

آليات تدخل الجماعات المحلية لتحقيق التنمية

د. / شريفي أحمد *

Abstract:

A fin de répondre aux besoins de développement local à travers des programmes des collectivités locales élaborés et mis en œuvre, et cette participation réelle et effective de la société civile et toutes les activités sociales et économiques.

Pour des groupes locaux pour exercer ses fonctions et s'acquitter de ses obligations et de répondre à ces besoins et à la promotion générale du développement local pour atteindre un développement national équilibré et durable, il faut que les moyens matériels disponibles et les ressources humaines et les moyens financiers et législatifs.

Les mots clés: Développement local, Collectivités locales, Développement, Algérie.

ملخص:

تشكل تلبية الحاجات مضمون التنمية المحلية عبر برامج تتولى الجماعات المحلية إعدادها وتنفيذها، وهذا بمشاركة حقيقية وفعالية للمجتمع المدني وكل الفعاليات الاجتماعية والاقتصادية.

ولكى تتمكن الجماعات المحلية من أداء مهامها والوفاء بالتزاماتها واشباع تلك الحاجات الخاصة والنهوض بالتنمية المحلية الشاملة لتحقيق تنمية وطنية متوازنة ومستدامة، يقتضى أن تتوفر على الوسائل المادية والبشرية والمالية والتشريعية الضرورية.

الكلمات المفتاحية: التنمية المحلية، الجماعات المحلية، التنمية، الجزائر.

مقدمة:

الإدارة المحلية في جميع دول العالم مكلفة بإشباع الحاجات المحلية المتعددة والشاملة والمتجددة والمتزايدة، الخاصة بالسكان المقيمين في إقليمها ودائرة اختصاصها، ولم تخرج الجزائر عن هذه القاعدة حيث نصت المواد (103-124) من قانون البلدية الصادر في 2011 أن صلاحيات البلدية تتمثل في التهيئة والتنمية والتعمير الهياكل القاعدية والتجهيز والتربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة والنظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية، هذه الصلاحيات تشكل ما يعرف ببرامج التنمية المحلية التي تهدف إلى الانتقال بالمجتمعات من وضع غير مقبول إلى مستويات تتحقق فيها الحياة الكريمة والمحيط المعيشي اللائق. وعليه، إن البحث عن الوسائل التي تحقق التنمية وتسهل عمل الجماعات المحلية هو لب الإشكالية التي نحاول الإجابة عنها.

1) الوسائل البشرية للجماعات المحلية:

بينت الدراسات والتقارير أن الثروة الحقيقية للأمم تتمثل في موردها البشري¹، كما أظهرت أيضا أن سوء التخطيط وعدم العمل بالقواعد الإدارية العلمية الحديثة وضعف هيكلية وتطير الأجهزة الإدارية من بين الأسباب الرئيسية التي أدت إلى إهدار موارد الدول وتعميق الأزمات الاقتصادية بها والسياسية والاجتماعية والثقافية².

1-1) الحاجة للعنصر البشري لتأطير الجماعات المحلية:

بدون العنصر البشري لا تستطيع الجماعات المحلية القيام بكثير من المهام التي تتطلب تخطيط واستشراف ودراسات ومسوح وإحصاءات ميدانية ومتابعة وإشراف وتقييم ورقابة من شأنها أن تؤثر على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد تجلت صورة هذه المشكلة في الدراسة التي أجراها المركز الوطني للدراسات والتحليلات الخاصة بالتخطيط في جويلية سنة 2000، إذ يبرز الجدول الموالي تركيبة العنصر البشري الإداري والفني المؤطر للجماعات المحلية.

جدول رقم (01) الموارد البشرية المؤطرة للولايات والدوائر والبلديات

الوحدة ألف

البيان	لا يقرأ ولا يكتب	المستوى الابتدائي والمتوسط	مستوى التعليم الثانوي	تقني وتقني سامي	شهادة ليسانس	مهندس	طبيب
الولاية	2.870	3.30.30	55.144	00221	1.76.76	00227	00001
الدائرة	1.474	1.56.55	3386	00100	1.26.23	00009	00.00.0
البلدية	47.85	332.06	15.40	00000	1.96.93	33100	0.007.07
المجموع	52.20	333.81	24.40	00531	044.92	03.46	0.0071

المصدر: بيانات وزارة الداخلية، مديرية الموارد البشرية.

مجلة "الأبحاث الاقتصادية" لجامعة سعد دحلب البلدية - العدد 07 (ديسمبر 2012)

يضاف إلى ذلك ما بينته التقارير المقدمة في لقاء الحكومة بالولاية الأول والثاني المنعقدتين في الفترة 2006/06/25 وشهر ديسمبر من نفس السنة بقصر الأمم بنادي الصنوبر، من نقص وغياب التاطير والهياكل وتردي ظروف العمل وكثرت مجالات التدخل على مستوى البرامج القطاعية PSD والبلدية PCD بالإضافة إلى متابعة البرامج الممولة ذاتيا من ميزانية الولاية أو البلدية والتي تنتوزع على مجالات متعددة كالبناء والتعمير والري والأشغال العمومية والتجهيزات الجماعية... الخ والتي تعجز عن تلبية احتياجات أصحاب المشاريع ومؤسسات الانجاز، مثل³:

- في قطاع السكن، توجد 71 دائرة غير مزودة بقسم فرعي أي ما يعادل 12.95% مما يستدعي تدخل أقسام من دوائر أخرى بعيدة وخاصة في المناطق الداخلية والصحراوية، و 215 قسم يوجد بمقر الدائرة أي ليس له مقر مستقل، كما تعاني من نقص التاطير وضعفه إذ ينتمتع كل قسم بإطار و 06 أعوان تحكم؛
- في قطاع الري، يوجد 142 دائرة غير مزودة أي ما يعادل 25.91 %، و 181 تتواجد بمقر الدائرة، ويحتوي كل قسم فرعي على إطارين و 05 أعوان تحكم؛
- وفي قطاع الأشغال العمومية، يوجد 283 دائرة غير مزودة بمعدل 51.46 %، و 123 قسم فرعي يوجد بمقر الدائرة، ويضم كل قسم فرعي 03 إطارات و 19 عوناً.

1-2) الهيئة المنتخبة في الجماعات المحلية:

بالنسبة للعنصر البشري السياسي والمتمثل في الهيئة المنتخبة القائدة والمسؤولة عن وضع مختلف البرامج وتنفيذ السياسات التنموية على المستوى المحلي، لم يضع القانون المنشئ لها أي معيار من معايير الكفاءة والمستوى العلمي لإختيارها بالرغم من تقدمها لتسيير الشأن العام المحلي على خطورته، وتتميز غالبية المجالس المنتخبة بتدني المستوى التكويني والخبرات الضرورية لعملية التسيير كما يبين ذلك الجدول الموالي:

جدول رقم (2) التركيبة البشرية لـ 10 مجالس بلدية منتخبة في الجزائر العاصمة للفترة (2007 - 2012)

المجلس	1	2	3	4	5	6	7	8	09	10	المجموع	%
المستوى التعليمي												
لا يقرأ ولا يكتب	/	/	00	00	02	00	00	00	00	00	02	01.5
المستوى الابتدائي والمتوسط	06	03	02	06	06	05	03	02	05	04	42	32.30
مستوى التعليم الثانوي	02	03	02	08	03	04	02	05	06	04	39	28.26
تقني و تقني سامي	/	/	00	03	00	/	02	01	01	01	08	06.15
شهادة ليسانس	01	02	03	04	04	02	04	07	03	04	34	26.15
مهندس	/	01	01	02	/	/	/	/	/	01	05	03.84
طبيب	/		01			/		/	/	/	01	0.00
أعضاء المجلس	09	09	09	23	15	11	11	15	15	13	130	100.00

المصدر: من إعداد الباحث بناءا على معاينة ميدانية

يتضح لنا من المعطيات السابقة ضعف نوعية العنصر البشري المؤطر للجماعات المحلية والمتمثل في النسبة المنخفضة للإطارات العاملة في مختلف مصالح ومديريات الجماعات المحلية وسيطرة أصحاب المستويات المتدنية في الهياكل الإدارية والمجالس المنتخبة، الأمر الذي جعلها تتخبط في العديد من المشكلات:

⊕ ضعف عمليات التخطيط:

بسبب عدم توفر الكفاءات والإطارات والخبرات البشرية ذات التكوين العالي والمتخصصة وهذا من شأنه أن تكون له آثار تتعكس سلبا على الأداء والوظائف الإدارية الأخرى وغياب الرؤية والرسالة والمهمة وعدم القدرة على التعامل مع المشكلات بطريقة علمية وعقلانية ويبرز ذلك من خلال:

- عدم واقعية الأهداف وخلق مشاريع وهمية أو هامشية لا تتمتع بالجدوى الاقتصادية والاهتمام بجانب الإنفاق واهمال الوقت والتأخر في التنفيذ وغياب مفهوم التنمية الشاملة والمستدامة والبشرية والبيئية؛
- إقامة المرافق بشكل عشوائي وفوضوي لا يراعى البعد البيئي والجمالي والصحي مثل مناطق النشاط الحرفي والصناعي والتجمعات السكنية والأسواق والهياكل التربوية والثقافية؛
- تعدد الأهداف وتنافسها وعدم تكامل النشاطات المحققة لها نتيجة عدم الالتزام بإستراتيجية محددة ومستقرة؛
- غياب الرشادة في استهلاك المخططات التوجيهية للتهيئة العمرانية ومخططات شغل الأراضي قبل إعدادها أو انتهاء مدتها، الأمر الذي تسبب في زوال شامل للعقار الذي تملكه العديد من البلديات والنمو العشوائي للتجمعات السكانية والعمرانية وما انجر عن ذلك من تداعيات سلبية برزت في نسيج عمراني مشوه واختناق حركة المرور تدهور البيئة والإطار الاجتماعي والثقافي؛
- صعوبة تجسيد الأهداف إلى حقائق نتيجة عدم التحكم في تقنيات التخطيط أو الالتزام به وتحديد الأولويات بطريقة علمية وموضوعية وغياب الدقة في اختيار الوسائل المحققة للهدف.

⊕ انخفاض مستوى الأداء وإنتاجية العاملين:

نجد عدم القدرة على تأطير المشاريع والتحكم في التكاليف والأجال ونوعية المنشآت بسبب:

- عدم تلاؤم الوسائل البشرية مع الأهداف المسطرة نتيجة شكلية سياسة المسابقات والاختبارات لانتقاء الموظفين والإطارات وبسبب المحسوبية وقلة الوسائل المادية وأدوات العمل والأجهزة والمكاتب؛
- غياب سياسة فعالة لاستخدام الموارد البشرية واستحداث الوظائف طبقا لاحتياجات التنمية الفعلية، وإنما يتم ذلك وفق اعتبارات شخصية وحسابات سياسية، وتغيب معايير الكفاءة والفعالية عند اختيار الموظفين والالتزام بها. غياب التدريب والتكوين المستمر بصورة جدية من أجل رفع مهارات وكفاءة العاملين والمنتخبين وضعف عوامل التحفيز المادية والمالية للإطارات المكلفة بمتابعة المشاريع التي تفقر إليها أجهزة الإدارة المحلية في المستويات الدنيا واقتصارها على المستويات المركزية؛

- وضعف استقطاب الإدارة المحلية خريجي الجامعات والكفاءات المالكة للخبرة والمعرفة للعمل بها والترشح الى مجالسها بل أصبحت ملجأ الفاشلين وغير القادرين على الحصول على مناصب خارجها بحكم الضرورة كما بينت دراسات سابقة منها.

✦ جمود العمل الإداري:

نتيجة عدم تطبيق أساليب الإدارة الحديثة في كافة القطاعات (ديمقراطية الإدارة وشفافيتها، وجماعية القرار الإداري ولا مركزيته) والعمل بالأساليب والطرق القديمة واعتمادها على الأساليب القديمة، وعلى قوانين ولوائح مالية وإدارية سابقة غير متطورة ومكرسة للمركزية والرقابة الشديدة وغياب الإثقان والابتكار والتمسك الحرفي بالتعليمات والقواعد الموضوعة.

✦ نفسي واستفحال البيروقراطية والمركزية والنزعة القطاعية وعدم التنسيق:

يتجلى ذلك كله في قصور مفهوم الخدمة العامة لدى أعوان الإدارة وميلهم وتعتد الإجراءات ونفسي الروتين مع البطء الشديد في اتخاذ القرارات وتناقضها وتجاهل وتهميش المشاركة الشعبية وانعزال الإدارة عن المواطن على الرغم من أن احد مبررات وجودها هو التقرب منه وتخفيف البيروقراطية والمركزية.

✦ الانحراف الإداري بصوره المتعددة:

ومنها التسبب واللامبالاة والمحسوبية والرشوة بسبب عدم فاعلية الرقابة الإدارية والسياسية والشعبية أو المتواطئة، وضعف الوازع المهني وانخفاض الدخل⁴. ومن اجل تدارك النقص الذي تعاني منه الجماعات المحلية في مجال الموارد البشرية باشرت وزارة الداخلية تنفيذ برنامج منذ 2003 يتضمن ترقية وتأهيل هذه الموارد من خلال⁵:

- تعزيز تأطير الجماعات المحلية عبر تعيين 7500 إطار جامعي من تقنيين واداريين سنة 2003؛
- إعادة تشغيل جهاز التكوين عبر استرجاع 5 مراكز للتكوين المهني بكل من وهران والجلفة وورقلة وبشار وقسنطينة والمدرسة الوطنية للإدارة سنة 2005 واصلاح نظام التكوين، بالإضافة إلى إنجاز ست مؤسسات أخرى في كل من الجزائر والبلدية وعنابة وسطيف وتيارت وتلمسان؛
- عقد شراكة مع المعهد المتخصص في التسيير والتخطيط والمدرسة الوطنية للإدارة وجامعة التكوين المتواصل لتكوين 425 أمين عام للبلدية و 1500 إطار تقني وكافة مدراء الإدارة المحلية ورؤساء مكاتب الصفقات و 1557 مفتش عام ومفتش ولاية وأزيد من 216 رئيس دائرة وتكوين 1541 رئيس بلدية وإطلاق برنامج تكميلي للتسيير الحضري سنة 2009؛
- مباشرة تنفيذ برنامج تكويني تكميلي سنة 2009 لفائدة كافة الولاة والأمناء العاميين والولاة المنتدبين ورؤساء الدوائر والمدراء الولائيين للتنظيم والشؤون العامة والمفتشين العاميين الولائيين بالإضافة إلى 6500 إطار إداري وتقني؛
- الشروع في تنفيذ أربعة عمليات توظيف لـ 9200 إطار تقني وإداري لفائدة الإدارة المحلية (البلديات والدوائر والولايات) أسفرت سنة 2009 عن توظيف 6705 مهندس في الهندسة المدنية والتعمير والأشغال العمومية والتسيير والتقنيات الحضرية والإعلام الآلي والإحصاء و 1295 متصرف إداري من حاملي شهادات العلوم القانونية والعلوم الاقتصادية والعلوم المالية وعلوم التسيير؛

- إنشاء خلية تقنية لكل دائرة تتكون من 03 إلى 05 إطارات تشمل مختلف الاختصاصات لمتابعة مختلف مشاريع التنمية المنجزة في إقليم الدائرة في المجال التقنى والإداري والمالى والإعلام الآلى لجميع هياكل الإدارة العامة في الولاية والدائرة والبلدية.

2) الوسائل المادية للجماعات المحلية:

تتكون الوسائل المادية من الموارد المالية الذاتية والمساعدات المركزية والهبات والقروض.

2-1) الوسائل المالية الذاتية:

من بين الوسائل الأكثر أهمية في حياة الجماعات المحلية التمويل الذاتى باعتباره ركن أصيل لقيامها، فبدونه لا تستطيع مباشرة مهامها المتعددة المتعلقة بمجال تسيير مصالحها وتنفيذ برامجها التنموية، كما يشكل دعامة أساسية لتعزيز "استقلاليتها وضمان حرية مبادراتها، وأداة القيام بواجباتها والتزاماتها تجاه المواطنين، ويخفف من حجم الرقابة والتبعية للسلطة المركزية، ويبعث على المبادرة والمبادرة المحلية"⁶، وقد أظهرت التجارب والدراسات وجود علاقة طردية موجبة بين استقلال الوحدات المحلية وممارسة صلاحياتها وبين قدراتها التمويلية الذاتية وتتكون من.

⊕ الإيرادات الجبائية:

تشمل الضرائب المباشرة وغير المباشرة ومختلف الرسوم العائدة لها بصفة كلية أو جزئية منها:

- الرسم على النشاط المهني: ضريبة مباشرة زوفر مبالغ مالية معتبرة بلغت 44 مليار دينار سنة 2000م و90 مليار دينار سنة 2007؛
- الرسم العقارى ورسم التطهير ورسم الإقامة والرسم على السكن: يخصص بصفة كلية ونسبة 100% للبلدية، وتساهم فى توفير حصيلة مالية سنوية لخزينة الدولة تتراوح بين 2 إلى 3 مليار دينار حسب حصيلة الفترة 2000-2007؛
- الرسم على القيمة المضافة: بدأ العمل به سنة 1992 ويعتبر أهم الموارد الجبائية بعد الجبائية البترولية بالنظر إلى طبيعته وحصيلته الوفيرة والدورية، توجه نسبة 20% منه لصالح البلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، ويعود تخصيص هذه النسبة للمحليات من أجل تدعيم مآليتها وتمكينها من القيام بمهامها المتعددة فى الإصلاح والتغيير وتسهيل المرور إلى اقتصاد السوق والذى يتطلب مجهودات كبيرة ومتنوعة، ويفرض هذا الرسم على جميع العمليات التداولية سواء كانت استهلاكية أو عمليات إنتاج أو بيع كرسم غير مباشر يوفر مبالغ مالية هامة للجماعات المحلية بلغت 30.398 مليار دينار سنة 2006م و34.229 مليار دينار سنة 2007⁷؛
- رسم الذبح والضريبة على الممتلكات (الثروة): يلاحظ ان مساهمتها ضئيلة بالنسبة لموارد البلديات؛

- **قسمة السيارات:** يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة وتوزع حصيلتها على الدولة بمعدل 20% والصندوق المشترك للجماعات المحلية 80%؛
- **الضريبة الجزافية الوحيدة:** تأسست لسنة 2007 تعويضا للدفع الجزافي والضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني، ويخضع لهذه الضريبة، الأشخاص الطبيعيون الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع البضائع والأشياء والحرفيون التقليديون الممارسون لنشاط حرفي فني بمعدل 6% وكل أنشطة تأدية الخدمات التابعة لفئة الأرباح الصناعية والتجارية بمعدل 12%، وتوزع حصيلة هذه الضريبة بـ 50% لصالح الدولة و 40% لصالح البلدية و 5% للولاية و 5% للصندوق المشترك للجماعات المحلية⁸؛
- **والرسوم البيئية:** أنشئت بهدف حماية البيئة وإزالة التلوث وتعرف أيضا بالرسوم الإيكولوجية أو الجباية الخضراء، يخصص جزء من مداخيلها لفائدة البلديات، منها الرسم التحفيزي لتشجيع عدم تخزين النفايات الصناعية والرسم التحفيزي لتشجيع عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج والرسم التكميلي على التلوث البيئي ذي المصدر الصناعي بموجب قانون المالية لسنة 2002 والرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي سنة 2003 والرسم على الإطارات المطاطية والرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم سنة 2006.

✦ إيرادات الأملاك والممتلكات:

للجماعات المحلية أملاكاً متنوعة منها المنتجة والمدرّة للمداخل وأخرى غير منتجة، ولكل منهما أهميته ودوره في تلبية واشباع حاجات التمويل المحلي، إلا أنها لا تمثل إلا نسبة قليلة من إيرادات الجماعات المحلية في حدود 5% على أقصى تقدير وتمثل في:

- **الأملاك المنتجة للمداخل العقارية والمنقولة:** وهي المداخل المتأتية من مصادر عدة كالمحلات ذات الاستعمال السكني والتجاري والمذابح ومواقف السيارات والأكشاك والأراضي والمخيمات والفنادق والأسواق وغيرها والعتاد والمعدات والتجهيزات المختلفة (شاحنات، حافلات، تجهيزات الأشغال العمومية، وسائل مكافحة الحشرات ومواد التطهير) وأماكن التوقف في المعارض والأسواق وغيرها والرسوم على الأرصفة والمعالم التاريخية والأصول المالية الموظفة في السوق النقدي والمالي؛
- **والأملاك المبنية وغير المبنية غير المنتجة للمداخل:** مثل المؤسسات التعليمية وقاعات العلاج ووكالات البريد ودور الشباب والمكتبات والمساجد والطرق البلدية والمساحات الخضراء والإنارة العمومية.

✦ حصيلة بعض الإيرادات المحلية:

بعد تقديم مختلف العناصر المكونة للمالية المحلية الذاتية في الجائز نحاول أن نستعرض حجم بعضها خلال الفترة 2000-2007.

الجدول (03) تطور إيرادات الجباية المحلية وتركيبها

الوحدة: مليار دينار

المورد	السنة	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
الرسم على القيمة المضافة		20,498	22,288	27,608	30,371	37,046	42,296	46,942	64,142
الرسم على النشاط المهني		42,921	43,177	43,229	47,969	67,154	65,659	74,204	90,739
الرسم العقاري ورسم التطهير		2,054	1,773	1,837	1,448	1,278	1,105	1,153	1,247
قسيمة السيارات		2,420	2,600	2,644	2,902	2,991	3,333	3,685	4,084
الضريبة على الأملاك		0,005	0,007	0,013	0,011	0,014	0,021	0,017	0,017
الرسم على السكن		-	-	-	-	-	1,412	1,486	1,775
الدفع الجرافي أو الضريبة الجرافية الوحيدة IFU		22,637	24,700	18,900	15,825	12,823	8,339	1,387	3,381
الرسم على رفع القمامات المنزلية		-	-	-	-	0,306	0,301	0,414	0,379
الضرائب المنجمية		-	-	-	-	-	0,120	0,157	0,219
ضرائب أخرى		0,210	0,289	0,599	0,089	0,092	0,336	0,365	1,478
مجموع الإيرادات الجباية		90,736	94,834	94,830	98,615	113,572	122,920	130,253	168,249
إيرادات الأملاك والممتلكات		04.62	06.20	05.00	06.50	06.60	07.00	07.68	08.82
اجمالي المالية المحلية		101.36	103.03	99.83	105.11	120.17	129.92	137.93	177.07

المصدر: وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب.

من الجدول السابق يمكننا تسجيل الملاحظات التالية:

- سيطرة الموارد الجبائية والتي تتكون من الضرائب والرسوم المخصصة كلياً أو جزئياً للجماعات المحلية وتمثل أكثر من 90%، إذ بلغت نسبتها 94.43% سنة 2006 و 95.01% سنة 2007م، وضعف مساهمتها في الجباية العادية الكلية والتي تتراوح نسبتها بين 14% و 20%، ويعود ذلك إلى طبيعتها الفيسفائية إذ تتوزع بين عدد محدود من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة والرسوم وإيرادات الأملاك والممتلكات والتي ترتبط بقطاعات ونشاطات غير مولدة للدخل باستثناء الرسم على النشاط المهني والرسم على القيمة المضافة والرسم على الذبائح واشتراك الهيئات المركزية في بعضها؛
- ضعف إيرادات الأملاك والممتلكات مقارنة بالإيرادات الجبائية بسبب ما تعرضت له من التنازل في إطار قانون 1981م المتعلق ببيع أملاك الدولة والإهمال وغياب العناية الكافية لباقي الممتلكات والأثمان المنخفضة المطبقة على بعضها والاستغلال غير الكفء الذي يشكل عبئاً على الموارد المتبقية مثل دفع حقوق التأمين وتكاليف الصيانة والتسيير وعدم الاستفادة منها عبر صيغ التسيير المسموح بها من مثل الإدارة المباشرة والمؤسسة العمومية والامتياز، والشروع في تطبيق سياسة الخصخصة وحل أغلب المؤسسات العمومية المحلية؛
- ذات قرارات مركزية: لأن نوع الضرائب والرسوم العائدة للجماعات المحلية ومعدلاتها وأوعيتها وحالات الإعفاء عنها وتحصيلها أو إلغائها من صلاحيات السلطات المركزية كما أنها ليست حرة وطليقة في التصرف بمالياتها المحلية على النحو الذي تراه بل تخضع في ذلك إلى قيود تضعها السلطات المركزية من حيث

- مشروعيتها وأبواب صرفها لاعتبارات التنسيق وضمان التوافق بين السياسة المالية المركزية والمالية المحلية ومنع التعارض بينهما ومنع حدوث تنافس بين الهيئات المحلية سعيا وراء اجتذاب رؤوس الأموال والاستثمارات والحد من الإسراف واستعمال القروض؛
- المرونة المحدودة بسبب محدودية الضرائب العائدة للجماعات المحلية واستقرار معدلاتها وأوعيتها؛
 - وعجزها منفردة على التأثير في النشاط الاقتصادي والاجتماعي (الاستهلاك والانتاج)

2-2) الوسائل المالية الذاتية:

رغم المكانة التي تتمتع بها المالية المحلية فانها تتسم بقلّة ومحدودية مواردها التي لا تكاد تغطي النفقات الضرورية وأداء الخدمات الأساسية الكثيرة والمتعددة لأغلبية الجماعات المحلية في الجزائر، ويتضح ذلك في العدد الكبير للبلديات العاجزة والمقدرة بـ 793 بلدية أي (51.46%) من بلديات الوطن سنة 2008 والذي تجاوز 20 مليار دينار، لذلك فهي تعتمد بنسبة كبيرة على مساعدات الدولة في ميدان التجهيز (PCD) و(PSD) والتسيير والتجهيز من خلال مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL، يضاف إلى ذلك ضعف التوجه إلى الاقتراض⁹.

⊕ القروض:

نظرا لما يمثله من مصدر تمويل، تلجأ إليه جميع المنظمات على اختلاف أشكالها وأنواعها في حالة عجز مواردها الذاتية أو من أجل زيادة رأسمالها ومواصلة وتوسيع نشاطها، إلى جانب الحالة التي يعرفها سوق الاقتراض نتيجة تطور الفكر المالي وأسواق المال وظهور الصناعة المالية وانتشار مؤسسات الاقتراض وتنوعها وامتلاكها لاحتياجات مالية ضخمة، وتعدد أنواع وأشكال الإقراض، لم يغفل المشرع الجزائري هذا المصدر المهم الذي قد تلجأ إليه الدولة والجماعات المحلية على حد سواء في حالات معينة. ولكن على الرغم من أهمية هذا الأسلوب وإيجابيته كمورد مالي ضروري، لا تزال الجماعات المحلية غير مستفيدة منه بسبب اشتراطات الوصاية والضمانات المطلوبة من هيئات الإقراض. وعليه، ينبغي عدم التوسع فيه حالة سهولة الحصول عليه من باب المحافظة على استقلالية البلدية أو الولاية، وإن تكون في حدود إمكانياتها، وإن توجهه نحو المشاريع الإنتاجية ذات العائد الذي يرفع من قدرتها المالية ويمكنها من الوفاء بديونها دون إعاقة، وهي حالة تعيشها العديد من البلديات والتي كلفت خزينة الدولة 44.3 مليار دينار لتطهيرها من الديون المتراكمة بين (1991 - 2007)¹⁰.

⊕ الهبات والوصايا:

لم يغفل قانون الإدارة المحلية أهمية المساهمة الشعبية ودورها الخطير في نجاح مشاريع التنمية المحلية، ولم يقصر هذه المشاركة على التصويت والتمثيل والاقتراح والرقابة والمساءلة بل تمتد إلى المساهمة المالية والمادية في صورة هبات ووصايا تشكل مصدرا خارجيا يمكن أن يسهم بشكل ايجابي في دفع نشاط الإدارة المحلية وتعزيز مركزها المالي وقدرتها على الانجاز ومواجهات الكوارث والظروف الصعبة في هذا المجال خولت المواد 115 و 116 من قانون البلدية والمادتين 111 و 112 من قانون الولاية لسنة 1990 المجالس المحلية حرية قبول أو رفض الهبات والوصايا حسب تقديرها للشروط المفروضة

مقابل الحصول عليها، والتي يمكن أن تكون من مصدر حكومي يتمثل في شخص معنوي عام أو من طرف أحد أشخاص القانون الخاص طبيعي أو معنوي وهي موارد موسمية عرضية غير منتظمة ولا مستقرة ولا يؤخذ بها في الحساب أثناء إعداد الموازنات المحلية كما تتأثر بطبيعة العلاقة الموجود بين الإدارة المحلية والمجتمع ودرجة الثقة وما تتمتع به من مصداقية ومستوى وعي المواطنين، وقد يكون لها دورا سلبيا يمس باستقلالية الجماعات المحلية ويضعها تحت تأثير أصحاب المصالح.

✦ المساعدات المركزية (الحكومية):

يعتبر دعم السلطات المركزية ورقابتها للسلطة المحلية أحد الأركان الأساسية لقيامها ونجاحها، لأن الجهود المحلية مهما بلغت تعجز بمفردها على النهوض بعملية التنمية المحلية الشاملة والمتوازنة والمستدامة¹¹، لذلك تعتمد اغلب دول العالم النامية والمتقدمة أسلوب الدعم المالي والغنى لإدارتها المحلية، والجزائر من بين البلدان التي تخصص مساعدة للإدارة المحلية (الولاية والبلدية) عبر آلية المخططات القطاعية غير الممركزة (PSD) والمخططات البلدية للتنمية (PCD)، بالإضافة إلى الإعانات التي تمنحها عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية "FCCL"؛

تهدف المساعدات المركزية (الحكومية) إلى تحقيق عدة أغراض منها:

- ضمان حد أدنى من الخدمات العامة الأساسية لجميع المواطنين مع جودتها وحسن مستوياتها؛
- مواجهة ظاهرة التفاوت في الموارد والإمكانيات بين المحليات وتحقيق التوازن والتأكد من سلامة الموقف المالي للوحدات المحلية لأن هذه المساعدات تمنح بعد تقديم الميزانيات الأولية وتدرج في قسم التجهيز؛
- تخفيف العبء الضريبي عن المواطنين المحليين وتشجيع التخطيط الإقليمي المحلي، لأن الحصول على المساعدات الحكومية مشروطة بتقديم برنامج تعده الوحدة المحلية وترتب فيه أولوياتها؛
- تحقيق التضامن الوطني والعدالة لأن التمويل المركزي يستند إلى قاعدة المقدرة التكاليفية وتحقيق الرقابة المركزية على الوحدات المحلية وضمان خضوع سياساتها للأولويات الاقتصادية والاجتماعية الوطنية والتكامل معها؛
- خلق نوعا من التكامل والتنسيق ووحدة التصور والجهد بين السلطات المحلية والمركزية.

من مميزات المساعدات المركزية:

- ذات طابع مركزي واستثماري ذات قرارات مركزية: أي تابعة للإرادة السياسية المركزية؛
- مرتبطة حجما ودرجة وسعة بمعدل النمو الاقتصادي الوطني ووضع الموازنة العامة للدولة؛
- وذات مرونة نسبية محدودة، فكل وحدة إدارية لها حرية تحديد أولوياتها وفق المدونة المحددة للمساعدة وتمس قسم التسيير.

بلغت المساعدات الحكومية في شكل برامج بلدية للتنمية PCD وبرامج قطاعية غير ممركة المسجلة للفترة 1995-2009 أكثر من 4113.37 مليار دينار منها 2207 مليار دينار خلال الفترة 95-2004 مقارنة بالموارد الذاتية التي بلغت 926.57 مليار دينار، ما يعادل أكثر من مرتين حجم الموارد الذاتية وهو ما يعكس درجة اعتماد الجماعات المحلية على مساعدات السلطة المركزية والتبعية لها ويطرح التساؤل حول استقلالية هذه الأخيرة.

1-3) الوسائل الاقتصادية:

تشمل الإدارة المباشرة والمؤسسة العمومية والعقود الإدارية والتعاون المشترك والاستثمار الخاص الوطنى والأجنبى.

✦ الإدارة المباشرة:

تمثل الأسلوب التقليدى لإدارة المرافق العامة، وفيها تتكفل هيئات الإدارة المحلية بإنشاء المرافق وتحديد قواعد سيرها وتباشر إدارته اليومية عن طريق إحدى مصالحها التى يرتبط بمجال عملها وتخصصها وتحمل أعباء المرفق المالية وتنفيذ المهام التى يتطلبها وتحقيق خدماته للجمهور عن طريق موظفيها، مثل أعمال الصيانة والنظافة وتوزيع الماء الصالح للشرب، والإنارة العمومية، والمراكز الثقافية والملاعب والحدائق والمخيمات الصيفية والمحاشير والمكتبات، إلا أن هذه المرافق أصبحت تدار فى ظل سياسة الخصوصية عن طريق التعاقد ومنح الامتياز أو التنازل عنها للقطاع الخاص.

✦ المؤسسات العمومية:

سمح تشريع الولاية والبلدية بإنشاء مؤسسات عمومية متخصصة ومستقلة إداريا وماليا وفنيا، لتحقيق مصلحتها وأداء خدماتها، يتم إنشاؤها بمداولة نظامية للمجلس الشعبى الولائى أو البلدى، مصادق عليها بقرار من الوالى فيما يخص المؤسسات العمومية البلدية، أو بقرار مشترك من وزير الداخلية والوزير المعنى بالنشاط الذى تختص به هذه المؤسسة، ويعتبر أسلوب المؤسسة العمومية النوع المفضل لدى الجماعات المحلية، والذي انتشر أكثر من الأنواع التقليدية الأخرى ولعبت دورا مهما فى ظل نظام التخطيط، غير أن الاتجاه نحو اقتصاد السوق أدى إلى الاستغناء عن الكثير منها وخصوصتها وتفضيل أسلوب العقود الإدارية.

ومن شأن المؤسسة العمومية أن تضمن سير المرفق العام بانتظام واطراد خاصة فى حالات عدم وجود مؤسسات تقبل تقديم الخدمة أو انجاز المشروع وتحقيق المساواة فى المعاملة بين المنفعين بخدمات المرفق، والحصول على موارد مالية ذاتية وتخفيض تكلفة انجاز بعض المشاريع وتوفير خلق مناصب شغل محلية والتخفيف من حدة البطالة، وأداة أساسية لتحقيق الشراكة الوطنية والأجنبية مع القطاع الخاص والعام والاستفادة من التجارب والخبرات المختلفة والحصول على التكنولوجيا¹².

✦ العقود الإدارية:

فوض القانون للجماعات المحلية إضافة إلى الأشكال التقليدية السابقة لتسيير مرافقها وتنفيذ مشاريعها اللجوء إلى إبرام عقود إدارية عرفها المشرع الجزائى (بالصفات) من أجل تحقيق هدف معين خاص بالتسيير والاستثمار مع متعاملين متعاقدين وطنيين أو أجانب وفقاً لأحكام للتشريع المعمول به.

وتعتبر الإدارة بالعقود الأسلوب الغالب والمفضل لدى الجماعات المحلية فى الوقت الراهن لأنه يتلاءم مع دور الدولة فى ظل اقتصاد السوق وبسبب حل وخصوصية المؤسسات العمومية المحلية، والاكتفاء بالرقابة والإشراف والتوجيه عن طريق أدوات السياسات المختلفة، ومن بين أشكال العقود الإدارية المعمول بها، عقد الامتياز وعقد انجاز الأشغال وعقد اقتناء اللوازم وعقد تقديم الخدمات والدراسات، ولكى تكون العقود الإدارية ذات جدوى يجب أن تقوم على مجموعة من المبادئ منها العلانية (الإعلان عنها عبر مختلف وسائل الإعلام) والمنافسة والمساواة بين المتعاملين وسرية عروضهم.

وتشكل العقود الإدارية وسيلة مهمة تمكن الجماعات المحلية من تنفيذ العديد من الأشغال والخدمات التي لا تقدر عليها أو تكون في وضعية احتكارية والحصول على التكنولوجيا الجديدة وتمويل الاقتصاد وتوفير حاجات السكان الأساسية إلا أن الاعتماد عليها بشكل مطلق يفوت عليها العديد من الفرص منها:

- عدم جدوى المناقصة في كثير من الحالات وما تتطلبه من وقت واجراءات لإبرامها وتنفيذها؛
- مدخل للفساد والانحراف وتكريس الاحتكار؛
- لا تمكن الإدارة من الحصول على أفضل المتعاملين فنيا وتقنيا وأحسن الإنجازات بسبب تغليب جانب التكلفة والعروض الأقل سعرا؛
- تدنى نوعية الإنجاز والخدمات وتقديم المصلحة الخاصة على المصلحة العامة ويقتل روح المخاطرة والابتكار لدى المتعاملين ويبطل مفعول وأهمية الرقابة.

✦ التعاون بين المحليات:

ترسخت فئاعة لدى العديد من الباحثين من مختلف التخصصات ومن لهم اهتمام وممارسة في مجال التنمية على المستوى الدولي والمحلي أن نجاح العملية التنموية لا يقتصر على الجهود الحكومية المشتتة أو الاعتماد على القطاع العام لوحده، بل لابد من توحيد الجهود الرسمية وتكاملها وإشراك القطاع الخاص الوطني والأجنبي في تحقيق أهداف التنمية وتحمل مسؤوليته الاجتماعية والوطنية، لذلك تعتمد الدول المتقدمة ومنها فرنسا على العمل المشترك بين هيئات إدارتها المحلية تحت مسمى التجمعات أو النقابات البلدية وفيما بين المحافظات والأقاليم، من أجل توحيد الجهود وتكاملها وتجنب ظاهرة التفاوت في مستويات النمو بسبب تفاوت القدرات والإمكانات.

وبما أن أغلب الجماعات المحلية الجزائرية تعاني نقصاً شديداً في الموارد المادية والمالية والبشرية النوعية، فإنه يتوجب عليها إرساء قواعد متينة من التعاون فيما بينها وطنيا ودوليا لمواجهة العقبات التي تواجهها أو إنجاز المشاريع التي لا تقوى عليها منفردة ويأخذ العمل المشترك عدة صيغ ويمتد إلى جميع المجالات منها¹³:

- اشتراك الهيئات المحلية والمركزية في القيام ببعض المهام أو المشروعات التي يكون لها مردود مشترك على الطرفين؛
- اشتراك الهيئات المحلية من المستوى الواحد أو المتفاوت في إنشاء مشروعات مشتركة بحيث تساهم كل وحدة بالجهد أو العامل المتوفر سواء كان عقاراً أو أموالاً أو يدا عاملة أو إدارة أو مواد خام... الخ؛
- الاشتراك مع القطاع الخاص المحلي في إنجاز بعض المشروعات التي يترتب عليها تحقيق المصالح المشتركة بين الطرفين؛
- إبرام عقود شراكة مع حكومات محلية ومؤسسات أجنبية عبر اتفاقيات التوأمة التي يسمح بها قانون البلدية والولاية
- ومن شأن هذا الأسلوب أو المبدأ أن يحقق بعض النتائج الإيجابية:
- القضاء على صور التفاوت بين وحدات الإدارة المحلية من حيث المستويات الحضرية والتنموية؛
- إذكاء روح التعاون بين الوحدات المحلية وبين أفرادها وجماعاتها وحلال ذلك محل التنافس والصراعات ذات الجذور السياسية والاجتماعية والثقافية؛
- تحقيق الاستقرار الاجتماعي الذي يحول دون الهجرة الداخلية الذي يتحقق بفضل إنشاء المشاريع والمرافق في كافة الوحدات المحلية؛
- يحفز الطاقات المحلية في اتجاه الإبداع والمبادرة الذاتية والاعتماد على النفس؛

- الاستفادة من الخبرات والتكنولوجيا والانفتاح على التجارب الناجحة فى تسخير الشأن المحلى التى توفرها عقود الشراكة والاستثمار الأجنبى؛
- وتمكين الهيئات المحلية من الحصول على موارد مالية تعزز استقلاليتها المالية والإدارية.

خاتمة:

- توصل الباحث من خلال هذه الدراسة إلى جملة من النتائج، نسوقها على النحو الآتى:
- تحتاج الإدارة المحلية تحتاج إلى وسائل مادية ومالية وبشرية وتشريعية للقيام بواجباتها وتحقيق أهدافها وهو ما لا يتوفر لنسبة كبيرة من وحداتها التى توجد فى حالة عجز تام ماليا وتعانى من نقص شديد فى الموارد البشرية؛
 - تحتاج الإدارة المحلية إلى مشاركة جميع مكونات المجتمع المتمثلة فى السلطات التنفيذية المركزية والمحلية وأهل الخبرة والاختصاص من الإداريين والفنيين والمجتمع المدنى وعموم المواطنين وقطاع الأعمال الخاص والعام المحلى والدولى، فبدون هذه العملية التشاركية لا يمكن لها أن تحقق التنمية؛
 - تتطلب كفاءة الإدارة المحلية وفعاليتها إلى موارد بشرية فنية وإدارية وسياسية (هيئة منتخبة) تملك الخبرة والأهلية والتكوين والتحكم فى التكنولوجيا ووسائل العمل المختلفة التشريعية والتنظيمية والعمليات الإدارية المتعددة من (تخطيط وتنظيم وإشراف وتقويم واتصال) وموارد مالية مستقلة وشخصية معنوية حقيقية واختصاصات فعلية محددة بدقة وواضحة وغير متداخلة ومستقرة؛
 - ضعف نوعية الأشخاص الذين يشغلون الوظائف القيادية على مستوى الإدارة المحلية والعليا من حيث الكفاءة والقُدوة والنزاهة والثقة، له بالغ الأثر فى الحد من فرص الاستفادة من الموارد المتاحة بأعلى درجة ممكنة من الكفاءة لتحقيق التنمية؛
 - يشكل الدعم المركزى للجماعات المحلية نسبة كبيرة من إمكانياتها المالية والفنية والإدارية وهو ما يفقدها استقلاليتها ويضعها تحت هيمنة ووصاية الإدارة المركزية ورقابتها الشاملة للأشخاص والأعمال والهيئات؛
 - استطاع نظام التضامن المحلى فى ظل نظام التخطيط أن يلعب دوراً إيجابياً ويمارس مهامه بارتياح نظراً لمحدودية تدخله فى مجال منح إعانات التوازن وتوجيه القسط الأوفر منها لعمليات التجهيز مما ساعد الوحدات المحلية على تلبية الحاجات السكان بشكل مقبول نسبياً؛
 - إن عملية الخصخصة وحل المؤسسات العمومية المحلية التابعة للجماعات الإقليمية أثرت كثيراً على إمكانياتها المالية والمادية وساهمت بشكل مباشر فى ضعف أدائها وحالة الركود التى تعيشها.

من التوصيات:

- التطوير والتحديث المستمر للمنظومة التشريعية الحاكمة للإدارة المحلية من اجل مواكبة التغيرات الحاصلة والمستمرة داخليا وخارجيا بمشاركة مختلف مكونات المجتمع السياسية والمدنية والأكاديمية والرسمية لتلافي الثغرات وتجاوز النقص وتجنب التضارب والازدواجية وغموض الاختصاصات وتداخلها؛

- ضرورة تعزيز وتفعيل العمل المشترك ونظام التضامن بين مختلف المجالس المحلية؛
- ضرورة تطوير الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية وخاصة المولدة للدخل والمرتبطة بالنشاط الاقتصادي من خلال الاعتماد على أسلوب المؤسسة العمومية المحلية البلدية والولائية ذات الطابع الصناعي والتجاري؛
- العمل على إنشاء بنوك محلية للأدخار والاستثمار على صعيد كل إقليم لدعم وتشجيع واستثمار مشاريع محلية؛
- تدعيم دور الجماعات الإقليمية في مجال التعاقد مع الغير وجلب الاستثمارات الوطنية والأجنبية، الأمر الذي من شأنه تدعيم الموارد الذاتية لها سواء الجبائية منها أو العادية؛
- الاعتماد على الاقتراض بوصفه مورداً أساسياً للوحدات المحلية والمساهمة من قبل السلطات المركزية في إعطاء الحرية لها ومساعدتها في الحصول عليها من مصادر ميسورة وبدون شروط مكلفة؛
- ضرورة الاهتمام بمشاركة المواطنين في توفير الخدمات والمرافق فهذه الظاهرة تلقى رواجاً كبيراً في الدول المتقدمة وبعض الدول النامية.

الهوامش والمراجع:

- 1 برنامج الامم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام 1990.
- 2 صلاح الدين فهمي محمد، «الفساد الإداري»، ط. دار النشر للمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1994، ص 117.
- 3 وزارة الداخلية والجماعات المحلية، «لقاء الحكومة-الولاية»، قصر الأمم، نادي الصنوبر، الجزائر، ديسمبر 2006.
- 4 عكوشي عبد القادر، «التنظيم في مؤسسات الإدارة المحلية»، مذكرة ماجستير في العلوم الاجتماعية، قسم علم الاجتماع، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة الجزائر، 2005، ص 5.
- 5 المرجع السابق لـ «لقاء الحكومة-الولاية».
- 6 SAIDI Luc & ALBERT Jean-Luc, «Finances publiques», ed. Dalloz (5 éd.), Paris, 2007, p. 123.
- 7 وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب DGI.
- 8 بن مسعود نصر الدين، «الجبائية المحلية ودورها في دفع عجلة التنمية»، مداخلة مقدمة في الملتقى العلمي الدولي حول تسيير الجماعات المحلية: الواقع والتحديات»، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب البلدية، 17-18 ماي 2010.
- 9 وزارة الداخلية والجماعات المحلية، الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
- 10 معلومات من وزارة الداخلية والجماعات المحلية.
- 11 ADAM François & Autres, «Finances publiques», ed. Dalloz (2 éd.), Paris, 2007, p. 222.
- 12 DE LAUBADAIRE A., «Traite de droit administrative», ed. Dalloz, Paris, 1999, p. 317.
- 13 القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.