

فعالية مصادر تمويل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية

Evaluating the effectiveness of local government funding sources in achieving local development

عبد الحميد بن الغويني *

جامعة عمار ثليجي الاغواط

مخبر القانون و تطور المجتمع

a.Benleghouini@lagh-univ.dz

تاريخ إرسال المقال: 2026/01/19 تاريخ قبول المقال: 2026/03/02 تاريخ نشر المقال: 2026/03/31

الملخص:

تعالج هذه الدراسة مسألة تمويل التنمية المحلية المستدامة من خلال إبراز الاشكالات المتعلقة بتحديد الاطار القانوني لسياسة التنمية المحلية المستدامة والتركيز على اظهار دور الجماعات المحلية في ذلك لتحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية وفقا للاستراتيجية التنموية التي تحددها السلطات العمومية وفي اطار العلاقة الوظيفية مع الجماعات المحلية ،كما تتناول الدراسة تحديد آليات ومصادر تمويل التنمية بمختلف أبعادها من ناحية تقييم مدى فعالية مصادر التمويل في تغطية برامج التنمية المحلية بشكل مستدام والعوائق التي تواجهها في تحقيق الأهداف المحددة من خلال تحسين استغلال تلك المصادر بطرق عقلانية بما يسمح من ترقية الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي .

الكلمات المفتاحية: التنمية المحلية ،الجماعات المحلية ،مصادر تمويل التنمية المحلية المستدامة ،فعالية مصادر التمويل .

Abstract:

This study addresses the issue of financing sustainable local development by highlighting the challenges related to defining the legal framework for sustainable local development policies. It focuses on demonstrating the role of local authorities in improving economic and social conditions in accordance with the developmental strategy set by public authorities and within the functional relationship with local communities. Furthermore, the study identifies the mechanisms and sources of development financing across various dimensions, evaluating the effectiveness of these funding sources in covering local development programs sustainably. It also examines the obstacles faced in achieving set objectives by promoting the rational exploitation of these resources to enhance socio-economic conditions at the local level.

Keywords: Local development, local communities, sources of financing for sustainable local development, effectiveness of financing sources

المقدمة:

تعتبر التنمية المحلية من أهم التحديات التي تواجه الدولة نظرا لما لها من انعكاس على التنمية الوطنية الشاملة التي تعتبر مسألة ضرورية وهدف تسعى الدولة لبلوغه وفق استراتيجيتها العامة وتعتبر التنمية بشكل عام والتنمية على المستوى المحلي من الحقوق التي يتمتع بها المواطن لتعزيز مفهوم الديمقراطية التشاركية، مع الإشارة إلى أن الهيئات التي تحرص على دعم وترقية التنمية المحلية بصفة خاصة هي الجماعات المحلية التي أسند لها المشرع هذه المهمة بموجب مجموعة من النصوص القانونية ومن أهمها قانوني البلدية والولاية بالإضافة إلى نصوص قانونية وتنظيمية أخرى.

إن مهمة الجماعات المحلية في مجال دعم التنمية المحلية يقتضي تبني الاستراتيجية الملائمة التي تتماشى مع تطلعات المواطن على المستوى المحلي حيث تتعدد مظاهر التنمية في أبعادها الشاملة ضمن سياسة عامة وامتداد وطني.

إن نجاح الجماعات المحلية في مهامها التنموية يقتضي ضمان استقرارها واستقلاليتها منعا لأي عرقلة أو تعطيل للسير الحسن لمرافقها ولضمان مصالح المواطنين على المستوى المحلي من خلال تعزيز دور الجماعات المحلية في إدارة الشؤون المحلية عن طريق وضع جملة من الآليات القانونية والتنظيمية إضافة إلى تزويد الجماعات المحلية بآليات وموارد مالية للسماح لها بالمساهمة في تقوية وتطوير التنمية المستدامة على الصعيد المحلي فالموارد المالية بكل مصادرها تشكل قاعدة مالية ترتكز عليها لتجسيد هذه الاستراتيجية التنموية محليا، ونجد أن القانون الجزائري قد حدّد للجماعات المحلية مصادر إيرادات مالية متعددة تعتمد عليها لدعم التنمية المحلية المستدامة، ومن خلال هذه الدراسة سنحاول القيام بتحليل تقييمي

فعالية مصادر تمويل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية

للإطلاع والإلمام بفعالية مصادر التمويل المالي التي تمتلكها الجماعات المحلية أو تخصص لها، وحصر وتشخيص هذه المصادر لمعرفة مدى كفايتها وقدرتها على تلبية الحاجيات الأساسية للأفراد على المستوى المحلي مع بيان المعوقات والعراقيل التي تتعرض لها الجماعات المحلية للنهوض بالتنمية المحلية المستدامة بالشكل الذي يحدده القانون ويستجيب لتطلعات المواطن

وينحصر المشكل الاساسي لهذه الدراسة فيما يلي : ما مدى فعالية مصادر تمويل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية ؟

وانطلاقا من هذا الاشكال وجب طرح تساؤلات فرعية تتمثل فيما يلي :

فيما يتمثل الاطار العام للتنمية المحلية في القانون الجزائري ؟ ما هي مصادر التمويل الأساسية التي تمتلكها الجماعات المحلية ؟ وهل هذه المصادر كافية وفعالة لتغطية برامج التنمية ؟ ما هي العراقيل التي تواجه الجماعات المحلية لتحقيق الأهداف التنموية بجميع أبعادها ؟ وما هي الاجراءات الاصلاحية التي تضمن تسيير عقلاني لهذه المصادر ؟

يجب التأكيد على وجود ارتباط وثيق بين الجماعات المحلية كتجسيد للامركزية الادارية وبين مسألة التنمية المحلية التي تدخل في صميم وظائف وأدوار هذه الجماعات (البلدية والولاية)، ويظهر ذلك في مختلف النصوص القانونية والتنظيمية التي تنظمها¹، فلقد ركّز المشرع الجزائري على ضرورة الربط بين مختلف صلاحيات الجماعات المحلية ومسألة التنمية المستدامة في المجالات الاقتصادية الاجتماعية البيئية والثقافية .

ومن خلال ما تقدم يظهر لنا الزامية تحديد معنى التنمية المحلية قبل الخوض في دراسة آليات التمويل التي تعمل على المساهمة في تحقيق التنمية المنشودة من قبل الجماعات المحلية .

لذلك ارتأينا تقسيم الدراسة الى مبحثين وفق العناصر التالية :

حيث سنتناول الاشكالات المتعلقة بتحديد اطار التنمية المحلية في الجزائر في (المبحث الأول) ثم نتطرق الى حدود فعالية مصادر تمويل الجماعات المحلية و آليات اصلاحها ف (المبحث الثاني).

¹ - رشيد أحمد ،التنمية المحلية ،دار الجامعة العربية ، القاهرة ،مصر ،1986، ص 16 .

المبحث الأول : إشكالات تحديد اطار التنمية المحلية في الجزائر .

إن التنمية المحلية أصبحت تشكل تحديا بالغ الأهمية في المجتمعات الحديثة لذلك سعت الجزائر دائما الى مسايرة هذه التطورات رغم ما يحيط بها من اشكالات نظرية وقانونية من خلال وضع اطار تشريعي لتحديد أبعاد التنمية المحلية وتحديد مختلف الفاعلين الذين يتولون هذه المهمة وطنيا ومحليا اضافة إلى حصر مصادر التمويل التي تمتلكها الجماعات المحلية لتحقيق برامج التنمية المستدامة .

المطلب الأول : الاطار القانوني للتنمية المحلية في الجزائر

إن تحديد الاطار القانوني للتنمية المحلية يستوجب الالمام بمضمون التنمية المحلية ويكون ذلك من خلال أولا التطرق لتعريف التنمية المحلية ثم التطرق الى أبعاد التنمية المحلية وفقا للنصوص القانونية السارية ثانيا.

أولا : تعريف التنمية المحلية.

إن تحديد تعريف للتنمية المحلية يثير العديد من الإشكالات نظرا لتعدد الآراء وتداخل المصطلحات و تشابه بعض المفاهيم وتشعب المجالات التي تشملها مختلف عمليات التنمية ،لذلك نجد العديد من التعاريف بالنظر إلى اختلاف وجهات النظر لدى الباحثين والدارسين في هذا المجال²، ويرجع كذلك سبب الصعوبة في حصر معنى دقيق للتنمية المحلية إلى التطورات التي تواجهها الدول والمجتمعات بما يؤثر على اهتمامات الأفراد في مختلف نواحي الحياة ويبقى الشيء الأكيد هو أن التنمية المحلية تعد هدفا أساسيا تسعى الدولة بمختلف هيئاتها للوصول إليه لاسيما الجماعات المحلية ،ذلك أن الوصول الى تحقيق التنمية المحلية فعليا يساهم بشكل مباشر في بلوغ التنمية الشاملة على المستوى الوطني في شتى المجالات لتحقيق الرفاهية لأفراد المجتمع محليا ووطنيا .

لذلك يمكن تعريف التنمية المحلية " : على أنها تلك العمليات التي تتكامل فيها جهود الهيئات العمومية على المستوى المحلي بالتنسيق مع الهيئات الوطنية (الحكومة) بغرض تحسين مستوى ونمط الحياة

² - يوسف نور الدين ،الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر ،مذكرة ماجستير تخصص علوم اقتصادية ،جامعة بومرداس ،الجزائر ، 2010/2009 ، ص 45.

فعالية مصادر تمويل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحتى البيئية لأفراد المجتمع مع تداخلها في المنظومة التنموية على المستوى الوطني لتحقيق التقدم والتطور والرفي...³.

وتعرف التنمية المحلية كذلك على أنها: "مجموعة السياسات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير منظم ومخطط في المجتمعات المحلية بهدف رفع المستوى المعيشي لتلك المجتمعات"⁴.

وعلى صعيد القانون الدولي قدّمت الأمم المتحدة سنة 1955 تعريف للتنمية المحلية واعتبرتها: "بأنها تلك العملية التي بواسطتها يتم توحيد جهود المواطنين أنفسهم مع جهود السلطات العمومية لتحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية وإدماج هذه المجتمعات في حياة الأمة وتمكينها من المساهمة الكاملة في تحقيق التقدم على الصعيد الوطني"⁵.

وهذا ما تما التأكيد عليه في بعض النصوص القانونية لاسيما قانوني البلدية والولاية في النظام القانوني الجزائري، حيث أن هذه النصوص تؤكد على أن مجالات التنمية بمختلف صورها ترتبط بالجماعات المحلية لاسيما البلدية لما لها من مكانة ونجد أن قانون البلدية يقضي بإمكانية قيام المجلس الشعبي البلدي بكل عملية كما يمكنه اتخاذ الاجراءات اللازمة التي تسمح بتشجيع وتحفيز والنهوض بالتنمية الاقتصادية بالنظر لإمكانيات البلدية والمخططات التنموية التي تم وضعها⁶.

ثانيا : أبعاد التنمية المحلية وفقا للقانون الجزائري

ترتبط سياسة التنمية المحلية ببعض العوامل المحيطة بالمجتمع وطريقة تفاعلها بالسلطات العمومية بما أن هذه الأخيرة هي من تتحمل مسؤولية وضع استراتيجية تنموية في مختلف المناطق في الدولة ضمن مخططات وبرامج تنموية تراعي خصوصية واحتياجات كل منطقة من جهة ،والقدرات والإمكانيات المالية من جهة أخرى.

3 - رجب إبراهيم عبد الرحمان ، "مفاهيم ونماذج تنمية المجتمع المحلي المعاصرة "، مؤسسة الشرق الأدنى ،القاهرة ،مصر 1988
ص 01 .
4 - شريفي أحمد ،المرجع السابق ،دور الجماعات الاقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر ،أطروحة دكتوراه ،جامعة الجزائر 2009 2010 ،ص 10 .
5 - صليحة بن نملة ،مخططات التنمية المحلية في ظل الاصلاح المالي ،أطروحة دكتوراه ،جامعة الجزائر ،2012 / 2013 ،ص 29 .
6 - المواد من 105 الى 111 من القانون رقم 11 / 10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية ،ج ر ع 37 .

فعالية مصادر تمويل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية

وتقوم هذه الاستراتيجية التنموية على سياسة عمومية تبدأ بوضع مخططات تنموية عامة من قبل السلطة المركزية ومراعاة التوازن من حيث اشراك الكفاءات المحلية في هذه العملية مع السماح بتحديد آليات تنفيذ هذه المخططات التنموية من قبل الجماعات المحلية، أي أن جهود تجسيد هذه البرامج التنموية يكون على المستوى المحلي لضمان استدامة هذه المخططات التنموية وانعكاسها على تغطية الاحتياجات الأساسية لأفراد المجتمع .

ولقد تجسدت هذه الاستراتيجية ضمن ما أصبح يشكل تقليد قانوني ومؤسستي معتمد بالجزائر في اطار تحديد العلاقة الوظيفية بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في اطار اللقاءات الدورية بين الحكومة والولاية، أين اعتبرت الجماعات المحلية بمثابة الركيزة الأساسية للتنمية المحلية المستدامة، وأعتبر الوالي الركيزة الأولى والمسؤول الأول على المستوى المحلي للنهوض بمسار التنمية المحلية المستدامة وخاصة من الناحية الاقتصادية⁷.

ومن خلال ما تقدم يمكن القول أن التنمية المحلية المستدامة تقوم على أبعاد أساسية تتحدد على أساسها الأهداف التي يجب تحقيقها لمواجهة التحديات الراهنة وتلبية الحاجيات الأساسية دون التأثير في مقدرات الأجيال القادمة وهذا ما يضمن اقامة توازن بين هذه الأبعاد وتتمثل فيما يلي :

1 - البعد الاقتصادي: يجب أن تراعي عملية التنمية المحلية الجوانب الاقتصادية لضمان ترقية مختلف الأقاليم محليا وتحقيق نهوض اقتصادي من خلال تنشيط وتحفيز القطاعات الاقتصادية التي تتميز بها كل منطقة، أي أن البعد الاقتصادي للتنمية المحلية يأخذ في الحسبان المقدرات والمقومات التي تمتاز بها كل منطقة فتقوم الجماعات المحلية بدعمها لخلق مناخ استثماري يجلب رأس المال وهذا ما ينعكس على تحسين المستوى المعيشي وجودة الحياة لأفراد المجتمع من خلال الاستغلال الأمثل والعقلاني للموارد الطبيعية لتحقيق الرفاهية في المجتمع بشكل مستدام⁸.

2 - البعد الاجتماعي: يقوم البعد البيئي على اعتبار الإنسان جوهر العملية التنموية والهدف الأساسي لها لاعتبارات تتعلق بتحقيق العدالة الاجتماعية والقضاء على مظاهر الفقر وضمان وصول

⁷ - اللقاء الرابع للحكومة بالولاية - معالم جديدة لترقية التنمية الاقتصادية - بعنوان ترقية الاقتصاد الوطني و التنمية المحلية المنعقد بتاريخ 24 - 25 سبتمبر 2022 بالجزائر.

فعالية مصادر تمويل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية

الخدمات التي توفرها كل الهيئات على الصعيد المحلي لجميع أفراد المجتمع والسماح بمشاركة الأفراد في ارساء مقومات عملية التنمية المحلية من خلال اقرار قواعد المشاركة في القرارات التي ترتبط بالتنمية المحلية المستدامة ،حيث أن التنمية البشرية تعد من ركائز التنمية بشكل عام بكل أبعادها بما يضمن الاستقرار الاجتماعي تجسيدا للنمط الديمقراطي في الحكم⁹.

3- البعد البيئي: إن حماية البيئة أصبحت تمثل أكبر التحديات التي تواجه السلطات العمومية في سياستها الاقتصادية والتنموية بالنظر لمستوى التطور الذي تشهده المجتمعات المعاصرة لذلك انتهجت الدول بمساهمة مختلف فواعل المجتمع مقارنة قائمة على أساس إرساء ثقافة بيئية لأن الحفاظ على البيئة يمثل دعامة أساسية للمحافظة على نمط الحياة كضمانة للأجيال القادمة ،وتكريس ثقافة المحافظة على البيئة يشكل المنطلق الأساسي لبرامج التنمية المحلية وهذا ما ذهب إليه القانون الجزائري في الكثير من النصوص القانونية ومن أهمها قانوني البلدية والولاية¹⁰ ،حيث أن وضع مخططات وبرامج التنمية المحلية من قبل الجماعات المحلية يقتضي وضع مخططات لحماية البيئة من التأثيرات والمخاطر المرتبطة بالمشاريع التنموية كحماية التربة والموارد المائية من التلوث وحماية المساحات الخضراء لضمان استغلالها بطريقة عقلانية وحفاظا على الموارد المحلية.

المطلب الثاني: الارتباط بين مصادر تمويل الجماعات المحلية وأهداف التنمية المحلية.

لقد ارتبطت التنمية بشكل عام والتنمية المحلية المستدامة تحديدا بمختلف هيئات الدولة الى درجة أين أصبحت تشكل أهم التحديات التي تواجه الدولة والمجتمع وبما أن الجماعات المحلية تمثل الهيئات القاعدية للتنظيم الإداري في الدولة مما يستوجب قيام هذه الأخير بوظائفها التنموية وفقا للتشريعات القائمة وتماشيا مع التحديات المعاصرة التي تواجهها تغيرات المجتمع فأصبحت الجماعات المحلية منخرطة بشكل كبير في هذه الاستراتيجية وهذا ما سنتناوله من خلال البحث في دور الجماعات المحلية في ترقية التنمية المحلية أولا ،ومن جهة أخرى نتطرق الى حصر مصادر التمويل الموجهة الى تغطية الاحتياجات التنموية التي تمتلكها الجماعات المحلية ثانيا.

9 - ابراهيم مزياي دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر ،أطروحة دكتوراه ،جامعة الجزائر 03 ،2004 ،2005 ،ص 84 .

¹⁰ - المادتين 111 و112 من القانون رقم 11 / 10 المرجع السابق والمادتين 80 و81 من القانون رقم 12 / 07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية ،ج ر ع 12.

أولاً: دور الجماعات المحلية في تنفيذ البرامج التنموية.

مع التطورات التي مسّت النظام القانوني الجزائري على جميع المستويات تم إلزام مختلف المؤسسات بالحرص على ترشيد النفقات العامة والعمل على مضاعفة دور الجماعات المحلية لدعم التنمية على المستوى المحلي بدأت تتعاظم الأدوار التي تؤديها هذه الجماعات في مختلف مجالات التنمية معتمدة في ذلك على مصادر تمويل متعددة وإن كانت محددة في بعض النصوص القانونية إلا أنّ هذه الأدوار تختلف نسبياً بين البلدية والولاية، حيث أن البلدية باعتبارها أهم هيئة على المستوى القاعدي مكلفة بالعمل على ترقية المستوى المعيشي للأفراد لأنها تحظى باهتمام ورعاية قانونية خاصة، فالولاية تحرص بمختلف هيئاتها على تحقيق التنسيق والتعاون بين وظائف واختصاصات البلدية وبين مهام السلطة المركزية وتعمل على تحقيق التوازن بين مختلف المصالح على المستوى الوطني والمحلي¹¹.

أما البلدية فتقوم بدور كبير لترقية التنمية على الصعيد المحلي بمقتضى البرامج السنوية التي يكلف بإعدادها المجلس الشعبي البلدي ويسهر على تنفيذها، حيث أن المشرع منحها صلاحيات تأهلها لأن تكون أداة مؤسّسة لخدمة المواطنين في المقابل من ذلك فإن البلدية لا يمكنها القيام بهذه المهام إلا إذا كانت متكاملة من حيث مواردها المالية والبشرية ويجب التركيز على تنوع المصادر والموارد المالية للنهوض بالتنمية المنوطة بالجماعات المحلية ككل والبلدية بصفه خاصة¹².

ثانياً: مصادر تمويل الجماعات المحلية المقررة قانوناً.

إن وضع مخططات وبرامج للتنمية على المستوى المحلي يعتبر أمر ضروري لتلبية الحاجيات الأساسية للأفراد، وذلك انطلاقاً من الأهداف المحددة من السلطة مع ترك المبادرة في مجال التنمية للجماعات المحلية لاسيما في المجال الاقتصادي ويبقى أهم شيء هو معرفة ما هي المصادر الأساسية التي تمتلكها الجماعات المحلية لتمويل برامج التنمية المحلية وللإجابة على هذا التساؤل وجب الاطلاع على النصوص القانونية التي حصرت هذه المصادر وتحديد قانوني البلدية والولاية، إن أساس تحديد هذه المصادر يرتكز على نص المادة 170 من قانون البلدية التي توضح بدقة أهم الموارد المالية للبلدية والتي يمكن تقسيمها إلى مصادر تمويل داخلية ذاتية ومصادر تمويل خارجية.

¹¹ - المواد 1- 3- 4 و 5 من القانون رقم 12 / 07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

¹² - جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 65 66.

فعالية مصادر تمويل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية

1: مصادر التمويل المحلي للجماعات المحلية:

أ- مصادر التمويل غير الجبائية: وتتمثل في المصادر التالية:

❖ التمويل الذاتي:

وهو عبارة عن تحويل أو اقتطاع قسط من إيرادات التسيير وتحويله إلى قسم التجهيز والاستثمار وذلك بغرض ضمان تمويل ذاتي لمصلحه البلدية أو الولاية لتمكينها من دعم برامج التنمية على الصعيد المحلي (اقتصاديا اجتماعيا) وكل العمليات التي يمكنها تحسين المستوى المعيشي للأفراد وتتراوح نسبة الاقتطاع بين 10 % و 20 % وتقدر هذه النسبة على أساس أهمية إيرادات التسيير والتي تتمثل في ما يلي ¹³ :

- مساهمات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية .

- الضرائب غير المباشرة (بالنسبة للبلدية) .

- الضرائب المباشرة (بالنسبة للبلدية) .

❖ الإيرادات الناتجة عن إدارة الأملاك:

وهي مجمل العائدات المالية الناتجة عن استغلال واستعمال الجماعات المحلية لأموالها بنفسها باعتبارها جماعات عمومية تجسد اللامركزية وخاضعة لأحكام القانون العام ومن بين هذه الإيرادات: حقوق الأيجار، حقوق الاستغلال للمعارض والأسواق، الأماكن المخصصة للتوقف، وحقوق استغلال المساحات العامة .

❖ إيرادات الاستغلال المالي:

وتتمثل أساسا في الموارد الناتجة عن بيع المنتجات وتأدية الخدمات للمواطنين والتي تتكفل الجماعات المحلية بتوفيرهم مثل الرسوم المفروضة على الرقابة الصحية، حقوق الوزن والقياس، حقوق التخزين في مستودعات ومخازن الجماعات المحلية.

13- شويح بن عثمان ،دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية ،رسالة ماجستير ،جامعة تلمسان ،الجزائر ، 2010/ 2011 ، ص 105 .

فعالية مصادر تمويل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية

ب - مصادر التمويل المالي الجبائي:

تتوفر الجماعات المحلية على موارد جبائية ذات أهمية لتمويل ميزانياتها وعملياتها وبرامجها التنموية وتمثل الموارد الجبائية حوالي 90% من اجمالي حجم الميزانية للجماعات المحلية ويشترط لنجاعة وفعالية الموارد المالية ذات الطابع الجبائي وجود أنشطته اقتصاديه لتكون الوعاء الجبائي للجماعات المحلية وتتكون من الضرائب والرسوم المخصصة كلياً أو جزئياً للجماعات المحلية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتتمثل أساساً في الرسم على النشاط المهني، الرسم العقاري، الرسم على التطهير، رسم الإقامة، الرسم على القيمة المضافة، الرسم على عمليات الذبح، الضريبة على الممتلكات، قسيمة السيارات، وتقسّم هذه الرسوم والضرائب بين الدولة الخزينة العامة، الولاية، البلدية بنسب متفاوتة حسب أهميه المورد الجبائي.

2 : مصادر التمويل الخارجية الجماعات المحلية¹⁴.

تعتمد الجماعات المحلية في مواردها المالية على بعض المصادر التي تصنف على أنها مصادر تمويل خارجية تتمثل في القروض والإعانات المالية بما يمثل نسبة كبيرة في تمويل ميزانية الجماعات المحلية والتي تعمل على توظيفها وتوجيهها لدعم مختلف المجالات التنموية ونذكرها على النحو التالي:

أ- القروض:

تمثل القروض مورد مالي لدعم مختلف مجالات التنمية المحلية والتي يسمح القانون للجماعات المحلية باللجوء إليها لتمويل المشاريع التنموية ويخصص هذا المصدر في الغالب للمجالات المتعلقة بالتجهيز والتي يمكن أن تدعم الاستثمار المحلي بغرض انجاز مشاريع منتجة للمداخل¹⁵.

وتؤكد الأبحاث في هذا المجال أن البلدية والولاية تلجأ بكثرة لهذا المصدر التمويلي لتدعيم المشاريع التنموية وهو ما يسبب ارتفاع وتفاقم قيمة المديونية التي تثقل ميزانيتها وتدخلها في أزمة مالية تؤدي بها الى حد العجز المالي.

14- شويح بن عثمان، نفس المرجع، ص 109 - انظر كذلك صالح عبد الناصر، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجائر، 2009 / 2010، ص 60.

15 - المادة 107 من القانون رقم 11 / 10 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق .

فعالية مصادر تمويل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية

ب - الاعانات المالية:

تمثل الاعانات المالية التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية بغرض الحد من مستوى العجز المالي الذي تعانيه هذه الجماعات محاولة من السلطة المركزية لتقليص العجز وتحقيق أكبر قدر ممكن من التوازن المالي وتمنح هذه الاعانات كل سنة مالية وتدرج في قوانين المالية كوجه من أوجه الإنفاق العام حيث تعتبر سلطة مالية تمتلكها الدولة بصفة حصرية بشرط أن ترتبط بوظائف محصورة وهي:

- دفع الجماعات المحلية للعمل في إطار الاستراتيجية الوطنية في مجال التنمية.

- مساعده الجماعات المحلية على سد حاجياتها في مجال التجهيز.

ج : صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية¹⁶.

بالنظر للسياسة الاصلاحية التي تبناها المشرع الجزائري تماشيا مع التوجهات الجديدة لإعادة بعث دور الجماعات المحلية في مجال تحقيق التنمية على الصعيد المحلي وخاصة بعد صدور قانوني البلدية 11 / 10 والولاية 12 / 07 تم إعادة النظر في بعض الهياكل التمويلية المرتبطة بالجماعات المحلية و المتمثلة في انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات CSGCL المحلية لتعويض الآلية التي كانت قائمة سابقا والمتمثلة في الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL ويعود سبب الغاء هذا الأخير هو عدم قدرته وضعفه في دعم وترقية برامج التنمية المحلية¹⁷.

توفير كل ما يتعلق بحاجيات العمومية للجماعات المحلية ويقدم مساعدات مالية للبلديات التي تواجه وضعيات مالية صعبة والسهر على تقديم اعانات مالية لدعم مشاريع الاستثمار الموجهة لتحقيق مخططات التنمية على المستوى المحلي والمساهمة في تطوير التجهيزات الضرورية للاستثمار المحلي والمساعدة في إنجازها.

16 - المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24-مارس - 2014 يتضمن انشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره ، ج . ر . ع 19 .

17 - ابراهيم يامة ،مدى فاعلية مصادر ميزانية البلديات في تحقيق التنمية على المستوى المحلي ،مجلة العلوم الانسانية ،جامعة بسكرة ،الجزائر العدد 06 / 2016 ،ص 264 .

فعالية مصادر تمويل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية

د - الهبات والوصايا:

تعتبر الهبات والوصايا من الموارد الخارجية المقدمة إلا أن مسألة الموافقة على قبولها من عدمه مرتبطة بالموافقة المسبقة لوزير الداخلية¹⁸ بشرط ألا ترتبط بأعباء واشتراطات مسبقة قد تمس باستقلالية الجماعات المحلية، وهذه المصادر المالية مهما كان مصدرها سواء كانت الحكومة ممثلة بإحدى القطاعات الوزارية (مثل الهبات الممنوحة من قبل وزارة التضامن) أو شخص طبيعي أو معنوي لتمويل مختلف مجالات التنمية ومساعدة الجماعات المحلية في تغطية وتلبية بعض الحاجيات إلا أنها غير مستقرة وغير منتظمة ولا يمكن تقييدها في ميزانية الجماعات المحلية رغم ذلك تعتبر موارد مالية إضافية.

المبحث الثاني : حدود فعالية مصادر تمويل الجماعات المحلية و آليات اصلاحها

بالرغم من تعدد مصادر التمويل التي تمتلكها الجماعات المحلية و آليات تسييرها وفقا للتشريعات التي تنظمها إلا أننا نسجل عدم قدرتها وضعفها على تغطية وتحقيق برامج و أهداف التنمية المنشودة وهذا ما سنتناوله في (المطلب الأول) من خلال التطرق الى محدودية مصادر تمويل على التنمية المحلية ثم التطرق الى آليات تفعيل مصادر التمويل لدعم التنمية المحلية في (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : محدودية تأثير مصادر التمويل على التنمية المحلية

إن الجماعات المحلية تعتبر القاعدة الأساسية لتنظيم الاداري في نظام القانون الجزائري بحيث تسعى دائما الى تجسيد مختلف عمليات التنمية على الصعيد المحلي وفي كل المجالات وكما سبقه الإشارة اليه فلقد خصص النظام القانوني الجزائري لهذه الجماعات مصادر تمويل متعددة وتبقى مسألة دراسة جدوى وفعالية هذه المصادر في تحقيق تنمية محلية فعلية واقعية تطرح بشكل كبير مقارنة بما تقدمه وهذا ما سوف نتطرق له من خلال تحديد المعوقات التي تحد من النهوض بالتنمية على المستوى المحلي وترتبط هذه المسألة بشكل كبير بانعدام النجاعة الاقتصادية للجماعات المحلية التي تتجسد في بعض المظاهر السلبية التي توصف بها الجماعات المحلية نذكر منها:

18 - المادة 171 من القانون رقم 11 / 10، المرجع السابق .حيث تنص " يخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية ويتم جردها وإدراجها في الميزانية " .

فعالية مصادر تمويل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية

أولاً: نقص الخبرة والكفاءة في تسيير الانفاق العام المحلي :

وبذلك يظهر أن ممثلو الجماعات المحلية يميلون إلى الإسراف والمبالغة في حجم الانفاق العام مما يؤدي إلى ظهور مظاهر الفساد المالي والإداري بعيداً عن الهدف الأساسي وهو إحداث نهضة تنموية حقيقية ومستدامة أو إنشاء مشاريع استثمارية من شأنها أن تدر مداخيل إضافية تعزز القدرات المالية للجماعات المحلية .

ولذلك وجب إعادة النظر في التأطير البشري ودعم تقنيات التحكم في التعاملات الرقمية من خلال تحسين مستوى الاطارات البشرية في مجال الادارة الالكترونية والعمل على الانتقال من طرق الادارة التقليدية الى طرق التسيير الرقمي من خلال دعم مسارات تكوين الاطارات البشرية في سبل التسيير الحديث الذي يعتمد على التحكم في الوسائل التكنولوجية والرقمية ¹⁹.

ثانياً : معاناة الجماعات المحلية من العجز المالي :

ما يمكن ملاحظته بشكل جلي هو ضعف نسب التنمية المحلية وذلك لارتباط تنفيذ برامجها بما تقدمه السلطة المركزية من اعانات ومخصصات مالية وهذا ما يخلق ظاهرة الاعتماد الكلي على الخزينة العمومية لسد الحاجيات التنموية للجماعات المحلية.

إن الجماعات المحلية في الجزائر تعرف العديد من المصاعب في التسيير المالي ومنه تتأثر عملية التنمية وتتعلق هذه المصاعب بالمجالات المالية ،الاقتصادية ،والاجتماعية مما يؤدي إلى عجز الجماعات المحلية في أداء مهامها وتتمثل هذه المعوقات فيما يلي:

1- من الناحية المالية : سبق وأن ذكرنا أن الجماعات المحلية تمتلك تنوع في مصادر التمويل ولكن هل هذه المصادر كافية إلى درجة دعم وترقية التنمية المحلية؟

إن مصادر التمويل المالي للجماعات المحلية وإن كانت متعددة إلا أن عائداتها لا زالت ضعيفة ولا تتماشى مع تطلعات الجماعات المحلية أو الأفراد على المستوى المحلي حيث أن المصادر المالية تتصف

19- ابراهيم مزياني ، دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر (دراسة مقارنة بين بلدية مشونش وبلدية مزيرعة بولاية بسكرة 2017 - 2022) ، أطروحة دكتوراه ، جامعة الجزائر 03 ، 2024 - 2025 ، ص 211 .

فعالية مصادر تمويل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية

ببعض العناصر السلبية التي أدت الى قصورها في دعم الجهود التنموية وتغطية البرامج التي تعدها الجماعات المحلية ويمكن حصرها فيما يلي :

• ضعف الجباية المحلية:

تمثل الجباية المحلية مورد مالي مهم وأساسي في تمويل الجماعات المحلية لكنها تتميز بأنها غير كافية لتغطية أوجه الانفاق المتزايد بشكل مستمر وسبب ذلك هو ضعف القيمة المالية للعائدات الضريبية ومن بين أسباب هذا الضعف:

- إن حاصل العائدات الضريبية مرتبط بالسلطة المركزية فهو يتعلق بالنظام الجبائي بشكل عام أين يرتبط بسياسة الدولة ولا تشارك فيه الجماعات المحلية إلا ظاهريا حتى أن عمليات التحصيل الجبائي ترتبط ببعض المصالح التي لا علاقة لها بالجماعات المحلية²⁰.

إضافة الى ضعف الوعاء الضريبي على المستوى المحلي وعدم الاستقرار في التشريعات الجبائية مع تنامي ظاهرتي التهرب الضريبي والغش الضريبي لأن المخالفات الضريبية تشكل عبئا على الإيرادات العامة للدولة وتمتد أثرها السلبية ليمس أي سياسة تنموية على الصعيد المحلي فأصبحت عائدات الجباية ضئيلة وغير كافية²¹.

*عجز صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية .

تتمثل المهمة الأساسية لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية في الوصول للتوازن المالي لميزانية هذه الجماعات المحلية الذي يعتمد اساسا في تمويله على بعض المخصصات والاقتطاعات الإجبارية من ميزانية الجماعات المحلية وبعض النسب من حاصل الجباية ولكن ما يميز هذه الآلية التمويلية هو عدم القدرة على توفير تمويل كافي للجماعات المحلية في مجال دعم التنمية المحلية وهذا العجز يرجع سببه الى ما يلي:

²⁰ - شويح بن عثمان، المرجع السابق، ص 165 .

²¹ - ياسين بن الحاج جلول، مختار عبد الهادي، آليات إصلاح الموارد المالية الحلية كمدخل لتفعيل التنمية المحلية -دراسة حالة الجزائر، مجلة ابن خلدون للإبداع والتنمية، المجلد 03 العدد 01، 2021، ص 59 .

فعالية مصادر تمويل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية

- تضاعف عدد الجماعات المحلية العاجزة ماليا لاسيما البلديات وحسب بعض الدراسات يقدر عدد البلديات العاجزة ماليا أكثر من 1200 بلدية أي بنسبه تقارب 78% من اجمالي بلديات الدولة وهذا ما يفسر الفوارق الكبيرة في مجال التنمية المحلية.

- تكفل الصندوق بدفع بعض الاعانات لتسيير بعض المجالات التي لا ترتبط بالتنمية المحلية من ميزانيته.

• تزايد الاعباء والتكاليف المالية للجماعات المحلية : ويرجع ذلك لبعض الاسباب منها:

- تداخل الاختصاصات بين السلطات المركزية والجماعات المحلية فأصبحت هذه الجماعات تقوم ببعض المهام التي هي أصلا من صلاحية الدولة مما جعلها تتحمل اعباء إضافية .

- الزيادة في تكاليف الأجور الموجهة لمستخدمي الجماعات المحلية نظرا للعدد الهائل لأعوان ومستخدمي هذه الجماعات بسبب فتح مجال التوظيف بشكل غير مدروس.

• ضعف المداخل الناتجة عن إدارة وتسيير الأملاك:

يقدر حجم هذه المداخل الناتجة عن إدارة الأملاك بنسب لا تتجاوز 10% من اجمالي الموارد المالية وهذه النسب لا تغطي الزيادة في أعباء الجماعات المحلية ولا تدعم استقلاليتها ولا تغطي مختلف جوانب التنمية ويرجع ذلك الى سوء التسيير والتبذير والأسعار المتدنية لاستغلال هذه الأملاك.

2- من الناحية الاجتماعية: إن تراكم المشاكل الاجتماعية على المستوى المحلي في ظل ضعف الجماعات المحلية أدى الى عدم قدرتها على التحكم في مصادر التمويل المالي الموجه للتكفل بالتنمية المحلية ويرجع سبب تزايد العراقيل ذات الطابع الاجتماعي إلى ما يلي²²:

- غياب الكفاءة لدى مسيري الجماعات المحلية مع تراجع روح الابتكار والإبداع مما أدى الى سوء التقدير وعدم القدرة على اتخاذ القرارات المناسبة.

- عدم القدرة على التأقلم مع التغييرات الحاصلة في المجتمع.

22 - بسمه عولمي ،تشخيص نظام الادارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر ،مجلة اقتصاديات شمال افريقيا ،عدد 04 ،جامعة عنابة ،الجزائر ،2006 ،ص 260 .

فعالية مصادر تمويل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية

- الزيادة الكبيرة في عدد السكان والتي تقف في وجه التنمية المحلية مما أثر سلبا على قدره الجماعات المحلية على سد الحاجيات المتزايدة للأفراد.

3- من الناحية الاقتصادية:

إن مساهمة الجماعات المحلية في تحقيق نمو اقتصادي أصبح أكثر من ضرورة وتم ادراجه في الخطاب السياسي والنظام القانوني في الوقت الحالي لكن ما يلاحظ هو أن العراقيل الاقتصادية أصبحت تتزايد شيئا فشيئا فلا يعقل أن يكون هناك تنمية شاملة في ظل نظام اقتصادي ضعيف حيث تتعطل وتتراجع التنمية في كل المجالات ومن بين العراقيل الاقتصادية في التنمية المحلية ما يلي:

- عدم كفاية الموارد المالية من مما يؤدي الى تراجع مدخول الأفراد.
- ضعف السوق المحلي إن لم يكن معدوما أحيانا مما أضعف الهيكل الأساسي لدعم التنمية المحلية بشكل مستدام.
- إنعدام أجهزه التخطيط والاستشراف في المجال الاقتصادي.
- عدم كفاية مداخل الموارد المحلية الموجهة لدعم التنمية المحلية المستدامة²³.

المطلب الثاني : آليات تفعيل مصادر تمويل الجماعات المحلية لدعم التنمية المحلية:

إن الجماعات المحلية أصبحت غير قادرة على القيام بالمهام الموكلة لها لاسيما في مجال التنمية ويرجع السبب في ذلك إلى ضعف الموارد المالية رغم تعددها إلا أنها غير مؤثرة نظرا للأسباب المذكورة سابقا لذلك يجب العمل على تفعيل وتدعيم هذه الموارد وبما أن التمويل المالي الذي تحصل عليه هذه الجماعات مرتبط بحجم الصلاحيات الموكلة لها ، فيجب أن يكون هناك تناسب وتناسق بين الأعباء والموارد المالية التي تمنحها القدرة على القيام بصلاحياتها وأدوارها التنموية ومن بين الطرق التي من شأنها تفعيل الموارد المالية وجعلها أكثر ايجابية ومساهمة في ترقية التنمية المحلية المستدامة ما يلي:

²³ - بسمة عولمي ، نفس المرجع ، ص 262 .

فعالية مصادر تمويل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية

أولا : تثمين الموارد المالية المحلية:

ويتم ذلك من خلال إشراك الجماعات المحلية (البلدية والولاية) في الجباية المحلية على اعتبار أن هذه الجماعات هي الأكثر المأما ومعرفة بالشؤون المحلية ويكون ذلك من خلال السماح لها بالمشاركة في عملية تحصيل الجباية المحلية حيث أن احتكار الدولة تحصيل الضرائب والرسوم على حساب الجماعات المحلية هو من بين أسباب الوضعية المالية الصعبة التي تواجهها فتخلي الدولة عن بعض الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي وتحويلها لصالح الجماعات المحلية أصبحت ضرورية نتيجة الحاجيات المحلية المتزايدة ومن شأنه تقديم مساهمة فعّالة في التنمية المحلية.

ثانيا: إعادة تقييم الثروات والأموال المحلية:

إن مداخيل الأملاك تعتبر مصدر مالي مهم على المستوى المحلي وتشكل ضمانا كبيرة للجماعات المحلية في تدعيم استقلاليتها المالية وتقييم وتثمين هذه الأملاك والثروات مرتبط بالجماعات المحلية من خلال حرصها على ادخال إصلاحات تشريعية و تنظيمية على هذا المصدر لتوسيعه وتحسين أدائه والرفع من مستوى مساهمته المالية وهذا الأمر يساهم في تحسين الوضعية المالية للجماعات المحلية ودعم البرامج التنموية المحلية بشكل مستدام .

ثالثا : إقامة الانسجام بين صلاحيات الجماعات المحلية ومواردها المالية :

وفقا للقانون الجزائري فإن الجماعات المحلية تتمتع بصلاحيات واسعة وعامة تشمل معظم النشاطات والمجالات التي لها علاقة بحياة الأفراد وحاجياتهم التي ترتبط في معظمها بالتنمية المحلية المستدامة²⁴ .

وبالتالي نجد أن هناك حجم كبير من النفقات يقابله عجز من حيث آليات التمويل المالي للأعباء والمهام الملقة على عاتق الجماعات المحلية ولا يقابلها الزيادة أو توسيع الموارد المالية ، وهذا الأمر سبب

24 - المواد من 103 الى 124 من القانون رقم 10 / 11 المرجع السابق . والمواد من 73 الى 101 من القانون رقم 07 / 12 المرجع السابق .

فعالية مصادر تمويل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية

جمودا في عمليات التنمية المحلية مما أدى الى عدم قدرة الجماعات المحلية على القيام بوظائفها نتيجة لعدم توفرها على الامكانيات المالية الضرورية²⁵.

رابعا : تعزيز الرقابة على المال العام:

هناك إجماع على أن الرقابة تعد آلية من آليات تفعيل التنمية المحلية حيث أن غياب أو عدم فعالية الرقابة بكل صورها أوصل الجماعات المحلية إلى حالة العجز والركود التنموي الذي تعرفه مما جعل الدولة تتحمل على عاتقها هذا العجز في محاولة لإعادة التوازن إلى ميزانية الجماعات المحلية وقد تلجأ في بعض الأحيان الى مسح ديون هذه الجماعات.

ولتفعيل الرقابة على الجماعات المحلية في مجال التسيير المالي ينبغي القيام بالخطوات التالية:

- التدقيق في عمليات تحصيل الإيرادات بمختلف أنواعها .

- تفعيل دور هيئات الرقابة المالية مثل مجلس المحاسبة للعمل على تشديد الرقابة على المالية المحلية لضمان التسيير الفعال والاستخدام العقلاني للوسائل والموارد المالية التي تمتلكها الجماعات المحلية (ترشيد الانفاق العام).

25 - عبد الصديق الشيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية مذكرة ماجستير ،معهد الحقوق و العلوم الادارية بن عكنون ،جامعة الجزائر ، 2002 / 2003 ،ص 72 .

فعالية مصادر تمويل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية

الخاتمة:

من خلال دراستنا لموضوع تقييم مصادر التمويل للجماعات المحلية ومساهمتها في التنمية المحلية تأكد لنا أن الجماعات المحلية هي أساس أي عملية تنموية على المستوى المحلي من خلال إدارة وتسيير المرافق العامة المحلية التي لها علاقة مباشرة بالمواطن الذي يمكنه المساهمة في هذه التنمية، فعملية التنمية لا تنحصر على مهام ووظائف الجماعات المحلية، وللقيام بهذه المهام يستوجب أن تمتلك الجماعات المحلية مصادر تمويل كافية وفعالة لتقوم بأدوارها على أكمل وجه، إلا أنه توجد العديد من العراقيل والصعاب التي تواجه الجماعات المحلية منها ما يتعلق بسوء بتوظيف مصادر التمويل، ومنها ما يتعلق بانعدام الكفاءة لدى ممثلي وأعضاء الجماعات المحلية (سوء التسيير)، وهذا ما يشكل عائقا في أي عملية إصلاحية تهدف للنهوض وترقية التنمية المحلية المستدامة لأن أغلب الجماعات المحلية أصبحت تتخبط في مشاكل كبيرة نتيجة لعدم كفاية أو سوء استخدام الموارد المالية وافتقارها لإستراتيجية تنموية واضحة على الصعيد المحلي

ومن خلال ما سبق توصلنا إلى بعض النتائج التي يمكن الاعتماد عليها للقيام ببعض الاجراءات الإصلاحية التي يمكنها اعطاء دفع جديد لتعزيز فعالية مصادر التمويل للجماعات المحلية لتحقيق التنمية المحلية في إطار مهام وأدوار الجماعات المحلية ومنها ما يلي:

- إعادة التحكم في النفقات المحلية بواسطة الترشيح والتسيير العقلاني للمالية المحلية .
- دعم الموارد المالية المحلية للجماعات المحلية لاسيما الجباية المحلية من خلال تقسيم عائدات الجباية المحلية بنسب معقولة بين الدولة والجماعات المحلية لتحسين مردودية الجباية على المستوى المحلي.
- إعادة النظر في السياسة التنموية المحلية بمراعاة خصوصية كل منطقته وتوجيه الانفاق العام لها بما يخدم المجتمع.
- تحديد المشاريع والبرامج التنموية التي تعود بالفائدة على الاقتصاد الوطني مرورا بالاستثمارات المحلية الذي تعد الركيزة الأساسية في التنمية المحلية.