

دور التمويل المحلي في تحقيق التنمية المحلية بالجزائر

The role of local finance in achieving local development in Algeria

عيساوي فروجة¹، سرير عبد الله رابح²¹ جامعة الجزائر 03، aissaoui.feroudja@univ-alger3.dz² جامعة الجزائر 03، seghierab@yahoo.fr

تاريخ الاستلام: 2024/05/30

تاريخ القبول: 2024/09/28

تاريخ النشر: 2024/04/15

ملخص:

يشكل التمويل المحلي العمود الفقري للتنمية بلا منازع، فحياة الجماعات المحلية لا تستقيم خارج دائرة الجباية والإنفاق المحلي المتزن، والبلدية كخلية قاعدية بحاجة إلى وفرة مالية وحكامة ورشادة محلية إلى جانب التوازن المالي لأحداث التطوير والتنمية المحلية من جميع جوانبها المادية والاجتماعية والثقافية والحضارية. رغم الاهتمام بالتمويل على مستوى الأبحاث والدراسات الاقتصادية والسياسية فإن الجانب التطبيقي له مازال محدودا مما يجعل وحدات الجماعات المحلية عاجزة عن الوفرة المالية التي تتطلبها التنمية، فدراسة مُجَدِي صبيحة لسنة 2016 جاءت تحت عنوان: تسيير الموارد المالية في الجزائر واقع و افاق رصدت مختلف المتغيرات المؤثرة في الجباية من جهة والإنفاق من جهة ثانية على أمل تحقيق التوازن المالي ومنه تحقيق التنمية المحلية.

خلصت الباحثة في تلك الدراسة إلى ضرورة تحقيق الإستقلال المالي و اللامركزية المحلية و الحكم الراشد للجماعات المحلية للاستفادة من الجباية المالية المتاحة.

الأمر الذي يجعل الجماعات المحلية بالجزائر بحاجة إلى إصلاح عميق على مستوى الوسائل المادية والبشرية لتجاوز عقبات التمويل و إشكالات عدم التوازن المالي.

إذن صعوبات الجباية المحلية كانت ولازالت عقبة أمام كل عملية تنمية محلية فكيف يمكن التغلب عليه ؟

كلمات مفتاحية: الجماعات المحلية، البلدية، التمويل المحلي، التنمية المحلية.

Abstract:

Local financing undeniably forms the backbone of development, as the lives of local communities cannot be sustained outside the realm of balanced taxation and local expenditure. Municipalities, as basic units, need financial abundance, good

governance, and local prudence alongside financial balance to drive local development in all its material, social, cultural, and civilizational aspects.

Despite the interest in financing at the level of economic and political research and studies, its practical application remains limited, leaving local community units incapable of achieving the financial abundance

Required for development. Mohamedi Sabiha's 2016 study, titled "Managing Financial Resources in Algeria: Reality and Prospects," tracked the various variables affecting taxation on one hand and expenditure on the other, in hopes of achieving financial balance and thereby local development.

The researcher concluded in this study that achieving financial independence, local decentralization, and good governance for local communities is essential to benefit from the available financial taxation. This indicates that local communities in Algeria require profound reform in terms of material and human resources to overcome financing obstacles and issues of financial imbalance.

Therefore, local taxation difficulties have always been an obstacle to any local development process. How can they be overcome?

Keywords: local communities, municipality, local financing, local development.

المؤلف المرسل: عيساوي فروجة، aissaoui.feroudja@univ-alger3.dz

مقدمة:

اعتمدت الجزائر نظام اللامركزية الإدارية لتسيير الجماعات المحلية ومنحتها الاستقلالية المالية والشخصية المعنوية التي تمكنها من المبادرة المحلية فمنحها قانون البلدية (قانون رقم 10-11) العديد الصلاحيات بهدف النهوض بمشاريع التنمية على المستوى المحلي، و تحقيق الكفاية الذاتية وقد دعم هذا القانون بنصوص قانونية وإجراءات تنظيمية لضبط نشاط البلدية في مجال الأملاك الوطنية والتهيئة العمرانية والتجهيز العقاري والمحاسبة العمومية....الخ.

هذه المجالات وغيرها تنشط بداخلها إدارة الجماعات المحلية ، المحرك فيها هو القدرة المالية التي تأتي من الجباية واستغلال الممتلكات المحلية والحكامة في التسيير وترشيد النفقات تحقيقا للأهداف.

وبما أن إدارة الجماعات المحلية بحاجة إلى إعداد البرامج التنموية و خطط الإنفاق العام وهذا يقتضي منحها كذلك الوسائل التي تمكنها من تحقيق تنمية محلية فعالة ، أهمها التمويل المحلي الذي يعتبر كوسيلة أساسية للاستجابة للتحديات المجتمعية المتعددة التي من شأنها إحداث زيادات في معدلات التنمية المحلية، فهذه الأخيرة تنطلق من القاعدة الشعبية العريضة فتعبر عن احتياجاتها الفعلية لمختلف المشاريع، و توجيه جهود الجماعات المحلية بهدف تحقيق المشاريع التنموية الضرورية للمجتمع المحلي .

أهداف الدراسة تسعى هذه الدراسة إلى:

- تحديد وتوضيح الأساليب العلمية والعملية للتغلب على تحديات الجباية المحلية
 - توضيح أهم أسس الحكامة المحلية وترشيد النفقات التي تمكن من تحقيق التنمية المحلية للوصول إلى تحقيق مثل هذه الأهداف نجد العديد من الباحثين تناول موضوع التمويل المحلي كأداة للتنمية المحلية من جوانب مختلفة وهي دراسات سابقة للموضوع.
- الدراسات السابقة**

توجد العديد من الدراسات التي تناولت موضوع التمويل المحلي وعلاقته بالتنمية المحلية من أهم ذلك ما يلي:

- 1 - دراسة عبد المطلب عبد الحميد جاءت تحت عنوان "التمويل المحلي و التنمية المحلية " لسنة 2001 حيث وضع الكاتب مدى حاجة التنمية المحلية للتمويل المحلي و ذلك بعد التعريف بالمفهومين و إبراز المقومات الأساسية لإدارة التنمية المحلية و المتمثلة في نظام الإدارة المحلية و مقوماته بالإضافة إلى الأسس المحددة لأنواع و مصادر التمويل المحلي وخلص في النهاية إلى الوقوف على إختلالات التمويل المحلي و سبل علاجها باعتبارها أهم عائق يواجه التنمية المحلية.
- 2 - دراسة محمد صبيحة جاءت تحت عنوان تسيير الموارد المالية في الجزائر واقع و افاق في علوم التسيير ، تخصص نقود و مالية أطروحة دكتوراه ، لسنة 2016 حيث درست الباحثة ماهية الادارة المحلية و أساليب التنظيم الإداري المحلي و وحدات الادارة المحلية في الجزائر و الوضعية الحالية للموارد المالية المحلية و الميزانية المحلية في الجزائر و التنمية المحلية و التمويل المحلي و عوامل ضعف التمويل المحلي و نجاعته وواقع التنمية المحلية في الجزائر مستنتجة أهم التحديات التي تواجه التمويل المحلي والتنمية المحلية .

الدراسات حول التمويل المحلي والتنمية المحلية عديدة لكنها تغفل العامل البشري كمتغير مستقل لتحقيق التنظيم والرشادة في التسيير ومنه الحكامة المحلية لكل عملية تمويل وتسيير محلي وهو ما دفعنا إلى طرح المشكل البحثي التالي:

ما مدى قدرة إدارة الجماعات المحلية على توفير التمويل المحلي الذي يساهم في تعزيز التنمية المحلية؟

للإجابة عن هذا الإشكال نطرح التساؤلات التالية :

- ما المقصود بالجماعات المحلية و ما أهم خصائصها ؟
- ما هو مفهوم التمويل المحلي و التنمية المحلية ؟
- ما هي أهم المصادر التي تعتمد عليها الجماعات المحلية في تمويل مشاريع التنمية المحلية ؟
- ما هي أهم العراقيل و الصعوبات التي تحد من أداء الجماعات المحلية في الجزائر ؟ وكيف يمكن التغلب عليها ؟

فرضيات الدراسة:

قصد الإجابة على عن التساؤلات السابقة ودراسة إشكالية الدراسة نطرح الفرضيات التالية :

- 1 - توجد علاقة تكامل بين التمويل المحلي والتنمية المحلية إذ كلما حصلت الإدارة المحلية من التمويل كلما مكنها من تحقيق مشاريع التنمية المحلية.
- 2- الجباية والتحصيل الجبائي أداة للوفرة المالية التي تمكن الإدارة المحلية من تحقيق التنمية المحلية.
- 3 - يشكل العامل البشري أحد المتغيرات الأساسية في الجباية وترشيد النفقات تحقيقا للحكامة المحلية .

الإطار المنهجي:

اعتمدت الدراسة على جمع المعلومات التاريخية الوصفية لموضوع التمويل وعلاقته بالتنمية المحلية كما استندت إلى مقاربات رئيسية كالمقاربة القانونية والإحصائية ومقاربة النظم إلى جوار المقاربة السلوكية كل ذلك في سبيل الوصول إلى تحقيق أهداف هذه الدراسة ، وفق المحاور التالية :

مقدمة

أولاً: مفهوم الجماعات المحلية

ثانياً: خصائص الجماعات المحلية

ثالثاً: التنمية المحلية

رابعاً: التمويل المحلي

خامساً: الصعوبات التحديات

خاتمة واستنتاجات

أولاً - مفهوم الجماعات المحلية

يشير مصطلح الجماعات المحلية إلى التنظيمات الجهوية التي تنشأ نتيجة تطبيق نظام اللامركزية الإدارية، ومن بينها البلديات ودولة الجزائر ونظراً لأهمية التنظيمات المحلية فقد حظيت باهتمام الباحثين والخبراء وبحسب وجهة نظرهم، فإنهم لديهم مهن وآراء مختلفة بسبب فلسفة المعرفة السياسية والقانونية للبلد الذي ينتمون إليه

مما لا شك فيه أن إختلاف الزوايا التي يتناولون بها دراسة الجماعات المحلية لها ما يبررها كالأهداف والخلفية الفكرية و الفلسفية للبحث وموقعه البحثي ولإزالة اللبس نورد التعاريف التالية :

عرف جمال زيدان الجماعات المحلية على أنها :

عملية توزيع العمل بين الجهاز المركزي والهيئات المحلية المنتخبة من إجمالي سكان الوحدة الإقليمية، مما يمنحها صلاحية البث واتخاذ الإجراءات تحت إشراف الجهاز المركزي في الأمور التي تهم مصالح السكان المحليين.¹

وعرفها GEORGE BLAIR: بأنها عبارة تنظيم لامركزي يوجد عندما يعطي القانون لأعضاء منتخبين بواسطة وحدات إدارية ذات شخصية إعتبارية مستقلة سلطة قرارات في كل أو بعض ما يتعلق بالشؤون المحلية لتلك الهيئات.²

أما JEAN RIVERO فقد عرفها بأنها منظمة لها سكان يقيمون في منطقة جغرافية معينة مع تنظيم مسموح به و هيئة حاكمة بالإضافة إلى شخصية قانونية مستقلة و سلطة تقدم خدمات عامة أو

حكومية معينة مع درجة كبيرة من الإستقلال بما في ذلك سلطة قانونية و فعلية لجني جزء على الأقل من إيراداتها³

ومن المفكرين العرب عرفها خالد الزغي و عرفها بأنها أسلوب للإدارة يتم بموجبه تقسيم التراب الوطني إلى وحدات ذات شخصية اعتبارية بمفهوم محلي وإدارتها من قبل ممثلين برلمانيين ينتخبهم المواطنون تحت إشراف ورقابة مصالح الحكومة المركزية⁴

وحسب التشريع الجزائري فإن قانون البلدية يعرف الجماعات المحلية هي: هذه مجموعة إقليمية أساسية وطنية تم إنشاؤها وفقا للقانون ولها شخصية اعتبارية ومسؤولية مالية مستقلة.⁵ أما قانون الولاية فيعرفها على أنها:

تتمتع المجموعة الإقليمية الوطنية بالشخصية الاعتبارية والمسؤولية المالية المستقلة، كما أنها إدارة إدارية لا مركزية للدولة، وبالتالي تشكل مساحة لتنفيذ السياسة العمومية والتفاوض بشأن السياسات العامة بين المجموعة الإقليمية والدولة. وتساهم وفقا للقانون في إدارة البلاد وإعدادها وفي التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحماية وتعزيز وتحسين البيئة المعيشية للمواطنين.⁶

ويحصر دستور الجزائر 2020 الجماعات الإقليمية للدولة في البلدية و الولاية باعتبارهما هيئات تمثل اللامركزية الإدارية في الجزائر وتتمتع بالاستقلالية المالية.

مما سبق من التعريفات يمكن القول أن الجماعات المحلية هي جزء من النظام العام للدولة تعطيها الحكومة المركزية صلاحيات التنظيم اللامركزي بمنحها الشخصية الاعتبارية و تتنازل بذلك الإدارة المركزية عن جزء من صلاحياتها بهدف تلبية إحتياجات مجتمعية محلية، بواسطة هيئة منتخبة تخضع لرقابة السلطة المركزية و تحت إشرافها و هي أيضا عبارة عن مجموعة من السكان يقتسمون حدود ترابية من خريطة معينة من خريطة الدولة و يتميزون بخصائص محددة و قيم إجتماعية لها علاقة بالعادات و التقاليد و الأعراف التي تقررها الوضعية الاقتصادية و الإجتماعية و السياسية للجماعة المحلية التي تنتخب من بين أعضائها من يمثلها في تنظيم الشؤون العامة للجماعة ،و تساعد المواطنين على تنظيم شؤونهم الخاصة بحيث تعمل على إحداث تنمية إقتصادية ،إجتماعية و ثقافية.

ثانيا - خصائص الجماعات المحلية في الجزائر

الجماعات المحلية نوع من أنواع التنظيم اللامركزي الذي يتولى إدارة الشأن المحلي وفقا لقائمة من الخصائص والقيود التي يحددها نظام اللامركزية في الدولة ويضبطها الدستور والقوانين المنظمة لذلك من هذه الخصائص ما يلي :

1 - التمتع بالشخصية المعنوية :

يوجد في عرف القانون الشخص الطبيعي والشخص المعنوي الذي يمكن صاحبه من التصرف القانوني، فيكسب الحقوق ويتمتع بالواجبات، فالشخص الطبيعي يتصل بالفرد والكائن البشري إن توفرت فيه المؤهلات القانونية وبلغ سن الرشد فيصبح بتمتع بالشخصية الطبيعية.

أما الشخص المعنوي فيلحق بالمؤسسات والهيئات كالدولة والولاية والمؤسسة البلدية. والبلدية هي شخصية معنوية تتكون من مجموعة من الأشخاص و الأموال منحت لهم الشخصية القانونية للتمتع بالحقوق وتحمل الواجبات تماما كتلك المقررة للأشخاص الطبيعيين، و تعامل كما لو كانت شخص طبيعي له حقوق و عليه واجبات.

منح هذه الخاصية للجماعة المحلية يترتب عليه تمكين الإدارة البلدية من القيام بالأعمال المسندة إليها. ومنه يمكننا أن نستخلص أن الشخصية المعنوية هي النتيجة المنطقية لقيام اللامركزية فإذا انتفت الشخصية المعنوية فقدت الجماعات المحلية أهم مقوماتها⁷

2 - الاستقلال المالي:

هو منح الجماعة المحلية الحق في إستغلال مواردها المالية بما يحقق قدرا من الحرية في التصرف و إتخاذ القرار فيما يتعلق بالإيرادات و النفقات بما يدعم الإستقلال الذي يجب أن تتمتع به في مواجهة السلطة المركزية من أجل تحقيق إحتياجات سكانها⁸ وهذا يمكن الجماعات المحلية من الاستقلالية عن الإدارة المركزية ويخفف من حدة نظام الوصاية المطبق على الجماعات المحلية للتفرغ إلى التكفل بالانشغالات المحلية وتحقيق رغبات المواطنين والتنمية المحلية وفقا لقدراتها المالية.

3 - قيام مجالس محلية منتخبة:

الإعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية ليس كافيا فلا بد من قيام هيئات محلية منتخبة تتمتع بكل السلطات اللازمة تنوب عن السكان المحليين في إدارة شؤونهم فالمواطنون أقدر من غيرهم على تحديد

مشكلاتهم و العمل على حلها بالأسلوب الذي يرضون عنه فالجماعة المحلية هي هيئات تمثل الإرادة العامة للمجتمع المحلي و تضطلع بصلاحيات تقريرية و رقابية في إطار رقعتها الإقليمية و الأصل أن تشكل المجالس المحلية بالإنتخاب المباشر و ذلك لأن الباعث على نشأة نظام الإدارة المحلية باعث سياسي و إن الإدارة المحلية هي الإدارة القريبة من الأهالي قربا ماديا و معنويا.⁹

فجوهر الجماعة المحلية هو إذن أن يعهد لأبناء هذا الإقليم الصلاحية لكي يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم من خلال هيئة منتخبة من طرفهم.

4 - إستقلالية الهيئات المحلية:

الاستقلالية ناتجة عن انتخاب مسير للجماعات المحلية ، وتمتع الهيئات المحلية بالذمة المالية التي تمكن الهيئات المحلية من الحرية في ممارسة مهامها و ادارة المرافق المحلية داخل الحدود الجغرافية للوحدة المحلية فلها حق إصدار قرارات نافذة في حدود معينة فلها حرية التصرف و التعديل في قراراتها¹⁰ ، إلا أن هذا الإستقلال ليس مطلقا بل تبقى السلطة المركزية تمارس مهامها الرقابية (الوصاية Tutelle) على الوحدات المحلية من خلال مبدأ الوصاية عملا بمركزية التخطيط لا التنفيذ.

5 - وجود مصالح محلية

من أسباب قيام وحدات الإدارة المحلية وجود مصالح محلية ذات أهمية للسكان والإقليم والاقتصاد التي تحتم قيام وحدات الإدارة المحلية واعتراف السلطة المركزية بذلك بموجب نصوص قانونية وتنظيمية تمكن من قيام تلك الوحدات وتمنحها القدرة والسلطة القانونية التي تسمح لها بممارسة نشاطها داخل الإقليم .

تمارس السلطة المركزية على هذه الوحدات الرقابة الإدارية المعروفة ب (الوصاية Tutelle) المتمثلة في التصديق على الأعمال ، والتعديل والإلغاء وحق الإحلال وهذا كله على اعتبار أن هذه الوحدات لم تنضج بعد لتسيير نفسها بنفسها .

من خلال الخصائص وما تضيفه على وحدات الإدارة المحلية من النضج والقدرة على تحمل المسؤولية والقيام بالواجبات يبقى أمامها القدرة المالية التي كانت ولا زالت الفاعل الحقيقي لأي تنمية فكيف توفر الجماعات المحلية القدرات المالية .

ثالثا : التنمية المحلية

ظهر الإهتمام بالتنمية المحلية خاصة بعد الحرب العالمية الثانية بإعتبارها وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى القطري، و ذلك نظرا لدورها في تطوير الجوانب السياسية الإقتصادية، الإجتماعية الثقافية، و البيئية للمجتمع و كذا دورها في تحسين مستوى معيشة المواطنين و إشراكهم في تنمية أقاليمهم تشير التنمية المحلية إلى التحول الذي يحدث في سياق سياسة عامة إقليمية تعكس متطلبات المجتمع المحلي، يتم تسهيل هذه العملية من قبل المسؤولين المحليين الذين يمتلكون القدرة على استخدام الموارد المحلية وتسخيرها بشكل فعال هدفهم هو تشجيع المشاركة النشطة والمشاركة من قبل السكان المحليين، مع الاستفادة أيضاً من المساعدة الحكومية، الملموسة وغير الملموسة، لتعزيز نوعية الحياة الشاملة لجميع الأفراد داخل المجتمع المحلي بالإضافة إلى ذلك، يسعى هذا المسعى إلى تعزيز الوحدة والتماسك بين جميع الوحدات المحلية داخل كيان الدولة الأكبر.¹¹

ويشير مفهوم التنمية المحلية إلى النظام الشامل والمتكامل الذي تتعاون فيه الجهود الشعبية والحكومية لتعزيز الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية، بما يؤدي في نهاية المطاف إلى تحسين نوعية الحياة للسكان على مستوى معين من الإدارة المحلية.¹² مما سبق يمكن أن نعرف التنمية المحلية بأنها:

تلك العملية التي تسند إلى مجموعة من الهيئات المحلية ل يتم خلالها تحقيق متطلبات سكان الجماعات المحلية واحتياجاتهم في جميع المجالات قصد تحسين و تطوير المستوى المعيشي وتحقيق الرفاهية لهم .

مثل هذا التعريف الإجرائي يشمل مختلف عناصر التنمية المحلية ودور كل عنصر والهدف من العملية في النهاية وهي تحسين وتطوير مستوى معيشة السكان من جهة والقضاء على اشكال الفقر والعوز وصولا إلى الرفاهية الاجتماعية.

رابعا : التمويل المحلي

يعبر التمويل المحلي عن قدرة وحدات الإدارة المحلية على توفير رأس المال الكاف لتحقيق مشاريع التنمية المبرمجة وذلك عن طريق تطوير مصادر التمويل القائمة والبحث عن مصادر تمويل جديدة ، وهذا لن يتم لها إلا بتوفير عنصر الحرية والاستقلال المالي إلى جوار توفير الظروف

المناسبة لخلق المنافسة بين مختلف وحدات الإدارة المحلية تحقيقاً لرغبات سكان الإقليم لذا نجد التمويل المحلي يشكل العمود الفقري لكل عملية تنمية في مختلف الآجال .

في هذا الخصوص عرف التمويل المحلي بأكثر من تعريف لأهميته وصعوبة تحقيقه من هذه التعاريف ما يلي :

- الممول هو من يقدم المال للمشروع و قول بمعنى نما له مال أو اقتنى مالا.¹³
- الإمداد بالأموال اللازمة في أوقات الحاجة إليها.
- توفير المبالغ النقدية اللازمة لدفع و تطوير مشروع خاص أو عام.
- إيجاد الموارد المالية و المادية التي تنفق لإنجاز خطط التنمية فلا يمكن للبرامج التنموية أن تدخل حيز التنفيذ ما لم تتوفر السيولة المالية اللازمة لذلك.¹⁴
- التمويل المحلي هو جميع الموارد المالية المتاحة من مصادر متنوعة لتمويل التنمية على مستوى الإدارة المحلية و يهدف هذا التمويل إلى تحقيق أعلى معدلات التنمية على مر الزمن، وتعزيز استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة.¹⁵ و لكي يتصف أي مورد على أنه مورد محلي وجب أن تتوفر فيه مجموعة من الشروط حسبما يراه خنفري خيضر¹⁶ في:
- محلية المورد : تشير محلية المورد إلى وجوده الحصري داخل المنطقة المحلية، بشكل منفصل عن القواعد الضريبية المركزية وهي تنشأ وتوجد بالكامل ضمن نطاق الوحدة الجغرافية.
- ذاتية المورد: تعد استقلالية المورد أمراً بالغ الأهمية بالنسبة للكيانات المحلية لإدارة متطلباتها المالية بشكل فعال بناء على الموارد المتاحة لها، تمنحهم هذه الاستقلالية سلطة تحديد سعر المورد ضمن حدود محددة، و إنشاء اتصالات، وجمعه وفقاً لذلك.

تبسيط المورد: الهدف هو تبسيط وتسهيل الموارد وإدارتها، مما يسهل تحديدها وجمعها مع تقليل التكلفة أيضاً، بالإضافة إلى ذلك، من المهم التأكد من أن المورد وفير نسبياً من أجل تعظيم فوائده ومن خلال تلبية هذين المعيارين، يمكننا اختيار الموارد المحلية بكفاءة وإدارة الموارد المالية بشكل فعال.

من الشروط السابقة يتضح أن التمويل المحلي بحاجة إلى مصادر محلية متنوعة تسعى الإدارة المحلية إلى تطويرها وخلق مصادر أخرى قصد الاستمرارية في التمويل بالاعتماد على الذات فأين الإدارة المحلية في الجزائر من ذلك ؟

- وسائل تمويل الجماعات المحلية:

تمتلك الجماعات المحلية جملة من الوسائل المالية لتمويل مشاريعها بهدف تحقيق أهدافها، فتنقسم حسب مصادرها إلى موارد داخلية و أخرى خارجية .

أولاً: الموارد الداخلية: تشير الموارد المالية الداخلية للجماعات المحلية إلى المصادر الداخلية في تمويل التنمية المحلية و تسيير مصالحها و تحقيق أهدافها من خلال تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد الذاتية وتمثل هذه الموارد في:

01- الجباية المحلية: عند فحص الموارد المالية للبلديات، يتبين أن الجباية تلعب دوراً بارزاً وتعمل كمصدر رئيسي لتمويل المبادرات المحلية وتكشف المراجعة الشاملة لميزانيات البلديات عن اعتمادها الكبير على الموارد المالية لدعم مساعيها وبالتالي، منحتهم التشريعات سلطة جمع الموارد المالية، ومنحتهم شعوراً بالاستقلال المالي تشمل الإيرادات الناتجة عن التحصيل كلاً من الضرائب المباشرة وغير المباشرة، بما في ذلك:

- الجباية المحلية
- الرسم على النشاط المهني.
- الرسم العقاري
- الرسم العقاري على الملكيات المبنية
- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية
- رسم التطهير
- رسم الإقامة
- رسم الحفلات
- الرسم على القيمة المضافة
- الرسم على الذبح
- الضريبة على الأملاك
- قسيمة السيارات
- الرسم على الإطارات المطاطية

- ضريبة الإستخراج والتعدين

- الرسم على حق استغلال المساحات المنجمية

- الضريبة على أرباح المناجم

2- إيرادات الإستغلال و عائدات الأملاك للجماعات المحلية

- إيرادات الإستغلال المالي : و يقصد بها المداخل الناتجة عن قيام المجتمعات المحلية ببيع المنتجات وتقديم الخدمات للمواطنين وتتميز هذه الإيرادات بالتنوع الذي يرتبط غناه بديناميكية الجماعات المحلية¹⁷

- عائدات الأملاك العامة للجماعات المحلية: تستخدم المجتمعات المحلية ممتلكاتها ككيان قانوني بموجب القانون العام أو تحصيل الحقوق أو الضرائب مقابل استغلالها من طرف الخواص.¹⁸

- الناتج المالي: يمثل الناتج المالي الإيرادات المتولدة من الأسهم والسندات غير القابلة للإرجاع التي يمكن للبلدية امتلاكها، وبالإضافة إلى حصتها من الأرباح، فوائد القروض التي تقرضها للوحدات الاقتصادية الأخرى ومع ذلك، فإن الإيرادات من الناتج المالي غير موجودة، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى نقص رأس المال لشراء الأسهم أو المشاركة في بعض الشركات المربحة، الأمر الذي قد يولد بعض الإيرادات بالنسبة للبلديات، هذه الوحدات الاقتصادية غالبا ما تكون غير موجودة. علاوة على ذلك، كانت المضاربة في الأسهم والسندات عملا جديدا على البلديات، التي كانت تخشى مزاولتها بسبب قلة الخبرة ونقص الكفاءة، رغم سماح المشرعين الجزائريين بهذه التصرفات.¹⁹

- التمويل الذاتي: يعني تخصيص جزء من موارد الإدارة لتمويل نفقات المعدات والاستثمار عن طريق خصم من إيرادات الإدارة المبلغ المخصص لدفع تكاليف المعدات ونفقات الاستثمار. وتحدد اللوائح شروط وطرق تطبيق هذا الإجراء، وصدر مرسوم في 31 جويلية 1967 ينص على ألا يقل هذا الاستقطاع عن 10% من دخل الإدارة المحتمل وفي عام 1969، ارتفعت هذه النسبة إلى 15%، لكن هذا التخفيض اقتصر على الحد الأدنى المتمثل في 10%.

يلاحظ أن هناك تنوع في مصادر التمويل المحلي التي تنظمها النصوص القانونية والتنظيمية وعلى رأسها قانون الضرائب وقوانين المالية والنصوص التطبيقية لها. غير أنه تجدر الإشارة إلى أن التحصيل من هذه المصادر يتوزع بنسب مختلفة بين عدة جهات كميزانية الدولة، وميزانية البلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، والصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.

في الظاهر هناك تنوع في مصادر التمويل لكن الواقع يجعل مداخيل البلدية شحيحة لا تقوى على توفير النفقات اللازمة للتسيير ناهيك عن التجهيز لا سيما وأن هذه المصادر تتصف بالركود وعدم التحديث إلى جوار ضعف الجباية من كل مصدر من هذه المصادر الداخلية مما يجعل القدرات المالية للبلدية محدودة وهي بحاجة إلى مصادر تمويل خارجية .

ثانيا - المصادر المالية الخارجية للجماعات المحلية

إلى جوار المصادر المالية الداخلية توجد مصادر خارجية تستند إليه البلديات في تمويل مشاريعها خارج نطاق الإيرادات الذاتية و تتمثل في:

01 - إعانة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية (الصندوق المشترك للجماعات المحلية) هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتعمل تحت إشراف وزارة الداخلية²⁰ ، يقوم بالإشراف على تسيير صناديق الضمان و التضامن للبلديات والولايات وتستخدم هذه الأموال لمعالجة أي تناقضات في الإيرادات الضريبية المقدرة ضمن نطاق الجبايات المحلية، والتي تقتصر على ميزانية الدولة.

وتلعب الإعانات التي يقدمها الصندوق دورا حاسما في تعزيز برامج التنمية المحلية من خلال الاستثمار في المعدات ويتم تخصيص ما يقارب من 40% من هذه الإعانات لهذا الغرض، حيث يستهدف ربع الأموال بشكل خاص دعم الفئات المحرومة وتحصل البلديات على حصة الأغلبية البالغة 75% من إجمالي الدعم، فيما تحصل الولايات على 25% المتبقية نظراً لقدرتها المالية الأعلى مقارنة بالبلديات. ويأخذ تخصيص هذا الدعم في الاعتبار عوامل مثل حجم المجتمعات المحلية، وحالة أصولها الإنتاجية، ومعدل النمو المحلي، كما تصدر وزارة الداخلية تعليمات سنوية تحدد إجراءات منح الدعم ومواءمتها مع أولويات المخططات الوطنية وتقع على عاتق السلطات المحلية مسؤولية اقتراح المشاريع التي ترغب في تنفيذها بالتعاون مع الإدارات الفنية ذات الصلة، مع ضمان توفر الاستثمارات التقنية والموارد المالية اللازمة، كما يجب الإشارة أن هذه الإعانات تتطلب موافقة الوالي، الذي يتولى تحديد مضمون المشروع وغلافه المالي..²¹

02- التبرعات والهبات : تعتمد المجموعات المحلية على التبرعات والهبات كمورد قيم، والذي يأتي في المقام الأول من المواطنين الذين يساهمون بشكل مباشر أو غير مباشر في تمويل مشاريعهم ومع ذلك، من المهم

أن ندرك أن التبرعات والهدايا لا تلعب دوراً مهماً في الموارد الإجمالية للمجموعات المحلية وبدلاً من ذلك، فهي تعتبر موارد استثنائية لا يمكن الاعتماد عليها كوسيلة ثابتة لتمويل المشاريع التنموية.²²

03- القروض: يمكن تمويل مشاريع التنمية المحلية من خلال القروض، مما يسمح بتسديد تكاليف أعمال التجهيز والإنجازات والدراسات من ميزانية التجهيز والاستثمار وعندما تقتض المجموعات المحلية، يمكنها سداد رأس مال الدين باستخدام عائدات استثماراتها و المتمثلة في:

- إعانات الدولة عن طريق تقديم مساعدات

- الاقتطاعات من ميزانية التسيير .

- القروض المحتملة لدى مؤسسات مالية من الدولة عن طريق مساعدات مؤقتة.²³

مما سبق يتضح وأن تنوع مصادر التمويل الداخلية والخارجية وحدها غير كافية بل تحتاج من مسيري الجماعات المحلية إلى رشادة في التسيير وتفعيل مختلف مصادر التمويل الداخلية للتأثير في برامج التنمية المحلية وتلبية احتياجات السكان المحلية .

خامسا : صعوبات وتحديات تمويل الجماعات المحلية

تبين مما سبق أن قدرة الإدارة المحلية على التمويل يعبر عن مدى استقلاليتها من جهة وقدرة على تحقيق التنمية من جهة ثانية والمحرك في هذه العملية هو العامل البشري المبادر للبحث عن مصادر تمويل جديدة وتطوير المصادر القائمة ، و المبادرة المحلية التي تشرك القطاع الخاص المحلي في التنمية ومنظمات المجتمع المدني تحقيقاً لفكرة الديمقراطية التشاركية التي لا تقصي احد في مجال البناء والتشييد وعليه فإن التمويل المحلي هو العمود الفقري لكل عملية تنمية بهذه العملية يكون التمويل المحلي دور كبير في دفع عملية التنمية واستغلال الموارد المتاحة على المستوى المحلي . ولئن كان الأمر كذلك فإن عملية التمويل المحلي تواجه العديد من العقبات التي تقلل فعالية التمويل المحلي المتاح من بين أهم التحديات التي تقف في وجه التنمية المحلية شح الموارد المالية و الاعتماد على الدعم المركزي و على هذا الأساس معظم الجماعات المحلية تعاني مشاكل مالية نتيجة الاعتماد الكلي على الدعم المركزي.²⁴ و ذلك لأكثر من سبب:

- تفاوت الموارد الجبائية : إذ أن هناك مناطق يمكن للنشاط الاقتصادي والتجاري أن يوسع الموارد الضريبية للمجتمع المحلي، بينما هناك أيضاً مناطق فقيرة ونائية يقل فيها النشاط الاقتصادي والتجاري ، مما يحرمهم من الإيرادات المحلية ذات طبيعة ضريبية ، مما يعيق التنمية المحلية.²⁵

- تبعية أنظمة الضرائب المحلية للدولة: إن القيود المفروضة على المالية المحلية، ومتطلبات الوصاية على الهيئات الإدارية المركزية ومصالحها المتفرقة، وتحديد الدولة لمعدلات الضرائب وتحصيلها المؤسسي الذي تمثله السلطات الضريبية، كلها عوامل تعترف بتبعية أنظمة الضرائب المحلية إلى الدولة.²⁶

- مركزية التشريع الضريبي :

مركزية التشريع الضريبي: إن مركزية صياغة وتخصيص وتعديل الضرائب والرسوم، يؤثر سلبا على ميزانية الجماعات المحلية من خلال استبعاد المبادرات المحلية لتحديد الضرائب والرسوم، التي تعتبر مصدراً مهماً لأن المسؤولين المحليين بشكل عام، لديهم علاقات أوثق مع المواطنين المحليين ودافعي الضرائب المحليين خاصة وأن الموارد المالية المحلية غير كافية لتمويل النفقات المحلية.²⁷

- سياسة الإعفاءات الضريبية: وفقا لسياسة الإصلاح الضريبي في الجزائر، تمنح هذه السياسة مزايا وتسهيلات وإعفاءات ضريبية للكيانات الاقتصادية، وخاصة الشباب الذين يستثمرون في المجالات التي يجب تطويرها وفقا لأحكام قانون الاستثمار، لكن هذه السياسة فوتت على الخزينة العمومية مبالغ ضخمة، كون أن المورد الرئيسي للميزانية المحلية يتمثل في إيرادات الجباية المحلية.²⁸

- عدم الإستغلال الأمثل للطاقات و الإمكانيات المحلية : بسبب طبيعة وفلسفة النظام القانوني أو الخوف والتهرب من المسؤولية من قبل الجماعات المحلية، وعدم وجود تقديرات جيدة لتكاليف معينة مثل زيادة الاستهلاك، كزيادات إستهلاك الكهرباء ، بالإضافة إلى فتح مراكز مالية لا تتناسب مع القدرات المالية للفتات المحلية²⁹

- خصوصية الاقتصاد الجزائري: إن خصوصية الاقتصاد الجزائري، القائم على الربيع النفطي والخاضع للإدارة المركزية، أدت إلى إهمال عام للتحصيلات المنتظمة، وخاصة الجبايات المحلية، والاعتماد المتكرر على الإعانات التي تقدمها الدولة، نتيجة عجز الجماعات المحلية مما أدى إلى توسع الاقتصاد الموازي و جعل العديد من الأنشطة الاقتصادية بعيدة عن الإشراف الحكومي، وفي هذه الحالة ستحدث منافسة غير عادلة وتضعف الضرائب المحلية، وخاصة فرض الضرائب على الأنشطة المهنية، ضريبة القيمة المضافة.³⁰

يتضح من تعدد العقبات التي تعيق التمويل المحلي في القدرة على تمويل المشاريع التنموية وتحقيق رغبات السكان الأمر الذي يحتم تفعيل المبادرة المحلية وتحديث نظام التحصيل الجبائي والتعاون بين الإدارة المحلية ورجال الأعمال لأجل التكفل بانشغالات السكان .

خاتمة:

مما سبق يمكننا القول أن الجماعات المحلية في الجزائر تتوفر على موارد مالية داخلية و أخرى خارجية و هذه الموارد عبارة عن مصادر تتدخل من خلالها الجماعات المحلية لتمويل التنمية المحلية، و لكن و على الرغم من تعدد هذه المصادر ورغم الجهود المبذولة من طرف الدولة والإنجازات المتواصلة لتحقيق تنمية محلية، وتجسيدها على أرض الواقع إلا أنها اصطدمت بصعوبات جمة لتحقيق تنمية محلية، وتجسيدها على أرض الواقع نتيجة لقلة المداخيل وتذبذبها وضعف المبادرة المحلية والمشاركة الشعبية وغياب استراتيجيّة فعالة لتنمية محلية متوازنة بمنظور متكامل، قوامه المبادرة الفعلية لإصلاح جوهرى وعام يمس ويشمل كل المستويات (المادية والبشرية) وهو ما يتطلب :

- إصلاح يأخذ في الحسبان خصوصيات وقيم كل منطقة أو جهة من ربوع هذا الوطن، وفق أسلوب علمي دقيق.
- انتهاج سياسات جديدة في عملية الإصلاح مع الاخذ بعين الاعتبار تعزيز الإدارة الإقليمية وتحديثها
- تعزيز الاستقلال المالي للجماعات المحلية.
- التسيير بالقيم للموارد البشرية إلى جوار التكوين العلمي .
- إشراك القطاع الخاص في نشاطاتها و تثمينه و تشجيعه لتخفيف أعباءها و تنمية مصادرها المالية.
- محاولة إقامة نظام جبائي محلي جديد قائم على الفصل بين الجباية المحلية و جباية الدولة من خلال إشراك الجماعات في تكييف الضرائب و الرسوم على المستوى المحلي.
- وضع قوانين تتماشى و تطوير التنمية المحلية ، بحيث تمنح للجماعات المحلية مسؤولية التخطيط و التنفيذ و للدولة دور الرقابة و المحاسبة، و أهم ما يجب مراجعته في هذه القوانين توسيع صلاحيات المسؤولين في الجماعات المحلية .

الهوامش:

¹ جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر (الجزائر: دار الأمة، 2014)، ص 34.

² George Blair, gouvernement at the grass roots (united states: palisades publishers, 1977), P14.

³ Jean Rivero, droit administratif (paris: Dalloz, paris 1965), P280.

- ⁴ خالد سمارة زغب، تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية (مصر: نشأة المعارف، 1984)، ص 198.
- ⁵ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ص 07.
- ⁶ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ص 08.
- ⁷ يونس قرواط، "المقومات الأساسية للإدارة المحلية في الجزائر بين الواقع و المأمول، عرض نماذج للإدارة المحلية في الدول العربية"، مجلة الإقتصاد الحديث والتنمية المستدامة، مجلد 02، ع 1، (2019)، ص 62.
- ⁸ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (عناية: دار العلوم للنشر و التوزيع، 2002)، ص 63.
- ⁹ ياقوت قديد، "الإستقلالية المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة ثلاث بلديات"، ماجستير فرع تسيير المالية، كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010-2011، ص 59.
- ¹⁰ حسين مصطفى، الإدارة المحلية المقارنة، ط 02 (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1982)، ص 19.
- ¹¹ عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي و التنمية المحلية (القاهرة: الدار الجامعية، 2001)، ص 13.
- ¹² مريم احمد مصطفى، إحسان حفطي، قضايا التنمية في الدول النامية (الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، 2005)، ص 224.
- ¹³ أنطوان نعمة و آخرون، المنجد في اللغة العربية المعاصرة (بيروت: دار المشرق، 2000)، ص 1367.
- ¹⁴ محمد بالخير، "مقومات و أساسيات التنمية المحلية، مجلة آفاق علمية"، ع 01، (2008)، ص 239.
- ¹⁵ خالد سمارة الزغب، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1995)، ص 36.
- ¹⁶ خيضر خنفري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع و آفاق، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإقتصادية التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2009، ص 32.
- ¹⁷ بسمة عولمي، "تقييم الجباية المحلي في الجزائر"، مجلة البحوث و الدراسات الإنسانية، مجلد 02، عدد 02 (2008).
- ¹⁸ عبد القادر موفق، "الإستقلالية المالية للبلدية"، مجلة أبحاث إقتصادية و إدارية، مجلد 01، العدد 2، (2007)، ص 101.

- ¹⁹ نصر الدين بن شعيب، إشكالية تمويل البلديات و سبل ترقيتها، ماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية و علوم التسيير، جامعة تلمسان، 2002، ص 106.
- ²⁰ المرسوم التنفيذي رقم 14/116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية، الصادر بتاريخ 30 مارس 2014.
- ²¹ مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، عدد 02، مجلد 34، (1996)، ص ص 351.350.
- ²² لخضر مرغاد " الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر "، مجلة العلوم الإنسانية ، العدد 7، مجلد 07 (2005)، ص ص 239.
- ²³ بسمه عولمي، "تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، مجلد 03، عدد 04، (2006)، ص ص، 272-273.
- ²⁴ موسى رحمان، وسيلة بشير، "تسيير الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية و افاق التنمية المحلية"، (ورقة عمل مقدمة في ملتقى دولي حول تسيير و تحويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الإقتصادية، جامعة باتنة)، 2003.
- ²⁵ حميد بوزيدة، "تحديات تمويل ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر"، (ورقة عمل مقدمة في ملتقى التكامل بين الأجهزة الحكومية و الإدارات المحلية و البلديات، تركيا)، 2010، ص. 131.
- ²⁶ بوطالب براهيم، "إشكالية عجز ميزانية البلدية"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 41 ، (2011)، ص. 37.
- ²⁷ بوزيدة، مرجع سابق، ص 132.
- ²⁸ عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية في الجزائر، صفحة 276
- ²⁹ عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، (الجزائر: دار الهدى للنشر، 2010)، ص 64.
- ³⁰ نعيمة زيرمي ، بن عومر سنوسي ، "الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع و التحديات"، مجلة الإستراتيجية و التنمية ، مجلد 03، العدد 5 ، (2013)، ص 227.