تاريخ الإرسال: 2018/09/23 تاريخ القبول:2018/12/14

دور الجماعات الإقليمية في ترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة

The role of local authorities in the promotion of small and medium enterprises

د.جليل مونية Djalil Mounia
mounia_boukhtouche@netcourrier.com
كلية الحقوق ببودواو جامعة أحمد بوقرة – بومرداس
University of boumerdes , Faculty of law boudouaou

الملخص

إن الدور الهام الذي يجب أن تلعبه الجماعات الإقليمية في جذب وترقية الاستثمار المحلي، فرضته الوضعية الاقتصادية الحالية التي تمر بها البلاد، بفعل انخفاض أسعار الموارد النفطية، وهو ما أدى إلى ضرورة تفعيل آليات جديدة ومبتكرة من أجل خلق الثروة، وتحقيق الإقلاع الاقتصادي المنشود.

وتمحورت الدراسة حول كيفية تنمية الأقاليم وتطوير قدراتها وتثمين مواردها البشرية، الطبيعية، الإنتاجية وتحريك جاذبيتها وميزتها التنافسية.

وفي هذا الإطار، تطرقت إلى مواضيع جوهرية، يتطلب فيها رفع الصعوبات وتجاوزها باقتراح حلول وتوصيات ذات طابع استعجالي في المجالات التالية:

1- تطوير العرض العقاري الموجه للاستثمار بجميع أشكاله الصناعي، الفلاحي، الغابي، السياحي...وهو ما يتطلب مراجعة بعض النصوص القانونية و التنظيمية.

2- دور الجماعات الإقليمية في تنمية القطاع الفلاحي.

3- تبسيط الإجراءات الإدارية لاسيما لا مركزة جميع إجراءات طلبات رأي المطابقة، والرخص والاعتمادات الإدارية قصد تخفيف وتسريع الإجراءات المتعلقة بتجسيد مشاريع الاستثمار.

4- دور الجماعات الإقليمية في مرافقة المؤسسة، لاسيما في تقديم تسهيلات أكبر لإجراءات منح الصفقات العمومية للمؤسسات المصغرة ومساعدة المؤسسات المصغرة الناجحة من أجل توسيع نشاطها.

5- تثمين السياحة لجعلها في قلب ديناميكية التنمية المحلية، بتبسيط وتسهيل عملية الاستثمار في مناطق التوسع السياحي من أجل الخواص والمناطق الغابية.

أما فيما يخص التوصيات والاقتراحات فإنها تنصب في مجملها في سياق تعميق مسار اللامركزية والتسيير الجواري للمسائل الاقتصادية الحيوية التي تُعنى بالاستثمار المحلي.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الإقليمية، الاستثمار المحلي، التنمية المحلية، التسيير الجواري، اللامركزية.

Abstract:

The important role that local and regional authorities should play in attracting and promoting local investment is the current economic situation of the country due to the decline in the price of oil resources, which has led to the need to activate new innovative mechanisms for create wealth.

The study focused on how to develop territories and develop their capabilities and value their human, natural and productive resources and boost their attractiveness and competitive advantage.

In this context, I have touched on fundamental issues in which the difficulties must be overcome by proposing urgent solutions and recommendations in the following areas:

1-Development of the investment-oriented real estate offer in all forms of industry, agriculture, tourism ... This requires the revision of certain legislative and regulatory texts.

2- The role of local authorities in the development of the agricultural sector.

3- Simplify the administrative procedures, in particular avoid the concentration of all the procedures of the requests of notices of conformity, licenses and administrative credits in order to facilitate and accelerate the procedures related to the realization of the investment projects.

4-The role of local authorities in supporting the institution, in particular by providing greater facilities for procedures for awarding public contracts to small businesses and to help them succeed in order to expand their business.

5-Promote tourism so that it is at the heart of the dynamics of local development, by simplifying and facilitating the investment process in tourist expansion areas and forest areas.

As for the recommendations and suggestions, they are oriented in the context of the deepening of the decentralization process and the management of vital economic issues for local investment.

Keywords: local authorities, local investment, local development, governance, decentralization.

قائمة المختصرات

A.A.N : Annuaire de l'Afrique de Nord.
A.J.D.A: Actualité Juridique de droit Administratif.
C.A.C.I : Chambre Algérienne de Commerce et d'Industrie.
C.E.F : Conseil d'Etat Français
C.A.A : Cour Administrative D'appel
C.N.R.S : Centre National de Recherche Scientifique
I.S.G.P :Institut Supérieur de Gestion et de Planification
J.C.A : Juris Classeur Administratif.
L.G.D.J : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
O.P.U : Office des Publications Universitaires.
P.U.F : Presse Universitaire de France.
R.D.P : Revue de Droit Public et Sciences Politiques.

مقدمة

تتمحور هذه الورقة البحثية حول الدور الهام الذي تلعبه الجماعات الإقليمية في جذب وترقية الاستثمار المحلي، علما أن هذا التوجه تفرضه الوضعية الاقتصادية الحالية التي تمر بها البلاد، بفعل انخفاض أسعار الموارد النفطية، وهو ما أدى إلى ضرورة تفعيل آليات جديدة ومبتكرة من أجل خلق الثروة، وتحقيق الإقلاع الاقتصادي المنشود.

وتمحورت الدراسة حول كيفية تنمية الأقاليم وتطوير قدراتها وتثمين مواردها البشرية، الطبيعية، الإنتاجية وتحريك جاذبيتها وميزتها التنافسية.

وفي هذا الإطار، تطرقت إلى مواضيع جوهرية، يتطلب فيها رفع الصعوبات وتجاوزها باقتراح حلول وتوصيات ذات طابع استعجالي في المجالات التالية:

1- تطوير العرض العقاري الموجه للاستثمار بجميع أشكاله الصناعي، الفلاحي، الغابي، السياحي...و هو ما يتطلب مراجعة بعض النصوص القانونية و التنظيمية.

2- دور الجماعات الإقليمية في تنمية القطاع الفلاحي.

3- تبسيط الإجراءات الإدارية لاسيما لا مركزة جميع إجراءات طلبات رأي المطابقة، والرخص والاعتمادات الإدارية قصد تخفيف وتسريع الإجراءات المتعلقة بتجسيد مشاريع الاستثمار.

4- دور الجماعات الإقليمية في مرافقة المؤسسة، لاسيما في تقديم تسهيلات أكبر لإجراءات منح الصفقات العمومية للمؤسسات المصغرة ومساعدة المؤسسات المصغرة الناجحة من أجل توسيع نشاطها.

5- تثمين السياحة لجعلها في قلب ديناميكية التنمية المحلية، بتبسيط وتسهيل عملية الاستثمار في مناطق التوسع السياحي من أجل الخواص والمناطق الغابية.

أما فيما يخص التوصيات والاقتراحات فإنها تنصب في مجملها في سياق تعميق مسار اللامركزية والتسيير الجواري للمسائل الاقتصادية الحيوية التي تُعنى بالاستثمار المحلي.

إن أحد أهم المهام المسندة إلى الجماعات الإقليمية هي أن تكون دافعة للمجتمع المحلي إلى أرقى صور التطور و الازدهار و الرفاهية، ولقد نص قانون البلدية على أن من مهامها، المساهمة مع الدولة بصفة خاصة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية [1] وهذا ما تضمنته المادة " 11 : يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات و أولويات التهيئة و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ... ."[2] كما جاء في قانون الولاية في مادته 02 : "تساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية..."

والملاحظ في قانوني البلدية والولاية المذكورين أعلاه أنه كلما ذكرت التنمية الاقتصادية ذكرت معها الاجتماعية و إن دل هذا على شيء فانه يدل على الترابط الوثيق بين التنميتين.

يشجع المجلس الشعبي الولائي أو يساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين ولا سيما تجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها [3]

يتولى المجلس الشعبي الولائي، في ظل احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية، إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية .

ويتخذ في هذا الإطار، كل التدابير لتشجيع إنشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلة للجمهور وفي المواد الاستهلاكية . [4]

يساهم المجلس الشعبي الولائي، بالاتصال مع البلديات، في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها [5].

يساهم المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع البلدية في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان :

- تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي،
- حماية الأم والطفل،
- مساعدة الطفولة ،...الخ [6]

إن تحقيق تلك الأبعاد الاجتماعية يؤدي إلى زيادة الأعباء المالية ما يضغط على الجماعات الإقليمية لتنويع و زيادة مواردها المالية لتحقيق تلك الأهداف على أكمل وجه، مما يحتم عليها جذب وتشجيع الاستثمار المحلي و الذي سيحرك بدوره عجلة النمو الاقتصادي مما سينعكس على التنمية الاجتماعية ، وهنا يبرز دور تدعيم الاستثمار المحلي.

تعتبر الجماعات الإقليمية هي الفاعل الأساسي على المستوى المحلي كونها مسؤولة قانونا على إقليمها و عن ما يحدث فيه و المساهمة مع الدولة في تنمية شتى المجالات، و هدفها دائما تلبية الحاجات العامة لمواطنيها.

في هذه الورقة البحثية سيتم التطرق إلى دور مهم تقوم به الجماعات الإقليمية و تساهم بقدر كبير في إنجاحه، و هو دورها في جذب الاستثمارات إلى إقليمها، فكيف يمكن لها أن تساهم مع الدولة في هذا المجال لتهيئة المناخ الاستثماري في إقليمها للإقلاع

بالاقتصاد الوطني ؟ و ما هي الآليات الفعالة التي تكفل الاستغلال الناجع لكافة مواردها الذاتية لكي تكون جاذبة للاستثمار؟.

لمعالجة هذه التساؤلات تم إعتماد المحاور التالية:

المحور الأول: دعم المؤسسات المحلية الصغيرة والمتوسطة في مجال الاستثمار المحلي.

تبادر الجماعات المحلية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل مساعدة ودعم ترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، لا سيما من خلال تسهيل الحصول على العقار الملائم لنشاطاتها، وتخصيص جزء من مناطق النشاطات والمناطق الصناعية.

تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة، عند الحاجة، عن طريق التنظيم.(7)

يمكن للجماعات الإقليمية أن تنشئ مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي و تجاري (8) قصد تنويع وتدعيم مداخيلها، حيث أوكلت لها مهمة رئيسية وأساسية في ظل عمليات الاستثمار المحلي وهي تنفيذ وإنجاز ما تم تخطيطه من قبل الجماعات الإقليمية وبدعم منها للنهوض بالاقتصاد المحلي، إذ أن الهدف الرئيسي يرتكز على إنتاج ما هو مطلوب إنتاجه لسد حاجيات المواطنين محليا، وتحقيق أعظم نسبة استغلال ممكنة للطاقات الإنتاجية المحلية المتاحة، فالجماعات الإقليمية هي الضامنة محليا لاستمرار المؤسسة العمومية المحلية بممارسة نشاطها، وتصدير منتوجاتها إذ أمكن، وإتاحة الفرص للشباب بصفة خاصة باتخاذ المبادرات وتمكينهم من تجاوز كافة العقبات التي قد تظهر أثناء إنشاء هذه المؤسسات وهي ملزمة أيضا بأن تتكفل بإيجاد مصادر التمويل واختيار الأسواق، ومصادر الإمداد والتموين...الخ.

ففي ظل اقتصاد السوق حيث أن المؤسسة الاقتصادية يجب عليها التكفل بكافة المهام الوارد ذكرها أعلاه، بمعنى أن تقوم بالمهام التخطيطية والمهام التنفيذية، فعليها أن تدرس السوق والظروف والعوامل الخارجية المحيطة بها بمساعدة الجهات المعنية، وكذلك وضعها الداخلي والإمكانيات المتاحة، وتحاول أن تجد أفضل صيغة منسقة لهذه الإمكانيات مع الأهداف التي ترغب في تحقيقها، والمعوقات والعقبات والعراقيل المتأتية من السوق والبيئة التي تعمل فيها.

لهذا فإن المؤسسة الاقتصادية المحلية في اقتصاد السوق عليها أن تخطط كافة أنشطتها ومن بينها الجانب المالي وضمان التوازن المالي للمؤسسة وحسن استعمال الأموال المتاحة حسب مصادرها وحسب تركيبتها وذلك من أجل بقائها في السوق المحلي.

كذلك يتعين عليها البحث عن مصادر التموين والعلاقة مع الموردين، بحيث تحصل على مواد أولية ذات نوعية جيدة وأسعار مناسبة وشروط تسديد مرنة، كما يجب التخطيط لاستغلال الطاقات الإنتاجية المتاحة أقصى استغلال، للوصول إلى توفير الإنتاج بأسعار تنافسية، إذ عن طريقها يمكن للمؤسسة الصغيرة والمتوسطة أن تحتل الصدارة في السوق المحلي الذي تسعى لها كافة المؤسسات الاقتصادية المحلية والوطنية في ظل اقتصاد السوق ونظام الاستثمار الجديد ألا وهو تحقيق أقصى الأرباح وتحسين وتطوير مستوى الإنتاج.

كما يتعين على المؤسسة الصغيرة والمتوسطة إعادة تنظيم المؤسسة بصورة تتلاءم مع المستجدات والتغيرات الجارية، في ميدان المنافسة الاقتصادية مع المؤسسات الأجنبية، وذلك يعني إعادة هيكلة المؤسسة بما يتناسب مع مهامها الجديدة في مجال الاستثمار، بحيث يتوسع هيكلها التنظيمي ليشمل كافة المهام والوظائف الجديدة التي لم تكن تمارسها المؤسسة الاقتصادية العمومية في ظل النظام الاقتصادي المخطط مركزيا، ومن بينها على سبيل المثال لا الحصر، الأنشطة والوظائف التسويقية والتنافسية بمعناها الواسع كالبحوث والدراسات التسويقية، والإعلام التجاري والإشهار، والمفاوضات التجارية...الخ.

المحور الثاني: دور عقود الامتياز في مجال ترقية الاستثمار المحلي في ظل قانوني البلدية و الولاية .

أولا– دور عقد الإمتياز في مجال ترقية الإستثمار في ظل قانون البلدية رقم 11–10

تعتبر التنمية المحلية رافدا من روافد التنمية الوطنية الشاملة، وتعتبر الجماعات الإقليمية الهيئتان اللتان تتأسس على قاعدتيهما العمليات الإنمائية نظرا لسهولة اتصالهما بالميادين المراد تنميتها. في الجزائر تعتبر البلدية والولاية المحرك الأساسي للتنمية المحلية، وهنا ينبغي الوقوف عند واقع التنمية المحلية من خلال التطرق إلى عقد امتياز المرفق العام المحلي ألا وهو البلدية و دوره في ترقية الاستثمار.

للمجلس الشعبي البلدي صلاحيات في كل المسائل المتعلقة بالبلدية، حيث أنه يساهم في تنفيذ المخطط الوطني للتنمية ومن جهة أخرى وضع مخطط محلي ينسجم في أهدافه مع المخطط الوطني ويستجيب لحدود الموارد والوسائل المتاحة.

– في الميدان الاقتصادي والاجتماعي يتمتع المجلس بصلاحيات واسعة.

– في ميدان التهيئة والإسكان تقوم البلدية بتحديد الاحتياجات، وتضع البرامج وتنفذها مع المساعدة التقنية والمالية للدولة حتى تضع مخطط التعمير.

– في الميدان الصناعي والحرفي يمكن للبلدية التدخل عن طريق الاستغلال المباشر أو عن **طريق الامتياز**.

– في الميدان السياحي فإن البلدية مكلفة بتثمين كل المجهودات التي من شأنها تشجيع السياحة المحلية، من خلال إمكانية خلق مؤسسات ذات طابع سياحي أو تشترك مع مؤسسات خاصة.

– في ميدان النقل والمواصلات فإن البلدية تنظم المحطات وتتكفل بالنقل المدرسي.

– في الميدان الثقافي والاجتماعي فتتمتع البلدية بمهام تنشيط الحياة الثقافية بمساعدة الجمعيات الثقافية والاجتماعية.

بالرجوع إلى نص المادة 150 نلاحظ حرية البلدية في الاختيار بين الاستغلال المباشر والمؤسسة العمومية و الامتياز والتفويض، فنجد أن هناك مساواة في إختيار بين هذه الأساليب عكس ما كان مكرس في قانون البلدية لسنة 1990 فهو تطور من حيث ترتيب طرق تسيير المرفق العام المحلي من خلال المساواة بين هذه الأساليب.

ثانيا– دور عقد الإمتياز في مجال ترقية الإستثمار المحلي في ظل قانون الولاية رقم 07-12

تقوم الولاية بالتنمية المحلية و تعمل على ترقية الاستثمار في عدة ميادين نذكر منها:

– الصناعة، حيث أن الولاية تساهم في خلق وتهيئة المناطق الصناعية، يمكنها أن تسير المرافق العمومية الخاصة بالمسافرين، واتخاذ التدابير التي من شأنها تطوير الهياكل الطاقوية والمتعلقة بالمياه وشبكات الطرق...

– السكن، تضمن الولاية تسيير الأملاك العقارية، وتأخذ على عاتقها تشجيع المبادرات الموجهة لتحسين وتطوير النشاطات المتعلقة ببناء السكنات في نطاقها الإقليمي.

– إضافة إلى ذلك تتكفل الولاية بتنسيق نشاطات البلديات، وتقوم بعمليات استثمارية (بناء السكنات، إنشاء هياكل مدرسية وصحية ...) وتسجل في برامجها كل المنشآت أو النشاطات التي تتعدى إمكانيات البلديات.

– كما تتدخل الولاية بوصفها أمرا بالصرف بالنسبة للبلديات في ما يتعلق ببرامج التنمية والتجهيز الممولة.

كما تسهر على حماية البيئة، التنمية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، ترقية المؤهلات النوعية المحلية.

أما فيما يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة أسند المشرع الجزائري قرار منح **الإمتياز** عن طريق التراضي في محيط المدينة الجديدة للوزير المكلف بتهيئة الإقليم ممثل الدولة، الذي ينتهج سياستها الوطنية في مجال تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، وهذا ما نصت المادة 02 من القانون رقم 01–20 على انه " تبادر الدولة بالسياسة الوطنية لتهيئة الإقليم و تنميتها المستدامة و تديرها، تسير هذه السياسة بالاتصال مع الجماعات الإقليمية في إطار اختصاصات كل منها، وكذلك بالتشاور مع الأعوان الاقتصاديين والاجتماعيين للتنمية، يساهم المواطنون في إعداد هذه السياسة و تنفيذها طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما"(9).

أعطى المشرع الجزائري أولوية الإستثمار في المناطق الواجب ترقيتها في إطار المخطط الوطني في المادة 18 من القانون رقم01–20 تشمل المناطق الواجب ترقيتها:

– الأقاليم المتميزة بضعف مستوى تنميتها الاقتصادية و بعدم كفاية نسيجها الصناعي و الخدماتي.

– الأقاليم الريفية المحرومة التي تتميز بضعف مستوى تنميتها الاقتصادية و تواجه صعوبات خاصة.

– المناطق الحضرية الحساسة المتميزة بوجود مجموعات كبرى أو أحياء سكنية متدهورة وباختلال توازن حاد بين السكن والشغل.

– وكل إقليم آخر يتطلب أعمالا ترقوية خاصة من طرف الدولة ".

يتضح من نص المادة أن هذه المناطق ناقصة التنمية أو بفعل خصوصيات طبيعية تحول دون تنميتها بفعل المناخ أو التضاريس الصعبة أو بعدها عن المدن الكبرى، أو حديثة النشأة الذي أعطى لها المشرع أولوية الاستثمار فيها و ترقيتها في إطار المخطط الوطني بمشاركة الجماعات الإقليمية في إطار اختصاصات كل منها للنهوض بالتنمية المحلية و بالتالي التنمية المستدامة.

***كما أن هناك** مرافق عمومية تكون محل امتياز منصوص عليها في بعض القوانين الخاصة:

– مرفق السياحة الحموية والمعالجة بمياه البحر: ويقصد بها كل تنقل لأغراض علاجية طبيعية بواسطة مياه المنابع الحموية ذات المزايا الاستشفائية العالية أو بواسطة مياه البحر، ويستفيد منها زبائن يحتاجون إلى علاج في محيط مجهز بمنشآت علاجية وإستجمامية وترفيهية.

ونص القانون رقم 03-01 على خضوع استعمال و استغلال المياه الحموية لنظام **الإمتياز** وطبقا لدفتر شروط و تحدد شروط وكيفيات منح **الإمتياز** عن طريق التنظيم [10]، وتختص الوكالة للتنمية السياحية بدراسة العروض المقدمة بهذا الشأن.

– الشواطئ المفتوحة: تشكل مجموعة الفضاءات المفتوحة للسباحة والاستجمام والتسلية والتي يخضع استغلالها لحق **الامتياز** حسب دفتر شروط طبقا لأحكام هذا القانون ويحدد دفتر الشروط المواصفات التقنية والإدارية والمالية للامتياز وتتم المصادقة عليه عن طريق التنظيم، ونص القانون على أنه يمنع كل استغلال سياحي للشواطئ دون حيازة حق **امتياز** بذلك.

أما بالنسبة لشروط وكيفيات استغلال الشواطئ فقد جاء في المادة 22 من القانون رقم 03-02 المحدد للقواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ على أنه يتم الاستغلال السياحي للشواطئ المفتوحة للسباحة و فق نظام الامتياز عن طريق المزايدة المفتوحة.

يتم تحديد أجزاء أو مساحات من الشواطئ لتكون محل امتياز بقرار من الوالي المختص إقليميا بناءا على اقتراح من اللجنة الولائية المنصوص عليها في المادة 19 من هذا القانون .

يؤول **الامتياز** بالتراضي للمجالس الشعبية البلدية المعنية عندما تكون المزايدة غير مثمرة.

تجدر الإشارة إلى أن السلطة التقديرية ترجع للجماعات الإقليمية في إختيار الملتزم في عقد **الإمتياز**، غير أن هذا الاختيار يجب أن يتم وفق معايير موضوعية تحدد على أساسها مواصفات ومقومات دقيقة وأن تتم هذه الإجراءات في علنية وشفافية تامة في جميع المراحل إبرام العقد و ذلك بهدف ضمان المنافسة المشروعة مع مراعاة المصلحة العامة و تلبية الاحتياجات الضرورية للمواطنين في أحسن الظروف مع إحترام النجاعة المتعلقة بالتنمية المستدامة.

فمن خلال المادة 149 من القانون رقم 12-07 فقد حافظ هذا الأخير على نفس الترتيب المذكور في القانون 90-09، أي الأولوية للتسيير المباشر ثم التسيير عن طريق المؤسسة العمومية وفي حال تعذر إستغلال المرافق العمومية بهذه الطرق يمكن للمجلس الشعبي الولائي الترخيص بالإستغلال عن طريق الإمتياز.

فعكس قانون البلدية 11- 10 الذي لم يأتي بمصطلحات جديدة و لم يأتي بترتيب جديد، ومن هنا أصبح هناك عدم تجانس بين قانون البلدية و قانون الولاية[11].

المحور الثالث: عقود تفويض المرفق العام المحلي (عقد الإمتياز كشكل) كآلية فعالة للتمويل المحلي.

إن الحديث عن تفويض المرفق العام المحلي إنما هو الحديث عن دخول الخواص لمغامرة لتسيير المرفق العام أي استثمار أمواله في حقل خاص هو المرفق العام وهذا ما يطرح عدة إشكالات وتساؤلات حول مدى اعتبار تفويض المرفق العام استثمار؟ خاصة أن هدف أي استثمار هو الربح أي المردودية المالية .

هناك بعض المؤشرات التي نستطيع من خلالها تقييم مدى اعتبار تفويض المرفق العام استثمار كالعائدات المالية، والمخاطر والأعباء الاستثمارية، الاستقلالية، والاستغلال والمنتفعين.

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

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

لقد شكلت الإتاوات المحصلة من جانب المنتفعين المعيار الذي ميز به الاجتهاد امتياز المرفق العام عن سائر العقود الإدارية التي تستهدف تحقيق نشاطات مرفقية[12].

كما أن الاجتهاد القضائي الفرنسي اعتبر تقاضي المتعاقد المكلف بعقد الامتياز لإتاوات من المنتفعين هو مؤشر على وجود عقد امتياز لمرفق عام وليس لصفقة أشغال عمومية[13].

حيث رأى في قرارات أخرى أن عدم حصول المتعاقد على المقابل المالي من المنتفعين وتقاضيه من طرف الجماعة العامة إنما نكون في إطار صفقة عمومية، حيث اعتبر أن تلزيم المتعاقد إنشاء واستثمار منشآت عامة ترتبط بنشاط مرفقي موضوعه جمع النفايات المنزلية ومعالجتها لقاء ثمن تدفعه الجماعة العامة للمتعاقد يمثل صفقة مشروع أشغال عامة تخضع لقانون الصفقات العمومية وليس عقد امتياز مرفق عام [14].

ونفس ما ذهب إليه حين اعتبر في أحد أحكامه أن المقابل المالي الذي يدفعه الشخص العام المحلي الذي عهد إلى جمعية استغلال مركز للترفيه، حيث يقوم الشخص العام بإعطاء الجمعية مقابلا ماليا للخدمات المؤداة دون أن يتحمل أية مخاطر مالية ، يشكل ثمنا للخدمات المؤداة ، ويعني ذلك أن العقد لا يمكن اعتباره امتياز مرفق عام وإنما هو صفقة عامة[15].

فالعقد مهما كان موضوعه والذي يخلو من إمكانية المتعاقد في تحصيل إتاوات من المنتفعين في إطار علاقة تعاقدية معهم، لا يمكن وصفه بامتياز المرفق العام وقد رأى الفقيه Liet – Veaux (في الإتاوات معيارا للتعرف على امتياز المرفق العام)[16].

وقد عرف الأستاذ A.De.Laubadère الامتياز وفق لإتاوات يتقاضاها صاحب الامتياز من المنتفعين كمصدر وحيد دون أن تختلط به عائدات من مصادر أخرى[17].

هذه الفكرة تقليدية " **حصر العائدات في إتاوات المنتفعين** " لكن التطور أفرز إمكانية أن لا تنحصر العائدات المالية على الإتاوات التي يدفعها المنتفعين وقد تضاف إليها عائدات تدفعها الجماعة العامة، ليصبح المعيار المعرف ليس الإتاوات من طرف المنتفعين بل إرتباط العائدات المالية بنتائج استثمار المرفق العام (مرتبطة بالاستغلال).

وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في عدة اجتهادات قضائية كما هو الحال في قضية SMITOM حيث أكد فيها ارتباط المقابل المالي بنتائج الاستغلال رغم أن الجزء الذي يدفعه المستفيدين هو الجزء الأقل، وملخص القضية أن إحدى النقابات عهدت لشركة خاصة جمع النفايات ومعالجتها، وحدد العقد المقابل المالي بجزء ثابت يشكل 70% يدفع من قبل النقابة، وجزء متغير يشكل 30% يدفع من قبل المستفيدين من خدمات المرفق بالاستناد إلى نتائج معالجة النفايات بالرغم من أن الجزء الأصغر من المقابل المالي مرتبط بنتائج الاستغلال، إلا أن مجلس الدولة أكد على أن العقد هو تفويض مرفق عام وليس صفقة عامة[18].

والمنطق في هذه الرؤية الجديدة هي أن العائدات ليست إلا نتيجة للاستثمار، والاجتهاد ربط بين المقابل المالي والاستثمار (الاستغلال) دون أن يحدد طبيعة هذه العائدات.

ومن هنا فالعائدات يجب أن تكون مرتبطة بالاستثمار وإلا خرجنا عن إطار امتياز المرفق العام وهو ما ذهب إليه حديثا مجلس الدولة الفرنسي من خلال عدة قرارات، حيث جاء في قضية . Préfet des Bouches du Rhône C/C ne Lambesc

الذي اعتبر العائدات المحققة بصورة أساسية من نتائج الاستثمار معيارا للتفويض في إدارة واستثمار المرفق العام[19].

إن الأحكام المطبقة على تفويضات المرفق العام نصت عليها المواد 207 إلى 210، بحيث أقرت المادة 207 على إمكانية الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام بما فيها الجماعات الإقليمية، أن تقوم بتفويض تسييره إلى مفوض له، وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف.

ويتم التكفل بأجر المفوض له، بصفة أساسية، من إستغلال المرفق العام، على عكس الصفقة العمومية التي يكون أجر المتعامل الإقتصادي مقابل مالي نظير تلبيته لحاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم الخدمات والدراسات.

كما تقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العام بموجب اتفاقية.

وبهذه الصفة، يمكن السلطة المفوضة أن تعهد للمفوض له إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمل المرفق العام.

أما المادة 208 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 تؤكد على ملكية كل استثمارات وممتلكات المرفق العام عند نهاية عقد تفويض المرفق العام للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المعني.

كما تخضع اتفاقيات تفويض المرفق العام بما فيها عقد الامتياز (الذي يعتبر شكل من أشكال تفويض المرفق العام) لإبرامها إلى المبادئ الأساسية المنصوص عليها في المادة 5من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 فلضمان نجاعة الطلبات العمومية والاستعمال الحسن للمال العام، يجب أن تراعى في الصفقات العمومية مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المرشحين وشفافية الإجراءات، أي أنها تخضع لنفس المبادئ التي يجب أن تراعى عند إبرام الصفقات العمومية.

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

وزيادة على ذلك يخضع المرفق العام عند تنفيذ اتفاقية تفويضه على الخصوص إلى مبادئ الاستمرارية والمساواة وقابلية التكيف.

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

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

المحور الرابع: التضامن والتوأمة كآلية فعالة لجذب الاستثمار المحلي

هي آلية فعالة جدا، خاصة في مجال جذب و دعم الاستثمار فقيام شراكة أو ربما قد ترقى إلى تحالف فيما يسمح به القانون بين بلديتين أو أكثر يعد أهم الأدوات المتاحة للجماعات الإقليمية قصد تعاضد وسائلها و إنشاء مصالح و مؤسسات عمومية مشتركة، لخلق مناخ استثماري جاذب للاستثمارات[20].

كما أن القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية والقانون رقم12-07 المتعلق بالولاية، نصا على التضامن المالي بين البلديات "**تتوفر البلديات قصد تجسيد التضامن المالي ما بين البلديات وضمان المداخيل الجبائية على صندوقين: الصندوق البلدي للتضامن ،وصندوق الجماعات المحلية للضمان.**" [21]

و نفس الشيء بالنسبة للولايات " **تتوفر الولايات قصد تجسيد التضامن المالي بينها وضمان المداخيل الجبائية على صندوقين :صندوق تضامن الجماعات المحلية وصندوق ضمان الجماعات المحلية.**"[22]

إن التضامن بين البلديات من الآليات الحقيقية التي ترفع التنمية المحلية عن طريق جذب وترقية الاستثمار المحلي إذ أن التعاون بين البلديات اليوم من المواضيع التي تتعلق أساسا بموضوع التنمية الإقتصادية حيث أن التنمية الإقتصادية تجسد كأولوية فيما بين البلديات نجد هذا بقوة في القانون المقارن [23].

لقد عرف التضامن والتوأمة ما بين الجماعات الإقليمية اهتماما تدريجيا في جميع الميادين الإقتصادية والاجتماعية وتبادل الخبرات وإنجاز المشاريع الصغيرة لتنفيذ برامج كبيرة تتطلب تقنيات مالية وآليات متطورة.

كما عرف مجال التعاون المشترك ما بين الجماعات الإقليمية والتوأمة تطورا ملحوظا خلال العقدين الأخيرين وذلك للأسباب التالية:

– تكاليف البناءات التحتية الباهظة بالنسبة للجماعات الإقليمية التي وجدت نفسها تواجه استثمارات ضخمة من أجل إنجاز مشاريع كبيرة خاصة في ميادين البيئة والنقل.

– الصعوبات المالية المحلية التي تعانى منها الجماعات الإقليمية وبالأخص البلديات أمام زيادة الطلب على الخدمات وضعف الإعانات الحكومية و كذا ضعف القدرة على الاستدانة .

بالفعل فإن العديد من مشاريع التنمية لم يتم تنفيذها إلا بفضل إحدى صيغ الشراكة والتعاون بين القطاع العام والخاص أو في إطار التعاون المشترك ما بين الجماعات الإقليمية (مؤسسات رفع القمامات المنزلية، مراكز الردم التقني، مؤسسات الأسواق العمومية ...) وكذا اتفاقيات التوأمة ما بين الجماعات الإقليمية، وعليه أصبح التضامن والتوأمة يترجم إرادة الجماعات الإقليمية لتحقيق تنميتها وتقليص الفوارق الإقتصادية والاجتماعية والثقافية .

ويكون التعاون والتضامن بين الجماعات الإقليمية في أشكال عديدة هي :

– المؤسسة العمومية المحلية وهذا الشكل من أشكال التعاون ما بين الجماعات الإقليمية يسمح بتعاضد وسائلها وإنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة من خلال إبرام إتفاقيات أو عقود يصادق عليها بموجب مداولة، هذه المؤسسات العمومية تسمح

بترقية فضاء التوأمة والتضامن بين بلديتين متجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو لعدة ولايات، وكذلك بين ولايتين أو أكثر .

– التجهيزات والهياكل الجماعية التي تنجزها الجماعات الإقليمية قصد ترتيب عمل مشترك أو تسيير مرافق ذات فائدة مشتركة كمكاتب الصحة ما بين البلديات. وهذا التعاون يمكن أن يمس عدة مجالات و بعدة آليات تهم الجماعات الإقليمية منها :

– النقل جماعي .

– صيانة الطرق وشبكاتها .

– استغلال الأسواق العمومية المحلية .

– إحداث مناطق اقتصادية ومركبات تجارية .

– الحضائر ومساحات التوقف ومحاشد .

– الفضاءات الثقافية والرياضية التابعة لأملاكها .

هذه الآليات تبرز مدى الإهتمام المتزايد الذي أصبحت توليه الجماعات الإقليمية للتنمية المحلية وتلبية حاجيات سكانها وتعزيز إمكانياتها .

هذا التعاون بين البلديات وعلى مختلف المستويات يمكنه أن يمتد إلى شركاء آخرون كغرف الفلاحة والتجارة والصناعة التقليدية والمهن والمؤسسات العمومية وحتى الجمعيات مثال ذلك جمعية أولياء التلاميذ أو الهلال الأحمر الجزائري، كما أن التعاون الداخلي على المستوى الوطني يوازيه التعاون الدولي يتمثل في إبرام اتفاقيات للتوأمة والتعاون اللامركزي مع مختلف الجماعات والجهات الأجنبية وإنجاز مشاريع الاستثمار المحلي وكذا تبادل الخبرات في مجالاتها . ونجد نوعا آخر من الشراكة يطلق عليها شراكة القطاع العمومي الخاص تتم في شكل عقد إيجار أو تفويض (امتياز) أي في شكل شراكة التنمية المحلية وهي وسيلة مهمة لتقليص تدخلات الجماعات الإقليمية وتخفيف عبء تكاليف إنتاج المشاريع الكبرى[24].

والجزائر على غرار بقية الدول الكبرى وتطبيقا لمبدأ بناء الدول من القاعدة إلى القمة في إطار اللامركزية كحل لمسألة الديمقراطية وإشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية خاصة وأن الجزائر تتميز بإقليم واسع يضم ثمانية و أربعون (48) ولاية وألف وخمس

مائة و واحد وأربعون (1541) بلدية ما يجعل من الأخذ بأسلوب التنظيم اللامركزي للجماعات الإقليمية أمر حتـمي وضرورة لتجسيد الحكم الراشد والتعاون بين البلديات بالموازنة مع عمل البلديات يحققه في أبعد حدوده[25].

يشمل التعاون بين البلديات في الجزائر على عدة مفاهيم منها التضامن و التوأمة بين البلديات كمفهوم ضيق للتعاون البلدي حيث يمكن للبلديات القيام بالتعاون البلدي الدولي مع بلديات أجنبية وهذا ما يطلق عليه بالتوأمة، أما فيما يخص التضامن فهو قيام بلدية بأعمال تضامنية تطوعية لبلدية أخرى تحتاج إلى مساعدة وذلك في حالات عجز مالي أو الكوارث... ، لكن المفهوم الحقيقي للتعاون بين البلديات هو ذلك المفهوم المنتج والمحرك لعجلة التنمية وترقية الاستثمار المحلي وتلبية حاجيات مشتركة بين عدة بلديات تتكافل فيما بينها لتحقيقها، فالتعاون بين البلديات مفهوم يسمح لبلديتين أو أكثر القيام بأعمال مشتركة وتشكيل فضاء للتعاون والشراكة في إطار التنمية المشتركة و تهيئة الإقليم وترقية وجذب الاستثمار المحلي، حيث يمكن للبلديات إبرام اتفاقيات وعقود فيما بينها لتحقيق تلك المشاريع بموجب مداولاتها، كما يمكن أن يكون التعاون بطريقة غير مباشرة عن طريق صندوق التضامن البلدي والذي يشكل حقيقة آلية للتعاون البلدي غير المباشر في شكل تضامني[26].

المحور الخامس: الشراكة بين القطاعين العام والخاص كآلية لتفعيل الاستثمار المحلي

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

بين القطاعين العام والخاص والتخفيف من مخاطر الالتزامات المحتملة.

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

وفق نص المادة 111 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية "يبادر **المجلس الشعبي البلدي بكل عملية و يتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي .لهذا الغرض يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته** " ويدخل في مفهوم هذا قبول الهبات التي يقدمها الأفراد أو الشركات الخاصة قصد تدعيم الاستثمار أو تدعيم المؤسسات العمومية المحلية مباشرة ،و أيضا يدخل ضمنها كل المبادرات الشخصية من الخواص و أيضا الاستعانة بخبرات الخواص في مجال تدعيم الاستثمار المحلي[27].

وينطبق نص التأطير القانوني على الولاية [28]. كما صرح المشرع في قانون تهيئة الإقليم أن من أدوات الشراكة إبرام عقود تنمية تشترك فيها الدولة و/أو الجماعات الإقليمية والمتعاملين والشركاء الاقتصاديين قصد تنفيذ خطط التهيئة لاسيما في المناطق الواجب ترقيتها. [29]

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

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

- بعث النمو الاقتصادي،
- تحسين بيئة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة،
- تشجيع إنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، لا سيما المبتكرة منها، والحفاظ على ديمومتها،
- تحسين تنافسية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وقدراتها في مجال التصدير،

– ترقية ثقافة المقاولة،

– تحسين معدل الاندماج الوطني وترقية المناولة.

تستند سياسة تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على التشاور والتنسيق مع الفاعلين العموميين والخواص المعنيين، وكذا الدراسات الملائمة، مما تترتب عليه برامج وتدابير وهياكل دعم ومرافقة .تسخّر الدولة الوسائل الضرورية لذلك[30].

بعنوان إبرام الصفقات العمومية، تسهر المصالح المعنية للدولة ولواحقها على تخصيص جزء من هذه الصفقات للمنافسة فيما بين المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، حسب الشروط والكيفيات المحددة بموجب التنظيم المعمول به[31].

المحور السادس: إدراج تدابير أكثر فعالية لترقية الإنتاج الوطني والأداة الوطنية للإنتاج للنهوض بالاقتصاد الوطني

سعيا من المشرع للتوفيق بين مبدأ المساواة وحرية المنافسة ومبدأ حماية المنتوج الوطني وترقية وجذب الاستثمارات المحلية، وبالتالي خلق بعض التكافؤ في الفرص بين المؤسسات الأجنبية والمؤسسات الوطنية الراغبة في الحصول على الصفقات الدولية المطروحة من قبل الجماعات الإقليمية، منح المرسوم الرئاسي رقم 15–247 هامش الأفضلية بنسبة 25% لصالح المؤسسات الوطنية على حساب المؤسسات الأجنبية التي لا تستفيد منه إلا في حالة التجمع مع مؤسسات جزائرية وبقدر نسبة حصص هذه الأخيرة في التجمع حسب المادة 83 من المرسوم الرئاسي السالف الذكر" يمنح هامش الأفضلية بنسبة خمسة وعشرين في المائة 25 % للمنتجات ذات المنشأ الجزائري و أو للمؤسسات الخاضعة للقانون الجزائري، التي يحوز أغلبية رأسمالها جزائريون مقيمون، فيما يخص جميع أنواع الصفقات المذكورة في المادة 29 أعلاه.

وتخضع الاستفادة من هذا الهامش في حالة ما إذا كان المتعهد تجمعا يتكون من مؤسسات خاضعة للقانون الجزائري، كما هو محدد في الفقرة السابقة، ومؤسسات أجنبية، إلى تبرير الحصص التي تحوزها المؤسسات الخاضعة للقانون الجزائري، والمؤسسات الأجنبية، من حيث الأعمال التي يتعين إنجازها ومبالغها.

ويجب أن يحدد ملف استشارة المؤسسات بوضوح الأفضلية الممنوحة والطريقة المتبعة لتقييم ومقارنة العروض لتطبيق هذه الأفضلية".

وتمتد هذه الأفضلية لتشمل أيضا إلزام الجماعات الإقليمية في طرح مشاريعها في صيغة دعوة للمنافسة وطنية متى كان الإنتاج والأداة الوطنية قادرة على الاستجابة لحاجياتها وهو ما نصت عليه المادة 85 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 على أنه :" عندما يكون الإنتاج أو أداة الإنتاج الوطني قادرة على الاستجابة للحاجات الواجب تلبيتها للمصلحة المتعاقدة، فإن على المصلحة المتعاقدة هذه أن تصدر دعوة للمنافسة وطنية مع مراعاة حالات الاستثناء المنصوص عليها في أحكام هذا المرسوم". ليس هذا فقط إنما في إطار إختيار مكاتب الدراسات دعت الحكومة للتقليص من اللجوء إلى مكاتب الدراسات الأجنبية واقتصارها على المشاريع الكبرى للمنشآت الأساسية التي لا تزال المعارف الوطنية بشأنها غير كافية، كما أن الأمر يستدعي مزيدا من التفكير بشأن مضمون الحماية الإقتصادية والأفضلية الوطنية وأهميتها في عالم المنافسة المفتوحة.

المحور السابع: تخصيص نسبة من صفقات الجماعات الإقليمية للمؤسسات المحلية الصغيرة والمتوسطة.

في إطار تحسين تنافسية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية المنتوج الوطني، تم إعداد وتنفيذ برامج عصرنة لفائدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، تحدد كيفيات تطبيق هذه البرامج عن طريق التنظيم. [32]

في نفس السياق تم وضع سياسات وتدابير المساعدة والدعم الخاصة بهذه المؤسسات التي يتعين على الجماعات الإقليمية في إطار التنمية الإقليمية أن تبادر طبقا لمهامها وصلاحياتها باتخاذ كل التدابير المادية والبشرية من أجل مساعدة ودعم ترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة مهما كانت طبيعتها القانونية سواء تعلق الأمر بمؤسسة إنتاج السلع أو الخدمات.

وتشكل تدابير المساعدة والدعم في إدراج تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ضمن حركية التطور والتكيف التكنولوجي وتشجيع بروز مؤسسات جديدة في ميدان الاستثمارات

المحلية وترقية توزيع المعلومة ذات الطابع الصناعي والتجاري والاقتصادي والمهني والتكنولوجي المتعلقة بقطاعات هذه المؤسسات، وأن يكون ذلك في إطار تشريعي وتنظيمي ملائم لتكريس روح المنافسة الاقتصادية المحلية مع وضع خطة محلية لتكوين وتسيير الموارد البشرية تفضل وتشجع الإبداع والتجديد وثقافة التقاول.

كما يتعين على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة المستثمرة في النشاطات الاقتصادية المختلفة على المستوى المحلي أن تساهم في خلق مناصب شغل وامتصاص البطالة، الشيء الذي يتعين على الجماعات الإقليمية بتدعيم ذلك بتقديمها لكافة الحوافز المالية من أجل إنجاح هذه السياسة كإعفائها من الضرائب المختلفة وتمكينها من الاستفادة من القروض البنكية في إطار سياسة تحفيزية شاملة بتطبيق أحكام الأمر رقم 96-01 المؤرخ في 10 يناير 1996 الذي يحدد القواعد التي تحكم الصناعة التقليدية والحرف ومختلف الامتيازات التي تستفيد منها المؤسسات الحرفية الصناعية التقليدية.

سعيا من المشرع لحماية وبناء القطاع الخاص الوطني لجأ هذا الأخير إلى تخصيص نسب من الصفقات المطروحة لصالح المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، يتجلى ذلك من خلال المادة 65 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، التي تجيز للبلديات والولايات والمؤسسات العمومية الموضوعة تحت وصايتها بمناسبة إعلان طلبات عروضها أن يكون هذا الإعلان محليا فقط بحيث تتمكن المؤسسات القريبة منها بالمساهمة وحدها دون غيرها في هذه العقود، في حين أن أهم ما ميز أحكام مرسوم 2010 هو المادة 55 التي تخصص الصفقات الخاصة بالأشغال ذات الطابع الحرفي لهذه الفئة وحدها دون غيرها حسب التشريع المعمول به في هذا المجال، بالإضافة إلى أحكام المادة 87 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 التي تنص على أنه " عندما يمكن تلبية بعض الحاجات المصالح المتعاقدة من قبل المؤسسات المصغرة، كما هي معرفة في التشريع والتنظيم المعمول بهما، فإنه يجب على المصالح المتعاقدة، إلا في الحالات الاستثنائية المبررة كما ينبغي، تخصيص هذه الخدمات لها حصريا..."، كما أن الفقرة 3 من ذات المادة تنص على تخصيص نسبة من الطلبات العمومية " يمكن أن تكون الحاجات المذكورة

أعلاه، في حدود عشرين بالمائة 20% على الأكثر من الطلب العام حسب الحالة، محل دفتر شروط منفصل أو حصة من دفتر الشروط محصص...".

إن مفهوم الصفقات المحجوزة لا يعد حكرا على المرسوم الرئاسي رقم 15-247 بل يمكن أن نلمس هذا المفهوم ضمن أحكام التنظيمات السابقة، إذ تعود أصوله إلى النظام القانوني الموروث عن النظام الإستعماري والمنظم في أحكام المرسوم رقم 59-370 والذي شدد على منح مساهمة لا تقل عن 15% من مجموع الصفقات الممنوحة من الدولة للمؤسسات العمومية الوطنية[33]، كذلك بشأن المزايدة مثلا حيث تعتبر جميع المزايدات وفقا لمفهوم هذه التنظيمات صفقات مخصصة للمؤسسات المستقرة في الجزائر دون غيرها .

المحور الثامن: إخضاع المتعهدون الأجانب إلى الالتزام بالاستثمار في إطار شراكة

تعتبر الصفقات العمومية آلية لجذب الاستثمارات الأجنبية، فالمشرع الجزائري تبنى توجها خاصا يتناسب مع السياسة الجديدة للدولة في مجال الاستثمارات الأجنبية القائمة على فكرة الشراكة مع المتعامل الوطني وهذا ما جسدته المادة 24 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية الملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247 من خلال تكريس الالتزام بالاستثمار وتقويته بإقرار عقوبات عن عدم إحترام هذا الشرط، فالسؤال الذي نطرحه هل هذا الالتزام يضمن لعملية الإبرام كل الشفافية اللازمة بما فيها إحترام مبدأ المنافسة بين العارضين؟

أولا- محتوى الالتزام بالإستثمار و مجال تطبيقه

يمثل الالتزام بالاستثمار إستثناء على القاعدة العامة في معايير إختيار المتعامل المتعاقد المتضمنة في دفاتر الشروط .

إذ أن المتعارف عليه والمنصوص عليه في النصوص السابقة للصفقات العمومية هو أن المصلحة المتعاقدة بما فيها الجماعات الإقليمية تضع تحت تصرف المترشحين دفتر شروط يتضمن العناصر التي تسمح لهم بإعداد عروضهم .

تخرج المادة 84 على هذا المبدأ المتعارف عليه والذي يستجيب للمقاييس المهنية في كونها تلزم الجماعات الإقليمية أن تضمن دفتر الشروط الدعوات للمنافسة الدولية شرطا

يلزم المتعهدين الاستثمار في شراكة، عندما يتعلق الأمر بالمشاريع التي تحدد قائمتها بموجب مقرر من سلطة الهيئة العمومية أو الوزير المعني، بالنسبة لمشاريعها وبالنسبة لمشاريع المؤسسات العمومية التابعة لها.

وبغض النظر عن أحكام المادتين 130 (الفقرتان 2 و3) و 133 أدناه ، يجب أن يتضمن دفتر الشروط ضمانات مالية للصفقة.

يتضح من نص المادة المذكورة، أن المشرع يقيد من حرية المستثمرين الأجانب بتحديد مجالات وقطاعات الاستثمار[34]، عموما فإن الصفقات التي تبرمها الجماعات الإقليمية يجب أن يسبقها إعداد لدفتر الشروط متضمنا بيانات ملائمة لإعلام الراغبين في التعاقد بشروط العقد.

هذا يعني أنه :

– لا يشترط الالتزام بالاستثمار إلا في الصفقات التي تبرم في إطار السياسات العمومية للتنمية التي تحددها الحكومة .

– حددت قائمة المشاريع الخاضعة للالتزام بالاستثمار بموجب مقرر من السلطة المختصة المبينة أعلاه .

يعتبر الالتزام بالاستثمار إجراء إلزاميا لقبول العرض، من خلال استعمال مصطلح "يجب"، يتم الالتزام بالاستثمار في شكل النموذج المبين بقرار وزير المالية المؤرخ في28 مارس2011 [35]، كما يجب أن يتضمن دفتر الشروط ضمانات مالية من المتعامل الأجنبي، ويقصد بالضمانات المالية تلك الضمانات التي يقدمها المتعامل المتعاقد لضمان تنفيذ الصفقة.

الجهة المكلفة بمتابعة الاستثمار هي الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار التي تبلغ الجماعات الإقليمية والوصاية بتنفيذ أو عدم تنفيذ الاستثمار وهذا بواسطة تقارير مرحلية.

ثانيا– العقوبات المترتبة عن عدم إحترام شرط الالتزام بالاستثمار

في حالة إخلال المتعاقد الأجنبي بالتزامه بالاستثمار في شراكة عند تقديم عرضه، وبعد تأكد الجماعات الإقليمية أن المتعهد الأجنبي لم يجسد الاستثمار طبقا للرزنامة التعاقدية

والمنهجية المذكورتين في دفتر الشروط، لخطأ من المتعامل المتعاقد الأجنبي، فإنها يجب أن تقوم بإعذاره حسب الشروط المحددة في المادة 149 أدناه، بضرورة تدارك ذلك في أجل يحدد في الإعذار، وذلك تحت طائلة تطبيق عقوبات مالية محددة حسب الشروط المنصوص عليها في الفقرة 2 من المادة 147 أدناه، وكذا تسجيله في قائمة المتعاملين الاقتصاديين المقصيين من المشاركة في الصفقات العمومية، حسب الشروط المحددة في المادة 75 أعلاه.

ويمكن المصلحة المتعاقدة بما فيها الجماعات الإقليمية ، زيادة على ذلك، إذا رأت ضرورة في ذلك، فسخ الصفقة تحت مسؤولية المتعامل المتعاقد الأجنبي دون سواه، بعد موافقة سلطة الهيئة العمومية أو الوزير المعني، حسب الحالة. وفقا لما جاء في نص المادة 84 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247.

ويمكن القول في الأخير أن جذب الاستثمارات المحلية أو الأجنبية هو الهدف الذي تسعى إليه الجزائر، ولأجل هذا قامت بتكييف قوانينها الداخلية من أجل استقطاب الاستثمارات، وكان مجال الصفقات العمومية من المجالات التي اعتمد عليها المشرع لهذا الغرض، إلا أن التوجه الجديد للدولة في الظروف الإقتصادية الجديدة فرض عليها أن تفرض على المستثمر الأجنبي إلتزاما بالاستثمار في إطار شراكة مع المتعامل الوطني وهذا استجابة للطلبات التي قدمها المتعاملين الوطنيين بشأن استفادة الأجانب من معظم الصفقات العمومية، وحماية منها للإنتاج الوطني وتشجيع المؤسسات الوطنية خاصة الصغيرة منها والمتوسطة تدعيما وتشجيعا لجلب الاستثمارات المحلية .

تكريسا لمساع الجماعات الإقليمية في مهامها التنموية الاقتصادية وساعدتها على جذب الاستثمارات ودعيمها تم إدراج عدة تدابير في هذا الإطار كالقانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ،تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، القانون المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، قانون المنافسة... الخ. والدليل على أن الاستثمار المحلي الذي هو عمود التنمية المحلية لاقى الكثير من الاهتمام وخاصة في بعض المناطق التي يصعب فيها إيجاد مناخ استثماري جذاب، مثل الجنوب ومناطق الهضاب العليا فلقد صنفتها على أن لها امتيازات خاصة، زيادة على التحفيزات الجبائية

وشبه الجبائية والجمركية المنصوص عليها في القانون العام، تستفيد الإستثمارت المعنية بالمزايا والمنصوص عليها صراحة في القانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار[36].
في الأخير يمكن القول أن الدولة من أجل حماية حقوق الأفراد وتقديم الخدمات لهم على أحسن وجه توكل مهمة تسيير بعض المرافق المحلية إلى هيئات خاصة تدير هذه المرافق تحت رقابة وإشراف الإدارة ووفقا لشروط محددة مسبقا في دفتر الشروط باعتبار أن القطاع الخاص يتميز بالقدرة على الابتكار والتجديد وتقديم الخدمات بالمواصفات المطلوبة، فهو بالتالي يساهم في التنمية المحلية المستدامة وذلك من خلال توفير فرص العمل ورفع مستوى معيشة المواطنين، تحسين مستوى ونوعية الخدمات الاجتماعية و تقديمها في أحسن شروط الجودة، خاصة وأن تحقيق التنمية المحلية المستدامة رهينا بتفعيل العلاقة بين القطاع الخاص والقطاع العام والإيمان بأن هذه الشراكة هي منطق التنمية المستدامة الحقيقية ومن شأنها أن تخلق مشروعات تعاونية لتوفير التجهيزات الأساسية، الكفيلة بتشجيع روح المبادرة الحرة وخلق المقاولات، بناء على الخبرة المزدوجة و التوأمة بين الخبرتين، ولذا يتعين على الدولة بمختلف مؤسساتها وضع سياسات تسمح بخلق بيئة تنافسية للقطاع الخاص تساهم في تطويره وتقويته.
فمن أجل تحقيق أهداف التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، وجب تجاوز العديد من التحديات التي تعيق عملية تأصيل هذه الأهداف والتي تتمثل في ضعف الثقافة التشاركية، وعدم توفر ثقافة الديمقراطية على المستوى المحلي، وضعف الترابط العمودي بين السلطات المحلية والمركزية والأفقي مع الشركاء المحليين، إضافة إلى ضعف مؤسسات القطاع الخاص ومحدودية الشراكات بين القطاعين العام والخاص.
من خلال كل النتائج المتوصل إليها وخاصة تلك المتعلقة بدور الجماعات الإقليمية في جذب الاستثمارات المحلية يمكن استخلاص العديد من التوصيات التي يمكن إجمالها فيما يأتي:
* يجب تثمين احترام البيئة وأخذ بعين الإعتبار أهداف التنمية المستدامة وتفعيلها على مستوى الاستثمار المحلي، لتأمين الفعالية في الطلبات العمومية وحسن استعمال المال العام وحماية البيئة؛

* ترقية وتطوير تسيير مصالح الجماعات الإقليمية من خلال تكوين الموظفون والأعوان العموميون المكلفون بتحضير وإبرام وتنفيذ ومراقبة ومرافقة الاستثمار المحلي ؛

* من أجل ضمان فعالية عمل الجماعات الإقليمية نوصي بتمكينها من قدر من الإستقلالية المادية والبشرية حتى تتمكن من ممارسة مهامها بكل نزاهة و شفافية؛

* الدعوة إلى إيجاد آليات للتنسيق و التعاون بين الجماعات الإقليمية و أجهزة الإستثمار ؛

* إن محاولة بناء نظام متطور للتنمية المحلية المستدامة في الجزائر، لا يتأتى بمجرد إصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك، وإنما لابد من الانسجام بين ما تقدمه القوانين وبين ظروف ومقتضيات التطور، هذا التطور الذي يفرض مشاركة جميع الأطراف في خدمة مصالحهم، فالقاعدة الأساسية لنجاح التنمية المحلية المستدامة تكون بالمشاركة، فنجاح تجربة أي دولة في النمو يرجع أساسا إلى اعتمادها على مواردها المحلية وأثمن هذه الموارد هو العنصر البشري.

* إن التنمية المحلية الناجعة تتطلب كفاءة في التخطيط، والحكم بمنهجية علمية إستشرافية على أولويات وجدوى المشروعات والاستثمارات التي تدرج بالخطة، كما تتطلب تكاملا ضروريا فيما بين مستويات الحكم المحلي (البلدية والولاية)، وتكاملا آخر فيما بين القطاعات التي تتولى الدولة مركزيا مسؤوليتها، وكذلك تكاملا في الجهود التي ستبذل من جانب الدولة من ناحية وتلك التي سيقوم بها المجتمع المدني والقطاع الخاص من ناحية أخرى. في إطار نظرة تشاركية كرسها القانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري في مادته 15 [37].

* تهيئة البيئة الملائمة للقطاع الخاص من خلال استرجاع ثقة المستثمرين بتوفير بيئة شفافة وملائمة للعمل تتضمن مؤشر استقرار قوي يسمح بالإقبال الواسع على الاستثمار وتكريس منظومة تشريعية على قدر من المرونة القانونية من أجل تشجيع الخواص على تقديم خدمات ذات جودة بتكلفة أقل في وقت قصير.

* ينبغي العمل على تحويل الجماعات الإقليمية من مجرد هياكل مرافقة للدولة في تطبيق برامج التنمية المحلية إلى دوائر لصنع القرار المحلي، وللمبادرة بمشاريع محلية وجوارية معتمدة على لا مركزية قوية من جهة، وعلى إشراك مختلف طبقات المجتمع والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين في تحضير وتنفيذ البرامج التنموية المحلية مع توفير الوسائل الضرورية الكفيلة بذلك.

الهوامش والمراجع المعتمدة

(1) المادة 01 من القانون رقم 11- 10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 ، المتعلق بالبلدية ،الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011 ،العدد37 .

(2) نفس المصدر و نفس المادة.

(3) المادة 93 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 29 فبراير2012 ،العدد 12.

(4) المادة 94 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية ،المصدر السابق.

(5) المادة 95 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية ،المصدر السابق.

(6) المادة 96 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية ،المصدر السابق.

(7) المادة 4 من القانون رقم 17-02 مؤرخ في 10 يناير سنة 2017 ، يتضمن القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الجريدة الرسمية الصادرة في 11 جانفي 2017 ، العدد 02 .

(8) انظر المواد 147 إلى 148 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية و المواد 153 و 154 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية ، مصدر سابق.

(9) القانون رقم 01-20 مؤرخ في 12 ديسمبر سنة 2001 ، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة الجريدة الرسمية رقم 77 ،المؤرخة في 15 ديسمبر سنة 2001 .

(10) القانون رقم 03-01 المؤرخ في 2003/02/17 المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة ،الجريدة الرسمية عدد 11.

(11) الأستاذة ضريفي نادية عمل في إطار فرقة بحث بعنوان خصوصية عقود إمتياز المرفق العام المحلي– برئاسة الأستادة الدكتورة غوتي سعاد جوان 2012 ص 11.

(12) C.E 16 Juillet 1941, Société Orléanaise des aux, Rec.Leb, p : 138.

(13) C.E 8 Novembre 1963, Compagnie des entrepôts magasins généraux de Paris, Rec.Leb,p :534.

(14) C.E 11 Décembre 1963, Ville de Colomber, AJDA1964, p : 56. -C.E 26 Novembre 1971, SIMA, AJDA1971, chronique D.Labetoalle et P.Cabanes, p :649.

(15) C.A.A Paris 27 avril 2004, Commune de Corbeil Essonnes et Association pro-loisirs, Numéro 00PA00879.

(16) G.Liet-Veaux , Identification de la concession de service public, revue administrative 1968, p : 716.

(17) A.De Laubadère, traité théorique et pratique contrats administratifs, tome 1, Paris, 1956, p : 11.

(18) C.E 30 Juin 1999, SMITOM, Rec.Leb, p: 229.

(19) C.E 15 Avril 1996, A.J.D.A 1996, chronique D.Chauvaux et TX.Girardot, p :729.

(20) انظر المادتين 215 و217 من القانون رقم 11–10 المتعلق بالبلدية.

(21) المادة 211، نفس المصدر.

(22) المادة 176 من القانون رقم 12–07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق.

(23) Micheline Falzon , Les interventions économiques de collectivité locales , 1991, pp.99- 100 :(Intercommunalité et développement économique : progressivement .le niveau intercommunal s' est imposé comme un des niveaux les plus pertinents pour traiter du développement économique .le développement économique constitue aujourd'hui une priorité des structures intercommunales .une étude de l'association des districts et communautés de France (ADCF) menée en 1991 permet d'apprécier les différents modes d'inter ventions).

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

(25) بن عيسى قدور" التعاون بين البلديات بين القانون والممارسة " ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة كلية الحقوق والعلوم السياسية ، بجاية ، المجلد 5 ، عدد01 لسنة 2012م ، ص316-317.

(26) انظر المرسوم 86-266 المؤرخ في 4 نوفمبر1986 المنظم للصندوق المشترك للجماعات المحلية . أنظر أيضا المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه و تنظيمه وسيره ، الجريدة الرسمية عدد 19.

(27) المواد :12، 13 ،166،175،82 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مصدر سابق.

(28) المواد :93،83،75، 133، 134 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

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

(30) المادة 3 من القانون رقم 17-02، يتضمن القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، مصدر سابق.

(31) المادة 25 من القانون رقم 17-02، مصدر سابق.

(32) المادة 26 من القانون رقم 17-02، يتضمن القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ، مصدر سابق.

(33) BENNADJI.Cherif, L'évolution de la réglementation des marchés publics en Algérie, Thèse pour le doctorat d'état université d'Alger, 1991, p 96.

(34) ZOUAIMIA Rachid, "Le régime des investissements étrangères a l'épreuve de la résurgence de l'état dirigiste en Algérie", RASJEP, N°2 , Alger, 2011, P 13.

(35) الجريدة الرسمية عدد 24 المؤرخة في 20 أفريل 2011 .

(36) المادتين 12 و 13 من القانون رقم 16-09 المؤرخ في 3 غشت 2016 المتعلق بترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية المؤرخة في 3 غشت 2016، العدد 46.

(37) الجريدة الرسمية المؤرخة في 07-03-2016، عدد 14.