التمويل الذاتي للجماعات المحلية بالجزائر
بين تسيير تفويض المرفق العام وضمان أداء الخدمات العمومية

د. سالمي محمد دينوري
جامعة حمة لخضر الوادي، الجزائر
Salemi-mohamed.dinouri@univ-eloued.dz

أ. حاقة حنان
جامعة الجزائر 03، الجزائر
hananehaga2015@gmail.com

The Auto-financing of local communities in Algeria
Between the delegate management of the public sector and ensuring the performance of public services

Dr. Salemi Mohamed Dinouri
El Oued University / Algeria

Haga Hanane
Algeria 03 University / Algeria

Received: 2017 Accepted: 2017 Published: 2017

ملخص:

إن الهدف الأساسي من وجود المرفق العام هو تحسين الخدمات لفائدة المرتفق، إذ يعتبر أسلوب تفويض المرفق العام هو مجموع الإجراءات التي بمقتضاها يتم تفويض التدبير لقطاع تكون الدولة هي التي تباشر تدبيره، فيصبح نتيجة لذلك مفوضا بتسييره للخواص سواء كانوا أشخاصا طبيعيين أو معنويين، وما لجوء الدولة إلى أسلوب التفويض إلا رغبة منها في تحسين جودة الخدمات لأن طرق التسيير المعتمدة من قبل الخواص تتميز بالبساطة والسرعة، ستمكن لا محالة من تقديم خدمة عمومية في وقت مناسب وبجودة عالية مما يلبي حاجيات المواطن، إنها مرحلة صعبة تتطلب من المسؤولين المحليين الاعتماد على التمويل الذاتي للبلديات، من خلال خلق استثمارات تساير وخصوصيتها الاقتصادية، باعتباره التوجه الجديد للحكومة.

الكلمات المفتاحية: أسلوب تفويض المرفق العام، التمويل المحلي الذاتي، الخدمة العمومية، ضمان أداء الخدمة العمومية.

رموز (JEL): *H11, G28.*

Abstract:

The main purpose of the general facility is to improve services for the public. The method of delegation of the general facility is the sum of the procedures by which the measure is delegated to a sector that the State is in the process of managing, and as a result is authorized to administer it to the private, whether is natural or legal persons, the state use the method of delegation only in order to improve the quality of services because the methods of management adopted by the private is characterized by simplicity and speed, will inevitably enable the provision of public service in a timely manner and high quality to meet the needs of the citizen, it is a difficult stage requires local officials to rely to self-financing of municipalities, through the creation of investment and economic specificity, as the new direction of the government.

***Key Words**: the method of delegation of the General Facility, local self-financing, public service, guaranteeing the performance of the public service.*

***(JEL) Classification:** H11, G28.*

تمهيد:

تعاني الجماعات المحلية من مشكل عدم تجانس مواردها والأعباء والمهام الموكلة لها، هذا المشكل أفرز أثار عديدة منها: عدم فعالية مهام المرفق العمومي الموكلة للجماعات المحلية، المديونية المتزايدة للجماعات المحلية والناتجة أساسا عن نقص منح الدولة لإنشاء الهياكل الجماعية كالتعليم والصحة، تفاقم أعباء التسيير خاصة الأجور.

بالإضافة إلى الأزمة الاقتصادية الشاملة التي عرفتها البلاد والتي أدت إلى توجه اختيار اقتصادي جديد أعتبر كحل للمشكلة، إن الخيار الاقتصادي الجديد يحمل في روحه بذور تغيير المبادئ الأساسية لتمويل التنمية المحلية، فتصبح هذه المبادئ بحاجة لإعادة صياغة جديدة.

وبالتالي النظام الجديد لتمويل التنمية المحلية يدخل في إطار عملية تغيير تتميز خاصة بالحرية الاقتصادية، انسحاب الدولة وتوسيع مجال تدخل المبادرات المحلية سواء عمومية أو خاصة.

أمام هذا التغير، يمكن طرح الإشكالية التالية:

ما مدى مساهمة أسلوب تفويض المرفق العام في دعم مبدأ التمويل الذاتي وضمان أداء الخدمات العمومية؟

أولا: التمويل الذاتي المحلي

الاعتماد على التمويل الذاتي المحلي هو التوجه الجديد للحكومة، بعد اعلانها ايقاف دعم المؤسسات والجماعات المحلية فيما يتعلق بالمشاريع منعدمة المردودية، والتحول إلى منح البلديات قروضا من دون فوائد، من خلال صندوق التضامن مع الجماعات المحلية، بهدف الاستثمار في مشاريع ذات مردودية تمكن البلديات من إرجاع القروض التي استفادت منها في بضع سنوات.

إنها مرحلة صعبة تتطلب من المسؤولين المحليين الاعتماد على التمويل الذاتي للبلديات، من خلال خلق استثمارات تتساير وخصوصياتها الاقتصادية قادرة على خلق الثروة لفائدة خزينتها والحرص على تفعيل عمليات التحصيل الاجباري للضريبة، لكن هل يمكن تجسيد كل ذلك مع وجود مسؤولين محليين لم يستطيعوا تسيير بلديات زمن البحبوحة المالية والدعم الحكومي المطلق.

1. مفهوم التمويل المحلي الذاتي

بصدد التوجه نحو التمويل الذاتي للبلديات، والذي يعتبر مسار رئيسي لمالية الجماعات المحلية، ذلك من أجل الاستغناء تدريجيا عن الدولة في الاعتماد على مواردها الخاصة دون اللجوء إلى الاعانات والقروض والهبات والوصايا، والاعتماد على توفير موارد جديدة في مجالات تخصصها وصلاحيتها، وذلك من خلال:

- تفعيل الموارد المحلية المنصوص عليها في القوانين" الجباية المحلية"، ضرائب ورسوم محلية، بإعادة جدولة الضريبة، توعية الأفراد من خلال تحصيل المورد الجبائي الذي يعود بالمنفعة العامة للمجتمع، كذلك تخفيض بعض الضرائب التي تكون أعباء على المكلفين بدفعها.

- القيام بتأجير العقارات" المحلات التجارية ... إلخ" والبحث على الطرق الأمثل لتسييرها.

- فالتمويل الذاتي يعتمد على قدرة الجماعات المحلية في تحصيل مداخيل ممتلكاتها الناتجة عن الايجار للمحلات التجارية، والرسوم الخاصة بالسكن، وحظائر السيارات، والابتعاد عن الإعانات والهبات والوصايا الأجنبية.

2. اختلالات جهاز تمويل التنمية المحلية

يمكن تحديد جوانب الاختلال في جهاز التمويل المحلي بالجزائر فيما يلي:[1]

✓ **الاختلال الحاصل بين حجم مصادر التمويل المحلية الذاتية والخارجية**

يظهر هذا الاختلال من خلال الدور الكبير الذي تلعبه الجباية المحلية باعتبارها مصدرا تمويليا يحقق أكبر قدر ممكن من الاستقلالية، فهي تمثل أكثر من 90% من حجم مصادر التمويل الذاتي ومن 50% إلى 60% في أغلب الأحيان من حجم التمويل المحلي الإجمالي، تقابلها من جهة التمويل المحلي الخارجي، الاعانات بنسبة تبلغ من 30%إلى 40%، وهذه النسب حتى وإن كانت تمثل تمويلا إلا أنها تعبر عن العجز الذي تعرفه الجماعات المحلية، فالإعانات الحكومية بقدر ما تحقق التوازن بين مصادر التمويل المحلية الذاتية والخارجية، بقدر ما عمقت الاختلال الحاصل أصلا بينهما، في حين أن مصادر التمويل الذاتي تجعلها أكثر استقرارا.

✓ **الاختلال الحاصل بين عناصر كل نوع من مصادر التمويل" خارجي كان ذاتي"**

تتكون المصادر الذاتية من الإيرادات الجبائية وغير الجبائية، إلا أن الأولى تمثل نسبة تفوق 90%، في حين أن الثانية لا تمثل سوى 10% وذلك لعدة اعتبارات من أهمها الإصلاحات التي عرفتها إجراءات التنازل وكراء الأملاك العقارية العمومية تجارية كانت أم فلاحية، ناهيك عن الثغرات والفجوات التي تركت للكثير من مستأجري هذه الأملاك مجالا للاحتيال والتلاعب بمستحقات الجماعات المحلية في غياب صرامة من هذه الأخيرة على تطبيق الإجراءات القانونية اللازمة لتحصيل مستحقاتها، مما يفسر النسب الضئيلة للموارد المالية التي ستأتي من الأملاك العقارية للجماعات المحلية، في الوقت الذي تمثل فيه أحد عناصر التمويل الذاتي، وهو ما جعل الجباية المحلية تمثل القسط الأكبر من هذا التمويل، مما يشكل اختلالا واضحا بين عناصر التمويل الذاتي، ونفس الشيء يقال عن مصادر التمويل الخارجي، ففي ظل غياب الإجراءات والنظم القانونية الكفيلة بتحريك آليات التمويل عن طريق الاقتراض المصرفي، وكذا الشركات المحلية. ومن هنا يظهر الاختلال بين العنصرين، وهو ما عزز روح الإتكالية لدى الجماعات المحلية، ودفعها إلى تهميش العمل على تعزيز تمويلها من العناصر الأخرى، دون أن نتناسى غياب النظم التشريعية التي تكفل وتتبع لها القيام بإجراءات التمويل هذه عن طريق خطوات وإجراءات سهلة وبسيطة.

✓ **الاختلال الحاصل بين مكونات العنصر بحد ذاته**

إن الإجراءات الجبائية المحلية في تزايد مستمر من نسبة إلى أخرى، فهي ترتفع بشكل محسوس، وهذا التغير يمكن إرجاعه إلى الإصلاحات التي عرفها النظام الجبائي الجزائري.

كما أن تقسيم الضرائب إلى مباشرة (الرسم على النشاط المهني، الرسم العقاري ورسم التطهير) وغير مباشرة (الرسم على القيمة المضافة) يظهر أن الضرائب المباشرة تمثل أكبر حصة في هيكل الجباية المحلية، في حين أن الضرائب غير المباشرة تشكل نصيب جد متواضع، وهذا دليل على ضعف حصيلة الجباية المحلية نتيجة لأن الضرائب المباشرة معروف عنها في الجزائر التهرب الكبير لأنها تعتمد في تحصيلها على طريقتين: إما التصريح المباشر الحقيقي، أو التقدير الجزافي، وكلاهما يعرف نقائص كبيرة، أما الضرائب غير المباشرة فهي ذات مردودية عالية نظرا لأنها تقع على موارد استهلاكية وتقتطع في الغالب من المنبع، وهذا ما يحدث اختلال في جهاز التمويل المحلي.

3. تزايد الاتجاه إلى الاعتماد الذاتي في تمويل التنمية المحلية

تقوم الجماعات المحلية بتقديم العديد من الخدمات الهامة وإنجاز المشاريع والتي تتطلب الكثير من الأموال، كما أن تلك المشاريع والخدمات بحاجة لكفاءات بشرية مدربة ومؤهلة تعمل على تحقيقها، ومن أجل جذبها وتحفيزها على العمل لابد من توفير موارد مالية كافية.

إن توفير الأموال يعتمد على العمل بشكل جاد لتطوير الموارد الذاتية المتاحة والبحث عن موارد من مصادر خارجية سواء كانت إعانات حكومية أو قروض بشرط ألا تمس بمبدأ استقلالية الجماعات المحلية.

ولا شك أن نجاح الإدارة المالية المحلية في الحصول على أكبر منفعة من إستخدام الموارد المالية الذاتية المتاحة يؤدي إلى تدعيم كيان نظام الجماعات المحلية، ولذلك فإن نجاح الإدارة المالية المحلية في أداء دورها في تعبئة المزيد من الموارد الذاتية والتقليل من حجم الإعانات التي تأتي من الحكومة المركزية يدفع المواطنين المحليين إلى المزيد من المساهمة في تمويل احتياجاتهم إما بالاشتراك الاختياري من جانبهم في تكاليف المشروعات المحلية او بمزيد من الحرص على سداد ديونهم الواجبة دون أدنى محاولة للتهرب أو التراضي في سدادها، الأمر الذي يساعد على تدعيم كيان الجماعات المحلية.

ولعل هذا التحليل يشير إلى تدعيم نظام الجماعات المحلية وازدياد قدرتها على القيام بمهامها إنما يعتمد على قدر الموارد المالية الذاتية المتاحة لها، ومن هذا المنطلق يمكن استنتاج أن التنمية المحلية، تحتاج إلى المزيد من الموارد المالية الذاتية، لتقليل الاعتماد المتزايد على الاعانات من الحكومة المركزية وتأكيد الاستقلال المحلي هذا من جانب، ومن جانب آخر الإسراع بمعدلات التنمية المحلية، ذلك أن الحكومات المركزية في اتجاهها إلى تقليل الاعانات الحكومية المركزية، يمكن أن تبطئ من معدلات التنمية المحلية المطلوبة وإذ رغبت الجماعات المحلية في عدم إبطاء عملية التنمية المحلية فإنها في هذه الحالة مطالبة بتعبئة المزيد من الموارد المالية الذاتية بكل الوسائل الممكنة في هذا المجال.

والخلاصة أن كل العوامل السابقة تشير هي وغيرها إلى حاجة التنمية المحلية إلى الموارد المالية بشكل مستمر ومتزايد ومتجدد ولابد من البحث عن أفضل السبل لتعبئة تلك الموارد للوصول إلى هيكل التمويل المحلي الأمثل الذي يحقق أهداف التنمية المحلية.

ولتوفير هذا التمويل بشكل مستمر، يتوقف على استمرارية نشاط المرفق العام وقيامه بالخدمات المنوطة به، لأنه يعد من الآليات القانونية الذي يضمن أداء الخدمة وتواترها وانتظامها وعدم انقطاعها، فالمرافق العامة تؤدي دورا كبيرا داخل المجتمع أيا كان موضوع نشاطها، وهذا

يفرض أن تقدم خدماتها للجمهور بشكل مستمر ومتواصل، ولإحداث ذلك يجب البحث على شراكة بين القطاع العام والخاص يتسم بالمرونة والوضوح ويأخذ بعين الاعتبار مصالح المنتفعين والشركاء الخواص.

ثانيا: إدارة وتسيير المرافق العامة

تختلف طرق المرافق العامة تبعا لاختلاف وتنوع المرافق وطبيعة النشاط الذي تؤديه، وفي اختيار طريقة إدارة مرفق من المرافق العامة فإن السلطة المختصة تأخذ باعتبارات مختلفة ومتعددة: سياسية واجتماعية واقتصادية ...إلخ، حيث يعتبر التدبير المفوض من الأساليب الحديثة لتسيير المرافق العمومية.

1. المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة المحلية

يقوم تسيير كل المرافق العمومية المحلية على المبادئ والقواعد التالية:

- المساواة بين مستعمليها والمتعاقدين معها؛
- استمرارية الخدمات؛
- التأقلم مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية؛
- الشفافية؛
- الحياد؛
- النزاهة؛
- النجاعة والمحافظة على المال العام؛
- الحوكمة المفتوحة.

تضمن الجماعات المحلية النفاذ إلى المعلومات الخاصة بتسيير المرافق العامة حسب التشريع الجاري به العمل، كما تحرص على نشر كل الوثائق المتعلقة بتسيير المرافق العامة، طالما لا يتعارض ذلك مع مقتضيات الأمن العام والمعطيات الشخصية أو الحقوق الاقتصادية التي يحميها القانون، تعد مجالس الجماعات المحلية تقارير دورية عن سير المرافق العامة للجماعة وتنشر التقارير بالموقع الالكتروني المخصص للجماعة المعنية. تلتزم الجماعات المحلية بضوابط الشفافية والمساواة عند تعمدها مباشرة بتصريف المرفق العام وكذلك في إجراءات إسناد المرافق العامة وفي تنفيذها ومراقبتها، ويلزم الأشخاص المكلفون بإدارة مرفق عام باحترام ضوابط الشفافية والحياد والمساواة في تعاملهم مع مستعملي المرفق.

تعمل الجماعة المحلية على تفعيل آليات الديمقراطية التشاركية في اختيار طرق تسيير المرافق العامة مباشرة أو عن طريق التفويض، ويخضع اختيار طرق تسيير المرافق العامة من قبل مجالس الجماعات المحلية إلى موازنة لاختيار الطريقة الأفضل بالنظر إلى معايير النجاعة والجودة وبالنظر لإمكانيات الجماعة المحلية ذاتها، ولمجلس الجماعة الاستشارة بخبرة من يراهم في تقدير الطريقة الأفضل لتسيير المرفق العام واختيارها.

2. أسلوب التدبير المفوض:[2]

يعرفه بعض أساتذة القانون الإداري بأنه عقد إداري تعهد باستغلال وتدبير المرفق العام والصناعي والتجاري المحلي لمدة محددة ستنتهي بانتهاء وانقضاء مدة العقد. [3]

وقد عرفه الأستاذ عبد الله حداد: بأنه طريقة جديدة من بين الطرق المعتمدة لتسيير المرافق العامة، تشابه مع عقد الامتياز، وتختلف عنه لأن المدة الزمنية لعقد الامتياز تكون أطول، كما أن الملتزم يتعهد بتوفير الأموال والمستخدمين بينما التدبير المفوض تبقى التجهيزات في ملكية الادارة، كما يحتفظ المفوض له بالمستخدمين مع مراعاة حقوقهم.[4]

- **طرق إنشاء التدبير المفوض**

حدد المشرع المغربي من خلال القانون 05-54 المتعلق بالتدبير المفوض طرق إنشاء هذا النوع من العقود بحسب ما إذا كانت فرضيات إبرام العقد تدخل في الظروف العادية أم استثنائية ففي الحالات العادية لإبرام العقد إلا بدعوة المنافسة، وتقوم الدعوة هذه على أساس مساواة المترشحين والاعتماد على معايير موضوعية في الاختيار، شفافية العمليات وعدم التحيز في اتخاذ القرارات كما يجب تحديد أشكال وكيفيات إعداد وثائق الدعوة للمنافسة بشكل مسبق من السلطة الحكومية المختصة بالنسبة لعقود الجماعات المحلية.

- **انهاء التدبير المفوض**

فيما يخص انهاء التدبير المفوض فتتم إما بطريقة طبيعية بعد انتهاء العقد لنهاية مدته 30 سنة وقد يتم اللجوء إلى انهاء العقد بطريقة استثنائية: فسخ العقد لأسباب قاهرة وفسخ العقد من طرف المفوض لارتكاب المفوض إليه لخطأ بالغ الحساسية، إلا أن انتهاء عقد التدبير لا يعني توقف خدمات المرفق بل يتميز إما عن طريق نشر السلطة المفوضة أو عن طريق الخواص بموجب إبرام عقد إداري جديد.

3. طرق التصرف في المرافق العامة وعقود الجماعات المحلية

يمكن للجماعة المحلية تسيير مرافقها بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة، وتبرم الجماعات المحلية عقودا تكلف بمقتضاها ذوات أو خاصة بتسيير مرافق عامة أو لتحقيق طلب عمومي.

- **في الاستغلال المباشر**

تسير الجماعات المحلية مبدئيا المرافق العامة الإدارية عن طريق الاستغلال المباشر، ويمكن للجماعة المحلية استغلال المرافق في شكل وكالة، يتم استغلال المرافق العامة وفق قواعد النجاعة والجودة والمحافظة على المال العمومي، ولمجلس الجماعة المحلية أن يقرر استغلال بعض المرافق العامة المحلية المستغلة في شكل وكالة اقتصادية.

- **في التسيير التعاقدي**

– **في اللزمة:** اللزمة على معنى هذا القانون هي العقد الذي تفوض بمقتضاه الجماعة المحلية بوصفها شخصا عموميا، يسمى مانح اللزمة، لمدة محددة إلى شخص عمومي أو خاص يسمى صاحب اللزمة، التصرف في مرفق عمومي أو استعمال أملاك أو معدات أو تجهيزات أو استخلاص معاليم راجعة للجماعة المحلية بمقابل يستخلص لفائدته من المستعملين حسب الشروط التي يضبطها عقد اللزمة.

– **في عقود تفويض المرافق العامة**

للجماعات المحلية بمداولة من مجالسها، أن تقرر استغلال مرافق عامة بواسطة عقود " تفويض مرافق عامة محلية"، تمكن بمقتضاها جماعة محلية بصفتها مانحة التفويض شخصا عموميا أو خاصا بصفة صاحب التفويض، التصرف في مرفق عمومي يعود لها بالنظر على أن يكون المقابل المالي مرتبطا بالأساس بنتائج التصرف في المرفق العام موضوع التفويض وأن يتحمل صاحب التفويض المخاطر المالية للنشاط المرفقي، يمكن أن يتضمن عقد تفويض المرفق العام الزام صاحب التفويض بإحداث منشآت أو باقتناء أملاك أو تجهيزات ضرورية لسير المرفق تنص مداولة الجماعة المحلية على نوعية الخدمات المرفقية التي يقترح تفويضها وخاصياتها الفنية.

للجماعات المحلية الاستعانة بمكاتب أو مؤسسات متخصصة للتفاوض وإعداد مشاريع عقود تفويض مرافقها العامة، تبرم عقود تفويض المرافق العامة لمدة محددة، مع الأخذ بعين الاعتبار طبيعة الخدمات المرفقية المطلوب إسداؤها من قبل صاحب التفويض.

يحتفظ مانح التفويض، بصيغة دائمة في ممارسة سلطة عامة للمراقبة الاقتصادية والفنية والمالية المرتبطة بالالتزامات المترتبة عن العقد وكذلك بحقه في تعديل بنود العقد وفقا لمتطلبات المرفق العام مع ضمان حقه في المعادلة المالية، ويمكنه لهذا الغرض الاستعانة بخبراء والأعوان يختارهم ويعلم بهم صاحب التفويض، يجب ألا يترتب عن سلطة المراقبة تعطيل للسير العادي للمرفق موضوع التفويض.

على صاحب التفويض، أثناء تنفيذ عقد التفويض وحتى نهايته، أن يحافظ على البناءات والمنشآت والتجهيزات الضرورية لإنجاز موضوع العقد وتسييره وأن يعمل على ضمان المساواة في المعاملة والاستمرارية في تقديم الخدمات.

– **في عقود الشراكة**

للجماعات المحلية أن تستغل مرافق ومنشآت عمومية عن طريق عقود شراكة طبقا للتشريع الجاري به العمل، كما يحدد عقد الشراكة التزامات الطرفين، يمكن أن توكل الجماعة المتعاقدة لشريكها، وفقا لما يبينه عقد الشراكة، استخلاص المعاليم التي يتحصلها المنتفع بالخدمات المرفقية والراجعة للجماعة المحلية المعنية، على أن يكون هذا الاستخلاص باسم تلك الجماعة ولصالحها وتحت مراقبتها.

ينطبق التشريع الجاري به العمل المتعلق بعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص على الجماعات المحلية ما لم يتعارض مع مبدأ التدبير الحر، وللجماعات المحلية استشارة الهيئات والمصالح المختصة لدى السلطة المركزية، للجماعات المحلية اقتصار آجال الدعوى للمنافسة دون النيل من مبادئ الشفافية والمنافسة والمساواة والمحافظة على المال العام.

هذا التوجه الجديد يفرض على الجماعات المحلية المحافظة على أداء دورها الخدماتي والتنموي، والاعتماد على التمويل الذاتي للبلديات يقوم على خلق استثمارات ذات مردودية دون الحاجة على مساعدة الدولة كهدف استشرافي فعال.

ثالثا: دور الادارة المحلية في تحقيق التمويل الذاتي وضمان أداء الخدمة العمومية من خلال التوجه الجديد لتفويض المرفق العام

تعتبر الخدمة العمومية أداة المرفق العام التي يستعملها بغية تحقيق هدفه المتمثل في إشباع الحاجات العامة وتحقيق المنفعة العامة للجمهور، ويقوم المرفق العام على جملة من المبادئ التي تضمن عدم انحرافه عن الهدف المنشود من ورائه (مبدأ المساواة، مبدأ الاستمرارية، مبدأ التكيف أو القابلية للتغيير).

1. مفهوم تحسين الخدمة العمومية

نجد فكرة تحسين الخدمة العمومية أساسها القانوني في أحكام قانون البلدية 11-10 ضمن نص المادة 3 منه، إذ نصت في فقرتها الثانية على أن البلدية تساهم مع الدولة في الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه، فضلا عن مساهمتها في إدارة وتهيئة الإقليم، وهو الأمر الذي يتأتى من خلال سهرها على التحسين الدائم لنوعية خدماتها المقدمة للجمهور.[5]

2. دور تحسين الخدمة العمومية في تنمية الإدارة العمومية

تعتبر عملية التنمية الإدارية عملية تغيير لأنماط وضوابط سلوكية للجهاز الإداري كما ونوعا، وفي كافة المجالات دون تحديد أو حصر لتتناسب مع التغيير الكمي والنوعي للسلع والخدمات المطلوب توزيعها على المجتمع.[6]

وبتحليل عناصر هذه التعريف نجد أن التنمية الإدارية تحوي كافة العمليات التي ينبغي القيام بها باستمرار بغية تطوير الجهاز الإداري للدولة بشكل عام والإدارة المحلية على وجه الخصوص ورفع مستوى قدرة هذه الأخيرة لتحقيق الأهداف السياسية والاجتماعية والثقافية.

إذ أن اهتمام الإدارة المحلية بتحسين نوعية خدماتها العمومية كفيل بتحقيق التنمية الإدارية على مستواها، والتي تعد في حد ذاتها إسهاما في تحقيق متطلبات التنمية بمختلف مفاهيمها، وتحسين الخدمة العمومية في الإدارة المحلية يهدف إلى تحقيق الكفاءة الإدارية والفعالية في مختلف خدماتها المقدمة والمنتفع بها للمواطنين.

3. التدبير المفوض الأسلوب الأنجع في تحسين أداء الجماعات المحلية وتجديد نظام تمويل التنمية المحلية

إن توسع المرافق العامة ولجوء الجماعات المحلية لطرق جديدة لتسيير المرفق العام وتفويضه للقطاع الخاص وظهور مفاهيم تسييرية جديدة في القطاع العام مثل المردودية التي أصبحت هدف القطاع العام والخاص بعد ما كانت حكرا على هذا الأخير، وإن كانت لا تطرح إشكالا بالنسبة للقطاع الخاص لأنها الهدف من وجوده وهي الهدف الرئيسي والوحيد المحرك له في ظل البحث عن الربح والمردودية المالية البحتة، إلا أن دخول هذا المصطلح للقطاع العام أحدث ثورة في الطرق التسييرية وكذا تكيف هذا الهدف المستحدث مع الهدف الأصيل للمرفق العام والمتمثل في ضمان المصلحة العامة، وهنا ظهر الإشكال الكبير والجدل الأكبر في كيفية التوفيق بين هذين الهدفين والذي من الناحية النظرية لا يمكن الجمع بينهما.[7]

وفي نفس الوقت فهي مرحلة صعبة تتطلب من المسؤولين المحليين الاعتماد على التمويل الذاتي للبلديات، من خلال تفعيل عمليات التحصيل الجبائي الاجباري، قادرة على خلق الثروة لفائدة خزينته، والهدف من وجود المرفق العام هو تحسين الخدمات، ولضمان أداء الخدمات العمومية، هناك توجه بديل للحكومة في إطار النموذج الاقتصادي الجديد المبني على تفويضات المرفق العام يتم بمقتضاه تفويض شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخواص سواء كانوا شخص أو أشخاصا ذاتيين أو معنويين، مرفق عام يتولى مسؤوليته بموجب عقد لمدة محددة.

وهكذا فكل إصلاح أو تغيير في أشكال تدبير المرافق العامة لا يجب أن تمس بأي شكل من الأشكال المرتفق ومصالحه، وما لجوء الدولة إلى التدبير المفوض إلا رغبة منها في تحسين جودة الخدمات لأن طرق التسيير المعتمدة من قبل الخواص تتميز بالبساطة وسرعة، ستتمكن لا محالة من تقديم خدمة عمومية في وقت مناسب وبجودة عالية مما يلبي حاجيات المواطن، وسيتم الحرص على أداء هذه الخدمة باحترام كل المعايير العالمية للجودة.

رابعا: مستقبل الجماعات المحلية بين الواقع الحالي وممارسات تفويض المرفق العام لتحقيق التمويل الذاتي المحلي وتعزيز الخدمة العمومية (نظرة استشرافية خلال السنوات 2018/2019/2020)

يعتبر التوجه نحو طريقة تفويض المرفق العام معالجة لوضعية الإدارة المحلية عن طريق الشراكة والمشاركة بين شركاء التنمية (أصحاب المصالح) وهم: السلطات المحلية (بإيجاد التوازن بين التوجهات العامة للحكومات المركزية والحرص على تلبية الاحتياجات الخاصة لدى المجموعات المحلية)+ المنظمات غير الحكومية أو المجتمع المدني (التي تمثل قنوات مشاركة المجتمع في الأنشطة الإقتصادية والاجتماعية وتنظيمه لنفسه في شكل جماعات أكثر قوة للتأثير على السياسات العامة والوصول إلى أحسن انتفاع من الموارد العامة)+ القطاع الخاص (وذلك عن طريق اتفاقيات التعاون والشراكة أو الشركات الاقتصاد المختلط، التسيير المفوض أو عقود الامتياز مع المحافظة على ملكية المرفق العام، وخير نموذج في هذا المجال نجد مشروعات البناء والتشغيل والتحويل B.O.T).

إلا أن التطبيق والوصول إلى هذه النتيجة لا بد من تأمين مجموعة من العوامل التي تمثل الدعامة الأساسية لذلك، ومنها نجد:

- إجراء إصلاح ضريبي محلي: فبالرغم من التعديلات التي عرفها النظام الضريبي من أجل الرفع من المورد المحلي الذاتي، تمثلت أبرزها في إنشاء عدة ضرائب لكي تستفيد البلديات من ناتجها مثل: الضرائب على الأملاك....إلخ، إلا أنه لا يزال يعتريه العديد من النقائص ...، مثل الضريبة البيئية التي يعتبر من الضروري توسيع مجال تطبيقها والتي ما زالت في أوائل خطواتها.
- مجال التهرب الضريبي.
- الاهتمام بالعنصر البشري والرفع من مستوى التأطير: من أجل ضمان نجاح التسيير المحلي لابد من توفير رصيد بشري يضمن نجاح الإصلاحات والجهود المبذولة نحو تفويض تسيير المرفق العام، وذلك بإلمامه بكل القوانين والأنظمة والإجراءات الضرورية التي تسمح له بحسن إدراك الاختيارات الاستراتيجية التي يتخذها.

- عقلنة الإنفاق: أي ضرورة التحكم في الإنفاق المحلي وتوجيه التمويل الذاتي لترقية الممتلكات المدرة للمداخيل وترقية الاستثمار المنتج بالاعتماد على المؤهلات التنموية المحلية لجعلها مناطق "جذب اقتصادي".
- التخفيف من الوصاية والانتقال إلى التدبير المبني على النتائج: حيث أنه ورغم ثقل الوصاية على الممارسات المحلية، إلا أنه لا يمكن إلغاء هذه الرقابة على اعتبار أن الاختلالات سوف تزداد أكثر عن إلغاؤها وبالتالي ضرورة البحث عن بدائل أخرى من أجل عقلنة القرار المالي المحلي.

رغم تبني الجزائر تجربة مبدأ " حرية التسيير الإداري، حرية التسيير المالي" من خلال " مشروع تحديث الميزانية العامة MBS" للتخلص من عيوب النظام القائم، واللذان يعبران عن توجه ليبرالي في الإدارة الحديثة ويتطابقان مع المسؤوليات الاقتصادية والاجتماعية الجديدة والمناطة بالجماعات المحلية، وبهذا الشكل يتم الانطلاق بتحديد الغايات والأهداف الاستراتيجية المحددة بوضوح وتعبئة كافة الموارد المختلفة لتنفيذ الأنشطة تنفيذا فعليا مع متابعة وتقييم النتائج محليا وماديا (أي المساءلة على أساس النتائج على المستوى المحلي).

وتعتبر أشكال التفويض للمرفق العام حسب مستوى التفويض، والخطر الذي يتحمله المفوض له ورقابة السلطة المفوضة، (شكل الامتياز أو الايجار أو الوكالة المحفزة أو التسيير)[8] توجه جديد لتسيير المرفق العام للجماعات المحلية من طرف الخواص، يجعل الإدارة المحلية تقع في تحقيق التوازن بين ضمان أداء الخدمة العمومية للمواطنين وتعزيز توفير التمويل الذاتي حيث أن هذا التوجه يتسم بالسرعة في تحقيق أهداف الجماعات المحلية وهو الحل الأنسب لمواجهة الفساد الإداري والمالي داخل الإدارة المحلية، بالتالي يعتبر هذا الأسلوب لتسيير المرافق العمومية عن طريق أشكال التفويض ملائم لوضعية الجماعات المحلية في حالة مواجهة العوامل السابق ذكرها، وبالتالي تحسين الوضعية الحالية والمستقبلية للجماعات المحلية عن طريق هذا التوجه الجديد، في ظل تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

الخلاصة:

إن ممارسة الأدوار والمهام المسندة للبلدية بشقيها: الخدماتي والانمائي يتطلب وجود جهاز إداري ذو كفاءة وخبرة، يعتمد على تقنيات وأساليب حديثة في الاتصال وتقديم الخدمات، وقادر على التخطيط والاستشراف، هذا إضافة إلى ضرورة تمتع المجلس المنتخب بالسلطات والصلاحيات التي تمكنه من التواصل المباشر مع المواطنين، وربط علاقات متينة مع تنظيمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، والتعاون مع البلديات المجاورة لتنفيذ المشاريع وتجاوز العجز المالي وتنمية الاستثمارات المحلية.

وعموما يمكن التوصل إلى النتائج المناسبة لإنجاح طريقة التفويض للمرفق العام وضمان استفادة قصوى للمرافق العامة على النحو التالي:

- يجب أن يكون النظام القانوني للتدبير المفوض واضحا وبسيطا، بتحديد هدف التدبير المفوض عن طريق توسيع المزايا ومحاولة تقليص الجوانب السلبية، وبذلك سيتم تعزيز التشارك بين العام والخاص من أجل تحقيق المشاريع الكبرى.
- على السلطة في حال التفويض ألا تتخلى عن جميع سلطاتها خاصة فيما يتعلق بمراقبة التزامات المفوض إليه والتأكد من مراعاته للصالح العام.

- بما أن الشريك الخاص مكلف بإدارة مرفق عمومي، وليس فقط المساهمة في إنجازه فيجب على الدولة أن تتأكد من الاستعمال الأفضل للموارد لا فحسب، ولكن أيضا من إرضاء الطرف العام على المدى الطويل، أي الجمهور، إذ ان الشريك الذي يتولى مسؤولية تنفيذ المصلحة العمومية فينبغي عليه احترام المقتضيات الخاصة لهذه المصلحة، فيما يتعلق مثلا: بالجودة، الاستمرارية، المساواة بين المستعملين، وقابلية التكيف مع تطور الحاجيات.
- إن صياغة إطار قانوني وشرعي ملائم، يتطلب الأخذ في الاعتبار كل المقاييس والمعايير والتي تهتم أساسا بتطور مردودية المرافق العامة، وإنجاز الخدمة في أحسن الظروف ووفق أفضل مقاييس الجودة.
- يمكن القول أن هناك اتجاها نحو إعطاء المنتفع دورا إيجابيا وفاعلا في علاقته بالمرافق العمومية المحلية، وفي هذا البيان توجد العديد من المؤشرات الهامة، كالحديث عن ضرورة إدماج المجتمع المدني في عملية التنمية، عن مفهوم جديد للسلطة، انتشار ثقافة التواصل والمشاركة، قيم حقوق الانسان، ثقافة التوافق والشفافية، إن وجود هاته المؤشرات يمكن أن يقود نحو تعزيز وضعية المنتفع إزاء المرافق العمومية المحلية، ولهذا فإن أهم الأسباب الداعية إلى التفويض تكمن في الرغبة في تحسين هذه الوضعية ولأن تفويض تسيير المرفق العام غالبا ما يتم إلى الخواص فإنه يؤدي بذلك إلى الرفع من قيمتها.
- يعتبر التوجه الجديد في الاعتماد على التمويل الذاتي، وإتباع الأسلوب الحديث لتسيير المرفق العام للجماعات المحلية مرحلة صعبة في هذا الوقت من قبل المسؤولين المحليين الذين لم يستطيعوا تسيير البلديات في زمن البحبوحة المالية والدعم الحكومي المطلق ولكنه يعتبر كبديل في إطار النموذج الجديد من خلال تفويضات المرفق العام الذي يمكن أن يحقق التوافق بين تسيير المرفق العام وضمان أداء الخدمة العمومية للجماعات المحلية من خلال طرق التسيير المعتمدة من قبل الخواص.

- وعلى ضوء هذه النتائج، أدرجنا مجموعة من التوصيات التي يمكن أن تساهم في تحقيق التوافق بين تحقيق التمويل الذاتي للجماعات المحلية وضمان أداء الخدمة العمومية من خلال تفويضات المرفق العام كما يلي:

- ضمان مبادئ الجماعات المحلية القائمة على ضمان الخدمات العمومية للمنتفعين، بالموازاة مع تفويض المرفق العام.
- على الجماعات المحلية الحرص على التوجه نحو التمويل الذاتي، كأسلوب يمنحها الاستقلالية عن الدولة، ولا يتأتى ذلك إلا عن طريق تفويض المرفق العام للخواص كأسلوب حديث للتسيير يتسم بالبساطة وسرعة تقديم الخدمة العمومية في الوقت المناسب.

المراجع والاحالات:

[1] خنفري خيضر، **تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق**، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الإقتصادية " فرع التحليل الإقتصادي"، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2011/2010، ص ص : 136- 138.

[2] مصطلح أسلوب التدبير المفوض ذكر من طرف الباحثين في المغرب والذي نعني به أسلوب تفويض المرفق العام، لأنه تعدد مفهوم هذا المصطلح لدى العديد من الباحثين، والذي يعتبر طريقة حديثة لإبرام عقود التفويض لتسيير المرافق العمومية.

[3] محمد يحيا، **المغرب الاداري**، المغرب، 2002، ص :350

[4] عبد الله الحداد، **الوجيز في قانون المرافق العامة الكبرى**، منشورات عكاظ، 2001، ص: 152.

[5] القانون رقم: 11-10 المؤرخ في 2011/06/22، يتعلق بالبلدية، ج ر ع 37 المؤرخة في 2011/07/03، ص: 4.

[6] أنظر: رفيق بن مرسلي، **الأساليب الحديثة للتنمية الادارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق**، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري (تيزو وزو)، الجزائر، ديسمبر 2011، ص:24.

[7] ضريفي نادية، **المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية(حالة عقود الامتياز)**، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في الحقوق، قسم القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر" بن يوسف بن خده"، 2012/2011، ص :09.

[8] المرسوم الرئاسي رقم:15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام لا سيما المواد 207 إلى 210 منه.