و مهام مكتب النظافة البلدي.
- ❖ المطلب الثالث: أهداف الشراكة العمومية الخاصة في مجال تسيير خدمات النظافة العامة.
- ❖ المطلب الرابع: الرقابة على خدمات النظافة العامة.

المطلب الأول: المالية العامة و الشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات النظافة العامة

تقوم الدولة الحديثة بوظائف متعددة، فهي تتكفل أولا بالنشاطات التقليدية المتمثلة في الدفاع عن الوطن و توفير الأمن الداخلي و التمثيل الدبلوماسي. و إضافة إلى هذا، تعتني الدولة كذلك بالمهام ذات الطابع الاقتصادي و الاجتماعي، فهي تتكفل بتحقيق النمو الاقتصادي و خلق مناصب شغل و غيرها. و نظرا لتعدد الوظائف الملقاة على عاتق الدولة و ضخامتها، و عدم قدرة هذه الأخيرة لوحدها على تلبية جميع احتياجات المواطنين، فإنها تعمل شيئا فشيئا على التخلي عن بعض المهام لصالح الجماعات المحلية التي تتمتع بالاستقلال الإداري و المالي. تتجسد هذه الاستقلالية في تجهيز الجماعات المحلية بميزانية خاصة بها تفيد فيها النفقات التي تلتزم بها و الموارد الضرورية لتغطيتها. فكل المهام الضرورية و الواجب القيام بها تتطلب إنفاقا واسعا و دائم الارتفاع، مما تجبرها على البحث دوما عن المصادر المالية الكافية لتمويل هذه النفقات. و من بين المهام الموكلة للبلديات للقيام بها نجد خدمات النظافة العامة، و التي تشمل كافة الأنشطة و المهام المتعلقة بالصحة العمومية و كذا كافة التدابير الضرورية المتخذة للسهر¹

¹ أ.د بندي يحي- "المالية العمومية" - جامعة الجزائر - دار الخلدونية للنشر و التوزيع - السنة: 2010 - ص: 09.

على الحفاظ على استمرارية النظافة العامة وفقا لأحكام قانون البلديات.

توفر الدول في مختلف أنحاء العالم، مجموعة كبيرة من خدمات النظافة. و تتباين هذه الأخيرة حسب الموارد البشرية، المالية و التقنية المتاحة، فتقديم هذه الخدمات العمومية بالجودة المطلوبة يتطلب عددا من العمال، الآليات، و المنشآت لتسييرها. و هذا يعني بالنتيجة ضرورة توفر موارد مالية عامة كبيرة ضرورية لتقديم خدمة بالمستوى المطلوب و بالتالي إرضاء المواطنين.

تعتبر خدمات النظافة خدمة عمومية تقوم البلديات بتوفيرها، كما تعتبر خدمة ذات أهمية بالغة نظرا لارتباطها المباشر بصحة المواطنين و هذا كله يتطلب تنظيما و إمكانيات مادية و تأطيرا بشريا و متابعة دقيقة ، للوصول إلى تقديم هذه الخدمة بالجودة و الفعالية المطلوبة.

و في هذا الإطار، تلجأ العديد من الدول المتقدمة خاصة و النامية إلى الشراكة العمومية الخاصة، كوسيلة لتسيير خدمات النظافة لتخفيض النفقات العمومية من جهة و تحسين جودة الخدمة من جهة أخرى. فعن طريق التعاون مع القطاع الخاص، تستطيع الدول الوصول إلى تحقيق عوائد هامة، تمكنها و بشكل آلي من إعادة تمويل جزء كبير من المشاريع المخصصة لخدمات النظافة العامة.

إن المالية العمومية تتكون من مجموعة القرارات التي تتخذها الدولة بشأن اختيار كيفية تنفيذ مختلف الخدمات العامة و تحديد الموارد اللازمة لإشباعها، كما أنها تهدف إلى تطبيق كافة التدابير و القواعد من أجل الحفاظ على المال العمومي ثم المصلحة العامة، و في السياق نفسه تهدف الشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات النظافة العامة إلى ترشيد النفقات عن طريق التحكم في التكاليف¹

¹ - د. بندي يحي - المالية العمومية - مرجع سبق ذكره - ص: 09.

و بالتالي عدم هدر المال العام. كما تهدف أيضا إلى تقديم خدمة عمومية بنوعية أفضل و تسيير فعال وبالتالي إرضاء المواطنين و تحقيق الصالح العام. وبالتالي تبرز العلاقة الموجودة ما بين المالية العامة و أهمية الشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات النظافة العامة في تكامل الأهداف بينهما و سعيهما إلى الحفاظ و عدم هدر المال العام و تحقيق المصلحة العامة.¹

المطلب الثاني: ماهية و مهام المكتب البلدي للنظافة

نظرا لعدم إمكانية الاعتماد على الإنفاق الحكومي وحده في إقامة العديد من مشاريع الخدمات العمومية الخاصة بمجال النظافة العامة، فقد تم ملاحظة وجود دعم كثيف و تشجيع من طرف كل الدول خاصة المتقدمة منها، و هذا بهدف مشاركة القطاع الخاص و الاستثمارات الخاصة في تمويل وإقامة و تشغيل كل أو معظم مشاريع خدمات النظافة العامة، بغية تنمية و تطوير هذه الخدمة بكفاءة مهنية أكبر و تكلفة مادية أقل، و أيضا من أجل تسريع النهوض بالتنمية الاجتماعية و انجاز المشاريع العامة بما يساعد في نهاية الأمر على الرفع في مستوى الخدمات و تحقيق معدلات التنمية المنشودة.

يوجد على مستوى كل بلدية مكتب يتولى القيام بمهام و خدمات النظافة العامة و يتحمل مسؤولية اتخاذ كافة التدابير الممكنة لضمان الوقاية الصحية و العمومية لكافة الأفراد.

و يسمى هذا الأخير بالمكتب البلدي للنظافة (BHC) "Bureau d'Hygiène Communale"

فالمحافظة على صحة المواطن يشكل أهم أولوياته، و التي لا تستطيع أن تكون إلا عن طريق توفير²

¹ - د. بندي يحي - المالية العمومية - مرجع سبق ذكره - ص: 09.

² - Service d'hygiène - « Rôle du bureau d'hygiène » - 2009 -
« <http://apcazazga.unblog.fr/sante/service-d'hygiène> »

خدمات النظافة العمومية المتمثلة أساسا في :

✓ مراقبة مواصفات السلع، خاصة تلك التي تمتاز بالاستهلاك الواسع.

✓ القيام بتوفير خدمات تسيير النفايات بكافة أنواعها.

✓ التخلص و مكافحة الحشرات و غيرها.

و إضافة إلى هذه المهام، هناك مجموعة من الخدمات التي يمكن أن يقوم بها مكتب النظافة البلدي

و تتمثل فيما يلي:

➤ وضع خطط التطوير و التوسيع لمواكبة النمو السكاني المتزايد و التطور العمراني.

➤ الإشراف على عمل المؤسسات الخاصة التي تقوم في إطار وجود شراكة عمومية خاصة

بتقديم و تسيير مختلف خدمات النظافة العمومية. إن توفير هذه الأخيرة بشكل تام و في إطار

جيد يمتاز بالفعالية و الجودة، يتطلب توفر موارد مالية كبيرة و قدرات بشرية متكونة من عدد

كبير من المهندسين و الفنيين و العمال. و بالتالي توفير خدمات النظافة العمومية بشكل

متناسق و فعال له جانب اقتصادي و مالي هام لا يمكن إخفاؤه، فأي انخفاض أو عدم توفر

للموارد المالية أو البشرية بدرجة كافية سينعكس بالضرورة و بشكل سلبي على مستوى تقديم

هذه الخدمة العمومية.

و بناء على هذا، تسعى العديد من الدول سواء المتقدمة أو النامية على إشراك القطاع الخاص في

التسيير، استنادا بما تمتاز به المشاريع الخاصة من يد عاملة مؤهلة، صرامة و مهارة في التسيير من¹

¹ - Service d'hygiène - « Rôle du bureau d'hygiène » - 2009 –
« <http://apcazazga.unblog.fr/sante/service-d'hygiène> »

جهة و موارد مالية من جهة أخرى.

و عليه فإن تعاون كل من القطاعين العام و الخاص له أثر كبير على الرفع من مستوى تقديم خدمات النظافة العامة و بالتالي إرضاء المواطن، و في الوقت نفسه المساهمة و بشكل كبير في تخفيض الإنفاق الحكومي و بالتالي وجود تسيير أمثل لهذا القطاع الاستراتيجي عن طريق التحكم في التكاليف و فعالية الخدمة العامة.¹

إن مصلحة النظافة العمومية تتفرع إلى فرعين:

أ- فرع الوقاية الصحية العمومية: و يتكفل بما يلي:

- مباشرة كل عمل من شأنه الوقاية من الأمراض.
- أخذ عينات من المواد الموجهة للاستهلاك قصد فحصها في المخبر بالتنسيق مع المصالح المعنية.
- معاينة الأطعمة المعروضة للاستهلاك.
- فحص المياه الموجهة للشرب.
- مرافقة و تفتيش المحلات التجارية و الصناعية لتأكد من احترامها لقواعد النظافة.

يتولى هذا الفرع مهامه من خلال:²

¹ -Service d'hygiène - « Rôle du bureau d'hygiène » - 2009 –
« <http://apcazazga.unblog.fr/sante/service-d'hygiène> »

² - نشاطات المكتب البلدي للنظافة - (مصلحة النظافة و الصحة العمومية) - السنة: 2010 –
« <http://www.apc-didouche-mourad.dz/lygiene1.html> »

✓ فرع للطب البيطري.

✓ فرع التحليل المخبري.

ب- فرع النظافة : و يتكفل بما يلي:

- الإشراف على عمليات جمع النفايات من المنازل و المحلات و الأماكن العمومية.
- الإشراف على عمليات تنظيف الشوارع و الساحات العمومية.
- صيانة شبكة صرف المياه.¹

المطلب الثالث: أهداف الشراكة العمومية الخاصة في مجال تسيير خدمات النظافة العامة

حاليا و في أغلب الأحيان، تقوم البلديات بالتسيير المباشر لمسألة خدمات النظافة العمومية، هذا ما ينعكس مباشرة على نقص الوسائل و الموارد المالية، البشرية و التقنية و بالتالي انخفاض الأداء بشكل كبير. و لهذا لا بد من البحث عن طرق فعالة لتسيير مستدام، بهدف تحقيق مردودية من الاستثمارات العمومية التي قامت الحكومة الجزائرية بإنفاقها في إطار تشجيع و النهوض بهذا القطاع الاستراتيجي.

إن النمو الديمغرافي السريع، القدرات و الإمكانيات المحدودة للبلديات على القيام بأنشطة التخطيط، التسيير و التمويل ، نقص المهارات و تجارب القطاع العمومي إضافة إلى ضعف مستوى التسيير في البلديات. كلها أسباب تستدعي و تؤكد على ضرورة و أهمية إنشاء تعاون و شراكة بين القطاعين العام و الخاص بهدف قيام الخواص بأنشطة و مهام تسيير قطاع خدمات النظافة العامة.²

¹ - نشاطات المكتب البلدي للنظافة (مصلحة النظافة و الصحة العمومية) - السنة: 2010 -

« <http://www.apc-didouche-mourad.dz/lygiene1.html> »

² - أ.د عادل محمود الرشيد - "إدارة الشراكة بين القطاعين العام و الخاص" - مرجع سبق ذكره - ص: 81.

إن تدعيم قدرات الجماعات المحلية يسمح بتفعيل دور المتعامل الخاص، بصفة شريك للقطاع العمومي، و بالتالي الوصول إلى تنمية و تفعيل التسيير في هذا القطاع. و في هذا الإطار، يمكن تحقيق مجموعة من الأهداف في حال وجود شراكة عمومية خاصة في تسيير خدمات النظافة العامة، و هي كالاتي:

- توفير موارد إضافية، سواء بشرية، مالية أو تقنية، و بالتالي تغطية العجز المسجل سنويا في ميزانية أغلبية البلديات.
- تحقيق فعالية أكبر، بافتراض أن القطاع الخاص يقوم بتقديم تسيير كفؤ و فعال عن طريق استخدامه و إدخاله لتقنيات حديثة و تكنولوجيات جديدة إضافة إلى قدرات بشرية تتلاءم و احتياجات هذه الخدمة العمومية.
- تكامل الأدوار، خاصة فيما يتعلق بممارسة الدور التشريعي من قبل القطاع العام، و الدور التنفيذي من قبل القطاع الخاص.
- الشفافية و المقصود بها تفاعل القطاعين في تبادل المعلومات و مراعاة تطبيق الأنظمة و القواعد المعنية بالتنظيم المشترك لخدمات النظافة العمومية.
- معايير الجودة و التي يفترض أن توظفها الشراكة في هذا القطاع الاستراتيجي، من أجل تحسين استخدام الموارد، و زيادة مجالات فرص الاستثمار و التعاون.
- الاحتراف في تقديم الخدمة، و ذلك بالتأكيد على دور المستفيدين من الخدمات و التعامل معهم على أساس احترافي.
- توزيع المخاطر و توسيع الأنشطة و تنويعها.¹

¹ - أ.د عادل محمود الرشيد - إدارة الشراكة بين القطاعين العام و الخاص - مرجع سبق ذكره - ص: 81-82.

المطلب الرابع: الرقابة على خدمات النظافة العامة في إطار الشراكة العمومية الخاصة

البلدية مسؤولة على كل ما يجري فوق ترابها و يمس نظافة المحيط و المؤسسات. إن هذا التدخل لا يتم بصفة عشوائية بل هي مسؤولية مقننة يجب العمل على إبرازها تنفيذها و تطبيق كل إجراءاتها. إن مختلف اللجان التي تتوفر عليها البلدية تجعل منها السلطة الأولى في مراقبة أعمال و فرض إجراءات و تطبيق عقوبات و غيرها. و على هذا الأساس فإن المكتب البلدي للنظافة و المدعم بكل القطاعات المعنية يعطي لها صلاحيات واسعة في مراقبة مختلف الهيئات العامة و الخاصة و الأشخاص الاعتباريين و المعنويين و هذا بمراقبة نظافة المحلات، المأكولات، السلع المعروضة للبيع، نظافة المحيط و غيرها. و هذه المهمة هي أسلوب لممارسة صلاحيات السلطة العمومية و فرض وجود البلدية على مختلف الأطراف (تجار، إدارات، مؤسسات، مقاولات.....)¹.

و عليه فإن عملية متابعة و الرقابة على خدمات النظافة العامة هي من مسؤولية البلديات، حيث تقوم بإجراء رقابة مستمرة على نوعية الخدمات المقدمة من طرف المؤسسات الخاصة، و يكون هذا عن طريق ما يلي:

- ✓ مراقبة التزامات عقود مقدمي الخدمة العامة.
- ✓ القيام ببرامج للمتابعة و الرقابة و الانتقال إلى عين المكان، مع التأكيد على ضرورة تحضير تقارير على التفتيشات المجرأة.²

¹- العمري بوحيط البلدية اصلاحات مهام و أساليب-شركة زاعياش للطباعة و النشر- السنة 1997 - ص :82.
² -Algérie : Assistance technique pour l'établissement d'une unité de semi des contrats de service de gestion des déchets - 2010 - p :34 -
 "http://www.metap-soudwaste.org"

- ✓ الإبلاغ عن أية وضعية غير عادية أو انحرافات.
 - ✓ القيام بتحضير محاضر يومية حول الشكاوى المقدمة من طرف المواطنين و التأكد من صحتها، و من تم فرض عقوبات.
 - ✓ الاطلاع على السجلات و الوثائق المتعلقة بالمؤسسات الخاصة، المفوض لها القيام بتقديم خدمات النظافة العامة.
 - ✓ مراقبة الوسائل البشرية، المادية المستعملة، من طرف المتعاملين الخواص، مع رقابة حالة و طبيعة و وضعية هذه الموارد.
 - ✓ تنظيم اجتماعات دورية للتقييم و التنسيق مع المؤسسات الخاصة التي تقوم بتقديم خدمات النظافة العامة.
 - ✓ تقييم التقارير الشهرية و السنوية لأنشطة المتعاملين الخواص.
- تشكل عملية الرقابة و المتابعة لنوعية الخدمات المقدمة، عنصرا هاما في تسيير و تحسين جودة الخدمة. إن قيام الخواص بتلبية خدمات النظافة العامة في إطار الشراكة العمومية الخاصة لا بد من أن يكون متبوع برقابة مستمرة لضمان أداء الخدمة بنوعية و جودة عالية.
- إضافة إلى ذلك، فبدون وجود رقابة سيكون من الصعب وضع سياسة مستدامة للرفع و تحسين الطرق المستخدمة لتسيير هذا القطاع. هذه الرقابة تتعلق بصفة عامة بضمان احترام المتعامل الخاص للبنود المنصوص عليها في العقد المبرم عند إجراء الشراكة بين القطاعين. و هي تتم حسب طبيعة الخدمة العامة المقدمة و الالتزامات الواجب رقابتها، و تكون هذه الأخيرة على ثلاث مستويات: ¹

¹ -Algérie : Assistance technique pour l'établissement d'une unité de semi des contrats de service de gestion des déchets – 2010 – p :34 -
"http://www.metap-soudwaste.org"

• رقابة مستمرة على الوثائق، و متابعة دائمة لخدمات النظافة العامة المقدمة من طرف المؤسسة الخاصة.

• رقابة في عين المكان بحضور ممثل من المؤسسة الخاصة.

• رقابة و زيارات مفاجأة.

و في هذا الإطار للبلديات أيضا مهمة مراجعة الالتزامات التعاقدية للمتعاقل الخاص، و التي تتعلق خصوصا بمدى إنجاز و تطور مخطط عمل المؤسسة الخاصة.¹

المبحث الثاني: الشراكة العمومية الخاصة و خدمات تسيير النفايات في الجزائر

نظرا لتعدد الوظائف التي يقوم بها مكتب النظافة البلدي (BHC) و بهدف التدقيق أكثر في الموضوع، سأقوم بدراسة خدمة واحدة من خدمات النظافة العامة و المتمثلة في خدمة تسيير النفايات. و هذا ما سنحاول توضيحه في هذا المبحث عن طريق معالجة مجموعة من النقاط:

✓ مفاهيم عامة حول النفايات.

✓ الإطار القانوني و أجهزة تسيير قطاع النفايات في الجزائر.

✓ إشكالية تمويل مجال تسيير النفايات في الجزائر.

¹ -Algérie : Assistance technique pour l'établissement d'une unité de semi des contrats de service de gestion des d'éclats – 2010 – p :34 -
"http://www.metap-soudwaste.org"

المطلب الأول: مفاهيم عامة حول قطاع النفايات

يمكن إعطاء مفاهيم مختلفة لتعريف النفايات، حسب المجال و الهدف من الدراسة و أيضا حسب أصل و طبيعة النفايات. ينص القانون 01-19 الموافق لـ: 2001/12/12 و المتضمن تسيير رقابة و التخلص من النفايات، على التعاريف المختلفة التالية لأنواع المخلفات:

• النفايات: Déchets

و هي كل بقايا عملية الإنتاج، التحويل أو الاستعمال، وبصفة عامة كل مادة، أو منتج يريد المالك أو له نية التخلص منه"

• النفايات المنزلية و ما شابهها: Déchets ménager er assimilés

هي كل النفايات الناتجة عن العائلات و النفايات المشابهة الواردة من الأنشطة الصناعية التجارية، الحرفية، و التي بطبيعتها أو بمكوناتها تشبه النفايات المنزلية.

• النفايات الضخمة: Déchets encombrant

هي كل النفايات الناتجة عن العائلات و التي بسبب كبرها لا يمكن أن تجمع في الشروط نفسها، كالنفايات المنزلية و ما شابهها.

• النفايات الخاصة:¹ Déchets spéciaux

¹ - وزارة تهيئة الإقليم و البيئة - Notions de déchets - ص: 07، 08 .
"http :www.mate.gov.dz pdfnup-guide.pdf"

و هي كل النفايات الناتجة عن الأنشطة الصناعية الزراعية، العلاجية الخدمائية أو كل الأنشطة الأخرى و التي بسبب طبيعتها أو المكونات التي تحتويها، لا يمكن أن يتم جمعها، نقلها و معالجتها في الشروط نفسها كالنفايات المنزلية و ما شابهها.

• النفايات الخاصة الخطيرة: Déchets spéciaux dangereux

هي كل النفايات الخاصة التي تكون مكوناتها أو خصائص المواد الخطيرة التي تحتويها، قادرة على إلحاق الضرر بالصحة العامة و المحيط.

• نفايات الأنشطة العلاجية: Déchets d'activités de soins

و هي كل النفايات الناتجة عن أنشطة التشخيص المتابعة و المعالجة الوقائية أو الفحص في مجالات الطب البشري و البيطري.

• النفايات الخاملة: Déchets inertes

و هي تشكل كل النفايات الناتجة خصوصا استغلال المحاجر، المناجم، أشغال الهدم، البناء أو الترميم، و التي لا تخضع لأي تعديل فيزيائي، كيميائي أو أيديولوجي خلال طمرها (mise en décharge) و التي لا يتم تلوينها بالمواد الخطرة أو عناصر أخرى تضر بالصحة و البيئة.

✓ النفايات المشابهة للنفايات المنزلية¹ Déchets assimilables au déchets

ménagers

¹ وزارة تهيئة الإقليم و البيئة- ص: 07، 08 – مرجع سبق ذكره -
"http :www.mate.gov.dz pdfnup-guide.pdf"

يتم معالجة هذا النوع تماما كالنفايات المنزلية و من أمثلتها نجد بعض النفايات الصناعية بشرط إمكانية تخزينها في سلات خاصة بجميع النفايات المنزلية مثل الصناعات ذات الطابع الحرفي. أيضا نجد نفايات الأسواق الغذائية (الخضر، الفواكه، اللحوم، الأسماك) بدون استثناء مواد أخرى كمواد التغليف Les emballages.¹

المطلب الثالث: الإطار القانوني و أجهزة تسيير قطاع النفايات في الجزائر

الفرع الأول: الإطار القانوني لتسيير النفايات في الجزائر

لقد تم تنظيم عملية تسيير النفايات في الجزائر عن طريق المرسوم رقم 84-378 الموافق لـ 15 ديسمبر 1984، و الذي قام بتحديد شروط النظافة العامة و كيفية تسيير هذا القطاع.

إلا أن هذا المرسوم قد أصبح عاجزا أمام التطور الذي عرفه المجتمع الجزائري، و خصوصا المدن الجزائرية الكبرى، فهذا الإطار القانوني أضحي ناقصا و غير قادر على الأخذ بعين الاعتبار و بطريقة مناسبة إشكالية تسيير هذا القطاع.

فأمام التطور المستمر و السريع للمدن، إضافة إلى الانفجار الديمغرافي الذي أدى إلى ارتفاع حجم النفايات و الغياب التام لطرق التسيير العقلاني لهذه الأخيرة كان لا بد من إيجاد قاعدة قانونية جديدة تستطيع مواكبة هذه التغيرات.

إن قانون البلديات يحثها على النظافة العامة، إلا أن بسبب نقص الوسائل المادية، البشرية و المالية²

¹ - وزارة تهيئة الإقليم و البيئة - Notions de déchets - ص: 07، 08 .

« [http : www.mate.gov.dz pdfnpup-guide.pdf](http://www.mate.gov.dz/pdfnpup-guide.pdf) »

²-Plan d'action national pour la réduction de la pollution- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (MATF)

« [http : //www.medpartnership.org](http://www.medpartnership.org) »

الموضوعة تحت تصرفها، أصبحت الخدمات العامة المتعلقة بالنظافة العمومية غير فعالة و لا تحترم القواعد الأساسية و المعايير المنصوص عليها في قانون البلديات و في هذا الإطار قامت وزارة تهيئة الإقليم و البيئة بإصدار القانون رقم 01-19 الموافق لـ 12 ديسمبر 2001 لتدعيم إستراتيجية التسيير الإيكولوجي و العقلاني لقطاع النظافة العامة.

حيث حدد هذا القانون القواعد الأساسية المتعلقة بالتسيير الرقابة و جمع النفايات، و تتمثل مبادئه

فيما يلي:

- أ- تنظيم أنشطة جمع، نقل و معالجة النفايات.
- ب- تقييم النفايات « Revalorisation des déchets » عن طريق إعادة استعمالها تحويلها أو أي نشاط آخر، يهدف إلى الحصول بواسطتها على مواد يمكن استخدامها مرة أخرى أو المساهمة في إنتاج الطاقة.
- ت- المعالجة الإيكولوجية و العقلانية للنفايات.
- ث- توعية و تحسيس المواطنين بأضرار النفايات، و أثرها على الصحة العامة و البيئة كذلك.¹

الفرع الثاني: أجهزة تسيير النفايات في الجزائر

إن عملية تسيير النفايات في الجزائر تعتمد على وسائل و أجهزة ثم وضعها من طرف وزارة تهيئة الإقليم و البيئة بهدف الوصول إلى النتائج المرجوة و تشجيع هذا القطاع.

¹ - Plan d'action national pour la réduction de la pollution- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (MATF)
« [http : //www.medpartnership.org](http://www.medpartnership.org) »

و تتمثل هذه الأجهزة في ما يلي:

L'Agence National des Déchets (AND)

• الوكالة الوطنية للنفايات:

هي وحدة قيادية و جهاز مرن، مهمتها تتمثل في البحث عن تسيير إيكولوجي و عقلائي للنفايات، و يكون هذا عن طريق ما يلي:¹

- القيام بإجراء الدراسات اللازمة و المطلوبة من طرف وزارة تهيئة الإقليم و البيئة ، حول النفايات.
- المساهمة في إنشاء المخططات المحلية، الجهوية و الوطنية لتسيير النفايات.
- القيام ببحوث، دراسات و تجارب هادفة للبحث عن طريق كفيلة لتقليل مصادر إنتاج النفايات.

(ONEDD)

• المرصد الوطني للبيئة و التنمية المستدامة:

L'Observatoire National de l'Environnement et le développement durable

تتمثل مهمة هذا المركز في متابعة حالة البيئة و التنمية المستدامة عن طريق البحث عن وسائل حديثة و مؤشرات مختلفة، و بالتالي المساهمة في توفير أكبر قدر ممكن من المعلومات التي تفيد و تساعد على اتخاذ القرارات و هذا لضمان تنمية اجتماعية و اقتصادية أمثل.

(CNFE)

• المعهد الوطني للتكوين البيئي:

Le Conservatoire Nationale des formations en environnement

و تتمثل مهمته في تنظيم لفائدة العاملين الموظفين لدى الجماعات المحلية، دورات تكوينية حول تسيير النفايات و مراكز الدفن التقني، فمنذ إنشائه سنة 2003، حوالي أكثر من 2000 إطار استفاد من هذا التكوين.¹

¹ -Plan d'action national pour la réduction de la pollution-
« [http : //www.medpartnership.org](http://www.medpartnership.org) »

المطلب الثالث: واقع وتحديات قطاع تسيير النفايات في الجزائر

لقد ارتفع عدد سكان الجزائر من 10.2 مليون نسمة خلال فترة الاستقلال، ليصل إلى حوالي 35.7 مليون نسمة سنة 2010، فمن الملاحظ أن المدن قد عرفت تطورا كبيرا و بشكل سريع، و بدون الأخذ بعين الاعتبار قواعد التهيئة العمرانية، هذا ما أدى إلى تراجع إطار حياة المواطنين بسبب نقص النظافة، ارتفاع حجم النفايات المنزلية، قلة الوسائل البشرية و المادية إضافة إلى تشتت أنظمة عمل المرافق العامة المكلفة بتسيير النفايات. إن الكمية اليومية لهذه الأخيرة قد ارتفعت في المتوسط من 0.5 كغ للفرد الواحد سنة 1980 إلى ما يعادل حوالي 0.76 كغ حتى 1.2 كغ للفرد حاليا في المدن الكبرى. أما وفيما يتعلق بوضعية النظافة العامة، فالموارد المستعملة غير كافية، إن الوسائل البشرية لم ترتفع من عامل لـ 500 ساكن إلى عامل واحد لـ 1500 فرد.

أما متوسط الوسائل المادية فهو وسيلة نقل واحدة لـ 7500 ساكن، إضافة إلى ضعف الموارد المالية المخصصة للبلديات، و التي لا تسمح لمواجهة تكاليف جمع و نقل المهملات. كما يجدر الإشارة إلى أن هذه التكاليف تصل إلى ما يعادل 4000 دج للطن من المهملات في المدن الكبرى.

إن النمو المستمر للمدن، أدى إلى تراكم النفايات إضافة إلى أن مناطق التفريغ التي يتم اختيارها لا تعتمد على أية دراسات أو بحوث قبلية. كما أن أشغال التهيئة لا تحترم القواعد الأساسية لحماية المحيط. و بالتالي و بصفة عامة إن غياب المهارات الفنية المتعلقة بالتسيير تميز إشكالية النفايات في الجزائر، و من هنا تأتي ضرورة إجراء تقييم للوضع بطريقة متسلسلة من أجل الوصول إلى إستراتيجية يمكن تطبيقها،²

¹ -Plan d'action national pour la réduction de la pollution-

« [http : //www.medpartnership.org](http://www.medpartnership.org) »

²-Appui au renforcement des capacités dans le cadre du programme national pour la gestion intégré des déchets municipaux – programme des nations unies pour le développement – Algérie – Février 2011 –

« <http://www.dz.undp.org> projets- cooperationfilus-progdem-PDF »

مع توضيح الأهداف المراد الوصول إليها على المدى القصير، المتوسط و البعيد بشكل يتناسب مع البيئة و إطار الحياة و انتظارات المواطنين. إضافة إلى هذا لا بد من توعية الأفراد من أجل ضمان استمرارية الإستراتيجية الموضوعية، و تقبلها من طرف كافة مكونات المجتمع.

إن التشغيل التقليدي المعتمد في إطار خدمات النظافة العامة، هو قيام الحكومة بمسؤولية جمع النفايات و معالجتها و التخلص منها، إضافة إلى ذلك قيامها في الوقت نفسه بالإشراف الإدارة و التمويل. و من نتائج هذا التشغيل عدم الوصول إلى إرضاء المواطن بسبب ضعف نوعية الخدمات المقدمة، نتيجة لأسلوب الجمع المتبع و الغير الفعال، هذا راجع إلى محدودية القدرات الفنية و المالية من جهة، و زيادة عدد السكان و المنشآت التجارية و الصناعية من جهة أخرى.¹

المطلب الرابع: إشكالية تمويل مجال تسيير النفايات في الجزائر

لقد قامت الحكومة بتخصيص في إطار برنامج الإنعاش الاقتصادي تمويلا هاما للقيام بتطبيق البرنامج الوطني لتسيير النفايات في مختلف بلديات أنحاء الوطن.

يتم تمويل برامج و منشآت تسيير النفايات أساسا من طرف الدولة، و تجدر الإشارة إلى أن حجم المبالغ الموجهة لهذا القطاع خلال الفترة 2001-2010، قد بلغت ما يعادل حوالي 50 مليار دج.²

¹ -Appui au renforcement des capacités dans le cadre du programme national pour la gestion intégré des déchets municipaux –

« <http://www.dz.undp.org/projets-cooperation/undp-progdem-PDF> »

² - Rapport sur la conception et de développement d'une unité de suivie des contacts – Algérie – 2010-

« <http://www.metap.solidwaste.org> ».

إن التكاليف السنوية المحدد لتسيير النفايات تم تقديرها بحوالي 4000 دج للطن، و بما أن الخدمات المقدمة في إطار النظافة العامة هي عبارة عن خدمات عمومية فإنه من الطبيعي أن يتم تغطيتها عن طريق الرسم الذي يقوم بدفعة الأفراد و المسمى بالرسم على رفع النفايات المنزلية. « La Taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères » (TEOM) . إلا أن المبالغ التي يتم تحصيلها لا تغطي سوى من 20 إلى 30 % من النفقات الموجهة لهذا القطاع فحسب وزارة تهيئة الإقليم و البيئة تقدر تكلفة دفن طن واحد من النفايات في مراكز الدفن التقني بحوالي 900 دج، أما تكلفة جمعها و نقلها فتقدر بما يقارب 2900 دج. و بالتالي فلا بد من البحث عن موارد مالية أخرى لتغطية العجز.¹

La taxe d'assainissement

الفرع الأول: رسم التطهير

عرف هذا الرسم تعديلات عديدة منذ إنشائه بموجب المادة 54 من القانون 19-83 المؤرخ في 18 ديسمبر 1983، المتضمن قانون المالية لسنة 1984. و لقد قسم قانون المالية لسنة 1993 هذا الرسم إلى قسمين:

أ- الرسم على رفع القمامات المنزلية.

ب- رسم التفريغ في مجاري صرف المياه.

ليأتي فيما بعد قانون المالية لسنة 1994 عبر المادة 28 لحذف الرسم الثاني أي رسم التفريغ في مجاري صرف المياه. و لقد كان سبب إلغاء هذا الرسم هو صعوبة تحصيله من طرف مصالح مؤسسة توزيع المياه و كثرة النزاعات بين هذه المؤسسة و البلدية فيما يخص تأخر هذه الأخيرة في دفع المستحقات التي عليها لقاء استهلاك المياه.²

¹ -Rapport sur la conception et de développement d'une unité de suivie des contrats – Algérie – 2010-

« <http://www.metap.solidwaste.org> »

² -أ. بلس شاوش بشير – المالية العامة المبادئ العامة و تطبيقها في الجزائر – ديوان المطبوعات الجامعية – وهران – 2008 – ص: 172.

يعرف رسم التطهير، على أنه رسم سنوي يدفع مقابل رفع القمامات المنزلية باسم المالك أو المنتفع، هذا الرسم لا يفرض إلا على الملكيات المستفيدة من هذه الخدمة المقدمة من طرف البلدية و للإشارة فإنه قبل سنة 2002 كان مبلغ الرسم يحدد من طرف القانون.¹ و في بعض الحالات عن طريق قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي في حدود ما نص عليه القانون ثم يصادق عليه من طرف السلطة الوصية. لكن بمجيء قانون المالية لسنة 2002 و عبر المادة 11 أصبح المبلغ محدد من طرف الجماعات المحلية في ظل الحدود التي ينص عليها القانون كما يلي:

- ما بين 500 دج و 1000 دج بالنسبة لكل محل ذات الاستعمال السكني.
- ما بين 1000 دج و 10000 دج بالنسبة لكل محل ذات الاستعمال التجاري و الحرفي.
- ما بين 5000 دج و 20000 دج بالنسبة لكل أرض مهياة للتخميم و المقصورات.
- ما بين 10000 دج و 100000 دج بالنسبة لكل محل ينتج فضلات تفوق ما تنتجه الأصناف السابقة الذكر أي الحالة العادية و هي تخص الوحدات التجارية و الصناعية الكبرى.

تنص المادة 51 من القانون 19-01 على أن جمع، نقل، تخزين و التخلص من النفايات أو أي خدمة أخرى تتعلق بتسيير النفايات المنزلية و ما شابهها تترتب عنها دفع ضرائب و رسوم. إن قيمة الرسم على رفع القمامات المنزلية يتم تحصيلها من طرف البلديات و تجب الإشارة إلى أنها تشكل مساهمة فقط يقوم الأفراد بدفعها مقابل تلقيهم لهذه الخدمة و ليس تمويلا إجماليا لميزانية تسيير النفايات المنزلية و ما شابهها. و لهذا و لتغطية هذا العجز تلجأ البلديات إلى مواردها المالية الأخرى لتمويل هذا الأخير.²

¹ - أ. بلس شاوش بشير - المالية العامة المبادئ العامة و تطبيقها في الجزائر- مرجع سبق ذكره - 2008 - ص: 172.
² - بن لباد محمد - " مخصصات المالية المحلية لفئة الطفولة دراسة حالة بلديات ولاية تلمسان " - تحت إشراف الأستاذ:
 د. بركة محمد زين - مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير - السنة 2010-2011، ص: 49.

الفرع الثاني: الموارد المالية للبلديات

إن البلدية و لوجوب تأديتها لجملة من المهام و لصعوبة تجسيد الأهداف الإستراتيجية للدولة حسب ما يناسب كل بلدية على مستوى إقليمها أوجبت التشريعات إلزامية وجود أو توفير مصادر مالية دائمة بديمومة هذا المرفق أو إعانتته على تكريس المهام التي قد يعجز عنها فيصبح عبئا يصعب أدائه أو يسوء توفيره للمواطن الشيء الذي قد يؤدي إلى عدم الرضى و تدمير هذا الأخير من خدمات المصالح العمومية و يسيء الظن و ترتبه الشكوك في المسؤولين المحليين دون استثناء الشيء الذي قد ينعكس سلبا على التكاثف الشعبي المحلي حول تجسيد تلك الأهداف المسطرة. و من هذا المنطلق يمكن إبراز مصادر تمويل البلديات.

أولاً: الموارد الجبائية

من بين جملة الموارد المالية للبلدية تحتل الجبائية المكانة المتميزة و تمثل المورد الأساسي لتمويل أنشطة الجماعات المحلية. و تنقسم هذه الموارد الجبائية و المتمثلة في الضرائب و الرسوم إلى مباشرة و غير مباشرة و منها ما يعود إلى البلديات و منها ما هو موزع بين الجماعات المحلية الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

✓ الموارد الجبائية التي تعود كلياً للبلدية

لقد عمل المشرع الجزائري على أن تكون للبلدية موارد جبائية ثابتة دائمة و مستمرة بحيث تخصص لها جملة مبالغ هذه الموارد دون أن تشترك فيها الدولة أو الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية و تمثل هذه الموارد أصناف الضرائب و الرسوم المباشرة و أخرى غير مباشرة.¹

➤ الضرائب و الرسوم المباشرة

¹ - بن شعيب نصر الدين- " إشكالية تمويل البلديات و سبل ترقيتها"- مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير تخصص مالية عامة-تحت اشراف الأستاذ باركة محمد زين-السنة: 2001-2002-ص: 61.

تتمثل هذه الضرائب و الرسوم في رسم التطهير و الرسم العقاري.

• رسم التطهير و هو ما تطرقنا إليه في الفرع الأول.

• الرسم العقاري على الملكيات المبنية

يؤسس هذا الرسم سنويا على الممتلكات المبنية و الموجودة فوق التراب الوطني و مبلغ هذا الرسم مخصص كليا للبلدية التي يقع فوق اقليها مجموع هذه المباني. و فرض هذا الرسم حسب قانون الضرائب المباشرة المتعلقة بالملكيات المبنية. يحصل بضرب القيمة الايجارية للمتر المربع في المساحة الخاضعة للضريبة مع الأخذ بعين الاعتبار تخفيض سنوي يقدر ب 02% كنسبة على تقادم أو امتلاك المباني بحيث لا يتعدى هذا التخفيض نسبة 40% كأقصى حد بينما تصل هذه النسبة إلى 50% فيما يتعلق بالمصانع.

• الرسم العقاري على الممتلكات الغير المبنية

يؤسس هذا الرسم سنويا كسابقه و موضوعه هو الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية و القطاعات الغير العمرانية عبر إقليم البلدية و جملة مبالغ هذا الرسم مخصصة كليا لهذه الأخيرة التي تقع على ترابها هذا الملك و يحصل هذا المنتوج بضرب القيمة الايجارية الجبائية للملكيات الغير المبنية حسب المتر المربع أو الهكتار الواحد حسب الحالة بالمساحة الخاضعة للضريبة أو على عكس الرسم على الملكيات المبنية دون احتساب أي نسبة للاهلاك.

➤ الضرائب و الرسوم الغير المباشرة

• رسم الذبح

يدخل هذا الرسم ضمن الضرائب و الرسوم الغير المباشرة و الذي يعود كليا لميزانية البلدية. تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1970 بحيث يفرض على كل كيلوغرام من اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة (ابل، أغنام، ماعز، بقر، خيول) و يحصل هذا الرسم لفائدة البلدية التي تمتلك مصلحة للذبح.¹

¹ - بن شعيب نصر الدين- " إشكالية تمويل البلديات و سبل ترقيتها"- مرجع سبق ذكره- ص: 62.

• رسم الإقامة :

أسس رسم الإقامة بموجب قانون المالية لسنة 1988 و يفرض على كل شخص غير مقيم بهذه البلدية المعنية و هو رسم خاص بالبلديات فقط. و لقد حدد المرسوم التنفيذي المؤرخ في 23 نوفمبر 1988 البلديات المعنية بهذا الرسم حيث أشارت في مادته الخامسة إلى العناصر التي يجب أن تتوفر عليها البلديات حتى يتسنى لها أن تدرج ضمن تلك التي بإمكانها تحصيل هذا الرسم و يمكن حصرها في البلديات أو التجمعات البلدية التي تتوفر على :

❖ المعطيات السياحية

❖ المعطيات المناخية

❖ المعطيات الهيدرو معدنية

❖ المعطيات الاستحمامية

❖ المعطيات المختلطة.

رسم الإقامة في بلدية تلمسان :

بموجب المرسوم التنفيذي المتعلق بتصنيف البلديات أو التجمعات البلدية في معطيات مصنفة الصادر بتاريخ 23 نوفمبر 1998 تم تصنيف بلدية تلمسان ضمن البلديات السياحية و من بين 16 بلدية مصنفة من أصل ال 53 بلدية التي تتكون منها الولاية.

➤ الضرائب و الرسوم الجديدة المتولدة من أحكام قانون المالية لسنة 2000 :

زيادة على التغيرات التي جاء بها قانون المالية لسنة 2000 فيما يخص رسم التطهير و مختلف الزيادات التي أمر بها لصالح البلدية فلقد نص أيضا على خلق رسوم جديدة لفائدة هذه الأخيرة دون غيرها و تتمثل هذه الرسوم في¹:

¹ - بن شعيب نصر الدين- " إشكالية تمويل البلديات و سبل ترقيتها"- مرجع سبق ذكره-ص :73.

❖ الرسم الخاص على رخص البناء

❖ الرسم الخاص على الإعلانات و الصفائح المهنية

• الرسم الخاص على رخص البناء :

لقد أسس هذا الرسم بموجب المادة 55 من قانون المالية لسنة 2000 و جاء هذا الرسم تعويضا لقانون الطابع المادة 139 مكرر المعدلة و المتممة للمادة 33 من قانون المالية لسنة 1999 و ينص على تأسيس لصالح البلديات رسم خاص على رخص العقارات و المتمثلة في

❖ رخص البناء

❖ رخص تقسيم الأراضي

❖ رخصة الهدم

❖ شهادة المطابقة و التجزئة و العمران

و تحدد مبالغ الرسوم حسب قيمة البناية و طبقا لعدد القطع

• الرسم الخاص على الإعلانات و الصفائح المهنية :

لقد تولد هذا الرسم أيضا من قانون المالية لسنة 2000 خصص لفائدة البلديات دون غيرها من مؤسسات الدولة على الإعلانات و الصفائح المهنية باستثناء تلك المتعلقة بالدولة و الجماعات المحلية و الحاملة للطابع الإنساني.

و يؤسس هذا الرسم على :

❖ الإعلانات على الأراضي العادية المطبوعة أو المحفوظة باليد.

❖ الإعلانات التي أدخلت فيها تجهيزات معينة قصد إطالة بقائه و تسمى الإعلانات على الأوراق

مجهزة أو محمية.¹

¹ - بن شعيب نصر الدين- " إشكالية تمويل البلديات و سبل ترفيتها"- مرجع سبق ذكره-ص :77.

- ❖ الإعلانات المدهونة المعلقة في الأماكن العمومية.
- ❖ الإعلانات المضئنة الموضوعة فوق هيكل مبني أو ركيزة.
- ❖ الصفائح المهنية المخصصة للتعريف بالنشاط و مكان ممارسته.

الرسوم الجديدة المتولدة من أحكام قانون المالية 2001 :

بموجب قانون المالية لسنة 2001 لقد عدلت المادة 36 أحكام المادة 106 من الأمر رقم 320/65 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمنة قانون المالية لسنة 1966 بحيث نص رفع التعريفة الخاصة بالحفلات بالشكل التالي :

- ❖ من 500 دج إلى 800 دج عن كل يوم عندما لا تتعدى مدة الحفل الساعة السابعة مساء.
- ❖ من 1000 دج إلى 1500 دج عن كل يوم إذا امتدت مدة الحفل إلى ما بعد الساعة السابعة مساء.

خلاصة :

إن جملة هذه الرسوم تذهب خصيصا إلى ميزانية البلدية دون أن توزع على غيرها من المؤسسات أو دون أن تشاطرها فيه الدولة أو الولاية أو أي صندوق آخر. كما تعتبر من الموارد الذاتية و المستمرة ما لم تنص قوانين المالية اللاحقة أو التنظيمات على خلاف ذلك. و على غرار هذه الرسوم التي تخصص كليا للبلدية هناك رسوم و ضرائب أخرى مباشرة و غير مباشرة تشترك البلدية فيها مؤسسات أخرى كالدولة و الولاية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية.¹

✓ الضرائب و الرسوم المباشرة التي لا تعود كليا للبلديات :

يمكن تصنيف هذه الضرائب حسب أهمية مبالغها إلى :²

1 - بن شعيب نصر الدين- " إشكالية تمويل البلديات و سبل ترفيتها"- مرجع سبق ذكره-ص :77.
2 - بلجيلالي أحمد- "إشكالية عجز ميزانية البلديات دراسة تطبيقية لبلديات : جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال بولاية تيارت"- تحت إشراف : د.شعيب بغداد- مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العوم الاقتصادية- السنة 2009-2010.

❖ الرسم على النشاط المهني

❖ الدفع الجزافي

❖ الضرائب على الممتلكات.

• الرسم على النشاط المهني :

و لقد أنشئ هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996 و قد عوض النظام السابق الذي كان يحتوي على الرسم على النشاط الصناعي و التجاري و الرسم على النشاط الغير التجاري.

يفرض هذا الرسم على النشاط المهني على الأشخاص الطبيعيين و المعنويين الذين يمارسون نشاط صناعي أو تجاري أو غير تجاري فهو يحسب على أساس رقم الأعمال الذي حققه هؤلاء الأشخاص بغض النظر عن نتيجتهم المحققة.

تم تحديد معدل الرسم على النشاط المهني ب 2% و ذلك بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2001 و توزع حصيلة هذا الرسم كما يلي :

❖ الحصة العائدة للولاية 29,5%

❖ الحصة العائدة للبلدية 65%

❖ الحصة العائدة للصندوق المشترك للجماعات المحلية 5,5%

• الدفع الجزافي :

تسمح المبالغ المدفوعة من طرف أرباب العمل في صورة رواتب و أجور و منح بما فيها قيمة التعويضات العينية بدفع جزافي تستفيد منه كليا الجماعات المحلية و يوزع محصوله كما يلي:

❖ 30% للبلديات.

❖ 70% موجهة للصندوق المشترك للجماعات المحلية هذه الحصة بدورها يتم توزيعها من جديد¹

¹ - بلجيلالي أحمد- "إشكالية عجز ميزانية البلديات دراسة تطبيقية لبلديات : جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال بولاية تيارت"- مرجع سبق ذكره ص: 91.

على الشكل التالي :

❖ 20% للولايات.

❖ 60% للبلديات.

❖ 20% للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

إلا أنه و ابتداء من 01 فيفري 2006 تم إلغاء هذا الرسم و استبداله بالرسم الجزافي الوحيد. و تنص المادة 282 مكرر من قانون المالية 2007 على ما يلي : "تؤسس ضريبة جزافية وحيدة محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل و تعوض الضريبة على الدخل الإجمالي و الرسم على القيمة المضافة و الرسم على النشاط المهني .

مجال تطبيق الضريبة :

❖ الأشخاص الطبيعيون الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع البضائع و الأشياء عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثة ملايين دينار جزائري بما في ذلك الحرفيين التقليديين الممارسون لنشاط حرفي فني.

❖ الأشخاص الطبيعيون الذين يمارسون الأنشطة الأخرى (تأدية الخدمات التابعة لفئة الأرباح الصناعية و التجارية) عندما لا يتجاوز رقم الأعمال السنوي ثلاثة ملايين دينار جزائري.

❖ لا يخضع الأشخاص الطبيعيون الذين يمارسون في آن واحد أنشطة تنتمي للفئتين المذكورتين في الفقرتين الأولى و الثانية للضريبة الجزافية الوحيدة إذا لم يتجاوز سقف أعمالهم

3 000 000.00 دج.

• الضريبة على الأملاك:¹

¹ - بلجيلالي أحمد- "إشكالية عجز ميزانية البلديات دراسة تطبيقية لبلديات : جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال بولاية تيارت"- مرجع سبق ذكره-ص :90.

يخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعيين الذين اختاروا موطنهم الجبائي في الجزائر، أو أن أملاكهم موجودة في الجزائر طبقاً للمادة 276 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة. تحسب هذه الضريبة وفقاً لجدول تدريجي على جميع الممتلكات كما هو منصوص عليه في المادة 281 مكرر 8 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة. وطبقاً للمادة 282 توزع حصيلة هذه الضريبة حسب النسب التالية :

- ❖ تحصل ميزانية الدولة على 60% من عائداتها،
- ❖ تحصل ميزانية البلديات على 20% من عائداتها،
- ❖ يحصل الصندوق الوطني للسكن على 20% من عائداتها.

✓ الضرائب و الرسوم الغير المباشرة التي لا تعود كليا للبلديات :

الرسم على القيمة المضافة " TVA " :

أنشئ الرسم على القيم المضافة بموجب قانون المالية لسنة 1991، ليحل محل النظام السابق المتشكل من الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج والرسم الوحيد على تأدية الخدمات، ويفرض الرسم على القيمة المضافة على الإنفاق الإجمالي أو الاستهلاك الإجمالي. يتم تطبيق الرسم على القيمة المضافة على كل العمليات المتعلقة بالمبيعات والتسليمات التي يقوم بها المنتجون والمبيعات والتسليمات على حالتها الأصلية من المنتجات والبضائع المستوردة والمنجزة والمبيعات التي يقوم بها كل من تجار الجملة والتجزئة وعمليات الإيجار وأداء الخدمات وعلى رأسها الهاتف...إلخ، إلى جانب كل الأشغال العقارية والمتاجرة... إلخ. يحسب الرسم على القيمة المضافة بتطبيقه بمعدلين هما معدل منخفض 7 %¹،

¹ - بلجيلالي أحمد- "إشكالية عجز ميزانية البلديات دراسة تطبيقية لبلديات : جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال بولاية تيارت"- مرجع سبق ذكره-ص: 91.

- ومعدل عادي 17 % . ويتم توزيع حصيلة الرسم على القيمة المضافة بين البلدية والدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية حسب النسب التالية:
- تحصل البلدية على 10% من عائداته،
 - تحصل الدولة على 80% من عائداته.
 - يحصل الصندوق المشترك للجماعات المحلية على 10% من عائداته.

ثانياً: المصادر غير الجبائية

تتمثل المصادر غير الجبائية لميزانية البلدية طبقاً للمواد 146 و 163 و 115 و 116 من قانون البلدية في المصادر التالية:

القروض، الهبات والوصايا، الإعانات، و مداخيل ممتلكاتها.

أولاً: القروض والهبات والوصايا

✓ القروض:

تعرف القروض العامة بأنها مبلغ من المال تحصل عليه الدولة أو البلدية عن طريق الالتجاء إلى الجمهور أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية مع التعهد برد المبلغ المقترض ودفع الفوائد طوال مدة القرض وفقاً لشروطه. و لقد خول قانون البلدية طبقاً للمادة 05/163 منه للبلديات حق الالتجاء إلى الاقتراض باعتباره مورداً من موارد ميزانية البلديات.

✓ الهبات والوصايا:¹

¹ - بلجيلالي أحمد- "إشكالية عجز ميزانية البلديات دراسة تطبيقية لبلديات : جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال بولاية تيارت"- مرجع سبق ذكره ص: 92.

لقد خول قانون البلدية طبقاً للمادتين 115 و116 منه على حق البلديات في قبول الهبات والوصايا سواءً بأعباء أو شروط أو تخصيص بعد موافقة المجلس الشعبي البلدي عليها بمداولة.

ثانياً: الإعانات و مداخيل ممتلكات البلدية

✓ الإعانات:

تتمثل الإعانات في مختلف المساعدات المالية، و البرامج، والصناديق، والمخططات التنموية التي تقدمها الدولة والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

• إعانات الدولة:

تمنح الدولة إعانات للبلدية قصد إنجاز برامج أو مشاريع اقتصادية واجتماعية ومدرسية مختلفة من خلال مختلف برامج ومخططات التنمية مثل المخطط البلدي للتنمية، وبرنامج صندوق الجنوب، وبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي، والصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية، وصندوق الكوارث الطبيعية... الخ. وتراعي الدولة في تقديم إعاناتها للبلديات طبقاً للمادة 148 من قانون البلدية ما يلي:

- التفاوت في مداخيل البلديات، - النقص في تغطية النفقات اللازمة، - الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المتناسبة والمهام المنوطة بالبلدية قانوناً .

• إعانات الولاية:

إن الولاية باعتبارها السلطة الوصية على البلديات فإنها هي الأخرى تقدم إعانات للبلدية من ميزانيتها تسجل في قسم إيرادات الميزانية، وذلك لإنجاز وشراء أثاث وبناء مشاريع وأشياء مختلفة¹.

¹ - بلجيلالي أحمد- "إشكالية عجز ميزانية البلديات دراسة تطبيقية لبلديات : جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال بولاية تيارت"- مرجع سبق ذكره ص 93.

• إعانة الصندوق المشترك للجماعات المحلية :

إن الصندوق المشترك للجماعات المحلية حسب المرسوم 266/86 هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي موضوع تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية . وقد أنشئ هذا الصندوق لتوفير الخدمات العامة الإجبارية للمجموعات المحلية، وللمساهمة في تمويل التنمية المحلية من خلال تمويل ميزانية البلديات والولايات عن طريق صندوق الضمان للجماعات المحلية بتخصيص إعانات مالية سنوية للبلديات والولايات . ويتولى صندوق الضمان للجماعات المحلية الدفع للبلديات ما يلي:

- ❖ تخصيصاً سنوياً لقسم تسيير ميزانية البلدية موزع توزيعاً نسبياً من الضرائب المعنية لقسم التسيير.
- ❖ تخصيصات مالية للتجهيز وتخصيص لقسم التجهيز والاستثمار لميزانية البلدية.
- ❖ تخصيصات مالية استثنائية للبلديات التي يعرف وضعها المالي صعوبة أو مواجهة كوارث وأحداث غير متوقعة.
- ❖ لمواجهة نقصان مبلغ الضرائب المباشرة المحلية في كشف الضرائب بالنسبة لمبلغ التقديرات الخاصة بها.
- ❖ لمواجهة التخفيضات والمبالغ غير المستوفاة أثناء السنة المالية .

إن دور الصندوق لا يقتصر فقط على ذلك، بل إنه يقدم الإعانات الاستثنائية لتوازن البلديات التي تواجه وضعية مالية متردية جداً، وكذلك يقدم إعانات لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة.¹

¹ - بلجيلالي أحمد- "إشكالية عجز ميزانية البلديات دراسة تطبيقية لبلديات : جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال بولاية تيارت"- مرجع سبق ذكره ص: 94

✓ مداخل ممتلكات البلديات:

تعتبر مداخل ممتلكات البلدية الناتجة عن إيجار مختلف العقارات وكراء مختلف المنقولات من موارد تمويل ميزانية البلديات طبقاً للمادة 146 ، فهي لا تقل أهمية عن الموارد الجبائية بالنظر إلى امتلاك البلديات العديد من الأملاك العقارية (المحلات التجارية والحدائق والمذابح والأسواق، الحمامات...الخ)، والمنقولة (الشاحنات والرافعات والآلة الثقيلة...). كما تستفيد البلدية طبقاً للمادة 51 من قانون المالية لسنة 2009 من نسبة من الأتاوى الناتجة عن استغلال المقالع والمحاجر حسب الآتي: *يحدد مبلغ حق تأسيس العقد المنصوص عليه في أحكام المادة 132 من قانون المناجم المعدل والمتمم من أجل ممارسة نشاط استغلال المقالع والمحاجر كما يأتي:- الطلب الأولي مائة ألف دينار 100.000دج.- التجديد مائتا ألف دينار جزائري 200.000دج. - يدفع مبلغ حق تأسيس العقد لفائدة الجماعات المحلية لمكان وجود استغلال المقالع والمحاجر. * يحدد مبلغ الرسم المتعلق بالمساحة المنصوص عليها في المادة 132 من قانون المناجم المعدل والمتمم طبقاً للجدول المذكور في الملحق الثاني بالقانون رقم 10/01 المؤرخ في 10/07/03 المتضمن قانون المناجم المعدل والمتمم. يخص هذا الرسم في حدود 70% لفائدة الجماعات المحلية لمكان وجود المقالع والمحاجر و30% لفائدة حساب التخصيص الخاص 302- 105 الذي عنوانه صندوق الأملاك العمومية المنجمية.¹

¹- بلجيلالي أحمد- "إشكالية عجز ميزانية البلديات دراسة تطبيقية لبلديات : جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال بولاية تيارت"- مرجع سبق ذكره-ص: 95

و من خلال كل ما سبق ذكره، يمكن استخلاص ما يلي:

تسيير و تمويل خدمات تسيير النفايات

جدول رقم: 02

<u>خدمات تسيير النفايات</u>	<u>كيفية تقديم الخدمة و تمويلها</u>
كيف يتم تمويل نفقات تسيير النفايات؟	تغطية جزئية لهذه المصاريف عن طريق الرسم على رفع القمامات المنزلية.
ما هي الميزانية اللازمة و الضرورية لتغطية أنشطة تسيير النفايات؟	لتسيير جيد للنفايات المنزلية، تم تقدير تكلفة 4000 دج للطن، حاليا عملية تسيير النفايات تستهلك من 15 إلى 20 % من ميزانية البلديات.
عملية إدارة النفايات	✓ هي مسؤولية البلديات عند كل الدول. ✓ تزايد الاعتماد على الشراكة مع القطاع الخاص لتقديم الخدمة.

المصدر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية - أعمال المؤتمرات - البلديات و المحليات في ظل الأدوار

الجديدة للحكومة- السنة 2009- ص: 36.

المطلب الخامس: البرامج الوطنية الهادفة لتشجيع خدمات تسيير النفايات في الجزائر

الفرع الأول: البرنامج الوطني لتسيير نفايات البلديات

Le programme national de la gestion des Déchets Municipaux (PROGDEM)

قامت الحكومة الجزائرية منذ عدة سنوات، بتطبيق العديد من السياسات و الاستراتيجيات لحماية المحيط، فتدخل الدولة في هذا القطاع يلعب دورا أساسيا و يدعم إشكالية النفايات في الجزائر.

إن مختلف السياسات الوطنية المطبقة مثل : البرنامج الوطني للبيئة و التنمية المستدامة (PNAE-DD)

« Le plan national d'action en environnement et développement durable » الإستراتيجية

الوطنية للحفاظ على الاستخدام الدائم للتنوع البيولوجي

« La Stratégie Nationale de Conservation et d'Utilisation Durable de la Biodiversité »

الإستراتيجية الوطنية للتغيرات الجوية « La Stratégie National sur les Changements

Climatique » , كلها قد خصصت الأولوية لتحسين إطار الحياة و محاربة كل أشكال التلوث، مع الحفاظ

على الموارد الطبيعية. إن المؤتمر الدولي، المتعلق بالبرنامج الوطني للتسيير المشترك لنفايات البلديات¹

¹- Appui au renforcement des capacités dans le cadre du programme national pour la gestion intégré des déchets municipaux – Comment de l'Algérie-2003-
« <http://www.dz.undp.org/projets-cooperationfilus-/documents/Prodec-progdem.PDF> »

« Le programme national pour la gestion intégrée des déchets Municipaux »

« PROGDEM » و الذي انعقد يومي الخامس و السادس من شهر ماي سنة 2003، أتى لتدعيم التزام الحكومة الجزائرية أخذها بعين الاعتبار لإشكالية النفايات.

إن هذا البرنامج هو عبارة عن مخطط يتم تنفيذه على سنتين، الهدف منه هو وضع و تنفيذ سياسة وطنية للتسيير المشترك للنفايات، و التي تسمح إضافة إلى الحفاظ على البيئة و إطار الحياة، تحسين مداخل البلديات.

لقد تم الشروع في تنفيذ البرنامج الوطني لتسيير النفايات سنة 2002، و يمكن إجمال أهم أهدافه فيما يلي:

- ✓ إعادة تفعيل دور البلديات في مجال تسيير النفايات.
- ✓ تجديد و تحديث منشآت تسيير النفايات (مراكز الدفن التقني CET، مراكز التفريغ CD، و غيرها).
- ✓ تشجيع مشاركة المتعاملين الخواص في هذا القطاع.

إن هذا البرنامج قد سمح بما يلي:

- ✓ إنشاء أكثر من 900 مخطط رئيسي بلدي.
- ✓ القيام بإنجاز 100 مركز للدفن التقني و حوالي 100 منطقة مراقبة للتفريغ.
- ✓ إعادة تأهيل مراكز التفريغ الموجودة.¹

¹-Appui au renforcement des capacités dans le cadre du programme national pour la gestion intégrée des déchets municipaux – gouvernement de l'Algérie-2003-
« <http://www.dz.undp.org/projets-cooperation/filus-/documents/Prodec-progdem.PDF> »

الفرع الثاني: البرنامج الوطني لتسيير النفايات الخاصةLe Plan national de gestion des déchets spéciaux (PNAGDES)

إن وضع و تطبيق تسيير عقلاني و إيكولوجي للنفايات الخاصة، يشكل احد أولويات وزارة تهيئة الإقليم و البيئة. جاءت هذه السياسة ضمن الإستراتيجية الوطنية للبيئة و المخطط الوطني للأنشطة البيئية و التنمية المستدامة.

تم الشروع في تنفيذ هذه السياسة في إطار القانون 01-19 الموافق لـ 12 ديسمبر 2001، و المتعلق بتسيير رقابة و التخلص من النفايات. إن المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة، هو عبارة عن طريقة أو وسيلة للتخطيط، التسيير و المساعدة على اتخاذ القرار عن طريق اقتراح حلول متنوعة تتناسب مع الوضعية الحالية للنفايات. تمتد مدة تنفيذ هذا البرنامج إلى عشرة سنوات مع قابلية التعديل كلما استدعت الضرورة إلى ذلك.

يتضمن المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة ما يلي:

- ✓ جرد كامل لكميات النفايات الخاصة، و بالخصوص تلك التي تمتاز بطابع خطير و التي يتم إنتاجها سنويا داخل الإقليم الوطني.
- ✓ اختيار طرق معالجة مختلف أنواع النفايات الخاصة.
- ✓ الوسائل الاقتصادية و المالية الضرورية لتنفيذ المخطط.¹

¹ - وزارة تهيئة الإقليم و البيئة – البرنامج الوطني لتسيير النفايات الخاصة (PNAGDES)
- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement
<http://www.mate.gov.dz/index.php> »

المطلب السادس : واقع الشراكة العمومية الخاصة في مجال تسيير النفايات في الجزائر

ما يلاحظ في الجزائر هو عدم وجود مشاركة قوية للقطاع الخاص لتسيير النفايات المنزلية سواء في المهام المتعلقة بالجمع أو تلك الخاصة بالمعالجة و القضاء عليها.

ولهذا و لتشجيع القطاع الخاص على المشاركة في تسيير هذه الخدمة و أمام الأداء الضعيف للقطاع العمومي قررت السلطات الحكومية وضع نصوص قانونية محفزة و مشجعة على قيام شراكة عمومية خاصة و تعاون في هذا المجال. و ذلك لمساعدة الخواص على خلق مؤسسات صغيرة في الأنشطة المتعلقة بتسيير النفايات.

إن المادة 03-01 الموافقة لـ 02 أوت 2001، و المتعلقة بترقية الاستثمارات تعتبر آلية هامة لتدعيم الاستثمار الخاص عن طريق منح امتيازات جبائية و مساعدات مختلفة.

و لكن بالرغم من القرارات التي تم إصدارها بهدف تحفيز و تشجيع القطاع الخاص على المشاركة في تسيير مجال النفايات، إلا أن عدد المشاريع المسجلة يبقى قليل و محدود. و تعود أهم أسباب هذه الوضعية إلى أن سوق تسيير النفايات ينمو بشكل بطيء و صعب، بسبب الوضعية المالية الصعبة للبلديات. هذا ينعكس مباشرة على قلة إعلانات المناقصات الخاصة بمشاركة الخواص في تسيير هذا القطاع و من بين تجارب الشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات تسيير النفايات ما يلي:¹

¹ -وزارة تهيئة الإقليم و البيئة – تسيير النفايات في الجزائر –
« www.mate.gov.dzpdfpmud-fwide-pdf »

لقد قامت بلدية " برج الكيفان " في شهر جوان 2005، بعقد شراكة مع القطاع الخاص بهدف القيام بمهام جمع تنظيف و نقل النفايات إلى مناطق التفريغ و التي تبعد بحوالي 18 كم تقريبا. يبلغ عدد سكان بلدية "برج الكيفان" حوالي ما يقارب 60.000 نسمة، و تم تقدير كمية النفايات المنتجة بـ 1.2 كغ يوميا للفرد الواحد.

لقد تمت هذه الشراكة ما بين بلدية "برج الكيفان" و ثلاث مؤسسات صغيرة خاصة، و لقد امتدت مدة العقد إلى سنة واحدة قابلة للتجديد، أربعة مرات. أي أن مدة العقد تستطيع أن تصل إلى خمسة سنوات كحد أقصى، و تقدر قيمته بما يعادل 56 مليون دينار جزائري.

لقد عبرت بلدية "برج الكيفان" عن رضاها الكامل على الخدمات المقدمة و المتعلقة بتسيير مجال خدمات النفايات، و تجدر الإشارة إلى أنه لم يتم تسجيل أي شكوى من طرف المواطنين، إضافة إلى هذا فإنه عن طريق هذه الشراكة العمومية الخاصة تم تخفيف العبئ على ميزانية البلدية.¹

المطلب السابع: إشكالية الوضعية العامة و الحالية لقطاع تسيير النفايات في الجزائر

تبلغ مساحة الجزائر حوالي 2.380.000 كم². و يقدر عدد السكان حوالي 35 مليون نسمة سنة 2010، يتمركزون أغلبيتهم في الشمال و الذي يشكل حوالي 04 % من المساحة الإجمالية (100.000 كم² تضم 65 % من السكان و هذا ما يعادل 300 ساكن في كم²)².

¹ - وزارة تهيئة الإقليم و البيئة – تسيير النفايات في الجزائر –

« www.mate.gov.dzpdfpmud-fwide-pdf »

² - Sweep net (Réseau régional d'échange d'informations et d'expertise dans le secteur des déchets dans les pays du Mesberg et du rogneb) Rapport pays sur la gestion des déchets en Algérie – Juillet 2010 –

« <http://www.sweep-net.org> »

إن هذا الاختلال في التمرکز السكاني أدى إلى وجود تأثير كبير على مسألة تسيير النفايات في الجزائر، و بالتالي تلقي الجماعات المحلية صعوبات كثيرة لتحمل مسؤولية و ضمان نظافة المدن.

منذ سنة 2002، تم تخصيص تمويلات ضخمة لهذا القطاع و لقد بلغت قيمة الاستثمارات المخصصة خلال الفترة الممتدة من 2001 إلى 2006 حوالي 25 مليار دينار جزائري، و تجدر الإشارة إلى أن المخطط الخماسي لدعم النمو الاقتصادي 2005-2009 قد خصص ما يعادل 36 مليار دج لقطاع البيئة، حيث 50% من هذا المبلغ تم توجيهه لتسيير النفايات.

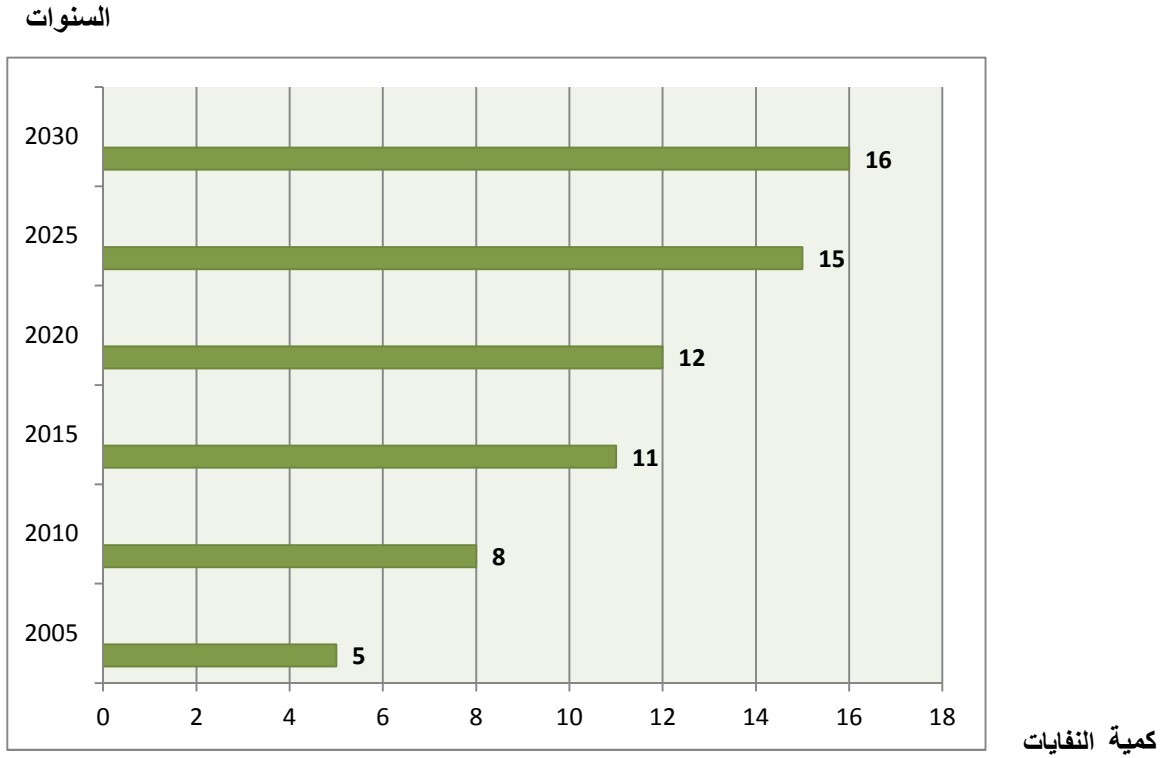
كما سيتم تخصيص لتسيير هذه الأخيرة ميزانية مماثلة و هذا خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2014 و بالتالي وجود فرص كبيرة لتنمية هذا المجال.

تقدر كمية النفايات المنتجة في الجزائر بحوالي من 08 ملايين طن سنويا، إن أغلبية هذه النفايات يتم طرحها في مناطق التفريغ للتخلص منها، و هذا حسب وزارة تهيئة الإقليم و البيئة. و حسب المصدر نفسه هناك ما يقارب 3.000 منطقة تفريغ غير خاضعة للرقابة عبر التراب الوطني ، تبلغ مساحتها حوالي 150.000 هكتار و التي تقع غالبا في مناطق زراعية، هذا ما يجعلها تشكل خطرا، مستمرا على المحيط و الصحة العامة. إن النمو المستقبلي المرتقب للحجم الإجمالي للنفايات التي تقوم بطرحها العائلات هو متغير تابع أساسا للنمو الديمغرافي و القدرة الشرائية للأفراد و هذا ما نلاحظه في الشكل الموالي:¹

¹ - Sweep net (Réseau régional d'échange d'informations et d'expertise dans le secteur des déchets dans les pays du Mesberg et du rognel) - « <http://www.sweep-net.org> »

شكل رقم : 01

توقعات نمو الحجم الإجمالي للنفايات في الجزائر



الوحدة : مليون طن سنويا.

المصدر : وزارة تهيئة الإقليم و البيئة – تسيير النفايات في الجزائر- www.mate.gov.dz/pdf/mud-fwide-pdf

إن الإنتاج السنوي للنفايات، حسب الشكل السابق، سيصل سنة 2020 حوالي 12 مليون طن، و سيقترب إلى 17 مليون طن سنة 2050.

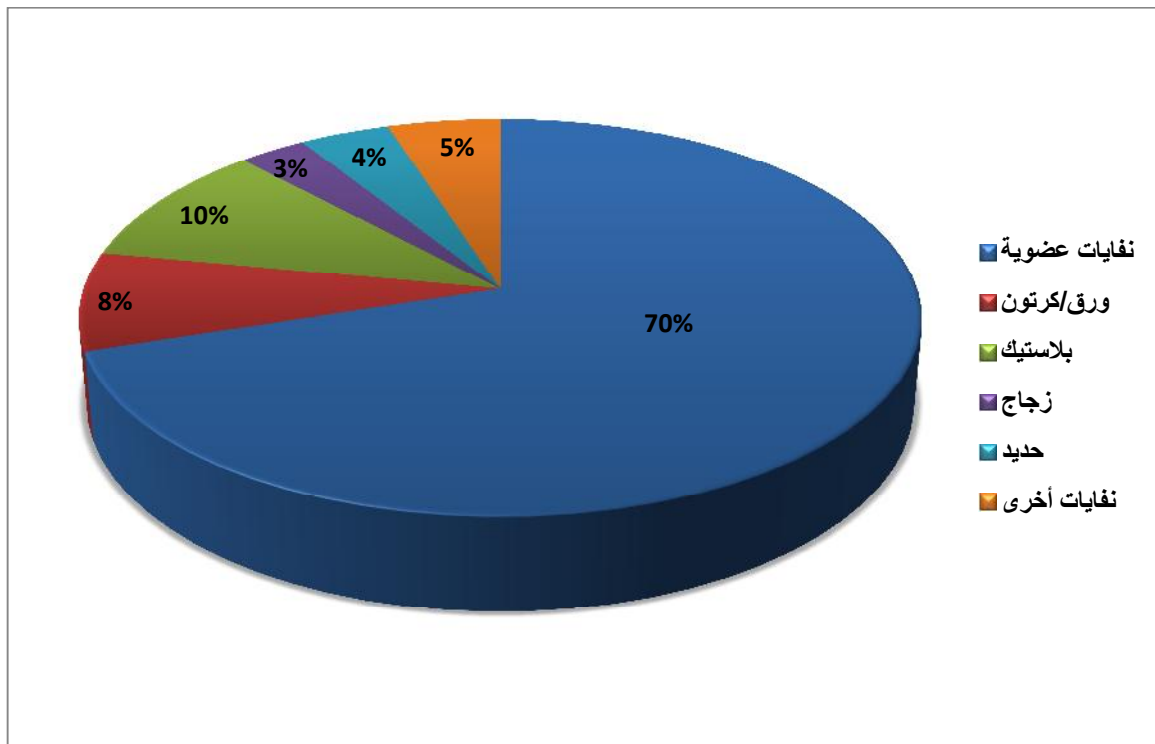
تتشكل النفايات في الجزائر من: ¹

¹ - Sweep net (Réseau régional d'échange d'informations et d'expertise dans le secteur des déchets dans les pays du Mesberg et du roglneb) - « <http://www.sweep-net.org> »

نفايات عضوية 70 %، ورق/كرتون 08 %، بلاستيك 10 %، زجاج 03 %، حديد 04 %، نفايات أخرى 05 % و هذا ما يبينه الشكل الموالي:¹

متوسط مكونات النفايات في الجزائر

شكل رقم : 02



المصدر وزارة تهيئة الإقليم و البيئة – تسيير النفايات في الجزائر –

" www.mate.gov.dzpdfpmud-fwide-pdf "

¹-Sweep net (Réseau régional d'échange d'informations et d'expertise dans le secteur des déchets dans les pays du Mesberg et du rogneb) Rapport pays sur la gestion des déchets en Algérie – Juillet 2010 – <http://www.sweep-net.org>

و تتمثل الكميات المنتجة سنويا حسب نوعية النفايات فيما يلي:

جدول رقم: 03 كمية النفايات المنتجة سنويا حسب نوعها

<u>الكمية</u>	<u>نوع النفايات</u>
7.700.000	(1) نفايات عضوية
880.000	(2) ورق / كربون
1.100.000	(3) بلاستيك
330.000	(4) زجاج
440.000	(5) حديد
550.000	(6) نفايات أخرى

الوحدة: طن / سنويا

Source : Sweep – situation de gestion des déchets en Algérie-

" <http://www.sweepnet.org>"

إن حقل النفايات المنزلية يتضمن نسبة هامة جدا يمكن استرجاعها و التي تم تقديرها من طرف وزارة

تهئية الإقليم و البيئة كما يلي:

جدول رقم: 04

كمية النفايات الغير المسترجعة سنويا في الجزائر

النوع	الكمية
(1) ورق	385.000
(2) بلاستيك	130.000
(3) حديد	100.000
(4) زجاج	50.000
(5) مواد أخرى	95.000

الوحدة: طن/ سنويا

المصدر: وزارة تهيئة الإقليم و البيئة -

" www.mate.gov.dz/pdfnud.guide.pdf "

و هو ما يمثل قيمة مالية تقدر بـ 3.5 مليار دج سنويا (0.13 % من الناتج الداخلي الخام)تضيق كل سنة في مراكز التفريغ.

إن النفايات التي يتم رميها في مناطق التفريغ الغير الخاضعة للرقابة، تكلف الجزائر سنويا خسائر¹

¹ - وزارة تهيئة الإقليم و البيئة - مرجع سبق ذكره- " www.mate.gov.dz/pdfnud.guide.pdf "

اقتصادية تمثل 0.13 % من الناتج الداخلي الخام بسبب عدم إمكانية إعادة استعمالها أو استغلالها، كما أنها تؤدي إلى وجود آثار و انعكاسات سلبية على الصحة.

في الجزائر يتم استعمال وسيلة نقل واحدة لكل 7.500 ساكن، إلا أن القوانين العالمية المطبقة، تحث على ضرورة استخدام وسيلة نقل واحدة لكل 4.000 ساكن، و بالتالي يقدر العجز الوطني لوسائل جمع النفايات بـ 87.5 % و هي تعتبر نسبة عالية جدا.¹

المطلب الثامن: أسباب إجماع القطاع الخاص عن الشراكة مع القطاع العمومي في الجزائر في مجال تقديم

خدمات النظافة العامة

تفترض الشراكة ركائز أساسية حتى تحقق أهدافها و فوائدها. و تشتمل هذه الركائز في إدراك مفهوم الشراكة الذي يقتضي تعميق التعاون بين المنظمات و الوكالات المشاركة العامة و الخاصة و إدراك أن مصلحة الجميع تتحقق بتعاونهم، خاصة و أن في عالم الانفتاح و تداخل المسؤوليات و الصلاحيات تصبح موارد أية منظمة أو مؤسسة غير كافية لكي تحقق ما تسعى إليه من غايات بفعالية و كفاءة.

تحتاج الشراكة نضجا مؤسسا و قانونيا و تنظيميا و وعيا مجتمعا عميقا حتى تنمو و تترعرع، لأن إدارتها أعقد من إدارة التنظيمات المنفردة. حيث تفترض منطلقاتها قاعدة الربح للجميع و ليس ربح جهة و خسارة أخرى. كما أن التنظيم المركب الذي تبني عليه الشراكة يتطلب مرونة عالية و تفهما لوجهات النظر الأخرى و أخذها بعين الاعتبار. كما يتطلب هذا التنظيم الشفافية و المساءلة و تبادل المعلومات و تعميق الشبكيات و توظيف العلاقات في التفاعل الإداري و التنظيمي توظيفا جيدا حتى تكون الشراكة فعالة.²

¹ - وزارة تهيئة الإقليم و البيئة - مرجع سبق ذكره- "pdfpnud.guide.pdwww.mate.gov.dz"
² - أ. عادل محمود الرشيد- "إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص المفاهيم"- "النماذج التطبيقية"- مرجع سبق ذكره- ص: 33.

و في هذا الإطار يمكن إجمال أسباب الإحجام عن الشراكة فيما يلي :

- ◆ الشعور بعدم الثقة .
- ◆ الإجراءات البيروقراطية المقيدة و المعرقة للأنشطة.
- ◆ نقص الخبرات و الكفاءات في مجال خدمات النظافة العامة
- ◆ قلة الخبرة في اتفاقيات الشراكة.
- ◆ عدم الاتفاق على مفهوم الشراكة التي تتم الممارسة على أساسه.

المبحث الثالث: الشراكة العمومية الخاصة و إستراتيجية تسيير خدمات النفايات بألمانيا

بعد التعرض لمفاهيم و أساليب تسيير أحد خدمات النظافة العامة و المتمثلة في تسيير النفايات في الجزائر، سنحاول في هذا المبحث دراسة واقع الشراكة العمومية الخاصة في ألمانيا في هذا المجال، و من أجل هذا سنتعرض للنقاط التالية:

- ✓ الإطار العام لخدمات تسيير النفايات في ألمانيا.
- ✓ أبعاد الشراكة العمومية الخاصة في مجال تسيير النفايات بألمانيا.
- ✓ ماهية و مفهوم إستراتيجية صفر نفايات.

المطلب الأول: الإطار العام لخدمات تسيير النفايات بألمانيا

تعد ألمانيا من البلدان المتطورة و المتقدمة في مجال تسيير النفايات، فالنظافة العامة تشكل أهم أولويات¹

¹ - Le tri sélectif en Allemagne – Marjorie Andre – Actualités environnementales- 2007-
"http://www.bde.enseiht.fr/clubs.php"

هذا البلد، يتم فرز النفايات حسب طبيعتها و نوعها و لقد عرف هذا النظام نجاحا كبيرا نظرا للتعاون و التفاعل الوثيق الموجود ما بين المواطنين و الجهة المقدمة للخدمة سواء خواص أو عموميين. إن نظام فرز النفايات « Le tri sélectif des déchets » ، هو عبارة عن آلية فعالة و قابلة للتنفيذ بسهولة بشرط مساهمة الأفراد في وضع كل نوع من النفايات في كيس واحد. و على هذا الأساس يحتوي كل منزل أو عمارة على عدد معين من السلات لرمي هذه النفايات بحيث لكل سلة لون خاص بها، و لكل لون دلالة معينة.

✓ سلة زرقاء: و هي خاصة بنفايات الورق و الكرتون.

✓ سلة بنية: للنفايات العضوية

✓ سلة سوداء: للنفايات التي لا يعاد تدويرها.

✓ سلة صفراء: خاصة بالنفايات البلاستيكية بأنواعها.

✓ سلة خضراء: للنفايات الزجاجية.

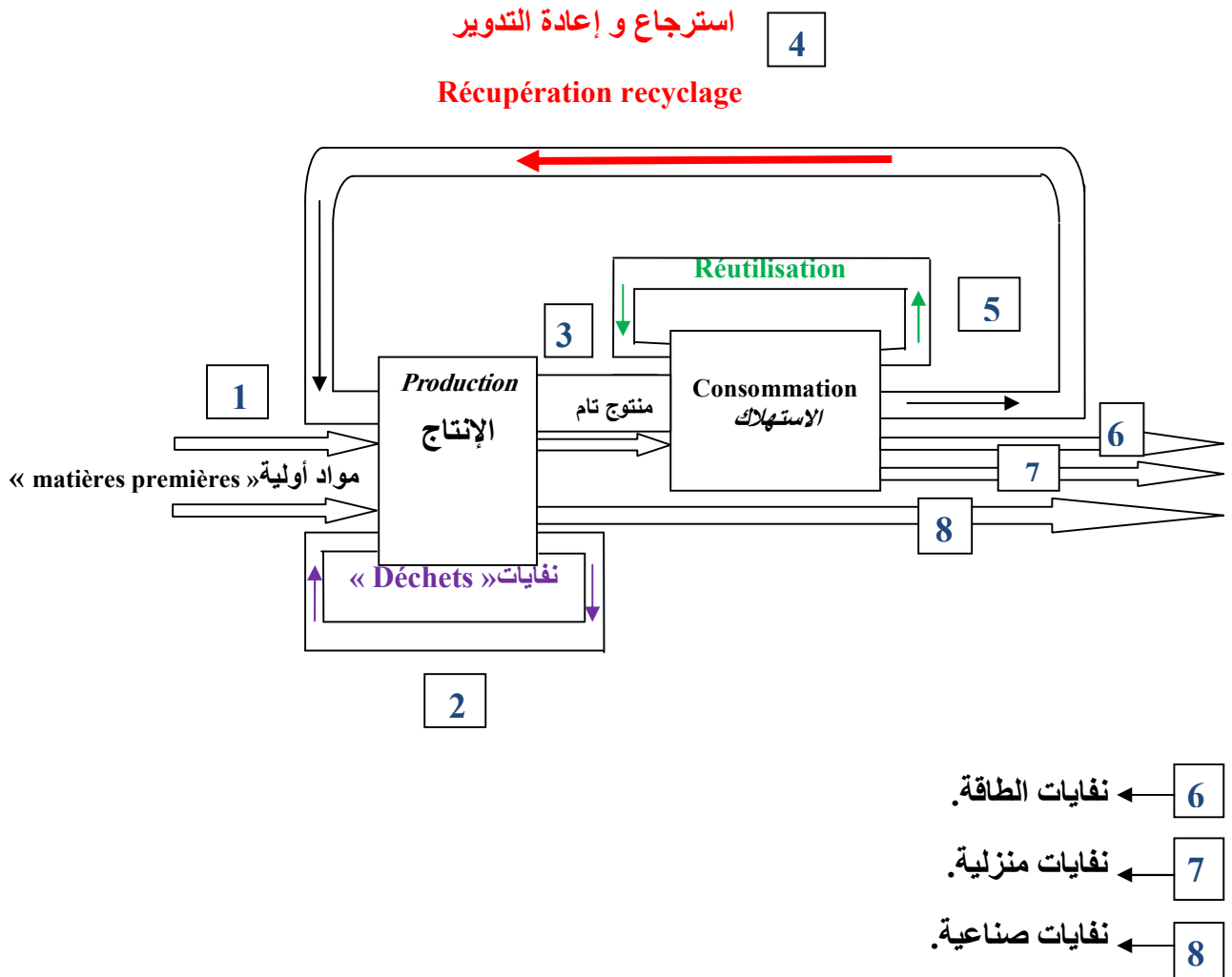
يتم جمع هذه النفايات بانتظام و باستمرار، من طرف مؤسسات تابعة للبلدية أو مؤسسات خاصة، في حالة ما إذا لم يفرز الأفراد بفرز نفاياتهم بطريقة صحيحة يتم فرض عليهم عقوبات. لقد قامت ألمانيا بتطبيق قواعد قانونية صارمة و إرساء سياسات هادفة لتشجيع المؤسسات و المواطنين على التقليل من إنتاجهم للنفايات. إن سياسة الفرز و إعادة تدوير النفايات يشكلان نظام متكامل و متناسق يمكن من جهة من تخفيض التكاليف التي تدفعها الدولة عند قيامها بمهام النقل و الدفن، و من جهة أخرى يؤدي إلى التخفيف من الأثر السلبي على البيئة و المحيط.¹

إن تدفق المواد التي تعبر الإقليم يمكن تمثيله في الشكل الموالي :

¹- Le tri sélectif en Allemagne – Marjorie Andre- « <http://www.bde.enseiht.fr/clubs.php> »

تدفقات المواد الصلبة و العضوية التي تعبر الإقليم

شكل رقم 03:



Source : les politiques zéro déchets-

« www.system-paris.frpdfdocsynthesecongreszerodéchets.pdf »

كما تجدر الإشارة إلى أن 80 % من نفايات الورق و الكرتون تساهم في ألمانيا في صنع الجرائد اليومية. يتم الاستفادة من النفايات العضوية في إنتاج الأسمدة، أما النفايات الغير القابلة للتدوير يتم حرقها لإنتاج الطاقة و 70 % من النفايات البلاستيكية سيتم تدويرها و 97 % من النفايات الزجاجية تستعمل لإعادة إنتاج المادة نفسها.¹

المطلب الثاني: أبعاد الشراكة العمومية الخاصة في مجال تسيير النفايات بألمانيا

إن تنظيم خدمات تسيير النفايات بما فيها جمع، إعادة التدوير و المعالجة، في ألمانيا يتميز بتكامل ما بين المهارات الخاصة بالقطاع العمومي و الخاص. تقوم البلديات بتسيير هذه الخدمات المتعلقة بالنفايات، حيث يمنح القانون لها السيادة الإدارية الكاملة لتحمل مسؤولية تسيير القطاع. إن تواجد القطاع الخاص في سوق قطاع النفايات في ألمانيا ليس حديث، فالمؤسسات الخاصة تتدخل كشريك مع البلديات لتلعب دورا هاما في التسيير، بحيث أن حوالي ثلثي من خدمات جمع النفايات المنزلية يتحملها الخواص.

يتولى القطاع العام في ألمانيا تسيير النفايات المنزلية فقط، أما القطاع الخاص فيتولى تسيير أي نوع آخر منها، و هذا يعني وجود تقاسم في المسؤوليات بين القطاعين. إن تناقض المصالح بين العام و الخاص بدأ منذ تدخل هذا الأخير في سوق جمع النفايات المنزلية التي كانت من اختصاص القطاع العام، و يعود هذا إلى وجود هامش ربح يقدر بحوالي 8 % إلى 12 % و بالتالي محاولة الخواص الدخول في تسيير سوق جمع النفايات لتعظيم الأرباح.²

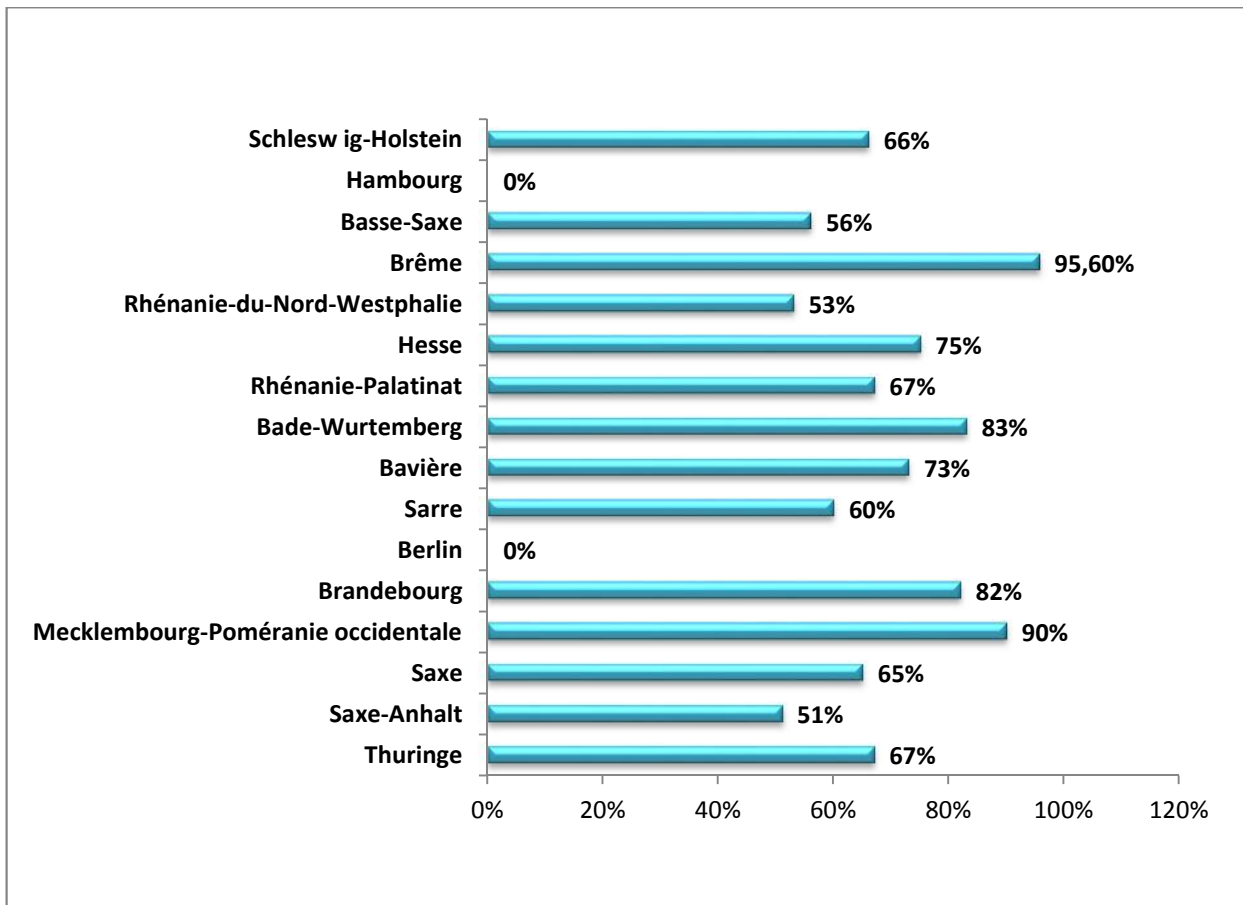
¹ -Le tri sélectif en Allemagne – Marjorie Andre- « <http://www.bde.enseiht.fr/clubs.php> »

² - Regards sur l'économie Allemande « Le marché Allemand des déchets en pleine évolution » Distribution électronique Cair.info-P ;20.

إن نسبة مشاركة القطاع الخاص في تسيير النفايات في ألمانيا يبلغ حوالي 63 % هي نسبة عالية و تدل على شدة المنافسة بين القطاعين و انعكاسها على جودة الخدمة المقدمة، و هذا ما بينه الشكل الموالي¹.

شكل رقم :04 نسب شراكة القطاع الخاص مع القطاع العمومي في تقديم خدمات

جمع النفايات في ألمانيا



Source: le marché Allemand des déchets en pleine évolution -

"<http://www.cairinfoarticle.php>"

¹ -Regards sur l'économie Allemande « Le marché Allemand des déchets en pleine évolution » Distribution électronique Cair.info-P ;20.

"<http://www.cairinfo/revue-regards-sur-l'economie-allemande.html>".

المطلب الثالث: إستراتيجية صفر نفايات

تعتبر ألمانيا من الدول التي أدركت أن الإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة ليست هي الحل الأنسب لتسيير هذا القطاع بحيث أن الاهتمام بدأ يتحول إلى حل أوسع نطاق و أكثر استدامة، نحو ما يسمى مفهوم " صفر نفايات". إن هذا المبدأ حديث نسبيا، و هو يقوم على إدارة مصادر النفايات و ليس النفايات نفسها. إن مفهوم " صفر نفايات" لا يدعى القضاء على النفايات تماما، و لكنه يهدف إلى تحقيق أو الوصول إلى رقم يقترب قليلا إلى الصفر، تتمثل الاستراتيجيات الرئيسية لتحويل طرق الإنتاج التقليدية و عملية التخلص من النفايات إلى نظام " صفر نفايات " ما يلي:

■ تحديد أهداف مبدأ " صفر نفايات ":

يجب تحديد أهداف واضحة مع أطر زمنية محددة إضافة إلى وضع هيئة إدارية تكون مسؤولة عن الإشراف على نجاحه. فمثلا إعادة تدوير 50 % من النفايات خلال خمسة سنوات الأولى، ثم 70 % خلال الخمسة سنوات الثانية، ثم 85 % خلال خمسة سنوات أخرى لتصل إلى صفر نفايات خلال 20 سنة.

1- اعتماد مسؤولية المنتجين الموسعة:

تعرف مسؤولية المنتجين الموسعة، أيضا باسم "استعادة المنتجين لمنتجاتهم" و هي حجر الزاوية لهدف صفر نفايات. تتمثل النظرية الأساسية وراء مسؤولية المنتجين الموسعة بوضع الآثار الاجتماعية و البيئية للمنتوج ضمن مسؤوليات الطرف الأكثر مهارة و قدرة في التخلص منها، أو بعبارة أخرى الشركة المصنعة للمنتوج، فيصبح المصنع مسؤولا عن إدارة حياة منتجاته، و سيكون ملزما بالقيام بما يلي:¹

¹ - من إدارة النفايات إلى إدارة المواد - رابطة الناشطين المتنقلين - جويلية - السنة : 2010 -

« <http://www.zerowastelsbanon.org/userfilesps.pdf> »

✓ اعتماد الإنتاج الأنظف و استخدام الموارد الطبيعية لفعاليتها.

✓ إنتاج منتجات يمكن إعادة استخدامها و إعادة تفكيكها أو تدويرها بسهولة.

✓ تخفيف العبء عن البلديات فيما ينعكس بالمتطلبات المالية لإدارة النفايات.

و من المنافع الأخرى الهامة لمسؤولية المنتجين الموسعة هي العدالة الاجتماعية بحيث سوف تنعكس تكلفة التخلص من المنتج في تكلفة المنتج نفسه، و هكذا سوف يدفع المستهلكون ثمنا مقابل التخلص من المنتجات التي يستهلكونها بدلا من دفع سعر ثابت لمؤسسة إدارة النفايات.

2- الحد من التخلص من بعض النفايات

يجب منع التخلص من المواد التي يمكن إعادة استخدامها كما يجب على مولدي النفايات أن يدفعوا مباشرة وبما يتناسب مع سلوكهم تماشيا مع مبدأ الملوث يدفع. و بالتالي و بصفة عامة تسعى ألمانيا من خلال تطبيق هذه السياسة إلى:

- تخفيض كمية النفايات التي يتم توليدها و احتمال تسببها في آثار سلبية على البيئة.
- ضرورة تحويل النفايات المتبقية إلى موارد عن طريق إعادة استعمالها، أو إعادة تدويرها.
- إعادة استعمال و إدماج المواد في حلقة الإنتاج.¹

المطلب الرابع: دوافع الشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات النظافة العامة بألمانيا

يتبين من نتائج الشراكة أن أهم دوافع دخول الشركات الخاصة المزودة لخدمات النظافة العامة في شراكة مع القطاع العام مرتبة حسب أهميتها هي :

¹- من إدارة النفايات إلى إدارة المواد – مرجع سبق ذكره -

"http://www.zerowastelsbanon.org userfilesps.pdf"

- ◆ القيمة المضافة لخدمات النظافة التي تحققها الشركات.
- ◆ زيادة الحصة السوقية لها.
- ◆ تحقيق الاستقرار في أسواق الشركات .
- ◆ دخول أسواق جديدة.
- ◆ تعزيز التفكير المستقبلي للشركة.
- ◆ توفير فرص البحث و التطوير المشتركة.
- ◆ تحقيق الإبداع في حلقات تزويد الخدمات .
- ◆ الحصول على التمويل و الدعم لمشاريع تزويد خدمات النظافة العامة.¹

¹من إدارة النفايات إلى إدارة المواد – مرجع سبق ذكره -

"<http://www.zerowastelsbanon.org/userfilesps.pdf>"

خلاصة الفصل:

كخلاصة لما سبق ذكره يمكن القول أن الجزائر قد أنفقت مبالغ مالية هامة للقيام بتنفيذ برامج مختلفة هادفة لتنمية و النهوض بقطاع خدمات تسيير النفايات، و لكن من خلال ما رأيناه يمكن لنا أن نلاحظ أنه بالرغم من كل المساعدات و التحفيزات التي قدمتها الدولة، تبقى مساهمات القطاع الخاص محدودة جدا، و هذا ما يجعل من عملية تحسين و تفعيل خدمات النظافة العامة إشكالية و مهمة صعبة تسعى الدولة إلى تحقيقها.

إن النمو الديمغرافي السريع قد أدى إلى عدم إمكانية تطور هذا القطاع بالوتيرة نفسها، و بالتالي وجود فجوة ما بين عدد السكان و إمكانات مكاتب النظافة سواء البشرية منها، المالية و التقنية.

تشهد الدول المتطورة، مشاركة و مساهمة قوية للقطاع الخاص في تقديم و تلبية خدمات النظافة العامة، هذا ما ينعكس إيجابيا على جودة وفعالية الخدمة المقدمة. فكما هو الحال بألمانيا أين بلغت مساهمات الخواص في تسيير قطاع النفايات ما يعادل نسبة 63 % و هي نسبة عالية جدا، هذا ما ينعكس و يجعل من هذا القطاع ذو فاعلية و كفاءة من جهة، و ذو مردودية هامة من جهة أخرى، و بالتالي عدم معاناته من عجز مستمر كما هو الوضع في الجزائر و إمكانية الوصول إلى تحقيق التمويل الذاتي.

مقدمة الفصل

المبحث الأول: بطاقة فنية عن ولاية تلمسان و الهيكل التنظيمي لإدارة بلدياتها

المطلب الأول: بطاقة فنية عن تلمسان و أهم بلدياتها

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لإدارة بلدية تلمسان

المبحث الثاني: أهم الأجهزة المسؤولة عن تقديم خدمات النظافة العامة في ولاية تلمسان

المطلب الأول: الإطار القانوني المنظم للمكتب البلدي للنظافة لبلدية تلمسان.

المطلب الثاني: ماهية مركز الدفن التقني لولاية تلمسان

الفرع الأول: تعريف مركز الدفن التقني

الفرع الثاني: أهم الصعوبات و التحديات التي يواجهها مركز الدفن التقني

المبحث الثالث: واقع الشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات النظافة العامة-دراسة حالة بلدية شتوان.-

المطلب الأول: الإطار العام و التنظيمي للشراكة بين القطاعين في بلدية شتوان.

الفرع الأول: ماهية الصفقات العمومية

أولاً: تعريف الصفقات العمومية

ثانياً: كيفية إبرام الصفقات العمومية

الفرع الثاني: مراحل إبرام المناقصات

المطلب الثاني: مجالات الشراكة بين القطاعين فيما يتعلق بخدمات النظافة العامة في بلدية "شتوان".

المطلب الثالث: المعطيات الأساسية لاتفاقية الشراكة بين القطاعين العام و الخاص

المبحث الرابع: دور الشراكة العمومية الخاصة في تفعيل و زيادة كفاءة خدمات للنظافة العامة

المطلب الأول: التحليل المالي لوظيفة جمع النفايات لبلدية الكيفان تلمسان

المطلب الثاني: الحصص المخصصة لخدمات النظافة العامة لكل من بلديتي "الكيفان" و "شتوان"

المطلب الثالث: توجهات و رضى الأفراد اتجاه الشراكة العمومية الخاصة و دورها في مجال تفعيل و زيادة كفاءة خدمات النظافة العامة

المطلب الرابع: توجهات و آراء مسؤولي البلدية نحو مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ودورها في تفعيل خدمات النظافة العامة.

المطلب الخامس: معوقات إسهام و مشاركة القطاع الخاص في تفعيل خدمات النظافة العامة في بلديات تلمسان

المطلب السادس: تقييم نتائج الشراكة بين القطاعين في مجال خدمات النظافة العامة في بلدية تلمسان

خلاصة الفصل.

مقدمة:

إن الشراكة العمومية الخاصة هي سياسة عمومية حديثة هادفة أساسا إلى إنشاء تعاون بين الدولة الجماعات المحلية و القطاع الخاص، خلق المنافسة داخل المرفق العمومي الاقتصادي ذات المصلحة العامة و من تم البحث عن مردودية المشاريع الاقتصادية العامة. فالشراكة بين القطاعين العام و الخاص تهدف إلى تقوية البنيات التحتية مع عصرنة المرافق العمومية و ضمان الجودة على مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين.

البلدية، كما وصفها الدستور هي الخلية الأساسية للدولة وجدت لتكون مؤسسة وصل بين المواطن و الدولة، و تعتبر هذه الصلة بمثابة العنصر الفعال الذي من خلاله يستمر وجود كل منهما. إلا أن هذه البلديات تشدها عراقيل مختلفة تأتي من مصادر متنوعة. فهي منهجية مكبلة بجملته من النصوص و التنظيمات، و من جهة أخرى مكبلة بجملته من المطالب الداخلية الواجب توفرها.

إن واقع الشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات النظافة العامة في بلديات تلمسان، يعرف تأخرا ملحوظا بسبب وجود مشاكل متنوعة و عراقيل عديدة، حالت باتساع حجم الهوة بين أهمية الشراكة بين العام و الخاص و الآثار الإيجابية المتوقع الوصول إليها و التي تنعكس مباشرة على الحفاظ على المال العام من جهة و تقديم خدمة ذات جودة للمواطنين من جهة أخرى، و بين واقع إستراتيجية تسيير هذا القطاع.

و للتوضيح أكثر سنحاول في هذا الفصل دراسة حالة بلديتين من ولاية تلمسان و التي هما على التوالي بلدية الكيفان، و بلدية شتوان. و لهذا سنقوم بالإجابة عن التساؤلات التالية:

- ← ما هي الأجهزة المسؤولة عن تقديم و ضمان النظافة العامة في ولاية تلمسان؟
- ← ما هي مراحل الشراكة التي تبرمها البلديات مع الخواص في إطار تقديم خدمات النظافة العامة؟
- ← و إلى أي مدى تساهم الشراكة العمومية الخاصة في تحسين فعالية و كفاءة خدمات النظافة العامة؟

المبحث الأول: بطاقة فنية عن ولاية تلمسان و الهيكل التنظيمي لإدارة بلدياتها

سننظر في هذا المبحث إلى إعطاء بطاقة فنية عن تلمسان و أهم بلدياتها، ثم سنقوم بالتعريف بالهيكل التنظيمي لإدارة بلدية تلمسان.

المطلب الأول : بطاقة فنية عن تلمسان و أهم بلدياتها

تلمسان هي الولاية التي لقت بلؤلؤة المغرب العربي تقع في الشمال الغربي للجزائر، و ثاني مدينة من حيث الأهمية بعد ولاية وهران في الجهة الغربية، فخورة بماضيها المجيد و المزدهر. ذات المعالم الأندلسية المتأصلة في المغرب الإسلامي و صاحبة الموقع الخلاب، هي مدينة الفن و التاريخ كما يسميها جورج مارلي. يعود تاريخ هذه المدينة إلى القرن الرابع ميلادي حيث تأسست على يد الرومان و هي تتربع على أكثر من تسعة آلاف كم² ، فيحدها شمالا البحر الأبيض المتوسط و جنوبا ولاية النعامة، شرقا عين تموشنت و سيدي بلعباس، و من الغرب المغرب الأقصى. تنقسم هذه الولاية إلى 22 دائرة و 53 بلدية و هي على التوالي:

مغنية	الرمشي	سوق الثلاثاء	شتوان	مرسى بن مهدي
زناتة	حمام بوغرارة	عين يوسف	منصورة	عين فزة
مسيردة فوافة	أولاد رياح	الغزوات	بني وارسوس	تيرني بني هديل
عمير	فلاوسن	تلمسان	دار يغمراسن	سبعة شيوخ
عين غرابة	هنين	عين الكبيرة	السواحلية	الفحول
بني مستار	بني خلاد	عين فتاح	تياني	سبدو
أولاد ميمون	بني سنونس	عين تالوت	صبرى	القور
بني صميل	العزائل	عين نحالة	بوخلو	العريشة
واد لخضر	بني بحدل	بن سكران	ندرومة	باب العسة
سيدي الجيلالي	بني بوسعيد	سيدي العبدلي	حبالة	السواني
البويهي	سيدي مجاهد	الحناية ¹		

¹- بن لباد محمد- "تخصصات المالية المحلية لفئة الطفولة دراسة حالة بلديات ولاية تلمسان"- مرجع سبق ذكره- ص: 163.

المطلب الثاني : الهيكل التنظيمي لإدارة بلدية تلمسان

من خلال تصفح القرار رقم 178 المؤرخ في 01-07-1996 المتضمن تعديل الهيكل التنظيمي لإدارة بلدية تلمسان يمكن الإطلاع بصورة واضحة على جملة الوظائف التي تسهر الإدارة على تحقيقها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، تسعى الإدارة من خلال أدائها لوظائفها التقليدية إلى إنجاز البرامج المعتمدة من قبل الجهاز التنفيذي. ولقد حددت المادة المعتمدة من القرار المذكور أعلاه جملة هذه الوظائف و المتمثلة في مجموعة من المديريات. نقرأ في المادة: يكلف الكاتب العام لبلدية تلمسان بالتنسيق بين المديريات و هيئة المجلس الشعبي البلدي للإشراف على مصالح البلدية و هي كالتالي:

✓ مصلحة الوسائل العامة و المحفوظات.

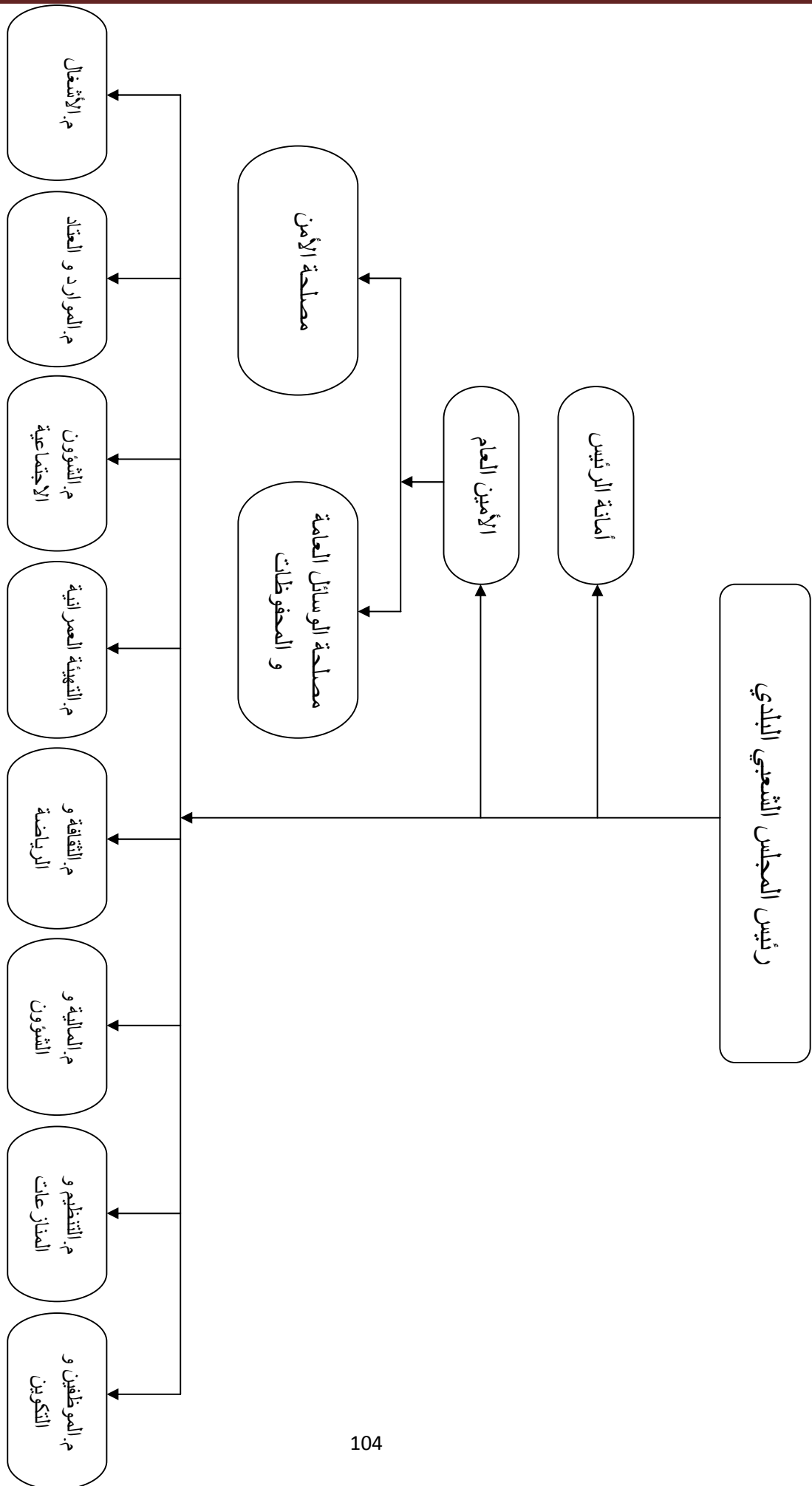
✓ مصلحة الأمن

الإدارة العامة بما فيها: المديريات:

- مديرية الموظفين و التكوين.
- مديرية التنظيم و المنازعات.
- مديرية المالية و الشؤون الاقتصادية.
- مديرية الثقافة و الرياضة.
- مديرية التهيئة العمرانية.
- مديرية الشؤون الاجتماعية.
- مديرية الموارد و العتاد.
- مديرية الأشغال.

و يمكن بيان ذلك من المخطط الهيكلي: ¹

¹- قرار بلدي رقم 178 المؤرخ في 01-07-1996 المتضمن تعديل الهيكل التنظيمي لإدارة بلدية تلمسان.

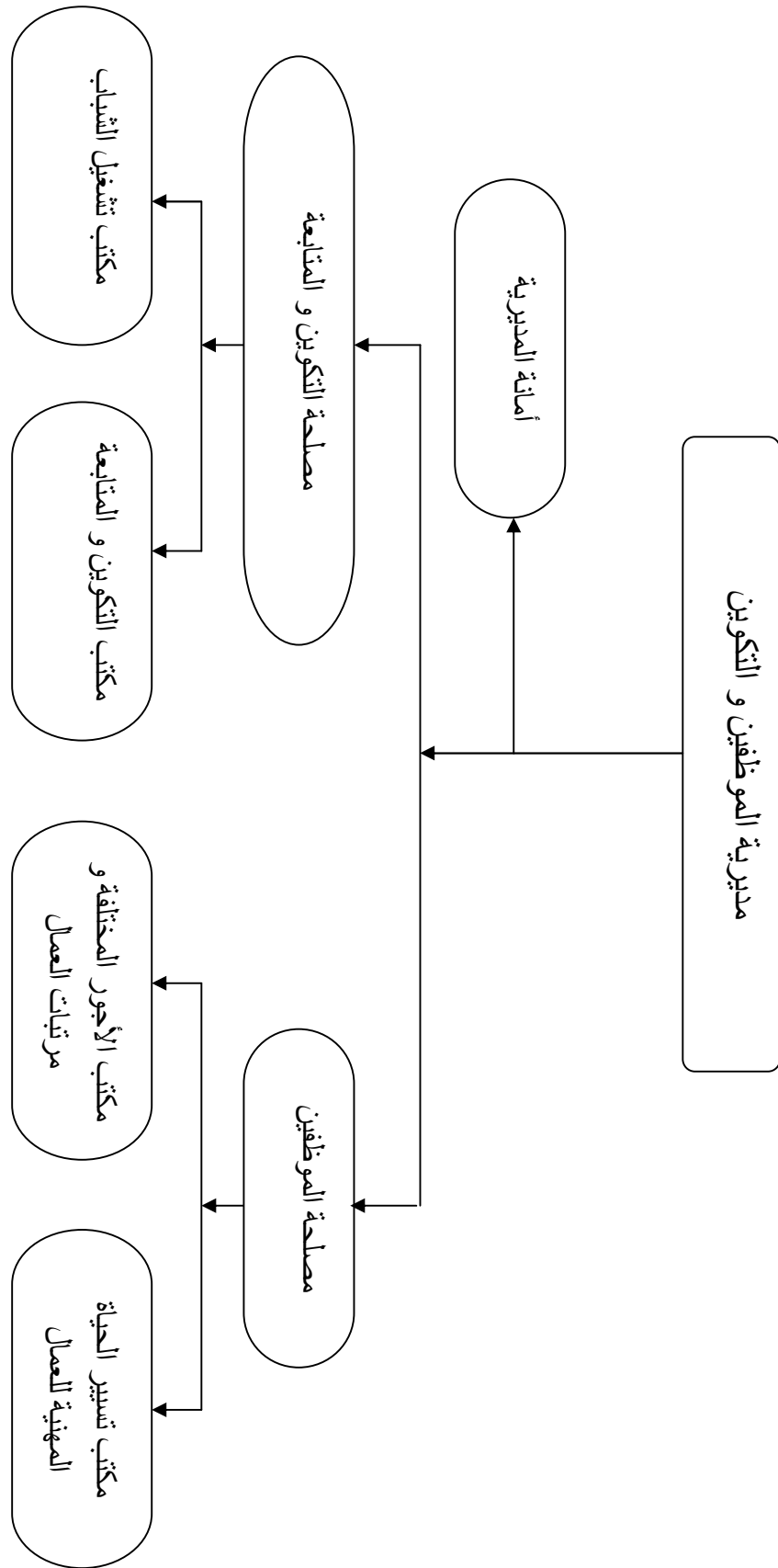


أولا : مديرية الموظفين و التكوين

تسهر هذه المديرية على متابعة المسار المهني للموظفين و تتكون من مصلحتين:

- مصلحة الموظفين: تسهر هذه المصلحة على أداء ثلاث وظائف تتمثل في مكتب الموظفين و مكتب تسيير الحياة المهنية للعمال و مكتب الأجور المختلفة و مرتبات العمل.
- مصلحة التكوين و المتابعة: تسهر هذه المصلحة على أداء مجموعة من الوظائف تجتمع في مكتبتين: مكتب التكوين و المتابعة و مكتب تشغيل الشباب.¹

¹- قرار بلدي رقم 178 المؤرخ في 01-07-1996 المتضمن تعديل الهيكل التنظيمي لإدارة بلدية تلمسان.

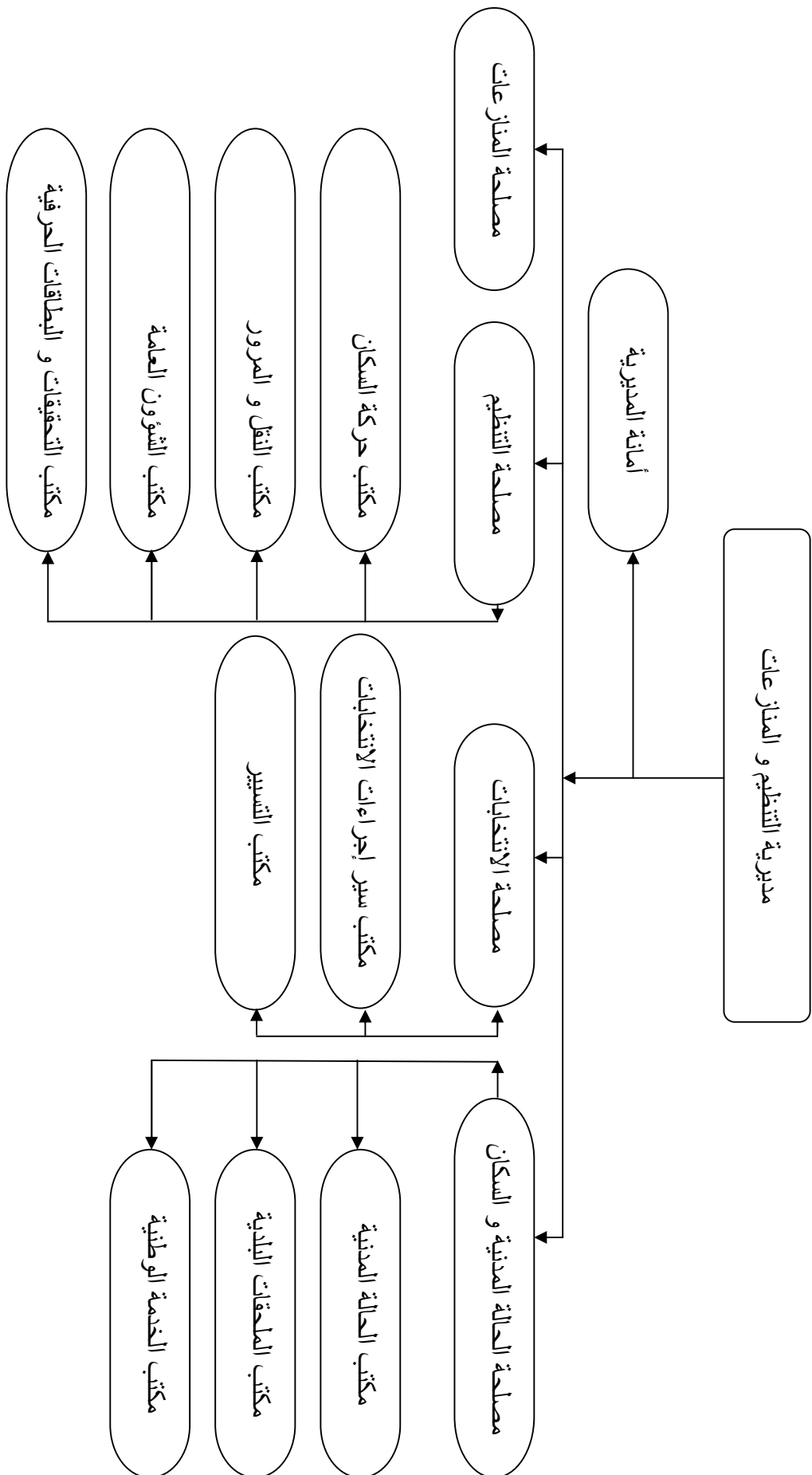


ثانيا : مديرية التنظيم و المنازعات

تجمع هذه المديرية جل مهام السلطة العمومية و تتكون من أربعة مصالح زيادة على أمانة المديرية:

- مصلحة الحالة المدنية و السكان: تجمع هذه المصلحة بين مكتب الحالة المدنية و مكتب الملحقات البلدية و مكتب الخدمة الوطنية.
- مصلحة الانتخابات: المسؤولة عن كل الإجراءات الخاصة بعملية الانتخابات و تتكون من مكتبين مكتب سير إجراءات الانتخابات و مكتب التسيير.
- مصلحة التنظيم: تتكون هذه المصلحة من مجموعة من الوظائف المتمثلة في أربعة مكاتب: مكتب السكان – مكتب النقل و المرور – مكتب الشؤون العامة – مكتب التحقيقات و البطاقات الحرفية.
- مصلحة المنازعات: و تختص هذه المصلحة في متابعة القضايا المتنازع فيها، و تمثيل مصالح البلدية لدى المحاكم و متابعة القرارات القضائية.¹

¹- قرار بلدي رقم 178 المؤرخ في 01-07-1996 المتضمن تعديل الهيكل التنظيمي لإدارة بلدية تلمسان.

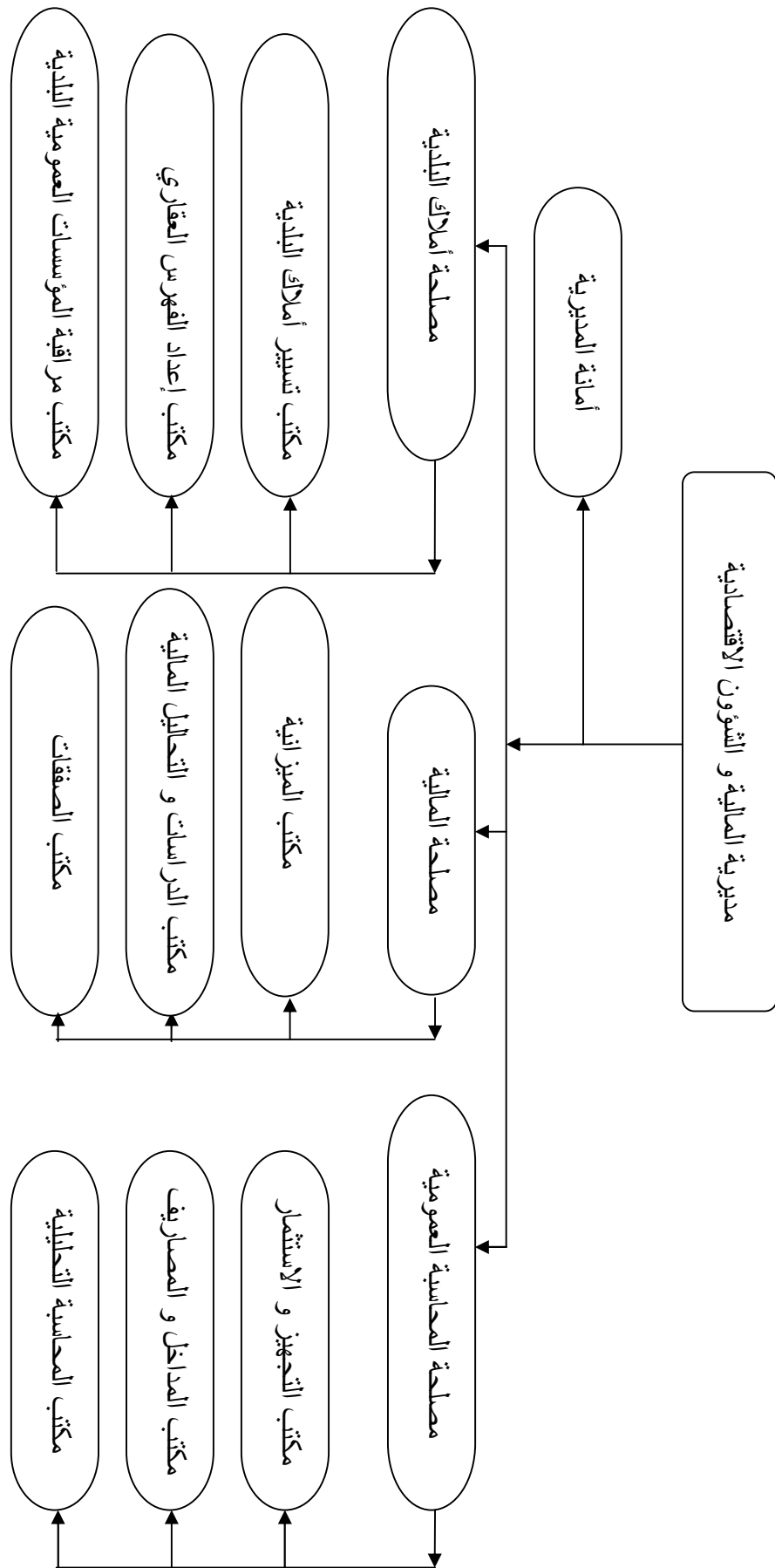


ثالثا: مديرية المالية و الشؤون الاقتصادية:

تسهر هذه المديرية تحت إشراف الأمين العام على مجموعة من المهام و الوظائف موزعة على ثلاثة مصالح:

- مصلحة المحاسبة العمومية: و التي تتمثل في مكتب التجهيز و الاستثمار و مكتب المداخيل و المصارف ثم مكتب المحاسبة التحليلية.
- مصلحة المالية: تعمل كذلك هذه المصلحة بثلاثة (03) مكاتب: مكتب الميزانية الذي يعمل على تحضير مختلف الميزانيات ثم مكتب الدراسات و التحاليل المالية و الإحصاء، ثم مكتب الصفقات الذي يقوم بإعداد و متابعة و مراقبة الصفقات العمومية.
- مصلحة أملاك البلدية: تقوم بالوظائف المتمثلة في المكاتب الثلاث: مكتب تسيير أملاك البلدية، مكتب إعداد الفهرس العقاري و الجرد ثم مكتب مراقبة المؤسسات العمومية للبلدية.¹

¹- قرار بلدي رقم 178 المؤرخ في 01-07-1996 المتضمن تعديل الهيكل التنظيمي لإدارة بلدية تلمسان.



رابعاً: مديرية الشؤون الاجتماعية

تقوم تحت إشراف الأمين العام بمجموعة من الوظائف مجمعة في ثلاثة مصالح:

• مصلحة مخبر التحليل الذي يقوم بعد تحليل العينات بإعداد شهادة مطابقة.

• مصلحة النظافة و المتكونة من مكتبتين:

✓ مكتب النظافة و الذي يعني بالقيام بدوريات فجائية لمراقبة المواد ذات الاستهلاك الواسع و

الحرص على احترام قواعد النظافة و الأمن إضافة إلى مجموعة من المهام و التي سنتطرق إليها

في المبحث الموالي.

✓ مكتب التطهير: تطهير المحلات و الأماكن العامة من الحشرات الضارة.

• مصلحة الحماية الاجتماعية: تتكون هذه المصلحة أيضا من مكتبتين :

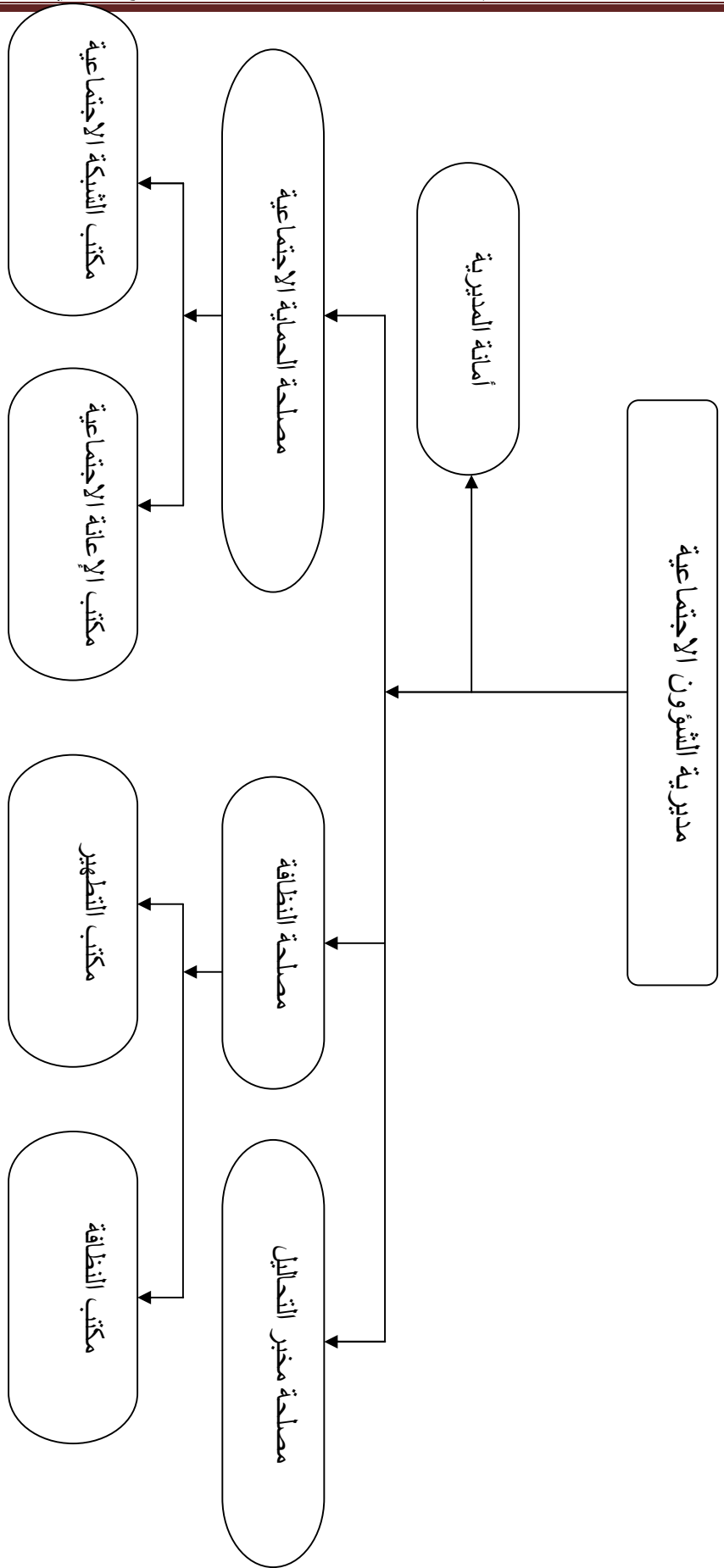
✓ مكتب الإعانة الاجتماعية التي تسهر على دراسة ملفات المنح و الإعانات و إعداد بطاقات

المستفيدين.

✓ مكتب الشبكة الاجتماعية: و الذي يختص باستقبال و دراسة ملفات طلب المنحة الجزافية للتضامن

و منحة النشاطات ذات النفع العام.¹

¹- قرار بلدي رقم 178 المؤرخ في 01-07-1996 المتضمن تعديل الهيكل التنظيمي لإدارة بلدية تلمسان.

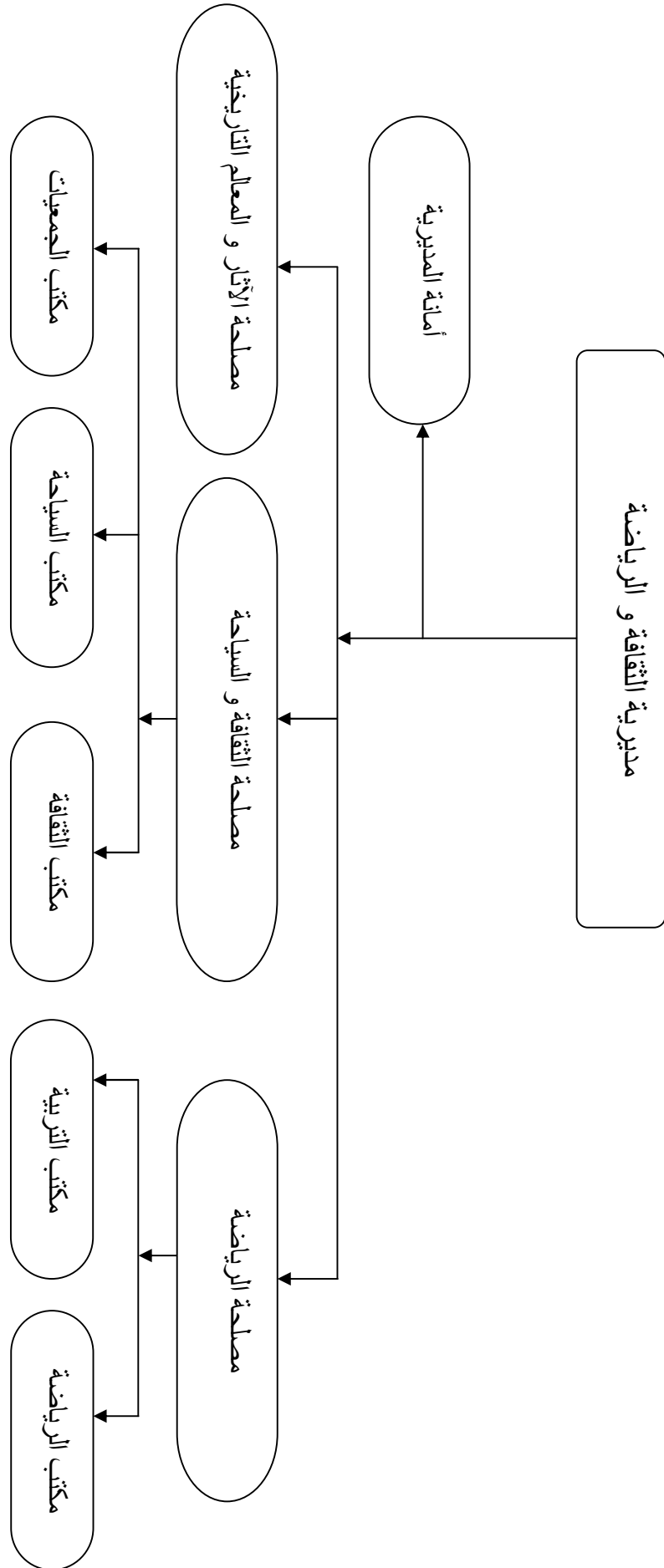


خامسا: مديرية الثقافة و الرياضة

تتكون هذه المديرية من ثلاث مصالح تجمع بين مختلف الوظائف الثقافية و الرياضية تحت إشراف الأمين العام:

- مصلحة الرياضة: تسعى هذه المصلحة إلى تطوير و تنشيط هذا القطاع تحت إشراف مكتبين: مكتب الرياضة و مكتب التربية.
- مصلحة الثقافة و السياحة: تجمع هذه المصلحة بين التنشيط الثقافي و المحافظة على الطابع السياحي للبلدية تحت مسؤولية 03 مكاتب :
 - مكتب الثقافة: المختص في التظاهرات الثقافية و مختلف المناسبات و الأعياد.
 - مكتب السياحة: يسهر على المحافظة على الطابع السياحي و تنشيط هذا القطاع و تطويره و ترفيقته و التعريف به.
 - مكتب الجمعيات: يسهر هذا المكتب على دراسة برامج الجمعيات السنوي و منح الإعانات.
- مصلحة الآثار و المعالم التاريخية: تسهر هذه المصلحة بالتعاون مع الوكالة لآثار التاريخية على المحافظة على المعالم التاريخية و جردها و إحصائها و تحضير الملفات الخاصة بتصنيفها.¹

¹ - قرار بلدي رقم 178 المؤرخ في 01-07-1996 المتضمن تعديل الهيكل التنظيمي لإدارة بلدية تلمسان.



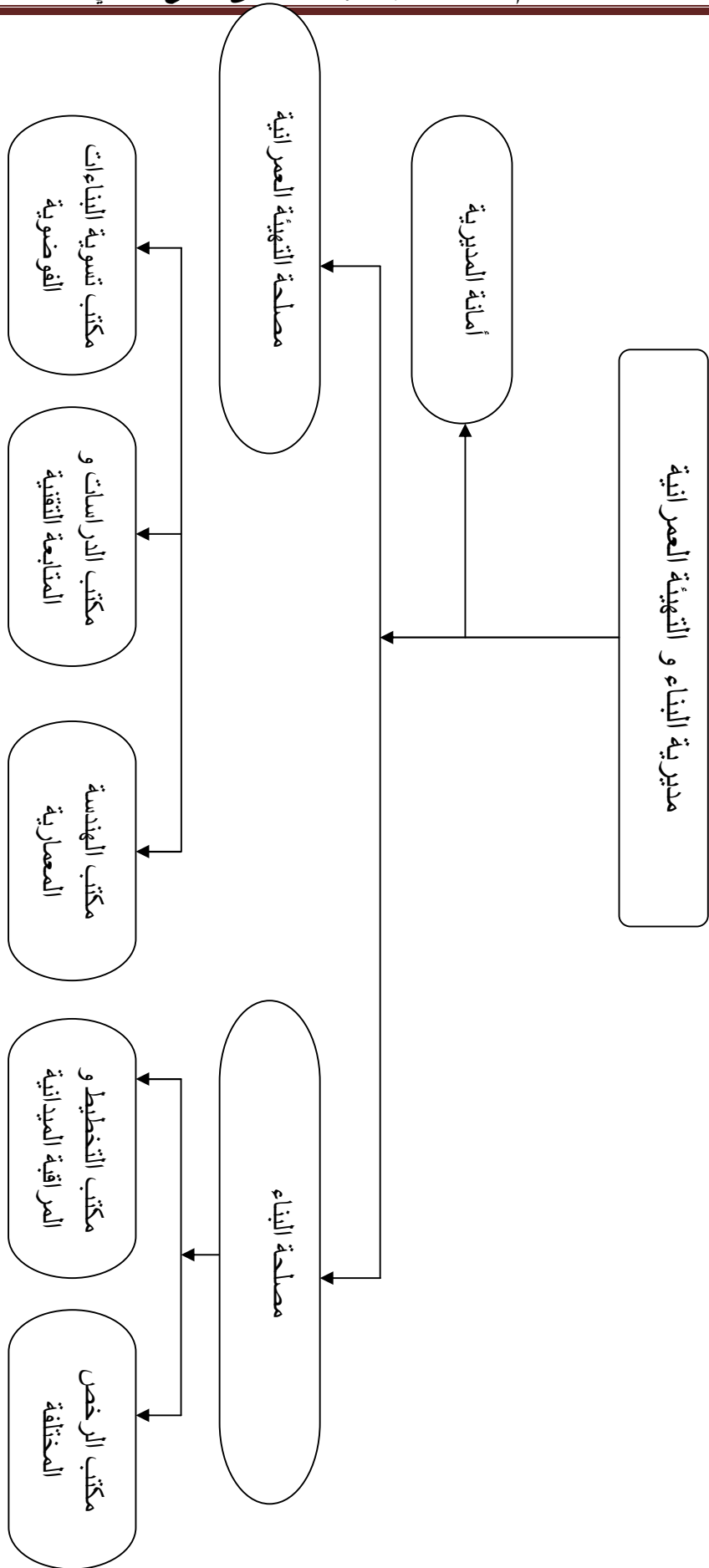
تعتبر هذه المديرية الخمس بمثابة القسم الإداري للبلدية و تمثل المديرية التالية القسم التقني باعتبارها مصالح للانجاز و التهيئة و الأشغال.

سادسا: مديرية البناء و التهيئة العمرانية

تحت إشراف الأمين العام تقوم هذه المديرية بمجموعة من الوظائف تتوزع على مصلحتين:

- مصلحة البناء: تتكون هذه المصلحة من مكاتبين:
 - ✓ مكتب الرخص المختلفة: رخص البناء، الهدم، المطابقة، التقسيم...
 - ✓ مكتب التخطيط و المراقبة العمرانية: و تنحصر وظائفه على المطابقة و البنائيات الفوضوية.
- مصلحة التهيئة العمرانية: و تنحصر وظائفها في ثلاثة مكاتب:
 - ✓ مكتب الهندسة العمرانية: و الذي يسهر على انجاز دراسات هندسية لمشاريع البلدية و مخطط النقل و احترام الطابع العمراني للبلدية...
 - ✓ مكتب الدراسات و المتابعة التقنية: يعني باحترام مقاييس الهندسة المدنية و الدراسات المتعلقة بهندسة المحيط.
 - ✓ مكتب تسوية البناءات الفوضوية: استلام و دراسة ملفات تسوية البناءات الفوضوية.¹

¹ - بن شعيب نصر الدين- " إشكالية تمويل البلديات و سبل ترفيتها"- مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير تخصص مالية عامة-تحت إشراف الأستاذ باركة محمد زين-السنة: 2001-2002-ص: 06.



سابعاً: مديرية الموارد و العتاد

تتكون هذه المديرية من مصلحتين: مصلحة للتموين و مصلحة للصيانة و الأشغال.

- مصلحة التموين: تقوم هذه المصلحة بتوفير المواد الأولية قطع الغيار و وسائل التجهيز. تتوزع هذه المهام على مكاتبين:

✓ مكتب الشراء: يقوم هذا المكتب بتحضير طلبات التموين للتزويد بكل المستلزمات.

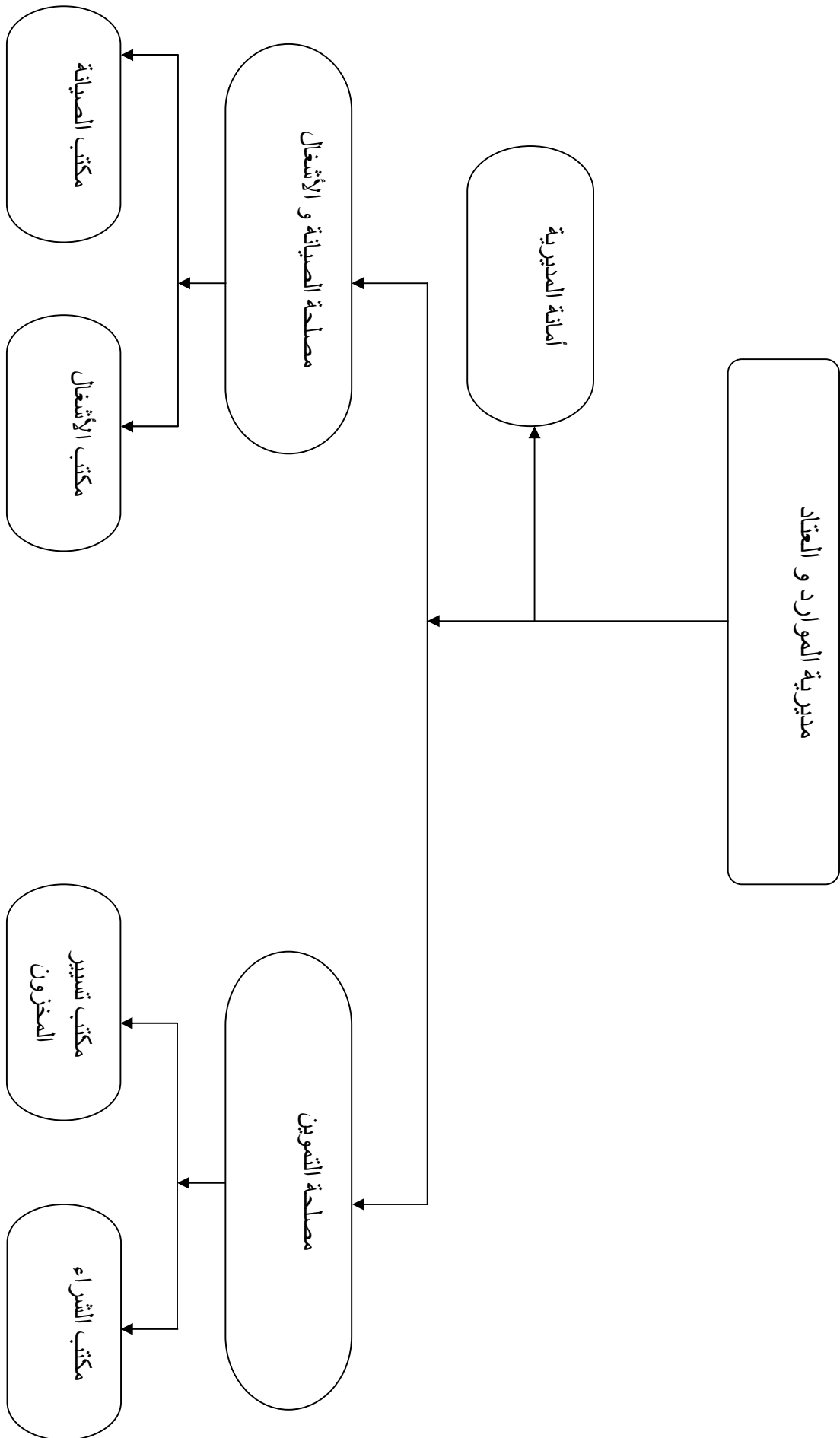
✓ مكتب تسيير المخزن: الذي يقوم بتخزين المواد المقنتات و تحضير جداول التخزين و تحرير بطاقات التخزين و الجرد.

- مصلحة الصيانة و الأشغال: تسهر هذه المصلحة على التكلف بكل الإصلاحات و صيانة كل العتاد و تتوزع هذه المهام على مكاتبين:

✓ مكتب الأشغال: الذي يقوم بكل مهام تسيير العتاد و تنظيفه.

✓ مكتب الصيانة: الذي يسهر على التدخل التقني على مستوى العتاد و تسيير حضيرة البلدية.¹

¹-بن شعيب نصر الدين- " إشكالية تمويل البلديات و سبل ترقيتها"- مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير تخصص مالية عامة-مرجع سبق ذكره-ص : 18.



ثامنا : مديرية الأشغال

تتكون من مصلحتين:

● مصلحة تسيير المدنية: و التي بدورها تتكون من خمسة مكاتب جد هامة :

✓ مكتب الإنارة العمومية و المختص في صيانة شبكة الإنارة العمومية على مستوى إقليم البلدية.

✓ مكتب الغرس و المساحات الخضراء الذي يقوم بصيانة و المحافظة على كل محيط أخضر في كامل التراب البلدي.

✓ مكتب رفع القمامات: يعني بالمحافظة على نظافة الأحياء برفع جميع القمامات المنزلية.

✓ مكتب الكنس: و تتمثل وظيفته في تنظيف الطرق العمومية.

✓ مكتب الطلاء: يعمل على تزيين المدينة بطلاء كل الأرصفة و الأرصفة المتواجدة على كامل التراب البلدي.

● مصلحة الإنجازات: تتكون هذه المصلحة أيضا من 05 مكاتب تتوزع الوظائف فيها حسب اختصاص كل مكتب.

✓ مكتب الترسيص: صيانة مختلف شبكات المياه الصالحة للشرب.

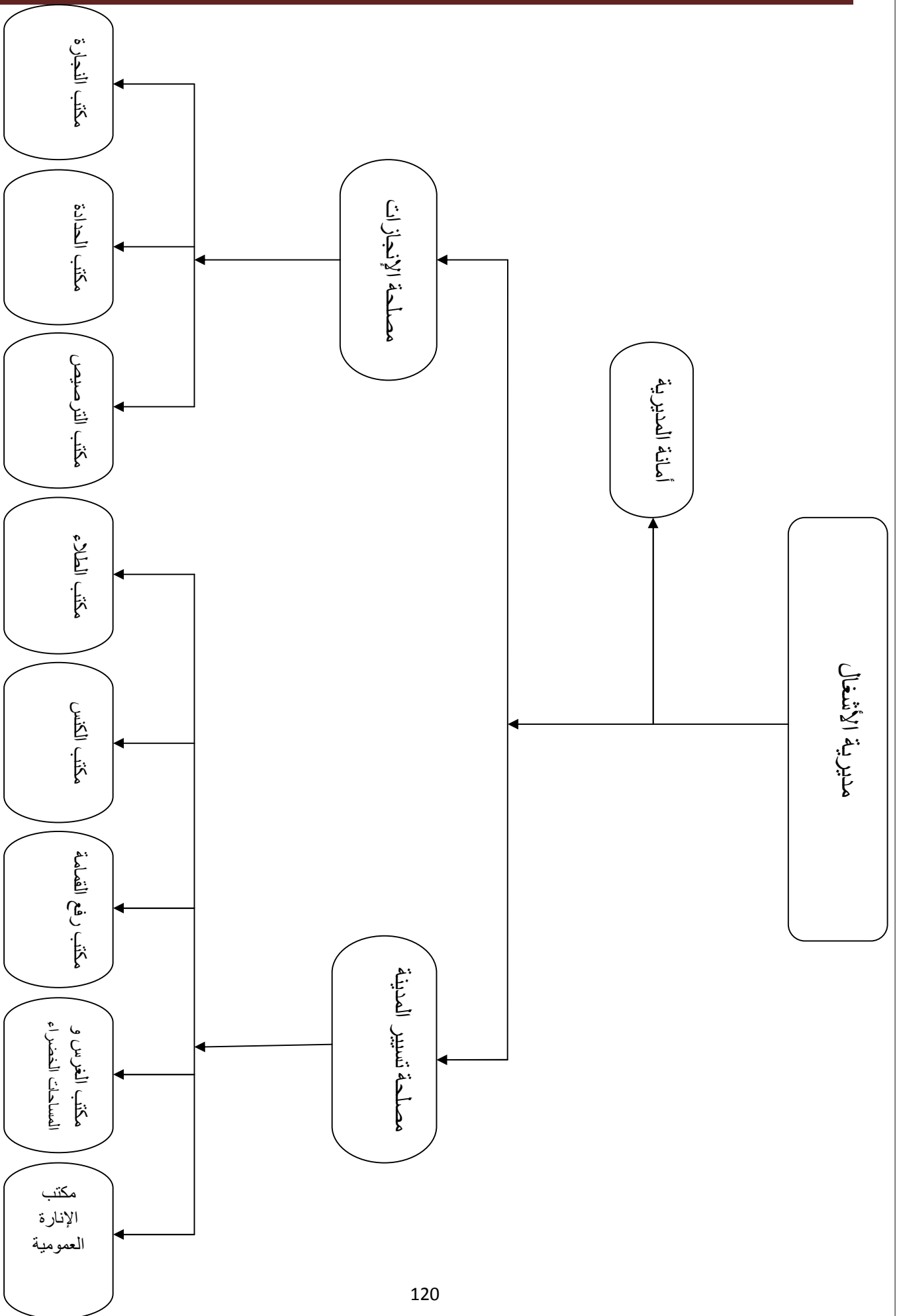
✓ مكتب الحدادة: انجاز كل ما يتعلق بالحديد و الصلب...

✓ مكتب التجارة: صيانة أملاك البلدية فيما يخص الخصب و كذا صيانة المؤسسات التربوية.

✓ مكتب التزفيت: تزفيت و صيانة كل طرق إقليم البلدية.

✓ مكتب البناء: يقوم هذا المكتب بالتكفل بكل برامج البناء و التصليح و التهيئة.¹

¹بن شعيب نصر الدين- " إشكالية تمويل البلديات و سبل ترقيتها"- مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير تخصص مالية عامة-مرجع سبق ذكره-ص : 19.



تعمل كل هذه المديریات تحت إشراف الأمين العام الذي يسعى إلى التنسيق فيما بينها تحت وصاية رئيس المجلس الشعبي البلدي كما تنص عليه المادة الثانية من القرار البلدي رقم 178 الموافق ل 01 جويلية 1996 و المتضمن تعديل الهيكل التنظيمي لإدارة بلدية تلمسان تحت سلطة رئيس البلدية ما يلي:

- الأمانة العامة.
- مصلحة الهيئة التنفيذية.
- مصلحة النظام العام.
- مصلحة الوساطة الإدارية.

زيادة على المديریات المذكورة أعلاه و التي يشرف عليها الأمين العام هنالك مصلحتين تنتسبان مباشرة للأمين العام و هما:

- مصلحة الوسائل العامة و المحفوظات و الإعلام الآلي: تقوم هذه المصلحة مباشرة تحت مسؤولية الأمين العام بتموين مصالح البلدية بمختلف وسائل العمل، و كذا تسيير محفوظات البلدية.
- مصلحة الأمن: تقوم هذه المصلحة بالسهر على أمن و سلامة أملاك البلدية و مواردھا و إعداد القوائم الشهرية للمناوبات.

بعد هذا العرض حول أجهزة تسيير و إدارة البلدية و معرفة هيكل و تركيبة كل منها، و الترابط الوظيفي الموجود سنقوم في المبحث الموالي بالتعريف بأهم الأجهزة التي تقدم خدمات النظافة العامة.¹

المبحث الثاني: أهم الأجهزة المسؤولة عن تقديم خدمات النظافة العامة في ولاية تلمسان

تتمثل أهم الأجهزة المسؤولة عن خدمات النظافة العامة في: المكتب البلدي للنظافة (BHC) و مركز الدفن التقني (CET).

¹- بن شعيب نصر الدين- " إشكالية تمويل البلديات و سبل ترقيتها"- مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير تخصص مالية عامة-مرجع سبق ذكره-ص : 19.

المطلب الأول: الإطار القانوني المنظم للمكتب البلدي للنظافة لبلدية تلمسان

لقد تم تأسيس المكتب البلدي للنظافة بموجب المرسوم رقم 87-146، المؤرخ في 30 جوان 1987. هيكليا هو تابع لمديرية الأشغال الاجتماعية و يتولى تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوثائق و العقود و الملفات التقنية التي يتطلبها عمل أجهزة البلدية و المراقبة الدائمة لحفظ الصحة و النظافة العمومية على مستوى البلدية، و يتكلف بما يلي:

- يدرس و يقترح كل التدابير الرامية إلى ضمان المحافظة الدائمة على الصحة و النظافة في جميع أنواع الأماكن العمومية.
- يقترح و يطبق، عند الاقتضاء، أي تدبير أو برنامج يخص حماية صحة الجماعة المحلية و ترقيتها، لاسيما في مجال مكافحة الأمراض المتنقلة و مقاومة ناقلات الأمراض.
- ينظم محاربة الحيوانات الضارة، و يأمر بتنفيذ عمليات التطهير و إبادة الجرذان و الحشرات.
- يسهر على تحقيق و تنفيذ مراقبة ما يأتي إن اقتضى الأمر:

➤ النوعية البكتيرية للماء المعد للاستهلاك المنزلي، و يتولى معالجته عندما لا يتعلق ذلك بذمة هيئات حكومية أو خصوصية.

➤ مراعاة شروط جمع المياه المستعملة و النفايات الصلبة الحضرية و تصريفها و معالجتها.

➤ نوعية المواد الغذائية و منتجات الاستهلاك و المنتوجات المخزنة أو/و الموزعة في مستوى البلدية.

يدير المكتب البلدي للنظافة طبيب يوضع تحت سلطة رئيس أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيين. كما أنه يمكن تأسيس هذه المصلحة في كل بلدية يبلغ أو يفوق عدد سكانها 20.000 نسمة، و مكتب مشترك بين بلديتين أو عدة بلديات في الحالات الأخرى.¹

¹ - المرسوم رقم 87 - 146 الموافق ل 30 جوان 1987، و المتضمن إنشاء المكتب البلدي لحفظ النظافة.

و يضم زيادة على ذلك:

- ⇐ من 01 إلى 04 تقنيين سامين أو تقني الصحة العمومية.
- ⇐ 01 إلى 02 تقنيين سامين أو تقني البيئة.
- ⇐ 01 إلى 02 تقنيين سامين أو تقني الفلاحة.
- ⇐ 01 طبيب بيطري أو تقني سامي أو تقني الصحة الحيوانية.
- ⇐ 01 مفتش لمراقبة النوعية¹.

المطلب الثاني: ماهية مركز الدفن التقني لولاية تلمسان

الفرع الأول: تعريف مركز الدفن التقني

هو مؤسسة عامة، تتمتع بشخصية معنوية و ذمة مالية مستقلة. تم إنشاءه سنة 2005 بموجب مرسوم صادر عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و البيئة. بتكلفة مالية قدرها 260 مليار دينار جزائري تبلغ مساحة هذا المركز حوالي 25 هكتار، و يقع بجبل الحديد بصفصاف و التي تبعد حوالي 07 كم عن ولاية تلمسان.

تتمثل الموارد المالية لمركز الدفن التقني في:

❖ الاتفاقيات المبرمة مع البلديات.

❖ الاتفاقيات المبرمة مع المؤسسات أو القطاع الخاص.

إن هذه الاتفاقيات التي يعقدها المركز مع مختلف المتعاملين الخواص أو العموميين، تعتبر موردا ماليا أساسيا للمؤسسة. يتم باحتساب ما قيمته 01 دج خارج الرسوم للكيلوغرام الواحد من النفايات المستقبلية.

إضافة إلى الموارد السابقة نجد أيضا:²

¹ - المرسوم رقم 87 - 146 الموافق ل 30 جوان 1987، المتضمن إنشاء المكتب البلدي لحفظ النظافة.
² - معلومات مجمعة بناءا على معطيات مقدمة من مسؤول مكتب التسيير و المحاسبة - مركز الدفن التقني - تلمسان - السنة : 2011.

■ الإعانات المالية السنوية الممنوحة من طرف مختلف البلديات المكونة لتلمسان الكبرى و المتمثلة في:

شتوان، الكيفان، منصوره عين فزة و عمير. و التي قد بلغت حوالي 17 مليون دج خلال السنوات

2006-2007 و 2008.

■ الإعانات المقدمة من طرف الدولة.

لقد تم إنشاء مركز الدفن التقني لاستقبال و معالجة النفايات الصلبة و الخاصة ببلديات تلمسان

الكبرى، و تبلغ قدرته الاستيعابية حوالي 400 ألف طن سنويا.

يقوم مركز الدفن التقني بالتسيير المباشر للنفايات الصلبة بدون اللجوء إلى أي شكل من أشكال الشراكة مع

القطاع الخاص.

بين الجدول الموالي قيمة الإعانات المقدمة من طرف بلديتي "شتوان" و "الكيفان" طيلة السنوات الممتدة

من 2007 إلى 2011.¹

جدول رقم: 05 قيمة الإعانات المقدمة من طرف بلديتي "شتوان" و "الكيفان"

2011-2007

السنوات البلديات	2007	2008	2009	2010	تنبؤات 2011
الكيفان	9 935 100.00	9 935 100.00	9 935 100.00	9 935 100.00	10 000 000.00
شتوان	7 036 000.00	7 036 000.00	7 036 000.00	7 036 000.00	9 000 000.00

المصدر: مصلحة الموارد المالية - مكتب الميزانية- بلديتي "الكيفان" و "شتوان" - السنة: 2011.

الوحدة: دينار جزائري.

¹- معلومات مجمعة بناء على معطيات مقدمة من مسؤول مكتب التسيير و المحاسبة - مركز الدفن التقني - تلمسان - السنة : 2011.

الفرع الثاني: أهم الصعوبات و التحديات التي يواجهها مركز الدفن التقني

لقد أظهر التسيير التقليدي للنفايات من طرف البلديات، قدرته المحدودة، و عليه وجب وضع أنماط حديثة للتسيير بهدف جعله احترافي من جهة و تحسين نوعية الخدمة و كذا ترشيد النفقات العامة من جهة أخرى. و ذلك بإنشاء مؤسسات تتكفل حصرا بتسيير النفايات و تسمح باستقلاليتها و ضمان توازنه المالي. يؤكد قانون البلديات، مسؤوليتها ضمن مهامها، المحافظة على النظافة العمومية و كذا تسيير النفايات. كما يمكنها من التدخل مباشرة أو تفويض متعاملين خواص للتسيير، على أن تبقى مسؤولة على هذه الخدمة العمومية.

و في هذا الإطار، تم إنجاز مركز الدفن التقني – CET - « Centre d'enfouissement technique » وفقا للمتطلبات و التوجيهات المنصوص عليها.

و عليه إذا قمنا بتحليل الوضعية الحالية، فيما يخص التكفل بالنفايات، فسندرس الصعوبات المتلقاة من طرف المركز إلى عوامل متعددة الأشكال أهمها ما يلي:

❖ غياب الإطار العام لتنظيم شامل لعملية الشراكة بين القطاعين العام و الخاص بكافة هياكله الإدارية، المالية، القانونية و الفنية.

❖ عدم وجود بيئة تنافسية ذات شفافية كاملة.

❖ عدم وجود هيئة تنظيمية تراقب و تمنع أية ممارسات احتكارية.

❖ غياب ثقافة المشاركة و التعاون مع القطاع الخاص المحلي بدلا من الاعتماد الكلي على الدولة.

فكل هذه العوامل المتعددة الأشكال سواء التنظيمية، التقنية أو القانونية، تشكل أهم مانع و أكبر عائق يحول دون توفير الشروط المناسبة لتطوير سوق وطنية للنفايات.¹

¹ - معلومات مجمعة بناء على معطيات مقدمة من طرف مسؤول التسيير و المحاسبة -مركز الدفن التقني-تلمسان-2011.

المبحث الثالث: واقع الشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات النظافة العامة-دراسة حالة بلدية شتوان-

لقد قمنا بتجزئة هذا المبحث إلى المطالب التالية:

- المطلب الأول: الإطار العام و التنظيمي للشراكة بين القطاعين في بلدية "شتوان".
- المطلب الثاني: مجالات الشراكة بين القطاعين فيما يتعلق بخدمات النظافة العامة في بلدية "شتوان".
- المطلب الثالث: المعطيات الأساسية لاتفاقية الشراكة بين القطاعين العام و الخاص.

المطلب الأول: الإطار العام و التنظيمي للشراكة بين القطاعين في بلدية شتوان

قامت بلدية شتوان التابعة لولاية تلمسان بالجوء إلى عقود الشراكة مع القطاع الخاص في مجالات خدمات النظافة العامة، منذ حوالي سنتين فقط. و تعد هذه الفترة قصيرة نوعا ما.

و تتمثل أهم أسباب تأخر الجوء إلى عقود الشراكة من طرف بلدية شتوان إلى ما يلي :

- * احتكار سوق خدمات النظافة العامة من طرف ثلاث مؤسسات خاصة محلية.
 - * قلة الكفاءات و نقص الخبرات في هذا المجال.
 - * نقص الخواص المتخصصين في تقديم هذه الخدمات، بالتالي انعدام المنافسة على المستوى المحلي.
- انعكست الزيادة المتسارعة في الطلب على خدمات النظافة المقدمة من طرف البلدية الناتجة عن ارتفاع عدد السكان على عجز البلديات عن تلبية الاحتياجات المتزايدة و التي أدت إلى تدهور و ضعف جودة هذه الخدمة بسبب الصعوبات المالية المتلقاة من طرف البلديات. مما جعل من الصعب عليها تقديم هذه الخدمة و مواجهة هذه المشاكل لوحدها. و بالتالي صار من الضروري النظر إلى بدائل أخرى و أشكال جديدة لتقديم الخدمة و معالجة العجز و البحث عن مخصصات مالية خارجية. و أدى ذلك إلى اعتبار الشراكة مع القطاع الخاص الذي يتمتع بخبرة في تسيير هذا المجال و لهم القدرة الكاملة لتوفير التجهيزات اللازمة¹

¹ - معلومات مجمعة بناءا على معطيات مقدمة من المكتب البلدي للنظافة لبلدية شتوان - السنة 2011.

بديلا ملانما. إذ تمكن الشراكة من توجيه موارد البلديات المحدودة إلى مشاريع استثمارية ذات أهمية بالغة هي بحاجة إليها.

إن العقود المبرمة مع القطاع الخاص في هذا المجال في بلدية شتوان هي عقود سنوية، تمتد إلى سنة واحدة غير قابلة للتجديد. و الهدف منها بالنسبة للمتعامل الخاص هو تقديم خدمة عمومية بغرض تحقيق الأرباح، أما بالنسبة للبلدية فهو تحقيق المصلحة العامة و إرضاء المواطن عن طريق منح خدمات ذات جودة. و في هذا الإطار تتمثل العقود المبرمة مع الخواص في عقود خدمة سنوية « *contrat de service annuel* » يكون موضوعها إما تزويد البلدية بمواد النظافة العامة، أو قيام الخواص بأنفسهم بتقديم أحد خدمات النظافة العمومية كأنشطة التطهير مثلا. و بهدف اختيار الشريك المناسب مع إعطاء الفرصة نفسها للمتنافسين يتم نشر إعلانات المناقصات على المستوى المحلي و ليس الوطني، و بالتالي فهو عبارة عن عرض محلي " *Appel d'offre local* ". بعد قيام المتنافسون بإيداع العروض على مستوى البلدية، تقوم لجنة متخصصة تسمى بلجنة المناقصات بالاجتماع لفتح الأظرفة، اليوم الأخير الموافق للتاريخ النهائي المحدد لإيداع العروض.¹

¹- معلومات مجمعة بناءا على معطيات مقدمة من المكتب البلدي للنظافة لبلدية شتوان - السنة 2011.

عموما تخضع المناقصات التي تجريها البلدية إلى قانون الصفقات العمومية، و هي تمر بالمراحل التالية:

- أ. مرحلة إقامة المنافسة بإشهار الصفقة.
- ب. مرحلة تحديد المواقف و تقديم العروض.
- ت. مرحلة إجراء المناقصة و إرسالها.
- ث. مرحلة المصادقة على الصفقة و إتمام شكلية الإبرام.

و في هذا الإطار سنتطرق إلى:

✓ الفرع الأول: ماهية الصفقات العمومية.

❖ أولا: تعريف الصفقات العمومية

❖ ثانيا: كيفية إبرام الصفقات العمومية

✓ الفرع الثاني: مراحل إجراء الصفقات العمومية.

❖ مرحلة إقامة المنافسة بإشهار الصفقة

❖ مرحلة تحديد المواقف و تقديم العروض

❖ مرحلة إجراء المناقصة و إرسالها

❖ مرحلة المصادقة على الصفقة و إتمام شكلية الإبرام

الفرع الأول: ماهية الصفقات العمومية

أولا: تعريف الصفقات العمومية

الصفقات العمومية، هي عقود مكتوبة في مفهوم التشريع الجزائري، تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في

المرسوم، قصد إنجاز الأشغال و اقتناء اللوازم و الخدمات و الدراسات، لحساب المصلحة المتعاقدة. و لضمان¹

¹ - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية - العدد 58- المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 28 شوال عام 1431، الموافق ل: أكتوبر سنة 2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ص: 05.

نجاحة الطلبات العمومية، و الاستعمال الحسن للمال العام، يجب أن تراعى في الصفقات العمومية مبادئ حرية أصول الطلبات العمومية و المساواة في معاملة المترشحين و شفافية الإجراءات.

إن الصفقات العمومية لا تصح و لا تكون نهائية، إلا إذا وافقت عليها السلطة المختصة مثل الوالي فيما يخص صفقات الولاية، رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يتعلق بصفقات البلدية.

ثانيا: كيفية إبرام الصفقات العمومية

تبرم الصفقات العمومية وفقا لإجراء المناقصة الذي يشكل القاعدة العامة، أو وفق إجراء التراضي حسب المادة 25 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236.

أ- المناقصة:

المناقصة هي إجراء يستهدف الحصول على عروض من عدة متعاهدين متنافسين، مع تخصيص الصفقة للعارض الذي يقدم أفضل عرض. يمكن أن تكون المناقصة وطنية و/أو دولية، و يمكن أن تتم حسب أحد الأشكال التالية:

- ◆ المناقصة المفتوحة.
- ◆ المناقصة المحدودة.
- ◆ الإستشارة الإنتقائية.
- ◆ المزيدة.
- ◆ المسابقة.
- المناقصة المفتوحة : هي إجراء يمكن من خلاله أي مترشح مؤهل أن يقدم تعهدا.¹

¹-الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية - العدد 58-مرجع سبق ذكره- ص: 05 و 09.

- المناقصة المحدودة : هي إجراء لا يسمح فيه بتقديم تعهد إلا للمترشحين الذين تتوفر فيهم بعض الشروط الدنيا المؤهلة التي تحددها المصلحة المتعاقدة مسبقاً.
- الإستشارة الانتقائية: هي إجراء يكون للمترشحين المرخص لهم بتقديم عرض فيه، هم المدعون خصيصاً للقيام بذلك بعد انتقاء أولي. حيث تنفذ المصلحة المتعاقدة الانتقاء الأولي لاختيار المترشحين لإجراء المنافسة عندما يتعلق الأمر بعمليات معقدة و/أو ذات أهمية خاصة.
- المزايدة: هي إجراء الذي يمنح الصفقة بموجبه للمتعهد الذي يقدم العرض الأقل ثمناً، و تشمل العمليات البسيطة من النمط العادي و لا تخص إلا المؤسسات الخاضعة للقانون الجزائري.
- المسابقة هي إجراء يضع رجال الفن في منافسة قصد إنجاز عملية تشمل على جوانب اقتصادية تقنية أو جمالية فنية خاصة.

ب/- التراضي:

- التراضي هو إجراء تخصيص صفقة لمعامل متعاقد واحد دون الدعوة الشكلية إلى المنافسة. و يمكن أن يكتسي التراضي شكل التراضي البسيط أو شكل التراضي بعد الاستشارة، و لكنه قاعدة استثنائية لا يتم اعتمادها إلا في حالات معينة.
- حسب المادة 43 من المصدر نفسه تلجأ المصلحة المتعاقدة إلى التراضي البسيط في الحالات الآتية فقط :
- عندما لا يمكن تنفيذ الخدمات إلا على يد متعامل متعاقد وحيد يحتل وضعية احتكارية أو ينفرد بامتلاك الطريقة التكنولوجية التي اختارتها المصلحة المتعاقدة.
- في حالات الاستعجال الملح المعطل بخطر داهم يتعرض له ملك أو استثمار قد تجسد في الميدان و لا يسعه التكيف مع آجال المناقصة بشرط أنه لم يكن في وسع المصلحة المتعاقدة توقع الظرف المسببة لحالات الاستعجال و أن لا تكون نتيجة مناورات للمماطلة من طرفها.¹

¹ - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية - العدد 58-مرجع سبق ذكره- ص:11.

في حالة تمويل مستعجل مخصص لضمان سير الاقتصاد أو توفير حاجات السكان الأساسية بشرط أن الظروف التي استوجبت هذا الاستعجال لم تكن متوقعة من المصلحة المتعاقدة و لم تكن نتيجة مناورات للمطالبة من طرفها.

عندما يتعلق الأمر بمشروع ذي أولوية و ذي أهمية وطنية و في هذه الحالة يخضع اللجوء إلى هذا النوع الاستثنائي لإبرام الصفقات للموافقة المسبقة من مجلس الوزراء.

عندما يمنح نص تشريعي أو تنظيمي مؤسسة عمومية حقا حصريا للقيام بالخدمة العمومية و تحدد قائمة المؤسسات المعنية بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية و الوزير المعني.

عندما يتعلق الأمر بترقية الأداة الوطنية العمومية للإنتاج و في هذه الحالة يجب أن يخضع اللجوء إلى الطريقة الاستثنائية في إبرام الصفقات إلى الموافقة المسبقة من طرف مجلس الوزراء.

و حسب المادة 44 من المصدر نفسه تلجأ المصلحة المتعاقدة إلى التراضي بعد الاستشارة في الحالات الآتية:

عندما يتضح أن الدعوة إلى المنافسة غير مجدية و إذا تم استلام عرض واحد فقط أو إذا تم التأهيل الأولي التقني لعرض واحد فقط بعد تقييم العروض المستلمة. و تشير المادة إلى أنه لا يمثل إلغاء أي إجراء لإبرام الصفقات أو عندما تكون مبالغ العروض مفرطة حالات لعدم الجدوى و يتعين على المصلحة المتعاقدة في هذه الحالات إعادة الإجراء.

يجب أن يحتوي إعلان المناقصة على البيانات الإلزامية التالية، حسب المادة 46 من المرسوم الرئاسي

رقم 10-236¹:

¹ - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية - العدد 58-مرجع سبق ذكره- ص: 12.

◆ تسمية المصلحة المتعاقدة، عنوانها و رقم تعريفها الجبائي.

◆ كيفية المناقصة.

◆ شروط التأهيل.

◆ موضوع العملية.

◆ قائمة بالمستندات المطلوبة.

◆ مدة تحضير العروض و مكان إيداعها.

◆ مدة صلاحية العروض.

◆ التقديم في ظرف مزدوج مختوم، تكتب عليه عبارة "لا يفتح" و مراجع المناقصة.

يحرر إعلان المناقصة باللغة العربية و بلغة أجنبية واحدة على الأقل. كما ينشر إجباريا في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي (ن.ر.ص.م.ع)، و على الأقل في جريدتين يوميتين وطنيتين، موزعتين على المستوى الوطني.

كما يمكن إدراج إعلان مناقصات الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الموضوعة تحت وصايتها و التي تتضمن صفقات أشغال أو لوازم و دراسات أو خدمات يساوي مبلغها تبعا لتقدير إداري على التوالي: خمسون مليون دينار (50 000 000.00دج) أو يقل عنها، و عشرون مليون دينار (20 000 000.00دج) أو يقل عنها، أن تكون محل إشهار عليه كما هو الحال بالنسبة لبلدية "شتوان" حسب الكيفيات الآتية:

← نشر إعلان المناقصة في جريدتين يوميتين محليتين أو جهويتين.

← إلصاق إعلان المناقصة بالمقرات المعنية¹:

¹ - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية - العدد 58-مرجع سبق ذكره- ص: 13.

- للولاية.
- لكافة بلديات الولاية.
- لغرف التجارة و الصناعة و الحرف و الفلاحة.
- للمديرية التقنية المعنية في الولاية.¹

الفرع الثاني: مراحل إبرام المناقصات

◆ مرحلة إقامة المنافسة بإشهار الصفقة : عند إبرام المناقصة، يجب اعتماد عدة مبادئ أهمها:

- أ. مبدأ المنافسة: تخضع المناقصات بصورة إلزامية للمنافسة، و نغني بهذا المبدأ إعطاء الفرصة لكل من تتوفر فيه شروط المنافسة ليتقدم بعرضه للإدارة المتعاقدة. و هذا لا يعني انعدام سلطة الإدارة المتعاقدة في تقدير صلاحية العارضين و كفاءتهم على أساس مقتضيات المصلحة العامة. فالإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في استبعاد الغير الأكفاء من التعاقد. حيث لها الحق في استخدامه في كافة مراحل العملية التعاقدية، و لكن حق الاستبعاد يكون بنصوص قانونية.
- ب. مبدأ المساواة: عن طريق تطبيق هذا المبدأ تتحقق المساواة بين المترشحين، فالمساواة أمام المرفق العام يقضي كل تفضيل في إسناد الصفقة ، و بالتالي يمكن اعتبارها كمصدر رئيسي للمنافسة. فاحترام قواعد المنافسة تعرض إلزامية المعاملة المتماثلة لكل المعنيين. فالمساواة هي في الوقت نفسه أساس المنافسة و وسيلة لخدمتها.

- ت. مبدأ الإشهار: تخضع المنافسة لمبدأ الإشهار الذي يعتبر وسيلة لضمان المنافسة، بدعوة المؤسسات للعرض، كما يعتبر الإشهار طريقة لضمان الشفافية و بالتالي يعمل على احترام²

¹ - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية-العدد 58- مرجع سبق ذكره- ص 13.
² - د. عادل عامر- ماهية الصفقات العمومية في التشريع الجزائري- رئيس مركز الجبهة للدراسات السياسية القانونية الاجتماعية و الاقتصادية- بحث منشور- السنة 2011- الجزائر- ص: 15.

القانون. إذا فالمنافسة تبدأ بالدعوة العامة للمنافسة عن طريق الإشهار، و تحرير الإعلان

للمناقصة يكون باللغة الوطنية و بلغة أجنبية واحدة على الأقل كما ذكرناه سابقا.

◆ مرحلة تحديد المواقف و تقديم العروض:

بعد عملية الإشهار و إعطاء مهلة محددة للمعنيين لتحديد مواقفهم اتجاه هذه المناقصة، فإن على المهتمين أن يحرروا عروضهم حسب النموذج المحدد من طرف الإدارة، و وضعها في ظرفين مختومين، حيث يتضمن الظرف الخارجي تحديد المناقصة المراد المشاركة فيها، أما الظرف الداخلي الذي يكتب عليه اسم المترشح فإنه يتضمن العرض و ترسل هذه الأظرفة عن طريق البريد المضمون الوصول، ويتم إيداع العرض في أجل يحدد تبعا لعناصر معينة.

◆ مرحلة إجراء المناقصة و إرسالها:

إن إجراء المناقصة يتكفل به مكتب يتم تشكيله بقرار و يسمى بمكتب المناقصة. و يجري رئيس المكتب المناقصة في جلسة عمومية و في يوم العمل الذي يلي مباشرة التاريخ المحدد لإيداع العروض، ويتم تحرير قائمة يبين فيها الوثائق التي تشمل عليها كل واحد منها. بعد ذلك ينسحب المتنافسون و العموم من القاعة بعد إتمام الإجراء السابق الذكر. ثم يتداول أعضاء مكتب المناقصة و يحصرون قائمة المترشحين المقبولون دون ذكر أسباب رفض الآخرين. ثم تستأنف الجلسة العمومية في الحال و يقرأ الرئيس قائمة المترشحين المقبولين دون ذكر أسباب رفض الآخرين. بعد ذلك يرد إلى المترشحين المرفوضين عروضهم دون فتحها، أما عروض المترشحين المقبولين، فتفتح و يقرأ محتواها بصوت عال، و بذلك تلغى العروض التي تخالف الشروط المتفق عليها في دفتر الشروط و يفتح الظرف المشتمل على بيان السعر الأقصى، بحيث لا تخصص أية صفقة لمن يعرض سعرا يزيد عليه، و هذه مرحلة إرسال¹

¹ - د. عادل عامر- ماهية الصفقات العمومية في التشريع الجزائري- مرجع سبق ذكره-ص: 15.

المناقصة. ويبقى شرط تخصيص الصفقة للعارض الذي يقدم أقل ثمن. و في الأخير يتعين على مكتب المناقصة تثبيت نتائج هذه المناقصة في محضر يذكر فيه بالتفصيل الظروف التي جرت فيها العملية.

♦ مرحلة المصادقة على الصفقة و إتمام شكليات الإبرام:

و تعتبر مرحلة المصادقة آخر مراحل المناقصة، و تتم من قبل المسؤول عن الصفقات أو السلطة الوصية بالنسبة للجماعات المحلية، و تصبح نهائية بهذه المصادقة و لا تصبح الصفقات و لا تكون نهائية إلا إذا وافقت عليها السلطة المختصة.¹

المطلب الثاني: مجالات الشراكة بين القطاعين العام و الخاص في ما يتعلق بتقديم خدمات النظافة العامة

هناك العديد من مجالات التعاون و الشراكة ما بين الخواص و الأجهزة المسؤولة عن تقديم خدمات النظافة، و من بينها:

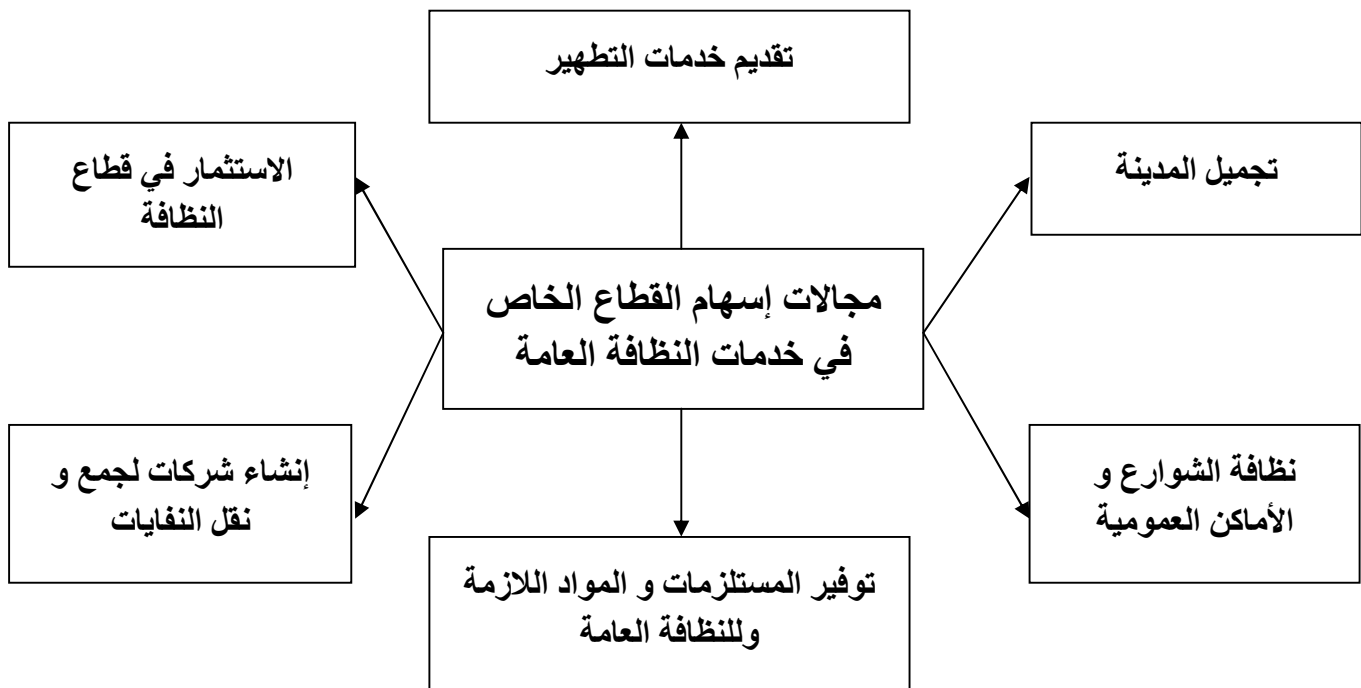
- مجالات تأمين الاحتياجات المادية كالعتاد الضروري لقيام مصالح النظافة، بوظائفها.
- مجالات تقديم الخدمات المتمثلة في التطهير و محاربة الحشرات الضارة و غيرها.
- مجالات تمويل البلديات بمواد النظافة.
- مجالات تجميل و تنظيف المدينة.

و لذلك فإن القطاع الخاص يعد بلا شك متعامل اقتصادي فاعل، يؤدي دورا هاما في دعم و مشاركة العديد من مجالات النظافة.

¹- د. عادل عامر- ماهية الصفقات العمومية في التشريع الجزائري- مرجع سبق ذكره- ص: 16.

مجالات إسهام القطاع الخاص في خدمات النظافة

شكل رقم: 05



المصدر: معلومات مجمعة بناءا على المعطيات المقدمة من طرف المكتب البلدي للنظافة لبلدية شتوان.

يقصد بالاستثمار في خدمات النظافة، قيام القطاع الخاص بالإسهام في هذا المجال بشكل يحقق له عائد اقتصادي، باعتبار هذا المجال مطلب استراتيجي و قضية عامة يهدف إلى تحقيق المصالح المشتركة و المنافع المتبادلة بين القطاع العام و القطاع الخاص. و ينبغي ألا يقتصر استثمار الخواص على جانب محدد و إنما يجب أن يشمل جميع الجوانب و الأنشطة و المشاريع المختلفة التي تقدمها مصالح النظافة للمجتمع، و لكن بدون أن تفقد خدمات النظافة معاييرها الاجتماعية.

إن إقدام القطاع الخاص على الاستثمار في هذا القطاع تعود إلى ضمان نجاح هذه المشاريع و تحقيقه لعوائد مرتفعة و مضمونة في حال ما إذا تم توجيهها توجيهها سليما. و لقد تبين لنا من خلال الاستطلاع الذي قمنا به في بلدية "شتوان" أنها لا تقوم بإسهام القطاع الخاص في كافة خدمات النظافة العامة، و في هذا الإطار تتمثل مجالات الشراكة فيما يلي:

- عمليات التطهير و إبادة الحيوانات الضارة.

- توفير المستلزمات و المواد اللازمة للنظافة العامة.

أما عن مجال جمع النفايات فيبقى حكرا على البلدية، و حسب مسؤول مصلحة النظافة فإنه يوجد منشور وزاري من طرف وزارة الداخلية ينص على الشراكة بين البلدية و الخواص على جمع النفايات، و لكن الإشكالية توجد في أنه لا يوجد شركات خاصة متخصصة في هذا المجال على مستوى الولاية.

المطلب الثالث: المعطيات الأساسية لاتفاقية الشراكة بين القطاعين العام و الخاص في مجال خدمات النظافة

العامة

◆ البلدية: ينحصر دورها في وضع التصاميم و الاستراتيجيات و من تم إصدار العروض.

◆ المتعامل الخاص: تقديم أحسن اقتراح للحصول و الفوز بالمناقصة.¹

¹ - معلومات مجمعة بناءا على المعطيات المقدمة من طرف المكتب البلدي للنظافة لبلدية شتوان.

◆ موضوع العقد (الاتفاقية): يتم تحديد فيه الخدمات المطلوب توفيرها. الأجل المحددة.

◆ مدة العقد: تحدها البلدية.

◆ نوع عقد الشراكة: عقد تقديم الخدمة.

◆ الهدف من الشراكة: التوظيف الأمثل للمال العام مع تطوير و تنمية خدمات المرفق العام.

الالتزامات المعبر عنها في اتفاقية الشراكة:

◆ البلدية: تلتزم بدفع المبلغ المالي المنصوص عليه في العقد ، عندما تتلقى السلع أو الخدمة و

الفواتير المتعلقة بها.

◆ المستثمر الخاص: يلتزم بمنح ضمانات حول السلع أو الخدمة موضوع العقد، كما يلتزم بأنها

تطابق مواصفات الجودة المطلوبة.

الإشكالية:

مراعاة المعادلة الصعبة بين مصالح القطاع الخاص، المتمثلة في تحقيق الربح السريع، و

غايات القطاع العام التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

هذه المعادلة هي التي تشكل إشكالية اقتصاديات الدول الصاعدة التي تأرجح بين حداثة السياسات

العمومية و تقادم الأنظمة القانونية الموضوعة.¹

المبحث الرابع: دور الشراكة العمومية الخاصة في تفعيل و زيادة كفاءة خدمات للنظافة العامة

تعتبر الشراكة العمومية الخاصة كأحدى الاستراتيجيات المستخدمة عالميا في تحقيق التنمية المحلية

¹ - معلومات مجمعة بناءا على المعطيات المقدمة من طرف المكتب البلدي للنظافة لبلدية شتوان.

و لهذا فإن دراسة مقدرة البلديات في الاستمرار بتلبية الاحتياجات العامة على ضوء الزيادة المستمرة في تكلفة تقديم الخدمات وضعف المصادر المالية، لها أهمية بالغة. و بشكل عام إن القيام بدراسة الأداء المالي للخدمات العمومية، يقدم معلومات هامة للقطاع الخاص عن ربحيتها و تكلفتها و المشاكل المتعلقة بها بوصفه المزود القادم المحتمل لهذه الخدمات، و لأصحاب القرار تساعدهم في رسم خطط واقعية لنماذج و تطبيق شراكة بشكل متجانس أو قريب من التوقعات المدروسة. و من هذا الجانب يحمل آراء المواطنين و تخوفاتهم أهمية كبرى في هذا البحث، لأن تطبيق مفهوم الشراكة، يؤدي عمليا إلى تغيير في الأدوار بين القطاعين، و بالتالي انعكاس هذا التغيير على العلاقة مع المجتمع و السكان بوصفهم مواطنين أولا و مستهلكين للخدمات ثانيا.

و من أجل تغطية معظم الجوانب البحثية لهذه الدراسة المتعلقة بإمكانية تطبيق مفهوم الشراكة بين القطاعين العام و الخاص في مجال تقديم خدمات النظافة العامة كأداة لتفعيلها سنتناول بالدراسة و التحليل ما يلي.

المطلب الأول: التحليل المالي لوظيفة جمع النفايات لبلدية الكيفان تلمسان

تقوم غالبية بلديات تلمسان، بتقديم الخدمات الرئيسية التي نص عليها المشرع الجزائري في المادة 132 من القانون البلدي لسنة 1990 مثل توفير المياه الصالحة للشرب، إضافة إلى إدارة مشاريع أخرى تهدف إلى توفير الاحتياجات الجماعية للمواطنين مثل الأسواق المغطاة، النقل العمومي، و غيرها من المشاريع التي تساعد البلديات على القيام بالوظائف التي خولها بها القانون و التي قد تساعد على توفير مصادر مالية من خلال الربح الناتج عنها.

يمكن الاستنتاج، استنادا إلى المقابلات التي أجريت في هذه الدراسة مع مجموعة من الموظفين الرسميين في¹

¹ - معلومات مجمعة بناءا على المعطيات المقدمة من طرف المكتب البلدي للنظافة لبلدية شتوان.

عينة البلديتين المدروسة بوجود تجارب شراكة عمومية خاصة، في مجال خدمات النظافة العامة و التي تقوم بها المكاتب البلدية للنظافة، و لكن على مستوى محدود جدا، و هذا ما رأيناه سابقا. أما بالنسبة لوظيفة جمع النفايات فهي لا تزال حكرا على البلديات، بدون مشاركة من القطاع الخاص. و من خلال البحث، تم التوصل إلى أن نسبة تحصيل الرسوم أقل بكثير من الأموال المخصصة للتشغيل، و النفقات الفعلية الناتجة عن تقديم الخدمة، و هذا ما يمكن ملاحظته من خلال الجدول التالي:

جدول رقم: 06 التحليل المالي لمعدلات وظيفة جمع النفايات للأعوام 2007-2011.

البلدية	الفترة الزمنية	النفقات	العوائد	الربح/(الخسارة)	% من الموازنة
بلدية الكيفان	2007	19 891	10 689	(9 201)	(%06,95)
	2008	22 005	9 962	(12 042)	(%09,28)
	2009	15 886	10 781	(5 104)	(%3,16)
	2010	22 252	10 016	(12 236)	(%7,30)
	2011	22 500	9 923	(12 576)	(%6,6)

المصدر: مكتب الميزانية-مصلحة الموارد المالية- بلدية الكيفان-تلمسان.

الوحدة: ألف دينار جزائري.

توصل البحث إلى استنتاج أن وظيفة جمع النفايات هي على الأغلب الوظيفة الأكثر خسارة من بين كافة الوظائف و الأنشطة الأخرى المتعلقة بخدمات النظافة العامة. و هذا راجع إلى أن نسبة تحصيل الرسوم أقل بكثير من النفقات الفعلية و المخصصة للتشغيل.

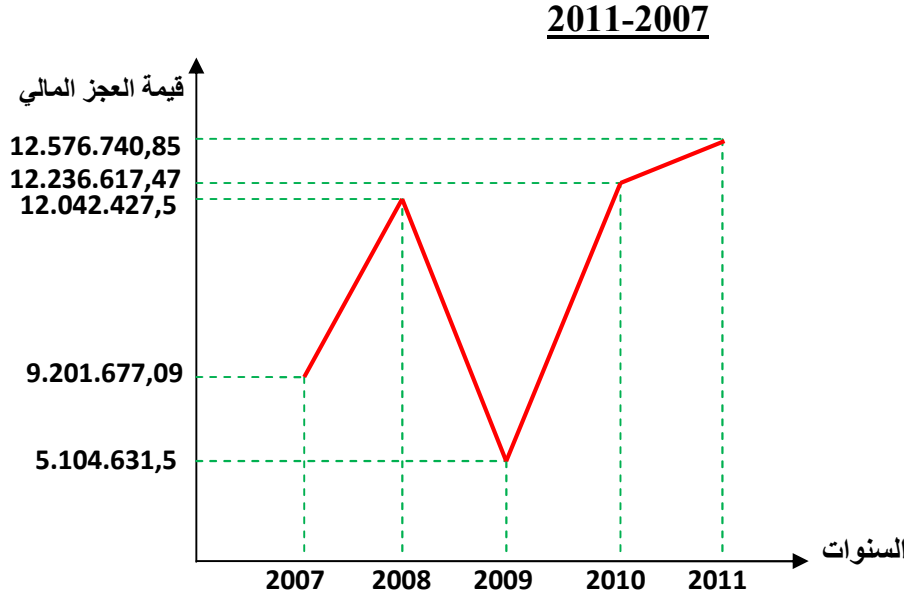
فعلى سبيل المثال بلغت خسائر بلدية "الكيفان" الناجمة عن هذه الخدمة حوالي 9 201 677,09 دج سنة 2007 ، لترتفع إلى 12 236 617,47 دج سنة 2010، ثم 12 576 740,85 دج حسب تقديرات¹ 2011

¹ - معلومات مجمعة بناءا على المعطيات المقدمة من طرف مسؤول مكتب الميزانية لبلدية الكيفان .

أي زيادة تقدر على التوالي ب: حوالي 33 % من سنة 2007 إلى سنة 2010 و 2.77 % تقريبا من 2010 إلى 2011.

تطور العجز المالي لوظيفة جمع النفايات لبلدية الكيفان لفترة

شكل رقم: 06



المصدر: مكتب الميزانية- مصلحة الموارد المالية- بلدية شتوان- تلمسان - سنة 2011.

لا يمكن تعميم نتائج الأداء الذي تم التوصل إليها من خلال الجدول السابق على باقي خدمات النظافة العامة المقدمة من طرف البلديات بأكملها. لكن يمكن الاستفادة من المعلومات، بوصفها مؤشرات في غاية الأهمية نحو نوع الخدمات التي تحتاج إلى إحداث تغيير في أسلوب العمل فيها، و بالذات في مجال أنشطة جمع النفايات الصلبة التي لا تزال إلى يومنا هذا حكرا على البلديات و بدون مشاركة من القطاع الخاص. بالإضافة إلى ذلك و نظرا للخسارة المالية للبلديات في مجال جمع النفايات الصلبة وظيفية، يستحسن نقل هذه المهمة إلى الخواص.¹

¹ - معلومات مجمعة بناءا على المعطيات المقدمة من طرف مسؤول مكتب الميزانية لبلدية شتوان-تلمسان.

و من خلال هذه الدراسة و بشكل عام يتم إدارة و تسيير خدمات جمع النفايات من خلال البلديات، لكن بغض النظر عن المزايا الإيجابية لذلك، فإنه لا يمكن قياس الأداء المالي و الإداري لهذه الخدمات بشكل دقيق إضافة إلى عدم وجود نظام للتسعير أو لتحديد سعر التكلفة ما يمكن من تحديد صافي الأرباح أو الخسائر التي تحققها هذه الخدمات. و علاوة على ذلك، مر على وجود العديد من الوسائل المستخدمة زمنا طويلا، مما يعني حاجتها الماسة لإعادة التأهيل و التجديد، مما يؤدي بدوره إلى زيادة التكلفة التشغيلية بشكل كبير. لذا و مع الأخذ بعين الاعتبار عدم توفر الأموال اللازمة لتجديد و تأهيل هذه الخدمة العمومية، هناك حاجة ماسة لفرص و أدوات استثمارية جديدة كبديل للتسيير المباشر الحالي و هو الذي يتم عن طريق الشراكة بين القطاعين العام و الخاص.

أما عن تطور عدد عمال النظافة و التطهير، فهذا ما بينه الجدول التالي:

جدول رقم 07: تطور عدد عمال النظافة و التطهير خلال الفترة 2007-2011

السنوات	2007	2008	2009	2010	2011
بلدية شتوان	46	46	49	50	52
بلدية الكيفان	320	387	415	420	431

المصدر: مكتب الميزانية- مصلحة الموارد المالية بلديتي "الكيفان" و "شتوان".

يتبين لنا من خلال الجدول تطور عدد عمال النظافة بشكل مستمر خاصة بالنسبة لبلدية الكيفان، حيث قدرت نسب نمو اليد العاملة في هذه البلدية خلال السنوات 2007-2011 على التوالي بحوالي 21% ، 7.5% ، 1.20% و 2.60%. إن عدد عمال النظافة و التطهير هو متغير تابع لعدد السكان، وبالتالي فإن أي زيادة في حجم النمو الديمغرافي بنسب معينة، سيؤدي بالضرورة إلى ارتفاع عدد عمال النظافة بشكل آلي و مباشر.¹

¹ - معلومات مجمعة بناء على المعطيات المقدمة من طرف مسؤولي مكتب الميزانية لبلديتي شتوان و الكيفان-تلمسان.

المطلب الثاني: الحصة المالية المخصصة لخدمات النظافة العامة لكل من بلديتي "الكيهان" و "شتوان"

تنقسم النفقات الفعلية الناتجة عن تقديم مختلف خدمات النظافة العامة إلى نفقات خاصة بالمخابر نفقات التطهير و إبادة الحشرات نفقات أجور المستخدمين نفقات التجهيز بالعتاد و نفقات جمع النفايات. و هذا ما يبيئه الجدول التالي:

• بالنسبة لبلدية الكيفان تلمسان:

جدول رقم: 08 الحصة المالية المخصصة لخدمات النظافة العامة "بلدية الكيفان"

2011 تنبؤات	2010	2009	2008	2007	
188 577,00	167 197,00	161 459,00	129 697,00	132 326,00	المبلغ الإجمالي المخصص لخدمات النظافة
1 000,00	289,00	96,00	326,00	630,00	المخابر
2 723,00	1 613,00	693,00	297,00	1 523,00	التطهير و إبادة الحشرات
142 354,00	141 251,00	144 782,00	107 069,00	110 281,00	أجور مستخدمي قطاع النظافة
20 000,00	1 790,00	/	/	/	التجهيز بالعتاد
22 500,00	22 252,00	15 886,00	22 005,00	19 891,00	نظافة المدنية
%25	%24	%20	%17	%18	حصة المبالغ المخصصة لخدمات النظافة العامة بالنسبة لميزانية البلدية

المصدر: تجميع لبعض الحسابات المالية الواردة في ميزانية بلدية الكيفان للسنوات 2007-2011-مكتب الميزانية – مصلحة الموارد المالية- "تلمسان".

الوحدة: ألف دينار جزائري.

يتبين لنا من خلال الجدول السابق ارتفاع حجم المبالغ المالية المخصصة من طرف بلدية "الكيهان" لخدمات

النظافة العامة من سنة إلى أخرى. حيث كانت تقدر سنة 2008 بـ 129 697 912,32 دج لتصل سنة 2009 إلى¹

¹ - معلومات مجمعة بناءا على المعطيات المقدمة من طرف مسؤول مكتب الميزانية لبلدية الكيفان-تلمسان.

161 459 807,92 دج، أي زيادة بنسبة ما يقارب 24,5% لتبلغ 167 197 474,89 دج سنة 2010 ثم

188 577 905,70 دج، حسب تنبؤات سنة 2011، أي زيادة ينسبة تقدر بـ: 12,78%.

أما عن حصص المبالغ المخصصة لخدمات النظافة العامة بالنسبة لميزانية البلدية فهي أيضا في ارتفاع مستمر، من 17% سنة 2008، إلى 20% سنة 2009، ثم 24% سنة 2010 إلى 25% سنة 2011. و هذا يشير إلى وجود ارتفاع محسوس و دائم للنفقات الموجهة لخدمات النظافة العامة بالنسبة للميزانية السنوية للبلدية¹.

• بالنسبة لبلدية شتوان تلمسان:

جدول رقم: 09 الحصص المالية المخصصة لخدمات النظافة العامة "بلدية شتوان"

2011 تنبؤات	2010	2009	2008	2007	
17 807,00	18 788,00	15 763,00	15 701,00	15 605,00	المبلغ الإجمالي المخصص لخدمات النظافة العامة
95,00	95,00	210,00	312,00	96,00	المخابر
512,00	1 719,00	850,00	436,00	1 312,00	التطهير و إبادة الحشرات
12 800,00	12 793,00	12 537,00	12 358,00	11 770,00	أجور مستخدمي قطاع النظافة
1 600,00	1 500,00	1 529,00	2 093,00	1 535,00	التجهيز بالعتاد
2 800,00	2 680,00	635,00	500,00	890,00	تجميل و نظافة المدينة
%13	%14	%11,5	%12,5	%12	حصص المبالغ المخصصة لخدمات النظافة العامة بالنسبة لميزانية البلدية

المصدر: تجميع لبعض الحسابات المالية الواردة في ميزانية بلدية شتوان للسنوات 2007-2011-مكتب الميزانية - مصلحة الموارد المالية- "تلمسان".

الوحدة: ألف دينار جزائري.

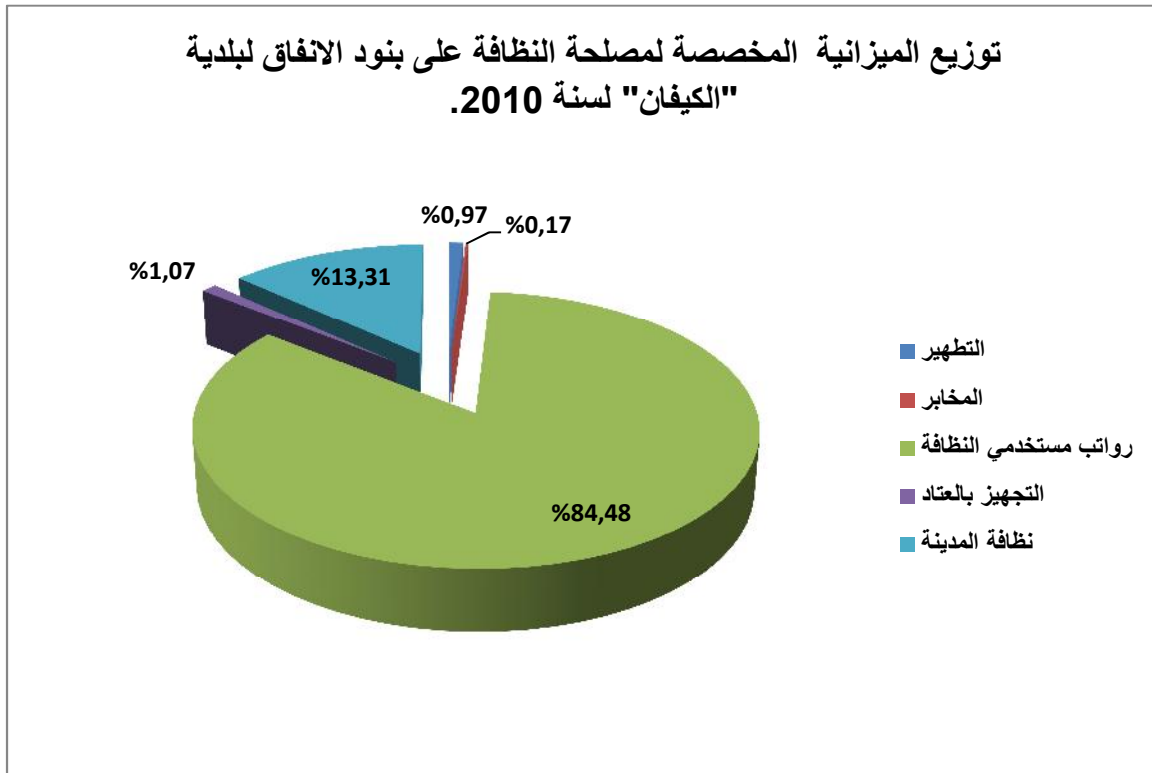
¹ - معلومات مجمعة بناءا على المعطيات المقدمة من طرف مسؤول مكتب الميزانية لبلدية شتوان-تلمسان.

نلاحظ من خلال الجدول، نمو الحصاص المالية المخصصة لخدمات النظافة العامة من طرف بلدية شتوان طيلة السنوات الممتدة من 2007 إلى 2010. حيث ارتفعت المبالغ المالية لهذه الخدمات من سنة 2009 إلى سنة 2010 بنسبة تقدر بحوالي 20%، بسبب ارتفاع كل من نفقات التجهيز و التسيير.¹

للتوضيح أكثر سأقوم بتمثيل الحصاص المالية الموجهة للنفقات خدمات النظافة العامة لسنة 2010، و هذا ما يبينه الشكل الموالي:

➤ بلدية الكيفان:

شكل رقم: 07

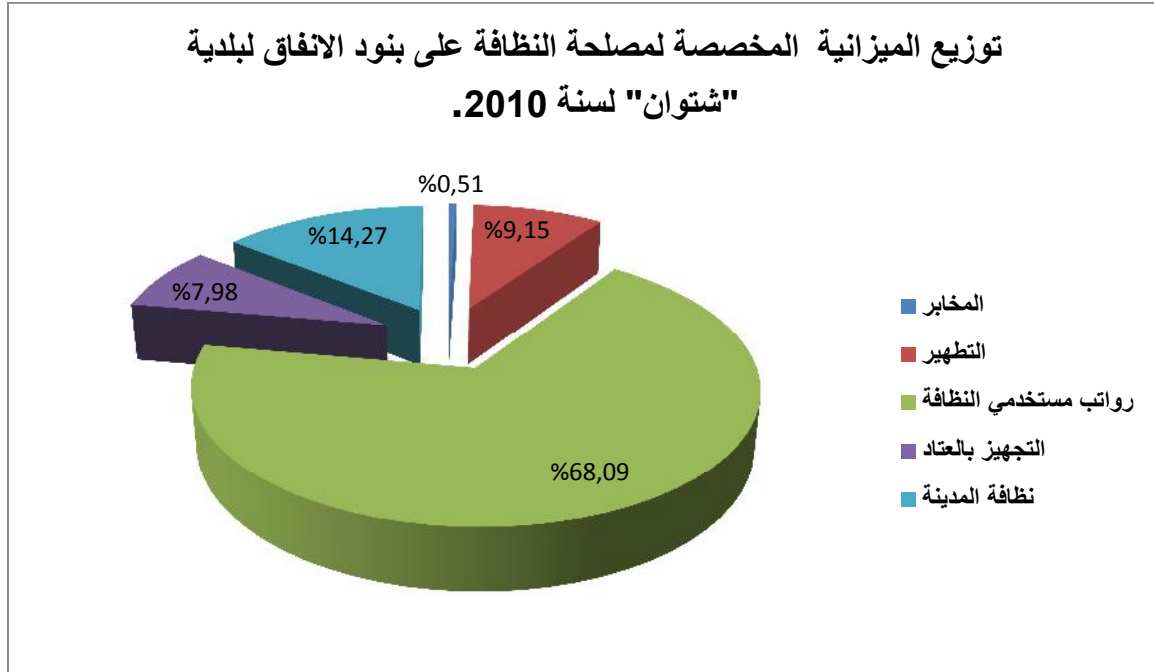


المصدر: بيانات مجمعة بناء على الموازنات المقدمة من البلدية-مكتب الميزانية – مصلحة الموارد المالية- بلدية الكيفان- "تلمسان".

¹ - معلومات مجمعة بناء على المعطيات المقدمة من طرف مسؤول مكتب الميزانية لبلدية شتوان-تلمسان.

➤ بلدية شتوان :

شكل رقم : 08



المصدر: بيانات مجمعة بناء على الموازنات المقدمة من البلدية-مكتب الميزانية – مصلحة الموارد المالية- بلدية شتوان- "تلمسان".

لنتضح من خلال الشكلىن السابقين أن متوسط ما ينفق على الرواتب الخاصة بمستخدمي النظافة هو 76,29% من إجمالي الإنفاق السنوي، أما متوسط ما ينفق على عمليات التطهير فتبلغ نسبة 5,06%، المخابر 0,34%، أما التجهيز بالعتاد فإن متوسط ما ينفق عليه هو 4,53% من إجمالي الإنفاق السنوي المخصص لمصلحة النظافة¹.

المطلب الثالث: توجهات و رضى الأفراد اتجاه الشراكة العمومية الخاصة و دورها فى مجال تفعيل و زيادة

كفاءة خدمات النظافة العامة

¹ - معلومات مجمعة بناء على المعطيات المقدمة من طرف مسؤول مكتب الميزانية لبلدية الكيفان-تلمسان.

لأغراض هذا البحث، قمنا باستطلاع آراء عينة من المواطنين في مجموعة البلديات موضوع الدراسة ، و سؤالهم عن اتجاهاتهم و آرائهم بالنسبة للقضايا الأساسية المتعلقة بشأن تطبيق مفهوم الشراكة بين القطاعين العام و الخاص على خدمات و أنشطة النظافة العامة المقدمة من طرف البلديات، و التي سيعرض الجدول التالي أهمها:

جدول رقم:10 توجهات و رضى عينة المواطنين اتجاه الشراكة بين البلديات و القطاع الخاص

في مجال خدمات النظافة العامة.

قيمة الوسيط لدى المجموعة الثانية	قيمة الوسيط لدى المجموعة الأولى	العبارة
4.2	3.50	أنا راض عن نظافة المدينة من حيث جودتها و عدم انقطاعها
2.5	3.05	أنا راض عن خدمات جمع النفايات من حيث عدم انقطاعها و وصولها لكل الجهات
3.9	3.84	رسوم خدمات النظافة العامة بالنسبة لي مقبول
2.1	4.01	أفضل بقاء ملكية مشاريع النظافة العامة الخدمائية في يد البلديات
3.70	1.73	أفضل بقاء ملكية مشاريع النظافة العامة الخدمائية في يد البلديات على أن ينقل تشغيلها و إدارتها للقطاع الخاص.
3.85	2.50	إن نقل ملكية و إدارة مشاريع النظافة العامة للقطاع الخاص سيخفض سعرها للمواطن
4.35	4.1	إن نقل ملكية و إدارة مشاريع النظافة العامة للقطاع الخاص سيحسن نوعية الخدمة
4.50	3.1	أرغب في إشراك القطاع الخاص في إدارة مشاريع النظافة العامة شريطة عدم احتكار الخدمة.
4.65	4.5	أرغب في إشراك القطاع الخاص في إدارة مشاريع النظافة العامة شريطة انخفاض سعرها.

تم تقسيم عينة المبحوثين إلى مجموعتين:

➤ المجموعة الأولى: و تشمل المواطنين التابعين لبلدية الكيفان و التي يتم فيها تزويد و تقديم خدمات

النظافة العامة للمواطنين بشكل مباشر من طرف البلدية.

➤ المجموعة الثانية: و تشمل المواطنين التابعين لبلدية شتوان و التي يقوم فيها القطاع الخاص بتقديم

خدمات النظافة العامة، باستثناء أنشطة جمع النفايات التي مازالت حكرا على البلديات.

✓ التحليل الإحصائي:

قمنا باعتماد حساب متوسط كل البيانات الواردة في الاستبيانات لكل مجموعة على حسب مقياس

ليكرت "Liker scale"¹ ، وفقا لمجموع النقاط المعطى لكل إجابة كما هو وارد أدناه:

- أوافق بشدة = 05 نقاط.
- أوافق = 04 نقاط.
- لا رأي = 03 نقاط.
- لا أوافق = نقطتين.
- لا أوافق بشدة = نقطة واحدة.

يشير الجدول إلى عدم اتفاق مواطني المجموعة الأولى مع الفكرة القائلة بأن القطاع الخاص يمكنه إدارة و تشغيل خدمات النظافة العامة التي تقدمها البلديات. و هذا راجع إلى اعتقادهم بأن أسعار هاته الخدمات سترتفع في حالة تحويلها إلى الخواص. و من الملاحظ أيضا من خلال الجدول أن مواطني المجموعة الأولى يوافقون بشدة بأن جودة الخدمات قد تتحسن في حالة نقل مسؤولية إدارة مشاريع خدمات النظافة العامة إلى الخواص. و كانت ردود الفعل مشجعة أكثر بالنسبة لمواطني المجموعة الأولى عند سؤالهم عن رأيهم في مشاركة الخواص في مشاريع النظافة التي تقوم بها البلديات شريطة تخفيض الأسعار، حيث بلغ الوسيط 04.5 و هذا ما يعني الموافقة إلى حد كبير.

أما مواطني المجموعة الثانية فقد عبروا عن رضاهم الكامل عن جودة خدمات النظافة المقدمة من طرف الخواص و لقد اتفقت معظم الإجابات على مسألة الشراكة العمومية الخاصة في مجال تقديم خدمات النظافة بشرط عدم احتكار القطاع الخاص للخدمة، و محاولته رفع الأسعار.

¹ - مقياس ليكرت هو أسلوب لقياس السلوكيات و التفضيلات استنبطه عالم النفس رينسيس ليكرت . يستعمل في الاستبيانات وبخاصة في مجال الإحصاءات. ويعتمد المقياس على ردود تدل على درجة الموافقة أو الاعتراض على صيغة ما.

و علاوة على ذلك، لا يتفق مواطنوا المجموعتين مع فكرة قيام الخواص بتقديم خدمات جمع النفايات الصلبة إذا أدى ذلك إلى زيادة الرسوم المدفوعة حيث ينتابهم التخوف من توقع ارتفاع الأسعار عند تحويل هذه الخدمات إلى القطاع الخاص.

و بالتالي إشراك الخواص في خدمات جمع النفايات الصلبة لا يعتبر خيارا مقبولا بالنسبة لجميع المواطنين الذين تم استجوابهم.

المطلب الرابع: توجهات و آراء مسؤولي البلدية نحو مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ودورها في تفعيل خدمات النظافة العامة

لإثراء البحث أكثر، قمنا باستطلاع آراء بعض المسؤولين في البلديتين موضوع الدراسة، حول عدد من العبارات و طلبنا منهم ترتيبها على مقياس يتراوح ما بين 1 و 5 نقاط ، حيث رقم 05 يعني موافقة المبحوث بشدة مع محتوى العبارة. و لقد كانت النتيجة كما هو وارد في الجدول أدناه، و الذي يعرض الخيارات الممكنة لأنماط الشراكة بين البلديات و الخواص في مجال تقديم خدمات النظافة العامة.¹

جدول رقم: 11 توجهات و آراء مسؤولي البلدية نحو مفهوم الشراكة العمومية الخاصة

قيمة الوسط	العبارة
3.20	أقبل بفكرة الشراكة بصورة عامة بين البلدية والقطاع الخاص في إدارة مشاريعها القائمة و الجديدة في مجال خدمات النظافة العامة.
03	أقبل بفكرة الشراكة بصورة عامة بين البلدية و الخواص في إدارة المشاريع الجديدة فقط و ليس لقائمة حاليا في مجال خدمات النظافة العامة.
3.80	هناك نقص في التشريعات و القوانين لتنظيم تشغيل خدمات البلدية من قبل القطاع الخاص.
4.05	إن نقل المشاريع الخدماتية المتعلقة بالنظافة العامة من البلدية إلى القطاع الخاص سيحسن نوعية الخدمة المقدمة للجمهور.
3.85	إن نقل المشاريع الخدماتية المتعلقة بالنظافة العامة سيحسن نوعية الخدمة للجمهور، و لكن سيزيد سعرها.
1.5	يفضل نقل عملية تحصيل أثمان خدمات النظافة العامة للقطاع الخاص لتخفيض لينة الديون المترتبة على المواطنين.

¹- معلومات مجمعة بناء على الاستطلاع الذي قمنا به على عينة من المسؤولين العاملين في البلديتين موضوع الدراسة.

يشير الجدول إلى موافقة غالبية المستطلعين من المسؤولين جزئيا على مفهوم الشراكة و وجوب تطبيقها على المشاريع القائمة و المستقبلية لخدمات النظافة العامة. و رغم هذا يخشى المستطلعين شأنهم في ذلك شأن المواطنين، أن يؤدي تدخل الخواص إلى رفع أسعار الخدمات، بالرغم من قناعة المسؤولين، بأن خيار الشراكة العمومية الخاصة خيار استراتيجي سيؤدي إلى تحسين نوعية الخدمة و الرفع من فاعليتها. و إلى جانب ذلك، أفاد معظم المبحوثين بوجود نقص في القوانين و التشريعات التي تسمح للبلديات بإشراك القطاع الخاص ، و عليه توجد حاجة ماسة لوضع تشريعات جديدة لتنظيم مشاركة القطاع الخاص في المشاريع و الخدمات التي تقدمها البلديات.

من الواضح من النتائج أعلاه، بأنه لا يزال هناك تخوف من فكرة الشراكة أي تخوف من القطاع الخاص، بدليل أن مسؤولي البلديات لا يزالون غير قادرين على رؤية الخواص على أنهم قادرين على إدارة خدمات النظافة العامة بشكل متكامل و جيد لضمان رفاهية المجتمع.

إلا أنهم يتفقون على تحسين جودة الخدمة في حال وجود شراكة بين القطاعين، بالرغم من أن ذلك قد يؤدي إلى زيادة الأسعار و الإضرار برفاهية المجتمع والمواطنين في نهاية المطاف.

المطلب الخامس: معوقات إسهام و مشاركة القطاع الخاص في تفعيل خدمات النظافة العامة في بلديات تلمسان

تعد تجربة التعاون بين القطاع الخاص و النظافة تجربة حديثة نسبيا، و يتضح ذلك في أن القرارات و التعليمات و النظم التي تشرع هذا التعاون لم تظهر إلا في السنوات القليلة الماضية و لهذا لم يتبلور هذا التعاون بشكل واضح وفعال. و تواجه هذه التجربة صعوبات و عوائق ذات أبعاد و جوانب متعددة ومستويات مختلفة، بعض هذه الجوانب يعود إلى البلديات و طبيعة عملها و إجراءاتها الإدارية و المالية وبعضها يعود¹

¹ - معلومات مجمعة بناء على الاستطلاع الذي قمنا به على عينة من المسؤولين العاملين في البلديات موضوع الدراسة.

إلى مؤسسات القطاع الخاص و من أبرز هذه المعوقات ما يلي:

- حداثة تجربة التعاون و التنسيق بين مؤسسات القطاع الخاص و مصالح النظافة.
- ضعف الاتصال بين مؤسسات القطاع الخاص و الأجهزة المسؤولة عن تقديم خدمات النظافة العامة و غياب آلية الاتصال الفعال بينهما مما نتج عنه قلة أو انعدام اللقاءات و الندوات و الاجتماعات بين الجانبين.
- ضعف استثمارات القطاع الخاص في المجالات المختلفة الموجهة لقطاع النظافة مع ندرة المشاريع المتعلقة بها و المشتركة بين الجانبين.
- اعتماد مصالح النظافة التابعة للبلديات على الإنفاق الحكومي الكامل.
- غياب التشجيع الحكومي لإقامة التعاون بين القطاع الخاص و قطاع النظافة العامة.
- عدم إحساس الجانبين بوجود حاجة حقيقية لإقامة التعاون بينهما.
- عدم وجود هيكلية إدارية مناسبة لتفعيل التعاون بين القطاع الخاص و قطاع النظافة العامة
- تجاهل الأدوار التي يمكن أن يؤديها كل من القطاعين و التي من شأنها تفعيل و تحسين جودة الخدمة المقدمة.

و إضافة إلى هذا يمكن إضافة ما يلي:

- إن البلديات هي عبارة عن أجهزة بيروقراطية تتصف بكثرة الإجراءات و تعقيدات نظمها الإدارية مما يشكل عائقا أمام أية توجهات تمويلية من قبل القطاع الخاص.
- إيمان المجتمع الكامل بمجانبة خدمات النظافة العامة و أن تتحمل الدولة كامل نفقاته التشغيلية و الرأسمالية و بالتالي عدم الحاجة إلى أن يساهم المجتمع بأفراده و مؤسساته في دعم هذه النفقات.¹

¹ - معلومات مجمعة بناءا على الاستطلاع الذي قمنا به على عينة من المسؤولين العاملين في البلديات موضوع الدراسة.

المطلب السادس: تقييم نتائج الشراكة بين القطاعين في مجال خدمات النظافة العامة في بلدية تلمسان

استنادا إلى الأبحاث التي قمنا بها و بناءا على الجزء السابق المتعلق بالإطار العام للشراكة العمومية الخاصة، فيمكن استنتاج أنه لا تزال توجد هوة بين الجانب النظري و الجانب التطبيقي للشراكة، حتى في الدول الأكثر تطورا بسبب تعقد إدارة الشراكة و حداثة ممارساتها و تفرع أوجهها و أبعادها الاجتماعية الاقتصادية و تداخلها بعضها مع بعض. إلا أنه يمكن القول بأنه في الوقت الذي قطعت فيه ممارسة بناء الشراكة العمومية الخاصة في الدول المتطورة شوطا بعيدا و تعمقت تجربة إدارة التنظيمات المركبة فيها في جميع المجالات و خاصة مجالات توفير الخدمات الأساسية و على رأسها النقل، التعليم، النظافة، الطاقة، المياه و غيرها و في الوقت الذي أخذت فيه الشراكة في هذه الدول تقتحم مجالات كانت سابقا حكرا على الإدارة العامة أو الإدارة الحكومية و التي شملت على سبيل المثال و ليس الحصر إدارة السجون، الشرطة، القضاء نجد أن ممارسة الشراكة في الدول النامية و من بينها الدول العربية و من بينها الجزائر ما زالت تخطو خطواتها الأولى.

تفاوتت تقدم الشراكة من بلد لآخر و من مجال إلى آخر، و بالنظر إلى الدول العربية يمكن القول بأن تجربة الشراكة بين القطاعين في جانبها التفاعلي و التعاوني و ليس التعاقدية ما زالت حديثة العهد و في بداياتها. و استنادا إلى الدراسات الميدانية ما زالت معظم الشراكات القائمة في ما يخص قطاع خدمات النظافة العامة تعاقدية أو بالأحرى قائمة على أساس التخصص الوظيفي الكلاسيكي للشراكة الأقل مواكبة للتطورات المعاصرة. حيث أن الحكومة تشرع و تنظم و القطاع الخاص يستثمر في مجالات معينة تتيحها تعليمات الحكومة و أنظمتها. أي أن الشراكة لم ترق بعد إلى حالة التعاون و التكافؤ في الحقوق و المسؤوليات بين القطاعين.

يستند مفهوم الشراكة العمومية الخاصة إلى الفكرة القائلة بأن الدولة لا تستطيع تحقيق التنمية المستدامة بمفردها. فإشراك القطاع الخاص في مختلف المشاريع العامة، أصبح أمرا ملحا، على اعتبار أن الدولة أصبحت عاجزة عن تقديم العديد من الخدمات. فالشكل الجديد من الشراكة بين القطاعين يساهم في تقديم هاته

الخدمات، بحيث تقوم الدولة بالإشراف و الرقابة و في الوقت نفسه لها الحق في التدخل في أي وقت لتصحيح المسار إذا اختلف.

فمن المباحث السابقة، تستطيع استخلاص إلى أي مدى قد تساهم الشراكة بين القطاعين في تفعيل مستوى خدمات النظافة العامة و تحسين نوعيتها و جودتها. و لقد ظهر لنا ذلك من خلال الاستطلاع الذي قمنا به مع عينة من المسؤولين و المواطنين من البلديتين موضوع الدراسة. حيث قد أظهر كل منهما موافقته التامة على أن إشراك القطاع الخاص في مجال خدمات النظافة العامة، سيساهم بشكل إيجابي وفعال في تحسين جودة هذه الخدمة العمومية.

فحسب مسؤولي البلديات، إن الشراكة بين القطاعين تساهم في توسيع الموارد خاصة و أن البلديات تعاني من عجز مستمر و دائم في ميزانيتها، كما هو الحال بالنسبة لميزانية تسيير النفايات الصلبة التي قمنا بتحليلها سابقا. إضافة إلى ذلك، فإن الشراكة توفر قدرة تنافسية أكبر، فاعلية و سرعة في الأداء و تطوير للخدمات، توفير بيئة عمل مرنة، إنتاجية أكبر من خلال كفاءة الإدارة، إضافة إلى تخفيف الضغط على الدولة في تحمل أعباء تحقيق التنمية لوحدها.

إلا أنه من أهم عوامل فشل الشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات النظافة العامة في بلدية شتوان ولاية تلمسان و التي حالت دون تحقيقها لتحسين جودة الخدمة و تفعيلها هو عدم وجود أحد المقومات الأساسية لنجاح هذه العملية، و هي غياب الإدراك التام للمسؤولين في البلديات و المواطنين بأن الشراكة بين الدولة و القطاع الخاص هو أمر حيوي و بالغ الأهمية، حيث يعمل كل من العام و الخاص كفريق عمل واحد متكامل. فغياب الوعي العام بنموذج الشراكة و مكاسبها إضافة إلى عدم توفر ثقافة مجتمعية داعمة لهذا المفهوم، كلها تعتبر أسباب مباشرة تحول دون تحقيق الشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات النظافة العامة لأهدافها الأساسية و المتمثلة في الرفع من جودة الخدمة المقدمة و تفعيلها و بالتالي إرضاء المواطن.

فاستنادا إلى نتائج الدراسة المدعمة بالمقابلات مع مسؤولي البلديات و توجهات آراء المواطنين علاوة على التحليل المالي للبيانات المتعلقة بخدمات النظافة العامة، يمكن استخلاص ما يلي:

- تتيح شراكة القطاع العام و الخاص الاستفادة من النظم و الكفاءات الإدارية و أساليب القطاع الخاص في تقديم و تحديث الخدمات العامة.
- يمكن تفعيل و تطوير جودة الخدمة العمومية بفضل شراكة القطاعين شريطة توفير الإطار التنظيمي و المؤسسي الداعم لها إضافة إلى وجود المناخ التشريعي و القانوني المحفز.
- من خلال الدراسة تبين لنا غياب الوعي العام سواء بالنسبة للمسؤولين في البلديات أو المواطنين، حول أهمية الشراكة و مكاسبها، و هذا راجع إلى عدم توفر ثقافة مجتمعية، و عليه لابدّ من فتح قنوات الحوار و التواصل، و القيام بحملات توعوية للمواطنين و المسؤولية على حد سواء حول أهمية مفهوم الشراكة العمومية الخاصة.
- من خلال البحث يتبين لنا أيضا، أنه بفضل الشراكة العمومية الخاصة نستطيع تفعيل و تحسين و تطوير خدمات النظافة العامة و الرقي بها إلى مستوى جودة هذه الخدمة العمومية المقدمة في الدول المتطورة، إلا أنه لابد من تطبيق الشراكة في هذا المجال على مراحل تدريجية، فتح المجال أمام القطاع الخاص و تحفيزه، و ضرورة اللجوء إلى التجارب الرائدة في الدول المتقدمة للاستفادة من كيفية التطبيق الأنسب لنموذج الشراكة.¹

¹ - معلومات مجمعة بناءا على الاستطلاع الذي قمنا به على عينة من المسؤولين العاملين في البلديات موضوع الدراسة.

خلاصة الفصل:

إن الشراكة العمومية الخاصة و في ظل موقف تنافسي، تضمن للحكومة أن تتحمل التكلفة الفعلية، حيث أن ارتفاع المنافسة و زيادة العطاءات يؤديان إلى تقليل التكاليف و تحسين جودة و فعالية الخدمة. إضافة إلى هذا و في ظل إدارة خدمات النظافة العامة من قبل القطاع الخاص فإن الشراكة ستشجع المنافسة الربحية ، حيث لا توجد عمالة زائدة أو موظفين غير منتجين، إضافة إلى وجود تخصص و خبرات لدى الخواص. إن المشاركة ما بين القطاعين، تعني أن القطاع الخاص يقدم الخدمة و دور الدولة هو الإشراف و الرقابة.

و بالتالي فالشراكة تسمح بالحصول على الموارد المالية اللازمة لشراء و تحديث و صيانة المعدات الخاصة و الضرورية لخدمات النظافة، إضافة إلى تحديد التكلفة الفعلية للخدمة و الحصول على الخبرة الفنية و الإدارية اللازمة. و من خلال هذا الفصل، يتبين لنا أن تجارب الشراكة بين القطاع العام و الخاص محدودة جدا في بلديات تلمسان كما أنها لا تشمل جميع خدمات النظافة المقدمة. حيث أنه لا تزال أنشطة إدارة و تسيير النفايات حكرا على البلدية و بدون أي مشاركة من طرف الخواص. مع أنه و استنادا إلى تجارب الشراكة في الدول المتطورة، تعتبر وظيفة جمع النفايات من الوظائف الأكثر ترشicha لتحويل عملية تسييرها للخواص.

كما توصلنا من خلال هذا الفصل إلى استنتاج أن وظيفة جمع النفايات التي تقوم بها البلديات هي على الأغلب الوظيفة الأكثر خسارة من بين كافة الوظائف و الأنشطة الأخرى المتعلقة بخدمات النظافة العامة. و هذا راجع إلى أن نسبة تحصيل الرسوم الخاصة بوظيفة جمع النفايات، أقل بكثير من النفقات الفعلية و المخصصة لهذا القطاع.

إن خدمات النظافة الأخرى كعمليات التطهير، تعرف وجود مشاركة من قبل القطاع الخاص، و لكن بنسب محدودة جدا و هذا راجع إلى عدم وجود الكثير من الشركات الخاصة المتخصصة في هذا المجال. و من خلال البحث يتبين لنا أيضا عدم موافقة المواطنين على إقامة شراكة ما بين البلديات و الخواص، إذا أدى ذلك إلى الرفع من مبالغ الرسوم المدفوعة، و بالتالي وجود حاجة ماسة إلى تنظيم حملات موجهة للمواطنين،

تهدف إلى الإشارة إلى الفوائد الكامنة لاشتراك القطاع الخاص في أنشطة خدمات النظافة العامة، و آثارها المباشرة على زيادة كفاءة وجود هذه الخدمة العمومية من جهة و خفض تكلفتها و عبئها من جهة أخرى.

خاتمة عامة :

إن التطور الاجتماعي يؤدي بالضرورة إلى زيادة و تنامي الطلب على الحاجيات العامة الشيء الذي يستوجب على الدولة المزيد من الإنفاق لسد هذا الطلب المتنامي. غير أن الأمر ليس بالشيء الهين أو السهل فعله بسبب محدودية الموارد و عجزها عن مسايرة هذا الطلب المنبثق من الرغبات الغير المتناهية و اللامحدودة الأمر الذي غالبا ما يؤدي إلى عجز الإدارة عن التكفل مطلقا بتوفير الخدمات العمومية و التخلي عنها لصالح أشخاص طبيعيين آخرين بطرق و أساليب معينة.

كما أن الإدارة العمومية و من جراء أدائها لمهامها اليومية غالبا ما تواجه العديد من العراقيل و العوائق التي تؤدي إلى رداءة مصالحها و سوء تقديمها للخدمات و من ثم عدم رضى المواطن، هذا الأخير الذي كثيرا ما يستاء من هذه الأوضاع و يشتمز من هذه الأساليب المعتمدة من قبل الإدارة و أعوانها.

من هذا المنطلق و جب البحث عن طرق بديلة و أساليب فعالة لتسيير هذه المصالح و إرضاء المواطن و تحسين صورة المؤسسات العمومية و رد اعتبارها الضائع الشيء الذي قد يعمل على إعادة و تجديد ثقة المواطن بهذه المؤسسات و الاطمئنان لخدماتها. و على هذا الأساس يتم اللجوء إلى الشراكة مع القطاع الخاص كأحد الوسائل الأساسية التي يمكن أن تساهم في تقديم هذه الخدمات العمومية بشكل فعال نظرا لما يملكه القطاع الخاص من خبرات و وسائل مادية و بشرية.

و من خلال البحث تم التوصل إلى اثبات الفرضيتين المطروحتين و المتمثلتين في :

الرغبة في الحصول على خدمات أفضل و بكفاءة أعلى ، تدفع الحكومات بشكل متزايد إلى تبنى شراكة مع القطاع الخاص لتقديم هذه الخدمة العمومية.

و من جهة أخرى محدودية الموارد المالية البشرية والتكنولوجية التي لدى القطاع العام بسبب تعدد المجالات والمشاريع التي يتطلب تنفيذها قد أدت إلى اعتبار الشراكة خيارا استراتيجيا فاعلا و قادرا على تنمية هذه الخدمة العمومية .

و عليه تؤكد الدراسات التي أجريت في مجال تقديم خدمات النظافة العامة على أن مستقبل هذا القطاع في جميع الدول ينبغي أن يبنى على مبدأ المشاركة في الإدارة والتمويل بحيث يمكن الجمع بين التمويل الخاص والعام وهذا لا يعني أن تتخلى الدولة عن مسؤولياتها و إنما تترك المجال أمام الخواص لتقديم هاته الخدمة العمومية مع بقاء لها حق الإشراف و الرقابة.

و تجدر الإشارة إلى أن نقص الموارد المالية و المهارات و الخبرات المكتسبة للبلديات يشكل حجر عثرة أمام قيام مصالحها بكل تلك المهام و الصلاحيات المخولة إليها و الخاصة بالقيام و الإشراف المستمر على أداء جميع مهام خدمات النظافة العامة كما أنه أضعف من مقدرتها على التطور و الرقي لخدمة المواطن بأحسن الأساليب و أجود الطرق.

و من خلال الدراسة التي قمنا بها تبين لنا أن الجزائر لا زالت متأخرة في تطبيق هذا المفهوم على خدمات النظافة العامة بالرغم من الأهمية الكبيرة التي تكتسبها نظرا لارتباطها المباشر بصحة المواطنين و تجدر الإشارة إلى أنه لا تزال إلى يومنا هذا بعض البلديات لا تقوم مطلقا باللجوء إلى إنشاء شراكة و تعاون مع القطاع الخاص هذا ما انعكس مباشرة على نوعية الخدمة المقدمة للمواطنين. و هذا ما تناولناه بالدراسة و التحليل عند دراستنا لبلدتين من بلديات ولاية تلمسان. وخلصت الدراسة إلى أن الإطار و التنظيم الحالي للبلديات لا يساعدها للدخول في نماذج الشراكة لتقديم هذه الخدمة العامة وذلك لأنها تقدم من طرف مصالح تابعة للبلدية و أن استثماراتها هي جزء من استثمارات هذه الأخيرة. ولهذا اقتصر تطبيق نماذج المشاركة على بعض عقود الخدمات البسيطة و كما رأينا سابقا لا زالت أنشطة جمع النفايات حkra على البلديات بالرغم من الخسائر المالية المحققة والعجز المتزايد سنويا بسبب الفرق الموجود ما بين الأموال المحصلة و التكاليف الحقيقية للخدمة .

إن إنضاج البناء المؤسسي و التشريعي و القانوني المتبني للشراكة الفاعلة في الجزائر ضرورة ملحة لأن إدارة الشراكة بين القطاعين ذات متطلبات مؤسسية و قانونية مختلفة مع الأخذ بعين الاعتبار المخاطر التي قد تنجم عن الاختلاف الجوهرى بين فلسفة القطاعين العام و الخاص و الآليات التي يعمل

كل منهما بموجبها. هذا و خاصة أن الممارسة المؤسسية و الديمقراطية لم تتأصل بعد في الجزائر. و حتى في الدول المتقدمة حيث تركز المؤسسية الدستورية و الممارسات التشاركية يوجد إشكاليات و مخاطر في الشراكة تتمثل في المشاكل المرتبطة بالمنافسة على حساب الحاجة المجتمعية، التهميش الاجتماعي، و زيادة التكلفة في بعض الخدمات.

قائمة الجداول

رقم الجدول	البيان
01	أشكال الشراكة العمومية الخاصة
02	تسيير و تمويل خدمات تسيير النفايات
03	كمية النفايات المنتجة سنويا حسب نوعها
04	كمية النفايات الغير المسترجعة سنويا في الجزائر
05	قيمة الإعانات المقدمة من طرف بلديتي "شتوان" و "الكيفان" 2011-2007
06	التحليل المالي لمعدلات ووظيفة جمع النفايات للأعوام 2011-2007
07	تطور عدد عمال النظافة و التطهير خلال الفترة 2011-2007
08	الحصص المالية المخصصة لخدمات النظافة العامة "بلدية الكيفان"
09	الحصص المالية المخصصة لخدمات النظافة العامة "بلدية شتوان"
10	توجهات و رضى عينة المواطنين اتجاه الشراكة بين البلديات و القطاع الخاص في مجال خدمات النظافة العامة.
11	توجهات و آراء مسؤولي البلدية نحو مفهوم الشراكة العمومية الخاصة.

قائمة الأشكال

رقم	البيان
01	توقعات نمو الحجم الإجمالي للنفايات في الجزائر
02	متوسط مكونات النفايات في الجزائر
03	تدفقات المواد الصلبة و العضوية التي تعبر الإقليم
04	نسب شراكة القطاع الخاص مع القطاع العمومي في تقديم خدمات جمع النفايات في ألمانيا
05	مجالات إسهام القطاع الخاص في خدمات النظافة
06	تطور العجز المالي لوظيفة جمع النفايات لبلدية الكيفان لفترة 2007-2011
07	توزيع الميزانية المخصصة لمصلحة النظافة على بنود الإنفاق لبلدية "الكيفان" لسنة 2010.
08	توزيع الميزانية المخصصة لمصلحة النظافة على بنود الإنفاق لبلدية "شتوان" لسنة 2010.

قائمة المراجع

أولا : الكتب

➤ باللغة العربية

- د.إعاد علي حمود القيسي- الوجيز في القانون الإداري- دار وائل للنشر-عمان- الطبعة الأولى- 1998.
- د. خالد خليل الطاهر - القانون الإداري - دراسة مقارنة - دار المسيرة للنشر و التوزيع- عمان- الطبعة الأولى- 1997.
- د. حمدي القبيلات: القانون الإداري، الجزء الأول " كلية الحقوق، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان، 2008
- د. عمار بوضياف- الوجيز في القانون الإداري- دار ريحانة-الجزائر
- د. عمار عوابدي: القانون الإداري "الجزء الثاني" النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005
- د. إعاد علي حمود قيسي- الوجيز في القانون الإداري- دار وائل للنشر- الطبعة الأولى- السنة: 1998.
- د. خالد خليل الطاهر- القانون الإداري - دراسة مقارنة -الجزء الثاني -دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة -عمان -السنة : 1997
- محمد صبري بن أوانج- "الخصخصة وتحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص" - الأردن- السنة 2000
- د. ضياء محمد- "الخصخصة و التصحيحات الهيكلية (آراء و اتجاهات)"- مؤسسة شباب الجامعة للنشر- الجزائر
- أ.د بندي يحي- "المالية العمومية" - جامعة الجزائر - دار الخلدونية للنشر و التوزيع - السنة: 2010

- أ. يلس شاوش بشير – المالية العامة المبادئ العامة و تطبيقها في الجزائر – ديوان المطبوعات الجامعية – وهران – 2008
- قدوج حمامة- عملية ابرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري- جامعة الجزائر- ديوان المطبوعات الجزائرية- الجزائر-2006.
- د. محمد فاروق عبد الحميد- نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومية التقليدية و الاشتراكي- جامعة باتنة- ديوان المطبوعات الجزائرية- الجزائر.
- العمري بوحيط- البلدية إصلاحات مهام و أساليب- الجزائر -1997.

➤ باللغة الفرنسية

- Gilles J. Guglielmi, Geneviève Koubi "–Droit du service public."
- Pontier Jean Marie -les services publics– Hachette line -1996.

ثانيا: المذكرات

- بن شعيب نصر الدين- " إشكالية تمويل البلديات و سبل ترقيتها"- مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير تخصص مالية عامة-تحت اشراف الأستاذ باركة محمد زين- السنة: 2001-2002.
- أو بختي رشيدة – "الدولة واقتصاد السوق (دراسة حالة الجزائر)" - مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص اقتصاد التنمية – تحت إشراف الأساتذة بونوة شعيب 2007 -2008.

• بن لباد محمد – " مخصصات المالية المحلية لفئة الطفولة دراسة حالة بلديات ولاية تلمسان " – تحت إشراف الأستاذ: د. بركة محمد زين – مذكرة تخرج لنيل شهاد الماجستير – السنة 2010-2011.

• بلجيلالي أحمد- "إشكالية عجز ميزانية البلديات دراسة تطبيقية لبلديات : جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال بولاية تيارت"- تحت إشراف : د.شعيب بغداد- مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العوم الاقتصادية- السنة 2009-2010.

ثالثا : مواقع الإنترنت

➤ باللغة العربية

- دليل الشراكة بين القطاعين العام و الخاص- [www ;yesser .gov.sa/ar/Public .consultation](http://www.yesser.gov.sa/ar/Public_consultation) »
- د. رياض الفرس: (قسم الاقتصاد)-الشراكة بين القطاع العام و الخاص PPP- جامعة الكويت-
« www.cba-edu-kw/readh/104/bot-1.ppt »
- عبد الرحمن تيشوري- "أهم معوقات تطبيق الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص"-
2011
« <http://30dz.just goo.com/t1147-pm 4 :40 2011,12topic> »
- نشاطات المكتب البلدي للنظافة - (مصلحة النظافة و الصحة العمومية) – السنة: 2010 –
« <http://www.apc-didouche-mourad.dz/lygiene1.html> »
- وزارة تهيئة الإقليم و البيئة - Notions de déchets - ص: 07، 08 .
« [http :www.mate.gov.dz pdfnpnup-guide.pdf](http://www.mate.gov.dz/pdfnpnup-guide.pdf) »
- أهمية تدخل الحكومات في حماية البيئة من خلال الحيائية البيئية – د. فارس مسدور – جامعة البليدة –
2010- « <http://reweb.huedld.net> »
- وزارة تهيئة الإقليم و البيئة – البرنامج الوطني لتسيير النفايات الخاصة (PNAGDES)
«<http://www.mate.gov.dz/index.php> »
- من إدارة النفايات إلى إدارة المواد – رابطة الناشطين المتنقلين – جويلية – السنة : 2010 -
«<http://www.zerowastelsbanon.org userfilesps.pdf>»

➤ باللغة الفرنسية :

- Service d'hygiène - « Rôle du bureau d'hygiène » - 2009 – [http://apcazazga.unblog.fr/sante/service-d'hygiène](http://apcazazga.unblog.fr/sante/service-d'hygiene) »
- Algérie : Assistance technique pour l'établissement d'une unité de semi des contrats de service de gestion des déchets – 2010 – p :34 - <http://www.metap-soudwaste.org>
- Plan d'action national pour la réduction de la pollution- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (MATF) « [http : //www.medpartnership.org](http://www.medpartnership.org) »
- Appui au renforcement des capacités dans le cadre du programme national pour la gestion intégrée des déchets municipaux – programme des nations unies pour le développement – Algérie – Février 2011 – « [http://www.dz.undp.org projets- cooperationfilus-progdem-PDF](http://www.dz.undp.org/projets-cooperationfilus-progdem-PDF) »
- Rapport sur la conception et de développement d'une unité de suivie des contacts– Algérie – 2010- « <http://www.metap.solidwaste.org> ».
- Rapport sur la conception et de développement d'une unité de suivie des contrats – Algérie – 2010- « <http://www.metap.solidwaste.org> »
- La fiscalité écologique en Algérie « Une alternative pour la protection de l'environnement » - H. Benzidane - Doctorat en économie – Faculté de Mostaganem – sur : « [http://med-en.orgdocuments/med3benzidane.pdf](http://med-en.org/documents/med3benzidane.pdf) »
- Sweep net (Réseau régional d'échange d'informations et d'expertise dans le secteur des déchets dans les pays du Mesberg et du roglneb) Rapport pays sur la gestion des déchets en Algérie – Juillet 2010 – « <http://www.sweep-net.org> »
- Le tri sélectif en Allemagne – Marjorie Andre – Actualités environnementales- 2007- " <http://www.bde.enseiht.fr/clubs.php> "
- *les politiques zéro déchets- « www.system-paris.fr/pdfdocs/synthesecongreszerodéchets.pdf »*
- Regards sur l'économie Allemande « Le marché Allemand des déchets en pleine évolution » Distribution électronique Cair.info- " [http://www.cairinfo/revue-regards-sur l'économie allemande.html](http://www.cairinfo/revue-regards-sur-l'economie-allemande.html) "

- د. وفاء عثمان: الشراكة بين القطاعين الحكومي و الخاص، عقود المشاركة بين القطاعين العام و الخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، مصر، السنة، 2008.
- أ. عادل محمود الرشيد- "إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص المفاهيم"- "النماذج التطبيقات"- المنظمة العربية للتنمية الإدارية بحوث ودراسات - الطبعة الثانية - الأردن، السنة 2007.
- المنظمة العربية للتنمية الإدارية - أعمال المؤتمرات - البلديات و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة- السنة 2009.
- د. عادل عامر- ماهية الصفقات العمومية في التشريع الجزائري- رئيس مركز الجبهة للدراسات السياسية القانونية الاجتماعية و الاقتصادية- بحث منشور- السنة 2011- الجزائر.

الملتقيات :

- 5^{ème} congrès des chambres de commerce du 04 au 06 juillet Discours du Président Dimitri adis – Comité économique et sociale européen. Les partenariats Public privés stratégie pour la croissance Istanbul 2007.
- Nicolas Ponty (économiste Principal au PNUD) Partenariat Public privé et accélération de l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement en Afrique . p :05.

المراسيم و القرارات :

- المرسوم رقم 87-146 الموافق ل 30 جوان 1987، و المتضمن إنشاء المكتب البلدي لحفظ النظافة.
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية - العدد 58- المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 28 شوال عام 1431، الموافق ل: أكتوبر سنة 2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.
- قرار بلدي رقم 178 المؤرخ في 01-07-1996 المتضمن تعديل الهيكل التنظيمي لإدارة بلدية تلمسان.

الفهرس

- 08.....مقدمة
- 09.....المبحث الأول: ماهية المرفق العام
- 09.....المطلب الأول: تعريف المرفق العام
- 11.....المطلب الثاني: المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة
- 14.....المطلب الثالث: أنواع المرافق العامة
- 16.....المطلب الرابع: أركان و عناصر المرفق العام
- 17.....المبحث الثاني: طرق إدارة المرافق العامة
- 18.....المطلب الأول: الإدارة المباشرة
- 19.....المطلب الثاني: المؤسسة العامة
- 20.....المطلب الثالث: عقد الامتياز
- 24.....المطلب الرابع: شركة الاقتصاد المختلط
- 25.....المطلب الخامس: أسلوب الامتياز في التشريع الجزائري
- 26.....المبحث الثالث: ماهية الشراكة العمومية الخاصة
- 26.....المطلب الأول: تعريف الشراكة العمومية الخاصة
- 28.....المطلب الثاني: أشكال الشراكة العمومية الخاصة
- 32.....المطلب الثالث: النموذج العام لتأطير العلاقة بين القطاعين العام و الخاص
- 34.....المطلب الرابع: معوقات تطبيق الشراكة بين القطاعين العام و الخاص
- 36.....المطلب الخامس: ايجابيات الشراكة العمومية الخاصة
- 37.....المطلب السادس: شروط الشراكة الناجحة
- 39.....المطلب السابع: مبررات الشراكة العمومية الخاصة

- المطلب الثامن: أهمية الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص.....40
- المطلب التاسع: الشراكة العمومية الخاصة كألية للتنمية.....41
- خلاصة الفصل.....43
- مقدمة الفصل.....45
- المبحث الأول: ماهية الشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات النظافة العامة.....47
- المطلب الأول: المالية العامة و الشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات النظافة العامة.....47
- المطلب الثاني: ماهية و مهام المكتب البلدي للنظافة.....49
- المطلب الثالث: أهداف الشراكة العمومية الخاصة في مجال تسيير خدمات النظافة العامة.....52
- المطلب الرابع: الرقابة على خدمات النظافة العامة.....54
- المبحث الثاني: الشراكة العمومية الخاصة و خدمات تسيير النفايات في الجزائر.....55
- المطلب الأول: مفاهيم عامة حول قطاع النفايات.....57
- المطلب الثاني: الإطار القانوني و أجهزة تسيير قطاع النفايات في الجزائر.....59
- المطلب الثالث: واقع و تحديات قطاع تسيير خدمات النفايات في الجزائر.....62
- المطلب الرابع: إشكالية تمويل مجال تسيير النفايات.....63
- المطلب الخامس: البرامج الوطنية الهادفة لتشجيع قطاع تسيير النفايات في الجزائر.....79
- المطلب السادس: واقع الشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات تسيير النفايات في الجزائر.....82
- المطلب السابع: إشكالية الوضعية العامة و الحالية لقطاع تسيير النفايات في الجزائر.....83
- المطلب الثامن: أسباب إحجام القطاع الخاص عن الشراكة مع القطاع العمومي في الجزائر في مجال تقديم خدمات النظافة العامة.....89
- المبحث الثالث: الشراكة العمومية الخاصة و إستراتيجية تسيير خدمات النفايات في ألمانيا.....90

- 90.....المطلب الأول: الإطار العام لخدمات تسيير النفايات في ألمانيا
- 93.....المطلب الثاني: أبعاد الشراكة العمومية الخاصة في مجال تسيير النفايات بألمانيا
- 95المطلب الثالث: ماهية و مفهوم إستراتيجية صفر نفايات
- 96.....المطلب الرابع: دوافع الشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات النظافة العامة بألمانيا
- 98خلاصة الفصل
- 101.....مقدمة الفصل
- 102.....المبحث الأول: بطاقة فنية عن ولاية تلمسان و الهيكل التنظيمي لإدارة بلدياتها
- 102.....المطلب الأول : بطاقة فنية عن تلمسان و أهم بلدياتها
- 103.....المطلب الثاني : الهيكل التنظيمي لإدارة بلدية تلمسان
- 121.....المبحث الثاني: أهم الأجهزة المسؤولة عن تقديم خدمات النظافة العامة في ولاية تلمسان
- 122.....المطلب الأول: الإطار القانوني المنظم للمكتب البلدي للنظافة لبلدية تلمسان
- 123.....المطلب الثاني: ماهية مركز الدفن التقني لولاية تلمسان
- المبحث الثالث: واقع الشراكة العمومية الخاصة في مجال خدمات النظافة العامة-دراسة حالة بلدية شتوان-
- 126.....
- 126.....المطلب الأول: الإطار العام و التنظيمي للشراكة بين القطاعين في بلدية شتوان
- المطلب الثاني: مجالات الشراكة بين القطاعين فيما يتعلق بخدمات النظافة العامة في بلدية "شتوان" 135..
- المطلب الثالث: المعطيات الأساسية لاتفاقية الشراكة بين القطاعين العام و الخاص 137.....
- المبحث الرابع: دور الشراكة العمومية الخاصة في تفعيل و زيادة كفاءة خدمات للنظافة العامة 138.....
- المطلب الأول: التحليل المالي لوظيفة جمع النفايات لبلدية الكيفان تلمسان 139.....
- المطلب الثاني: الحصص المخصصة لخدمات النظافة العامة لكل من بلديتي "الكيفان" و "شتوان" 143....
- المطلب الثالث: توجهات و رضى الأفراد اتجاه الشراكة العمومية الخاصة و دورها في مجال تفعيل و زيادة كفاءة خدمات النظافة العامة 146.....

المطلب الرابع: توجيهات و آراء مسؤولي البلدية نحو مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ودورها في تفعيل خدمات النظافة العامة.....149

المطلب الخامس: معوقات إسهام و مشاركة القطاع الخاص في تفعيل خدمات النظافة العامة في بلديات تلمسان.....150

المطلب السادس: تقييم نتائج الشراكة بين القطاعين في مجال خدمات النظافة العامة في بلدية تلمسان...152

155.....خلاصة الفصل

156.....خاتمة عامة

الكلمات المفتاحية: الشراكة، القطاع العام، القطاع الخاص، خدمات النظافة.

التلخيص :

تواجه معظم الدول على اختلاف اقتصادياتها ونظمها الاجتماعية مشكلة تزايد نفقات خدمات النظافة العامة سنويا نتيجة للتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والصحية، مما أدى إلى تزايد الطلب الاجتماعي على النظافة. ولذا أصبح هذا القطاع يستأثر بجزء لا يستهان به من الإنفاق الحكومي الجاري لمعظم الدول، وتتساوى في ذلك الدول المتقدمة والمتخلفة؛ وبهذا صار ينظر إلى تمويل خدمات النظافة العامة على أنه مشكل يواجه كثيرا من الدول ومن الصعوبة الاستمرار في تحمل كامل تكاليفه من طرف الدولة بشكل يضمن تقديم الخدمات بنوعية و فاعلية وبشكل يسمح بتحقيق التنمية الشاملة لهذا القطاع . و عليه فإن مستقبل هذه الخدمة العمومية في جميع الدول ينبغي أن يبنى على مبدأ المشاركة و التعاون بين القطاعين في الإدارة والتمويل وهذا لا يعني أن تتخلى الدولة عن مسؤولياتها و إنما تترك و تفتح المجال أمام الخواص للوصول إلى تحقيق أهداف التنمية المنشودة. وفي الجزائر تعتبر قضية تقديم خدمات النظافة العامة من القضايا الملحة نظرا للعديد من العوامل التي تؤثر على زيادة الإنفاق على هذا المجال سواء كانت هذه العوامل ذات الصلة به بشكل مباشر مثل النمو الديمغرافي السريع أو الخطط الرامية إلى توسيع وتجويد خدمات النظافة العامة، أو عوامل خارجية مثل نقص المخصصات المالية وعدم قدرتها على الوفاء بمتطلبات أنشطة النظافة بحيث أصبح البحث عن خبرات متجددة و معارف مكتسبة إضافة إلى موارد تمويلية تدعم الإنفاق الحكومي على النظافة العامة مطلباً وخياراً استراتيجياً.

Mots-clés : partenariat, secteur public, secteur privé, service d'hygiène

Résumé :

La plupart des États, quel que soit leurs économies et de leurs systèmes sociaux, font face annuellement au Problème de l'accroissement des dépenses des services d'hygiène; a cause des changements sociaux, économiques et sanitaires. ce qui a entraîné une augmentation de la demande sociale d'hygiène ; C'est pourquoi ce secteur représente une partie non négligeable des dépenses publiques des pays développés et sous-développés. Cet accroissement des dépenses des services d'hygiène a rendu leurs financement un problème difficile à assumer ses coûts par l'État de façon de garantir la qualité et l'efficacité de ces services afin d'arriver au développement de ce secteur. Le futur de ce service public doit se fonder sur le principe de participation et coopération entre les deux secteurs dans la gestion et le financement, cela ne veut pas dire que l'Etat va abandonner ses responsabilités mais il laisse et ouvre la voie devant les acteurs économiques privés pour atteindre les objectifs du développement souhaité. En Algérie on considère que la question des services d'hygiène fait partie des problèmes pressants pour de nombreux facteurs qui influencent sur l'augmentation des dépenses dans ce domaine. Que ce soit des facteurs qui ont une relation directe, tel que la croissance démographique rapide ou les plans visant à élargir et augmenter l'efficacité des services d'hygiène publique. Ou des facteurs externes tels que le manque de fonds et l'incapacité de répondre aux exigences d'hygiène. Et pour cela les activités de recherche d'une expérience renouvelée et des connaissances acquises en plus des ressources financières qui soutiennent les dépenses publique dans les activités d'hygiène sont devenues des choix stratégiques.

Keywords : partnership, public sector, private sector, health service

Sammary:

Most of the states of different economic and social Systems are facing the problem of growing of the annual exences of cleaning services because of social economic and sanitary changes wich led to the growing of the social demand on cleanilinen. Therefore, this sector represent an important part of gouvernement depens, the sametjing is for develop contries and contries in the way of developent. This growing of spending of general hygiene services is considered as a problem of many contries and it is hard to continue to endure all its costs by the govenement in a way that insure quality and effectiveness of this services shouls be hased on principled of the participation and corporotion between both administration and financing sectors, that it is not mean that govenement will abondon its responsabilites but open the way in front of the private economic persons to realise the a general objectif of developement. In algeria, we considered te offer hygienic services one of the problems pressing because of many factors that influenced the growing of the spending of this field either this factors have a direct relation as a speed population growth or plans that have as objectif to widen and increase the general hygienic services, or an external factors as back of money and fail in hygienic engagement. For this, the research of the renewable experiences and knowldge acquired in addition to the financial ressources wish help the public spending in the hygienic acitivites are became a strategic choice.