

نحو خلق مصادر جديدة للتمويل في الجزائر والدور المنتظر للإدارة المحلية في إطار الشراكة

نحو خلق مصادر جديدة للتمويل في الجزائر والدور المنتظر للإدارة المحلية في إطار الشراكة

الدكتور : غويني العربي

جامعة الجزائر 3

المقدمة :

عرفت المجتمعات البشرية منذ نشأتها صورة من صور الحكم، فهي تحتاج إلى إقرار النظام بين أفرادها، وحفظ الأمن، والدفاع عنها من الاعتداءات الخارجية، وتلبية احتياجاتها الأساسية من طعام وشراب، ولتحقيق هذه الاحتياجات فإنها تعهد بمسئولياتها إلى بعض أفرادها، وتطورت أشكال الحكم مع تطور المجتمعات نفسها من القبيلة إلى القرية إلى المدينة، فشيخ القبيلة يدير شؤون قبيلته بمعاونة كبار رجالها من أهل الرأي والحكمة، ويدير الحاكم شؤون القرية أو المدينة ويساعده غالباً مجلس مؤلف من سكانها، لذا فإنه يمكن القول أن السلطات المحلية أسبق في نشأتها من فكرة الدولة، بمدلولها الحديث، تبدلت صورة السلطة المحلية في العصر الحديث بعد أن انضوت المجتمعات تحت سلطة الدولة الوطنية الواحدة، حيث أصبحت سلطة شيخ القبيلة رمزية ومعنوية، وأصبح حاكم القرية أو المدينة هو الممثل للسلطة المركزية وذلك في معظم الأنظمة المحلية في بلدان العالم .

إن الدارس لمفهوم الإدارة المحلية عبر التاريخ يجده قد تشكل في الدول العريقة، مثل بريطانيا حيث ارتبط هذا المفهوم بنظام اللامركزية، فكانت الإدارة المحلية أو الحكم المحلي تجسيد للامركزية وبالتالي الوصول إلى الاستقلالية عن الحكومة المركزية .

لقد انطلقت فكرة الإدارة المحلية أو الحكم المحلي من العهود الاستعمارية، عندما زاد عدد المستعمرات البريطانية، فكان البريطانيون بمجرد أن ينشئوا مستعمرات خارج بلادهم يبادرون بخلق مؤسسات على غرار ذلك النموذج المعمول به في بريطانيا، وكانت هذه هي نقطة تشكل فكرة إنشاء الإدارة المحلية أو الحكم المحلي، وهي التي تعد الأرضية لأولى لبذور نمو الديمقراطية في (المستعمرات) القديمة .

لقد مرت الجزائر كبقية الدول العربية المصدرة للنفط بأزمات عديدة، كانت مرتبطة أساساً بتدهور أسعار البترول، حيث كانت سنوات الثمانينيات كتجربة وكمحنة تاريخية لا بد من الوقوف عندها، حيث انخفضت أسعار البترول إلى حدود 9 دولار للبرميل، ولم نستطع من تغطية النفقات، ولأن إيرادات الدولة كانت ولا زالت مرتبطة بسعر العالمي للنفط، ولأننا نعتمد كلية على المداخيل النفطية، فلقد حان الوقت للتفكير جلياً من أجل إيجاد بدائل للنفط .

إن البداية لابد أن تنطلق من إيجاد مصادر غير نفطية على مستوى الإدارة المحلية، حيث جاء هذا الموضوع لمعالجة إمكانية خلق مصادر تمويلية في البلدية والولاية خارج اعتمادات التي مصدرها النفط وعلى

نحو خلق مصادر جديدة للتمويل في الجزائر والدور المنتظم للإدارة المحلية في إطار الشراكة
هذا الأساس جاءت إشكالية البحث على النحو التالي : هل يمكن خلق مصادر تمويلية خارج إيرادات
الدولة المتأتية من النفط على مستوى الإدارة المحلية ؟

ولتحليل هذه الإشكالية قمنا بطرح مجموعة من الإشكاليات :

- 1- هل من الأولويات أن تتحول الإدارة المحلية الجزائرية إلى الدور الإنتاجي والاقتصادي ؟
- 2- ما هي أهم الوسائل التي تمكننا من زيادة مصادر التمويل ؟
- 3- ما هو الدور المنتظر من الإدارة المحلية في نطاق الشراكة ؟
- 4- ما هي طبيعة أسلوب التعاقد مع الغير ؟

ولإعطاء هذا الموضوع حقه من التحليل والتمحيص قمنا بطرح فرضية واحدة هي :
في ظل التحديات الراهنة وانخفاض أسعار البترول الجزائرية قادرة على إيجاد بدائل للنفط على
المستوى الإدارة المحلية .

ولتناول هذا الموضوع تم تقسيمه إلى المحاور التالية :

المحور الأول : ضرورة تحول الإدارة المحلية الجزائرية إلى الدور الإنتاجي والاقتصادي

المحور الثاني : طرق زيادة مصادر التمويل للإدارة المحلية

المحور الثالث : الدور المنتظر للإدارة المحلية الجزائرية في ظل الشراكة

المحور الرابع : أسلوب التعاقد مع الغير Contracting out

المحور الأول : ضرورة تحول الإدارة المحلية الجزائرية إلى الدور الإنتاجي والاقتصادي

إن الإدارة المحلية في الجزائر تستمد قواعدها وقوانينها من أركان اللامركزية الإدارية ، الإقليمية
والمرفقية حيث تقوم اللامركزية الإقليمية على خليتين رئيسيتين هما : البلدية والولاية ويمثلان الهيئات
المحلية التي تأخذ على عاتقها تنفيذ برامج التنمية المحلية وفق ما نص عليه التشريع الإداري ، ويكون
التنفيذ في محله وفق البرامج المسطرة ووفق توفر الموارد المالية والاعتمادات المخصصة .

العوامل التي أدت إلى اتساع الدور الاقتصادي والمالي للإدارة المحلية :

يمكن تلخيص أهم العوامل التي أدت إلى اتساع الدور الاقتصادي والمالي للإدارة المحلية في النقاط

التالية:

1- **الطابع التاريخي لدور الاقتصادي والمالي للإدارة المحلية :**

إن مسيرة الإدارة المحلية كما أكدها Hicks بدأت في المستعمرات البريطانية ، وبعد حلول منتصف
القرن التاسع عشر أصبحت قطعة أساسية في مكونات الجهاز الإداري للدولة ، حيث استفادت بريطانيا من
وجود مثل هذه الإدارات في مستعمراتها .

لقد توسع عمل الإدارة المحلية عبر التاريخ خاصة في نهاية الحرب العالمية الثانية ، فبعد أن كانت
مجرد أداة سياسية في أيدي الساسة ، أخذت على عاتقها مسئولية تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية ،
وأصبحت في مختلف الدول المتقدمة تتكفل بمشاريع تنموية على حدودها الجغرافية وهي ممثلة للإدارة

نحو خلق مصادر جديدة للتمويل في الجزائر والدور المنتظم للإدارة المحلية في إطار الشراكة

المركزية وتنوب عنها في كل شيء وهو ما يؤكد على أصالة الدور الاقتصادي والمالي للإدارة المحلية أو الطابع الاقتصادي والتاريخي للمحليات¹

2- التوسع في المجال التنظيمي :

إن ميزات التنظيمات المعاصرة هي التوسع في المجال التنظيمي ، وذلك نظراً لحدوث تطورات كبيرة في المجال التقني والتكنولوجي وميادين تطبيقاتها ، وهذا يفرض في حد ذاته إعادة النظر في موارد التي كانت مخصصة للإدارة المحلية لتحسين والرفع من مستوى الأداء ، وانطلاقاً من هذا فإن الإدارة المحلية دائماً تحتاج إلى موارد لتواكب التطورات الحاصلة في المجال التكنولوجي ، ويمكن أن تساهم الأبحاث والدراسات العلمية في الرفع من مستوى الأداء ، وهكذا نهى الإدارة المحلية لأخذ دورها التنموي في المجال الاقتصادي والمالي وهو دورها الأصلي²

3- زيادة سيطرة المحليات على النواحي الإدارية في الدولة :

لقد أصبحت مسألة تطور المجتمع مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بزيادة حاجاته ، فكلما زاد حجم التطور زادت حاجات المجتمع ، وكلما زادت حاجاته زاد التفكير في كيفية تلبية هذه الحاجات ، وفي تطوير طرق تقديمها ، وهنا تتضح معالم دور الإدارة المحلية ، حيث تحتم هذه الإشكالية ضرورة تطوير الخدمات كفاءاً وكماً ، ويمكن للإدارة المحلية كما يقول ميشيل جو لد سميث عند عرضة للتجربة الدانمركية في الإدارة المحلية أن تضطلع بوظائف خارج الوظائف المحددة لها في القانون والتي لا يحضرها صراحة حيث تقوم بجميع الأنشطة التي لها علاقة بالمسائل المحلية ، شريطة أن تلتزم بمستويات جيدة في الأداء إذا ما اختارت أن تقوم بأداء نشاط معين مسموح به وليس مخولاً لها بالقانون³

4- تطوير العلاقات مع المؤسسات الأخرى :

إنمجمال التحولات التي مست مختلف الميادين ، والدور الجديد الذي لابد أن تضطلع به الإدارة المحلية يفرض عليها ضرورة خلق علاقات مع المحيط الخارجي خاصة المؤسسات الاقتصادية التي قد تطلب خدماتها . وهكذا لابد من خلق إدراك حقيقي لدى الإدارة المحلية لمهامها ووظائفها وهو ما يتطلب تنوع في الأدوار الإدارية ومستويات الأداء داخل الوحدات المحلية⁴

¹J.A. Chandler , Public Policy Making For Local Government , Groom Helm,U.S.A,(1988)

²Jhon,M.Pfhffner,&FrankP.Sherwood,AdministrativeOrganization.Prentice – Hall.Englewood,Cliffis,(1960)

³Michael,M.Harmon& Richard T. Mayor. Organization Theory for Public Organization,Chatelaine Press, U.S.A (1986)

⁴Tomila.V.Lankina, Governing The Locals, Local Self Government and Ethnic Mobilizations in Russia, Roman & Little Field Publishers, U.S.A.(2004)

نحو خلق مصادر جديدة للتمويل في الجزائر والدور المنتظم للإدارة المحلية في إطار الشراكة

المحور الثاني : طرق زيادة مصادر التمويل للإدارة المحلية

أولاً : الانتقال إلى تحقيق البعد الاقتصادي للمشاريع المحلية :

يقصد بمفهوم البعد الاقتصادية للمشاريع كفاءة الإدارة وتحقيق عائد وليس ربح ، يمكن أن يغطي تكلفة هذه المشروعات على نحو يضمن لها الاستمرارية .

إن كل الظروف الاقتصادية والتغيرات العالمية تؤكد على أن الدور الإنتاجي للإدارة المحلية قد أصبح أكثر من ضرورة ، حيث لا يعقل أن بلادنا قد قطعت أشواطاً كبيرة في التحول إلى الاقتصاد الحر وإمضاء معاهدات مع هيئات دولية وتبقى تسير بالعقلية الاشتراكية التي لا تركز البعد الاقتصادي للمشاريع ، ومن هنا يصبح إلزاماً أن تقوم الإدارة المحلية بدور المنتج ، من خلال إقامة مشاريع إنتاجية أو المساهمة في مشروعات ذات طبيعة اقتصادية مع أطراف أخرى سواء كانت وطنية أو أجنبية .

ويبقى على المشرع هنا أن يجيز الدور الإنتاجي للإدارة المحلية ، ولا بد أن يكون لديه رؤية واضحة يحسب من خلالها التطورات الاقتصادية والاجتماعية المحلية والدولية ، بداية من التحول الاقتصادي الذي بدأ مع سياسة الإصلاحات الاقتصادية في أواخر الثمانينيات ، وكذا التحول العالمي الاقتصادي نحو الأخذ بآليات الاقتصاد الحر ، وانطلاقاً من هذا يمكن أن ندرج بعض الأدوار التي تتكلف بها الإدارة المحلية في دائرة اختصاصها ، ويأخذها المشرع بعين الاعتبار :

❖ مشاريع الأمن الغذائي والإسكان

❖ تهيئة المناخ المناسب لمشاريع الاقتصادية بتسهيل وتبسيط الإجراءات الخاصة بالاستثمارات

والمشروعات الخاصة والمشاركة وإعداد المرافق العامة اللازمة لها

❖ تنفيذ المشاريع الإنتاجية المحلية ومشاريع الخدمات المحلية

❖ إقامة المعارض المحلية وتنظيمها

إن قيام الإدارة المحلية بهذه الأدوار يتطلب من المشرع الجزائري إقرار والسماح للإدارة المحلية بالقيام بالدور الاقتصادي بصفة مباشرة كممارسة الدور الإنتاجي بنفسها أو من خلال دور الوسيط في إدارة الاستثمارات في نطاق حدودها الجغرافية ، إلى جانب تسيير مشاريع الخدمات المحلية ، ويكون ذلك من خلال استثمار أموالها في المشاريع ذات الإنتاجية ، سواء كان ذلك بمفردها أو بالمشاركة ، وهذا هو الدور الذي يجب أن تتوسع فيه الإدارة المحلية

ثانياً : إقامة شراكات بين رجال الأعمال والوحدات المحلية

إن طبيعة المناخ الاقتصادي السائد والإيمان بدور المجتمع ، في المشاركة في تحقيق التنمية من خلال تحمل جزء من أعبائها وكذا القطاع الخاص ، لذلك يمكن أن تقوم شراكات بينها وبين الإدارة المحلية التي يقع في نطاقها مشروعاتها ، وهكذا يمكن من زيادة الموارد المالية ، ومواجهة متطلبات خدمة المواطنين المتزايدة يومياً من حيث الكم والنوع .

نحو خلق مصادر جديدة للتمويل في الجزائر والدور المنتظر للإدارة المحلية في إطار الشراكة

ثالثاً : إدارة المشروعات والمرافق العامة التابعة للإدارة المحلية بمفهوم الوحدة الاقتصادية

يقصد به تحقيق ربحية للمشروع على أساس أنه مشروع خدمي ، فمؤشر الربحية يعتبر من بين خصائص المشروع الناجح ، وهذا يسمح للإدارة المحلية من رفع كفاءة الأداء الاقتصادي ، وتغطية النفقات مع تحقيق هامش ربح يمكنها من تطوير أدائها ورفع مستوى الخدمة .

المحور الثالث : الدور المنتظر للإدارة المحلية الجزائرية في ظل الشراكة

لقد حان الوقت لتبحث الإدارة المحلية في الجزائر عن طرق تحقيق التنمية على مستوى حدودها الجغرافيا ، خاصة في ظل عدم كفاية الاعتمادات المخصصة لها من طرف السلطات المركزية ، وكذا في ظل زيادة متطلبات الحياة اليومية لمواطنيها ، وفي المقابل وجود إمكانية خلق مصادر تمويلية أخرى ، وذلك عن طريق تحقيق شراكة مع القطاع الخاص .

إن العالم الآن يتحول بسرعة كبيرة ، حيث نجد في بعض من مناطق العالم أن الإدارة المحلية أصبحت تتحمل لوحدها مسألة تحقيق التنمية على مستواها ، وذلك بخلق مصادر تمويلية جديدة لا تتعارض مع القوانين المعمول بها في الدولة التابعة لها ، كما يجدر الإشارة أن هناك بعض الدول ومنها العربية قد قطعت أشواطاً كبيرة في تحقيق الإدارة المحلية الالكترونية .

فهل من صعب تحقيق مثل هذه التطلعات في بلادنا ؟

الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص والمجتمع :

إن الـ Partnership هي من المواضيع التي عالجت مسألة الشراكة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص والمجتمع ، حيث انتشر استخدام مفهوم الشراكة أو المشاركة Partnership بين القطاعات الثلاثة : العام ، والخاص ، والمنظمات غير الحكومية ، سواء كان ذلك بين الباحثين والأكاديميين أو بين الممارسين .

أولاً : مفهوم الشراكة Partnership :

أصلها (ش ر ك) أو الشَّرِكَةُ والشَّرَكَةُ: المُخَالَطَةُ، والشَّرِيك: هو المُشَارِك وهو الداخل مع غيره في عمله، وجمع الشَّرِيكِ شُرَكَاءُ وأشْرَاكٌ.

وهي: أن يكون الشيء بين اثنين أو أكثر للقيام بعمل مشترك، ويقال: شاركتُ فلاناً في الشيء إذا صرتُ شريكه، ويقالُ اشْتَرَكْنَا بمعنى تَشَارَكْنَا⁽¹⁾.

وفي القرآن الكريم نجد قوله تعالى "وَأَشْرِكْهُ فِي أَمْرِي كَيْ نُسَبِّحَكَ كَثِيرًا"⁽²⁾

(1) ينظر: لسان العرب (448/10)، مقاييس اللغة (265/3)، تهذيب اللغة (13/10)، طلبية الطلبة (220/1)، تاج

العروس (223/27)، أساس البلاغة (328/1)، المعجم الوسيط (480/1).

2 سورة طه الآية (32).

(2) متفق عليه من حديث ابن عمر رَوَاهُ البخاري (2386/892/2)، كتاب العتق، باب إذا أَعْتَقَ عَبْدًا بين اثنين أو أمة

بين الشُّرَكَاء. ومسلم (1501/1139/2)، كتاب العتق.

نحو خلق مصادر جديدة للتمويل في الجزائر والدور المنتظم للإدارة المحلية في إطار الشراكة

وفي الحديث الشريف أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: (مَنْ أَعْتَقَ شِرْكَاً لَهُ فِي عَبْدٍ فَكَانَ لَهُ مَالٌ يَبْلُغُ ثَمَنَ الْعَبْدِ قَوْماً عَلَيْهِ...) الحديث⁽¹⁾، أي: حصة ونصيباً.

- الشراكة هي آلية عمل تهدف لحل المشكلات المعقدة أو تنفيذ مشاريع التنمية الضخمة بكفاءة وفاعلية والتي لا يمكن تنفيذها من قبل طرف واحد وإنما من خلال أداة لا تمثل بشكل مطلق السوق أو بشكل مطلق الحكومة وإنما الاستفادة القصوى من مميزات كل قطاع للعمل معاً²

- الشراكة علاقة بين الشركاء لحشد الموارد والاستغلال الأمثل لهذه الموارد بهدف التطوير وتذليل معوقات التنمية التي تواجه القطاع العام³

وكان مفهوم الشراكة Partnership مطروح في التسعينيات في الخطاب العالمي للأمم المتحدة والمؤتمرات العالمية كمؤتمر البيئة في البرازيل سنة 1992 .

إنّ مسألة مشاركة المواطنين من خلال الجمعيات مهمة في عملية التنمية المحلية ، ويوجد أنواعاً أخرى لهذه المشاركة هي : المشاركة في الانتخابات ، والاتصال بالسلطات المحلية ، والمشاركة المباشرة في المجالس المحلية . وتعد المشاركة في الانتخابات من أهم أشكال المشاركة . كما أن المشاركة من خلال الاتصال المباشر بين السلطات المحلية والشعب يمكن أن تتم عن طريق الخطابات أو المكالمات التليفونية أو المقابلات الشخصية .

وتزداد أهمية مشاركة المواطن في الإدارة المحلية في إطار الـ Governance ، حيث تتعين معرفة ما يريده العميل من احتياجات ورغبات ، فيما يتعلق بتقديم الخدمات .

ثانيا : أنواع الشراكة :

إذا كانت معظم الدول تتجه نحو إشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني في مسار التنمية المحلية المنشودة فإنها قد تختلف في الأساليب والأشكال التنظيمية لهذا الاتجاه . فما هي الأساليب المعمول بها ؟

• **الأسلوب الأول :** إنتاج الخدمة عن طريق المؤسسات العامة والخاصة على المستوى المحلي مقابل فرض رسوم للمستفيد من هذه الخدمة .

• **الأسلوب الثاني :** هو التعاقد مع القطاع الخاص أو المجتمع المدني Contracting out على تقديم الخدمة ، مع اكتفاء دور الإدارة المحلية على تحديد نوعية ومواصفات الخدمات المطلوبة والإشراف على أدائها بالصورة المطلوبة .

²Kloppenborg, P. 1991, The Quest for Utilization Value, Economy as the Good Ordering of Interest, Progression civic economy series 2, (ed.) by Pallazi.M, 1991, P.H.L. Kloppenborg, Amsterdam, Progression Foundation

³Pennink, C. 1995, Public –Private Partnership, Workshop/ppp/pol.nov95.cp. Institute for Housing and Urban Development Studies, Rotterdam .

نحو خلق مصادر جديدة للتمويل في الجزائر والدور المنتظم للإدارة المحلية في إطار الشراكة

- **الأسلوب الثالث:** يتمثل في دخول القطاع الخاص كشريك ومنافس للمؤسسات العامة والإدارة المحلية ، بما يؤدي إلى إذكاء روح التنافس وتحسين مستوى أداء الخدمات العامة وتوسيع نطاق الاختبار أمام المواطنين .
- **الأسلوب الرابع :** تقوم الإدارة المحلية بإصدار تذاكر للمحتاجين للحصول على السلع والخدمات من شركات القطاع الخاص.
- **الأسلوب الخامس:** هو قيام الإدارة المحلية ببيع أصول الأجهزة أو المؤسسات العامة كلياً أو جزئياً إلى القطاع الخاص ، مع وجود قدر من التدخل للإشراف والتنظيم
- **الأسلوب السادس:** هو التعاقد مع القطاع الخاص أو المجتمع المدني Contracting out على تقديم الخدمة ، مع اكتفاء دور الإدارة المحلية على تحديد نوعية ومواصفات الخدمات المطلوبة والإشراف على أدائها بالصورة المطلوبة .

إنّ هذا الأسلوب الأكثر انتشاراً في العديد من دول العالم في السنوات الأخيرة ، والأكثر ملائمة في الجزائر لهذا ارتأينا التركيز عليه .

المحور الرابع : أسلوب التعاقد مع الغير Contracting out :

أولاً : ماهية العقد :

1- تعريف العقد في اللغة

فتح القدير للكمال ابن همام 187/3

قال ابن فارس العين والقف والبدال أصل واحد يدل على شد وشدة وثوق، وإليه ترجع فروع الباب كلها¹

والعقد مصدر عقده يعقده عقداً. ويستعمل اسماً فيجمع على عقود

ويطلق على معاني كثيرة في اللغة منها: الربط، والشد، والتوثيق، والإحكام، والقوة، والجمع بين الشئين، والعهد تقول: عقدت الحبل، إذا شدته.

وهذه المعاني متقاربة يجمعها معنى واحد الربط الذي هو نقيض الحل²

2- تعريف العقد في الاصطلاح :

أما في الاصطلاح الفقهي فنجد أن للعقد معنيان عام وخاص فالمعنى العام يطلق على كل التزام تعهد به الإنسان على نفسه سواء كان يقابله التزام آخر أم لا، وسواء كان التزاماً دينياً كالنذر أو دنيوياً كالبيع ونحوه³

¹ معجم مقاييس اللغة 4/ 86

¹ انظر لسان العرب 3/ 296 مادة عقد

² انظر: القواعد لابن رجب. القاعدة الثانية والخمسين، ص78

³ انظر في ذلك: ضوابط العقد في العقد الإسلامي - د. خالد التركماني ص24، وضوابط العقود - د. عبد الحميد

نحو خلق مصادر جديدة للتمويل في الجزائر والدور المنتظم للإدارة المحلية في إطار الشراكة

أما المعنى الخاص فيطلق العقد على كل اتفاق تم بين إرادتين أو أكثر على إنشاء التزام أو نقله، فهو لا يتحقق إلا من طرفين أو أكثر، وهذا هو المعنى الغالب عند إطلاق الفقهاء للعقد في الاصطلاح الفقهي

ومن التعاريف الواردة على هذا المعنى تعريف العقد بأنه "ارتباط الإيجاب الصادر من أحد المتعاقدين بقبول الآخر على وجه مشروع يثبت أثره في المعقود عليه"¹.

3- تعريف التعاقد مع الغير :

التعاقد مع الغير هو أسلوب من بين الأساليب المستخدمة في التقليل من دور الإدارة المحلية و التحول إلى القطاع الخاص وتعتبر نظرية الاختبار العام هي الإطار الفكري لهذا الأسلوب ، حيث تؤكد هذه النظرية أن المؤسسات التابعة للدولة هي المحتكرة في تقديم الخدمات ، وهي السبب في تدني مستوى الخدمات وفي تفشي ظاهرة الفساد² وانطلاقاً من هذا يوصي رواد نظرية الاختبار العام بضرورة ترك الشركات الخاصة والمؤسسات القطاع العام تتنافس فيما بينها من أجل الفوز بعقود الخدمات ، هذا التنافس حسب رأيهم سوف يعمل على تخفيض تكاليف إنتاج السلعة أو الخدمات ، وتحسين النوعية .

ويمكن أن نوجز أهم الحالات التي يمكن اللجوء فيها إلى التعاقد الخارجي :

- الارتفاع النسبي للتكلفة عند التقديم المباشر للخدمات ، بالمقارنة باستخدام الموردين أو المتعاقدين الخارجيين .
- المدن الكبيرة والصغيرة التي تدفع أجور مرتفعة للمواطنين
- الحكومات التي تخدم سكانا قليلين ، ولكنها تقع في مناطق مترو بولية لديها نزعة أكبر للتعاقد الخارجي فهذه الحكومات لديها صعوبة في تحقيق اقتصاديا الحجم .
- المدن التي تقدم نطاقا كبيرا من الخدمات ،الإدارة المحلية في هذه الحالة لديها قدرة أفضل على مقارنة التكلفة بين البرامج .
- المقاطعات التي تقع في ولايات تطبق نظام الجدارة في التعيين والتي تضع معايير ومستويات الشراء كمتطلبات للمنافسة وتحظر على الموظفين العموم النشاط السياسي والإضرابات .

¹ مرشد الحيران- محمد قدرى باشا ، المادة 168

¹ World Bank, 1997 b, World Development Report 1997: The State in a Changing World, New York: OxfordUniversity

نحو خلق مصادر جديدة للتمويل في الجزائر والدور المنتظم للإدارة المحلية في إطار الشراكة

ثانيا : العوامل التي تؤثر في قرار الإسناد إلى الغير :

يمكن إيجاز أهم العوامل التي تؤثر في قرار الإسناد :

1- المساءلة :

يقصد بالمساءلة في هذه الحالة أن الخدمة التي تكون أكثر طلباً وأكثر مساءلة من طرف المجتمع يكون احتمال إسناد تقديمها إلى الغير منخفضاً ، والعكس صحيح ، ومنه فإن عملية إسناد الخدمة عند تقديمها للقطاع الخاص يشترط فيها درجة مساءلة منخفضة .

2- الإنتاج والكفاءة والتكلفة :

إن مستوى الكفاءة عند الإسناد إلى الغير يعتمد على درجة المنافسة المفروض من طرف موردي الخدمات المتواجدين في السوق ، ومن هنا ، كلما كانت هناك منافسة بين موردي الخدمات ، زاد احتمال الإسناد إلى الغير ، كما يلعب عامل التكلفة دوراً كبيراً في عملية الإسناد للغير ، حيث كلما زاد حجم وفورات التكلفة زادت المنافع للإسناد للغير .

3- العوامل السياسية والمؤسسية والقانونية :

يتم التركيز في هذا العامل على علاقات العمل ، حيث كلما زاد حجم ضغط النقابات العمالية قلت عملية الإسناد إلى الغير ، ففي كثير من الحالات يقيس المواطنون أداء السلطة المحلية على أساس مستوى البطالة في الحدود الجغرافية ، ولذلك يمكن أن تؤدي البطالة إلى إعاقة الإسناد إلى الغير . ويرتبط قرار الإسناد إلى الغير في الدول الصناعية المتقدمة بالتسريح المؤقت للعاملين Lay Off حيث يحاول القطاع الخاص أن يفعل الكثير بالقليل ، للحفاظ على انخفاض التكاليف .

4- الضغوط المالية :

تلجأ الإدارة المحلية في العديد من الدول إلى الإسناد إلى الغير في تقديم الخدمات العامة ، نتيجة للضغوط المالية أو زيادة عجز الموازنات المحلية ، وزيادة معدلات الضرائب على المواطنين في ظل تبني الجزائر سياسات الإصلاح الاقتصادي واقتصاد الحر ، فإن الإدارة المحلية مطالبة بالتركيز على الكيف ، وليس على الكم فقط ، وتمكين المواطنين من المشاركة في التخطيط لمستقبلهم على الأقل على مستوى مدينتهم ، وليس مجرد خدمتهم ، والاهتمام بتوجيه الخدمة وليس تقديمها مباشرة . وانطلاقاً من هذا ، لا بد أن تقوم وحدات الإدارة المحلية في بلادنا بمجموعة من الأدوار في مجالات توفير المناخ الملائم لجذب الاستثمارات ، والمشاركة في صنع السياسات العامة وتنمية وتدريب الموارد البشرية ، وحماية البيئة من التلوث .

وأهم ما يمكن أن نبدأ به هو كيفية استمالة المواطنين من أجل المشاركة في بناء وتشيد مدينتهم فأما في مجال توفير المناخ الملائم لجذب المستثمرين الأجانب والمحليين ، تقوم بتقديم خدمات شاملة الإمداد بالبنية الأساسية ، وإدارة النقل ، وتستطيع الوحدات المحلية إصدار اللوائح المحلية التي توفر للمستثمر أساساً قانونياً للاستثمار في الوحدات المحلية ، وإنشاء وتطوير مشروعات البنية الأساسية اللازمة للاستثمار المحلي والأجنبي .

نحو خلق مصادر جديدة للتمويل في الجزائر والدور المنتظم للإدارة المحلية في إطار الشراكة

أما في مجال صنع السياسات العامة ، فتستطيع الإدارة المحلية مشاركة الحكومة المركزية في صنع السياسات العامة وتحديد أولويات المواطنين والمجتمعات المحلية . وتساعد الوحدات المحلية في تطوير الموارد البشرية الماهرة ، من خلال دورها في إنشاء المدارس والمعاهد التكوينية والمؤسسات الأخرى وتدريب الأفراد الذين لا يمتلكون مهارة محددة ، بما يمكنهم من الاستفادة من فرص العمل المتوافرة في المجتمع . وفي مجال حماية البيئة من التلوث ، تستطيع الإدارة المحلية أن تؤدي دوراً كبيراً من خلال ما يلي :

- التحكم في معدل التلوث البيئي بتطبيق القوانين والقواعد
- الحفاظ على الصحة العامة والسلامة
- استخدام أساليب الإدارة العلمية لتقليل الآثار البيئية السلبية
- تنمية الوعي بالمشكلات البيئية .

وكتشجيع للإدارة المحلية للقيام بواجباتها على أكمل وجه فإنه يمكن للإدارة المركزية من تخصيص مكافآت وهدايا تحفيزية ونستحضر في هذا السياق ما قامت به مؤسسة Berwlsmann الألمانية¹ ، حيث كانت جائزتها لعام 1993 مخصصة لموضوع " الديمقراطية والكفاءة في الإدارة المحلية " ، حيث تمنح هذه الجائزة للسلطة المحلية التي تركز على الزبون والتي لديها القدرة على الابتكار والتطوير والمنافسة وتحقيق الجودة في تقديم الخدمات .

وقد تم وضع سبعة معايير تم على أساسها اختيار أفضل تجربة من بين تجارب عدة دول هي :

- 1- الأداء وسير العمل في ظل رقابة ديمقراطية .
- 2- التوجه إلى المواطن والزبون .
- 3- التعاون بين السياسيين والإدارة .
- 4- الإدارة اللامركزية أي نقل تحمل المسؤولية والموارد المالية إلى المستوى الأدنى الذي يتعامل معه الزبون .
- 5- الرقابة ورفع التقارير .
- 6- أن يتوفر لدى السلطة المحلية نمط إداري تعاوني ونظام مسار وظيفي يركز على الأداء .
- 7- القدرة على الابتكار والتطوير في ظل المنافسة .

وقد فازت بالجائزة في عام 1993 مدينة Christ Church السويسرية ، ومدينة Phoenix الأمريكية . و كان من أهم العناصر التي أدت إلى فوز المدينة السويسرية هو التخطيط والموازنة حيث يبدأ السياسيون بتحديد النتائج المرغوبة لكل قسم بما في ذلك معايير تقييم هذه الأهداف ، مع الحرص على إشراك المواطنين في إعداد مشروع الموازنة . وإلى جانب ذلك المنافسة المفتوحة لتقديم الخدمات بين المدينة والجهات الأخرى أو بين الإدارات والأقسام أوبعضها البعض حيث لا يجوز إجبار قسم على شراء قسم آخر

¹ مجموعة برتلزمان (Bertelsmann) الألمانية : أسسها كارل برتلزمان في عام 1835 كدار نشر وهي من أكبر مجموعة إعلامية في أوروبا لها وجود إعلامي تهتم بقضايا التنمية المحلية .

نحو خلق مصادر جديدة للتمويل في الجزائر والدور المنتظم للإدارة المحلية في إطار الشراكة

يمكنه الحصول عليها بأسعار أرخص من السوق المفتوحة ، فضلا عن التزام المدينة بالتطوير المستمر لخدماتها .

وفى عام 1991، تم وضع ميثاق المواطنين في بريطانيا ، بحيث يتم منح علامة الميثاق للمنظمات التي تقدم الخدمات العامة ، والتي تتميز بتحسين مستوى أدائها ، وتحسين جودة خدماتها المقدمة للمواطنين . وتمنح علامة الميثاق للمنظمات العاملة في التعليم أو الصحة أو خدمات السلطات المحلية أو خدمات الطوارئ

والجائزة هي عبارة عن شهادة تقدير معتمدة من رئيس الوزراء البريطاني كدليل على ما تقدمه المنظمة الفائزة من خدمات ذات جوده عاليه . أيضا يتسلم الفائزون ميدالية كريستال منقوشة تعبر عن العلامة . ويحق للفائزين وضع علامة الميثاق على أوراق المنظمة وأية تجهيزات أخرى ، وذلك لمدة ثلاث سنوات . فإذا انخفض مستوى الأداء ، تنزع منها علامة الميثاق .

الخاتمة :

إنّ الهدف من تناول هذا الموضوع هو البحث عن الكيفية التي تستطيع من خلالها الإدارة المحلية في بلادنا من خلق موارد مالية جديدة إلى جانب الاستغلال الأمثل للموارد الموجودة ، وإذا كانت الإدارة المحلية هي المستويات أو كما يعرفها البعض بمثابة أدوات الدولة للقيام بوظائفها ، وأنها أدوات ذات طابع إداري ، فهي لابد وأن تتطور تأثرا بما يحدث حولها فهي تقوم بتأدية الاحتياجات concerns من يوم لأخر التي تهم المواطن day to day وانطلاقاً من التحولات الراهنة التي من المؤكد أنها ضاعفت من الوظائف و حجم الدور الذي تلعبه الإدارة المحلية بشكل سريع ومستمر ، فإن الإدارة المحلية أصبح دورها في تنامي مستمر، وهو ما يستلزم تعبئة وزيادة مواردها المالية لمواجهة هذه المتطلبات المتزايدة يومياً .

لقد أصبحت الدولة ملزمة بتحقيق تنمية شاملة تمس جميع مناطقها دون تمييز ، ولا يتحقق هذا إلا من خلال توفير جميع شروط إقلاع اقتصادي ، وهذا يقودنا إلى القول بأن الدولة أصبحت الآن مطالبة أكثر من أي وقت مضى بالتدخل وذلك بغية تحقيق التناسق والانسجام ، وفي خضم هذا التطور في دور الدولة نجد أنّ الإدارة المحلية أصبحت طرفاً أساسياً في إحداث هذا الإقلاع الاقتصادي ، ولا نقصد هنا تلقي الاعتماد المالي من الحكومة وتقسيمه ، بل لابد أن يتعدى دور الإدارة المحلية إلى المشاركة في تخفيف الأعباء المالية عن كاهل الحكومة في أداء هذه المهام ذات الطابع الخدمي والتي تعتبر من أولويات الحياة اليومية للمواطن وهو ما يعني أنها مطالبة بالبحث عن موارد المالية

إنّ التحولات الراهنة التي يعرفها العالم في مجال الاقتصادي والمالي والتجاري يفرض على الإدارة المحلية التأقلم والتلاؤم مع طبيعة المرحلة ، حيث تصبح ملزمة بتطبيق قوانين الاقتصاد القائمة في كل المشاريع ، وتطبيق هذه القوانين يحتم عليها تقديم الخدمات للمواطن بطريقة اقتصادية ، تمكنها من تغطية عبء النفقات والزيادة في تحقيق العائد . وهكذا تصبح الإدارة المحلية تبحث دائما في زيادة مواردها المحلية مما يجعلها قادرة على تطوير هذه الخدمة كما ونوعا ، وهو ما يعني ضرورة قيام المحليات بدور محوري ورئيسي في إدارة مواردها المحلية وزيادة مصادر التمويل لها .

نحو خلق مصادر جديدة للتمويل في الجنازات والدور المنتظم للإدارة المحلية في إطار الشراكة

المراجع :

المراجع باللغة العربية

1. القرآن الكريم
2. الحديث النبوي الشريف
3. ينظر: لسان العرب (448/10)، مقاييس اللغة (265/3)، تهذيب اللغة (13/10)، طلبية الطلبة (220/1)، تاج العروس (223/27)، أساس البلاغة (328/1)، المعجم الوسيط (480/1).
4. كتاب العتق، باب إذا أعتق عبداً بين اثنين أو أمة بين شركاء. ومسلم (1501/1139/2)، كتاب العتق.
5. معجم مقاييس اللغة 4/ 86
6. انظر لسان العرب 296/3 مادة عقد
7. انظر: القواعد لابن رجب، القاعدة الثانية والخمسين، ص78
8. انظر في ذلك: ضوابط العقد في العقد الإسلامي- د. خالد التركماني ص24، وضوابط العقود- د. عبد الحميد البعلي ص44
9. مرشد الحيران- محمد قدري باشا، المادة 168
10. مجموعة برتلزمان (Bertelsmann) الألمانية: أسسها كارل برتلزمان في عام 1835 كدار نشر وهي من أكبر مجموعة إعلامية في أوروبا لها وجود إعلامي تهتم بقضايا التنمية المحلية.

- المراجع باللغة الأجنبية :

- 1- J.A. Chandler , Public Policy Making For Local Government , Groom Helm,U.S.A,(1988)
- 2- Jhon,M.Pfhffner,&FrankP.Sherwood,AdministrativeOrganization.Prentice – Hall.Englewood,Cliffis,(1960)
- 3- Michael,M.Harmon& Richard T. Mayor. Organization Theory for Public Organization,Chatelaine Press, U.S.A (1986)
- 4- Kloppenborg, P. 1991, The Quest for Utilization Value, Economy as the Good Ordering of Interest, Progression civic economy series 2, (ed.) by Pallazi.M, 1991, P.H.L. Kloppenborg, Amsterdam, Progression Foundation
- 5- Pennink, C. 1995, Public–Private Partnership, Workshop/ppp/pol.nov95 . cp. Institute for Housing and Urban Development Studies, Rotterdam .
- 6- World Bank, 1997 b, World Development Report 1997: The State in a Changing World, New York: Oxford University