

واقع الجماعات المحلية الجزائرية بين ثنائية تحقيق التنمية المحلية ومتطلبات تمويلها
La réalité des collectivités locales algériennes entre la dualité du développement
local et les exigences de leur financement

بورقية قويدر^{1*}، كاكبي عبد الكريم²، خمخام عطية³
Bouragba Kouider¹, Kaki Abdelkarim², Khamkham Atia³

¹ جامعة زيان عاشور بالجللفة (الجزائر)، dr.bouragbakouider@gmail.com
² جامعة زيان عاشور بالجللفة (الجزائر)، doct1984@yahoo.fr
³ جامعة زيان عاشور بالجللفة (الجزائر)، sergo1982@yahoo.fr

تاريخ الاستلام: 2020/02/09؛ تاريخ القبول: 2020/04/02؛ تاريخ النشر: 2020/04/30

ملخص: تعتبر الجماعات المحلية الحلقة الوسيطة التي تربط بين الحكومة المركزية وأفراد المجتمع، فهي تساهم من خلال المهام التي تقوم بها والصلاحيات المخولة لها في تحقيق التنمية المحلية الشاملة. حيث تعتمد على موارد تمويل محلية من أجل إنجاز برامج ومشروعات تنموية.

كما عرفت الجزائر من خلال الجماعات المحلية حركية وتطور في إطار برامج الإصلاحات الإدارية والاقتصادية منذ الاستقلال، فقد مكنت للإدارة المحلية من أن تكون لبنة في إرساء قاعدة للتنمية المحلية والتي تساهم بدورها في تعزيز التنمية الوطنية

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

تصنيفات JEL: H68، H6

Abstract: Les collectivités locales constituent l'intermédiaire entre le gouvernement central et les membres de la société et contribuent, par leurs tâches et leurs pouvoirs, au développement local dans son ensemble. Il repose sur un financement national pour les programmes et projets de développement.

L'Algérie, à travers les communautés locales, a été active et développée dans le cadre de programmes de réformes administratives et économiques depuis l'indépendance.

Keywords: Développement local, Finances locales, Communautés locales.

JEL Classification Cdoes : H6، H68

تمهيد

المجتمع المحلي ليس وحدة منفصلة بذاتها ولكنها خلية من نسيج أكبر وأشمل وهو المجتمع ككل، إلا أن المجتمع المحلي وتنميته ينبغي التطرق إليها من خلال البعد الجغرافي والبيئي التي تميزها عن غيرها من الأقاليم لدولة ما. وبما أنه يتعذر على الحكومة تسيير أقاليمها بنفسها والاطلاع على حقيقة أوضاعها وتلبية حاجيات أفراد هذه الأقاليم من خلال أجهزة مركزية تجهل حقيقة الواقع المحلي، فإن الحكومة تعتمد إلى إيجاد آليات تمكنها من تلبية حاجيات الأفراد محليا من خلال إشراكهم في تسيير أقاليمهم بأنفسهم ضمن أطر وتنظيمات لا تؤثر على كيان الدولة الواحدة¹.

تستقر معظم الدراسات الاقتصادية والقانونية والأكاديمية، عندما تتناول موضوع التنمية المحلية، أن هذه الأخيرة لها بعد زمني ومكاني مرتبط بصفة دائمة ومستمرة بحياة الإنسان، عبر مختلف مراحل تطوره، لتلبية احتياجاته المحلية، وبتزايد هذه الاحتياجات في شتى المجالات مع الموازة في اتساع مفهوم الدولة وبسط سيادتها الإقليمية من خلال تعزيز صلاحيات الجماعات المحلية، البلدية والولائية، أدركت بأنها معنية بإشباع حاجات مواطنيها من خلال البلدية، حتى أنها وصفت في بعض الأحيان بدولة التنمية². أصبح النظام اللامركزية الإدارية حتمية يفرضها الواقع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي من تحقيق الرفاه الاقتصادي للمجتمع انطلاقا من التنمية المحلية، فالجزائر التي عرفت منذ استقلالها تغيرات في نمط التنظيم الهيكلي والتسيير بين النظام المركزي واللامركزية، والإصلاحات التي مست الجماعات المحلية من أجل تفعيل دورها الريادي من خلال البعد الاقتصادي والاجتماعية في ظل تحقيق التنمية المحلية الشاملة. وفي هذا الصدد ومن أجل معالجة هذا الموضوع نطرح الإشكالية في الصياغة التالية:

ما هو واقع الجماعات المحلية الجزائرية بين تحقيق التنمية المحلية ومتطلبات تمويلها؟

وللإجابة على هذه الإشكالية ارتأينا تجزئتها للتساؤلات التالية:

- مضمون ومفاهيم عامة حول التنمية المحلية؛

- ماهية الآليات التمويلية المحلية التي تسمح بتحقيق التنمية المحلية؛

- واقع الجماعات المحلية في الجزائر؛

أهداف الدراسة.

تهدف الدراسة إلى تحديد وتوضيح المفاهيم التالية:

- إظهار العلاقة الطردية بين التمويل المحلي والتنمية المحلية وكيفية التوفيق بينهما؛

- إعطاء صورة لواقع الجماعات المحلية في الجزائر؛

منهج الدراسة.

اعتمدنا في دراستنا على المنهج الوصفي باستعمال الأداة التحليلية لأنه الأنسب لهذه الدراسة وهذا من أجل تسليط

الضوء على التنمية المحلية والتمويل المحلي وواقع الجماعات المحلية الممثلة في الإدارة المحلية في الجزائر بين التمويل والتنمية.

وللإجابة على الإشكالية الرئيسية والفرعية.

ولبلوغ ذلك قمنا بتقسيم الدراسة وفق المحاور التالية:

- المحور الأول: التأسيس النظري للتنمية المحلية؛

- المحور الثاني: التأسيس النظري للتمويل المحلي؛

- المحور الثالث: الجماعات المحلية الجزائرية بين واقع التمويل المحلي ومتطلبات التنمية المحلية؛

I - التأسيس النظري للتنمية المحلية

I - 1 ماهية التنمية المحلية.

تعد التنمية المحلية أحد انشغالات الحكومات من أجل تحقيق متطلبات المجتمع المحلي اقتصاديا واجتماعيا ومن أجل هذا سوف نتطرق إلى مفهومها وأهم التعاريف المقدمة في هذا الصدد.

- مفهوم التنمية المحلية.

إن الدولة في مسارها من أجل تحقيق الرفاه الاقتصادي لمجتمعها من خلال برامج للتنمية الشاملة وفق الأهداف المسطرة مسبقا وما يترتب من تبعاتها في تراكم الأعباء التنموية والاقتصادية، مما أضطرها إلى انتهاج سياسة تقاسم الأعباء والوظائف التنموية مع الأقاليم المحلية، مما شكل نقطة بداية لتطور مفهوم التنمية المحلية.

- تعريف التنمية المحلية.

بينما هيئة الأمم المتحدة قدمت تعريف للتنمية المحلية في سنة 1956 على أنها "مجموعة الوسائل والطرق التي تستخدم بقصد توحيد جهود الأهالي مع السلطات العامة، من أجل تحسين مستوى الحياة من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات القومية والمحلية وإخراج هذه المجتمعات من عزلتها لتشارك إيجابيا في الحياة القومية ولتساهم في تقدم البلاد".³ في حين يرى محمد كامل البطريق، بأن التنمية المحلية هي: "تدعيم الجهود الأهلية للمجتمع المحلي بالجهود الحكومية وذلك لتحسين الحالة الاقتصادية والاجتماعية والحضارية لهذا المجتمع، على أن تكون خطط الإصلاح بهذه المجتمعات المحلية متماشية ومنسجمة مع خطط الإصلاح العام للدولة".⁴

كما تعرف التنمية المحلية على أنها "العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتقاء بمستويات المجتمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة، لسكان تلك التجمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة".⁵ مما سبق، يمكن أن نستخلص مفهوم عام عن التنمية المحلية والتي تتسم بأنها المجال الذي من خلاله يمكن أن تتجسد فيه برامج وخطط الهيئات المحلية مع متطلبات وإمكانيات التمويل المتاحة لها تحت إشراف سلطات مركزية، وهذا من أجل تحقيق متطلبات الساكنة في المجال الاقتصادي والاجتماعي والحضاري ضمن نطاق اختصاصها الإقليمي.

I - 2 أهداف التنمية المحلية

ترتكز سياسات التنمية المحلية على تحقيق أهداف ذات أبعاد مختلفة ومتراطة في نفس الوقت مع مراعاة حجم الإنفاق ومصادر تمويلها والتي تخلص إلى تحقيق الرفاهية للمجتمع، ويمكن تحديد الأهداف على النحو التالي⁶:

- شمول مناطق الدولة المختلفة بالمشاريع التنموية يضمن تحقيق العدالة فيها، والحيلولة دون تركزها في العاصمة أو في مراكز الجذب السكاني؛
- عدم الإخلال في التركيبة السكانية وتوزيعها بين أقاليم الدولة، والحد من الهجرات الداخلية من الريف إلى المناطق الحضرية؛
- زيادة التعاون والمشاركة بين السكان ومجالسهم المحلية مما يساعد في نقل المجتمع المحلي من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة؛
- تسريع عملية التنمية الشاملة وازدياد حرص المواطن على المحافظة على المشروعات التي ساهم في تخطيطها وإنجازها؛
- ازدياد القدرات المالية للهيئات المحلية مما يساهم في تعزيز قيامها بواجباتها وتدعيم استقلاليتها؛
- تنمية قدرات القيادات المحلية للإسهام في تنمية المجتمع؛

- تطوير الخدمات والنشاطات والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية والعمل على نقلها من الحالة التقليدية إلى الحداثة؛
- توفير المناخ الملائم الذي يمكن السكان في المجتمعات المحلية من الإبداع، والاعتماد على الذات، دون الاعتماد الكلي على الدولة وانتظار مشروعاتها؛
- جذب الصناعات والنشاطات الاقتصادية المختلفة لمناطق المجتمعات المحلية بتوفير التسهيلات الممكنة مما يسهم في تطوير تلك المناطق و يتيح لأبنائها مزيدا من فرص العمل؛
- تعزيز روح العمل الاجتماعي وربط جهود الشعب مع جهود الحكومة للنهوض بالبلاد اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا؛

I - 3 ركائز التنمية المحلية.

من المتعارف عليه أن كل برنامج تنموي يعتمد على مقومات نجاحه، حيث تعتمد التنمية المحلية على نجاحها إلى العناصر التالية⁷:

➤ المشاركة الشعبية:

تمثل إسهام أفراد المجتمع المحلي بصفة تطوعية واختيارية في أعمال التنمية من خلال توجيهها نحو تحقيق احتياجاتهم التنموية وترشيد جهود السلطات المحلية بغية الرفع من مستوى الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسكانها، حيث تكمن أهمية المشاركة الشعبية في ما يلي:

- يعتبر المواطن المحلي أكثر حساسية من غيره لما يصلح لمجتمعه وحاجاته؛
- تمكن المشاركة الشعبية من اكتشاف المشاكل المتعددة التي يعاني منها الأفراد والتي يصعب العمل على حلها عن طريق الموظفين في الإدارة المحلية؛
- إن اشتراك الأفراد في عمليات التنمية يؤدي إلى مساندتهم لها والاهتمام بها مما يجعلها أكثر ثباتا وأعم فائدة؛
- في المشاركة الشعبية مساندة حقيقية للإنفاق الحكومي؛
- الحكومة لا تستطيع أن تقوم بجميع الأعمال والخدمات ودور المشاركة الشعبية دور تدعيمي وتكميلي للجهد الحكومي وهو ضروري للخطة الإنمائية؛
- المشاركة الشعبية من خلال الهيئات والمجالس المحلية يمكن أن تقوم بدور الرقابة والضبط وهذا أمر ضروري يساعد الحكومة على اكتشاف نقاط الضعف وتقليل الأخطاء؛

➤ التكامل والترابط:

تهدف عملية التكامل بين مشروعات التنمية المحلية من أجل ترشيد النفقات العمومية والتنسيق بين أعمالها، بحيث لا تصبح متكررة أو في حالة تضاد، والتي أقيمت أساسا لحل وعلاج مشكلات ومتطلبات المجتمع المحلي.

➤ الوصول إلى النتيجة:

من خلال الإسراع إلى الوصول إلى تحقيق النتائج المادية الملموسة على أرض الواقع تكون مدخل إلى الشروع في بلورة مشاريع التنمية المحلية والتي تمس بشكل مباشر الحياة اليومية لأفراد للمجتمع المحلي، والتي تشكل قاعدة لتمكينهم من الاستقرار في مناطقهم كصحة والتعليم والكهرباء والطرق... الخ.

➤ الموارد والمقدرات المحلية:

الاعتماد على الموارد المحلية للمجتمع المحلي سواء كانت مادية أو بشرية وتؤدي إلى نفع اقتصادي من حيث التقليل من تكلفة المشروعات ويعطيها مجالات وظيفية أوسع، من خلال تنمية موارد مالية ذاتية محلية تعطيها الاستقلالية ومجال إضافي عن البرامج السلطات المركزية التي سطرت لها.

II- التأسيس النظري للتمويل المحلي

II-1 ماهية التمويل المحلي

يعد مجال تقديم الخدمات وإنجاز المشاريع التي تشرف عليه الإدارة المحلية والتي تتطلب منها تمويلات مالية معتبرة وإطارات وكفاءات بشرية مؤهلة التي تمكنها من تحقيق أهدافها مكانيا وزمنيا، بغية الوصول إلى تحقيق أعلى مستوى مرغوب من التنمية المحلية على مستوى إقليمها.

- مفهوم التمويل المحلي

يشكل التمويل احد العقبان التي تواجه الإدارة المحلية في تجسيد برامجها وخططها ضمن إطار تحقيق التنمية المحلية، مما يتطلب منها إبراز قدراتها وكفاءتها في تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المحلية كفيلا بالوفاء بمهامها والتزاماتها، ورغم محدودية هذه الموارد مما يجعلها دائما تعتم على التمويلات التي تأتي من الإدارة المركزية.

- تعريف التمويل المحلي

انبثق التمويل بمفهومه العام من علم الاقتصاد خاصة بعد أزمة الكساد العالمي 1929-1933، ليعرف العالم بعدها درجة كبيرة من التغيرات خاصة بعد انهيار الكتلة الشرقية وانتشار العولمة في جميع الميادين بما فيها العولمة المالية وظهور أزمات مالية... مقابل ذلك نجد اقتصاديات هشة للدول النامية تتأثر باقتصاديات الدول المتقدمة مما يستوجب على حكومات الدول النامية إلى البحث وزيادة الاهتمام بقضية التنمية والقضاء على العقبان التي تواجهها، ويعتبر التمويل من أهم القضايا التي تواجه الحكومات من أجل تحقيق التنمية⁸.

كما يعرف التمويل المحلي أيضا على أنه " كل الموارد المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة"⁹.

ولتنمية الموارد المالية فإنه يجب توسيع سلطات الوحدات المحلية في الحصول على إيراداتها الذاتية، وأن يكون لكل منها موازنة مستقلة، يتم إعدادها على المستوى المحلي، بحيث يتم ترشيد الإنفاق العام، وتطوير القدرات الفنية والإدارية للعاملين، وإعداد الدراسات الفنية والاقتصادية وتهيئة المناخ المناسب للاستثمار، وتنظيم الجهود الذاتية الخاصة بالأفراد والقطاع الخاص، ودعم اللامركزية المالية من خلال توسيع صلاحيات الوحدات المحلية في فرض الضرائب والرسوم في إطار ضوابط مركزية¹⁰.

II-2 ضوابط التمويل المحلي

من أجل تجسيد الطابع المحلي لتمويل البرامج والمشاريع المحلية فهي تركز على النقاط التالية:

ـ **ذاتية المورد:** أي أن تستقل الوحدة المحلية بسلطة تقدير سعر المورد المحلي من حيث تأسيسه وتحصيله وهي ما تسمى بالموارد الذاتية المطلقة تميزا عن الموارد الذاتية النسبية والموارد الخارجية.

لكن المشرع الجزائري لا يسمح للوحدات الإدارية ومنها البلدية من تأسيس ضريبة محلية بل تركها للقانون تحقيقا لمبدأ العدالة ووحدة الضريبة وهذا يتنافى مع حرية تحديد الضريبة وتحصيلها من طرف هذه الهيئات¹¹.

ـ **محلية المورد:** يقصد بمحلية المورد أن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تستفيد من حصيلة هذا الوعاء، وأن يكون هذا الوعاء متميزا بقدر الإمكان عن أوعية الموارد المركزية.

ـ **سهولة تسيير المورد:** يقصد بسهولة تسيير المورد سهولة تقيمه وتقديره وكيفية تحصيله وكذا تكلفة تحصيله¹².

II-3 مصادر التمويل المحلي

يعرف البنك العالمي اللامركزية على أنها " نقل للسلطات والمسؤوليات فيما يتعلق بالوظائف العامة من الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية أو الوسيطة، أو هيئات حكومية شبه مستقلة، أو القطاع الخاص. ولذلك نجد لامركزية سياسية ولا مركزية جبائية ولا مركزية إدارية. أما اللامركزية الضريبية فهي تعتبر جزءا من اللامركزية المالية التي تعني عملية تحويل السلطات والاختصاصات ذات الطابع المالي من المركز إلى الوحدات المحلية، خاصة فيما يتعلق بجمع الضرائب والإيرادات وتوزيع الدخل، وجلب الاستثمارات وكل ما يتعلق بالقضايا المالية"¹³.

حيث تعتمد الإدارة المحلية في تنفيذ مشاريعها المحلية على مدى قدرتها على إيجاد مصادر تمويل محلية وكفايتها، حيث توفير هذه الموارد المالية المحلية يشجع هذه الهيئات للمبادرة بمشروعات التنمية المحلية للرفع من مستويات المعيشة للمجتمع المحلي، بل أن تنفيذ أي مشروع مرتبط أساسا بمدى توفر الموارد المالية، ومنه يمكن تقسيم هذه الموارد إلى مصدرين وهما:

II-3-1 المصادر التمويلية الذاتية

تشكل الموارد المحلية الذاتية بالنسبة للإدارات المحلية المورد المباشر لها من حيث تحصيلها على مستوى حدودها الإقليمية، هذه الموارد الذاتية تختلف في تنوعها ومقدارها من بلد إلى آخر بحكم الإمكانيات المالية المتوفرة لديها وبحكم الأنظمة الاقتصادية المتبعة. وتمثل هذه الموارد الذاتية من:

ـ **الضرائب المحلية:** تعرف الضريبة بأنها اقتطاع نقدي ذو سلطة نهائية دون مقابل منجز لفائدة الجماعات الإقليمية، الدولة وجماعاتها المحلية أو لصالح الهيئات العمومية الإقليمية، وتعرف أيضا بأنها مساهمة نقدية تفرض على المكلفين بها حسب قدراتهم التساهمية والتي تقوم عن طريق السلطة بتحويل الأموال المحصلة بشكل نهائي ودون مقابل محدد نحو تحقيق الأهداف المحددة من طرف السلطة العمومية¹⁴.

ـ **الرسوم المحلية:** للوحدات المحلية حق تحصيل نوعين من الرسوم، رسوم محلية عامة وهي رسوم تفرض بقوانين وقرارات وزارية وليست محلية، ورسوم ذات طابع محلي وتفرض بقرارات محلية يصدرها المجلس الشعبي المحلي ويوافق عليها مجلس الوزراء. ويتمثل النوع الأول في رسوم التراخيص للمحال الصناعية والتجارية والعامة ورسوم التفتيش المقررة عليها ورسوم النظافة، أما النوع الثاني فيتمثل في رسوم رخص المحاجر وحصيلة رسومات مبيعات الرمل ومختلف الأحجار المستخرجة من المحاجر والمناجم ورسومات استهلاك المياه والكهرباء والغاز... الخ¹⁵.

ـ **نواتج استغلال واستثمار المرافق العامة المحلية:** تتمثل هذه الإيرادات في المداخل الناتجة عن إيجار مختلف المساكن والمحلات والمساحات التي تحوزها الجماعات المحلية، بالإضافة إلى نواتج التنازل عن هذه الأملاك، وكذا إيرادات الخدمات العمومية التي تقدمها الجماعات المحلية للمواطنين¹⁶.

ـ **المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية:** لا شك أن الجهود الذاتية لأفراد المجتمع المحلي هي تلك الأرصدة الضخمة من طاقات الجماهير التي لا حدود لها، الطاقات المادية والبشرية والطاقات الفنية في المدينة والقرية، وفي المصانع وفي المدارس والجامعات، وجموع المواطنين الذين يعملون في الخارج، كل هؤلاء يمثلون رصيد ضخم إذا جندوا ووجهوا الوجهة السليمة فإنهم سيكونون الأساس الجيد لتطوير المجتمع تطورا يبلغ حد الثروة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية¹⁷.

II-3-2 مصادر التمويل المحلية الخارجية

برغم تمتع الإدارة المحلية بالاستقلالية في التسيير وإعداد البرامج التنموية ضمن اختصاصها الإقليمي، وذلك من خلال استغلال مصادر التمويل الذاتية مع سعيها الدائم إلى تميمها وتطوير مجال تطبيقها وتحصيلها، وبرغم من كل ذلك نجد أن أغلبها تسجل عجز في موازنتها السنوية مما جعلها في تبعية شبه مطلقة للإعانات والمخصصات المالية الممنوحة لها من طرف الإدارة المركزية.

__ **الإعانات الحكومية:** نظرا لعدم كفاية موارد الجماعات المحلية، فإن السلطات المركزية تخصص إعانات للجماعات المحلية بهدف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتسعى من خلالها الدولة إلى تعميم الرفاه والرخاء في مختلف الجهات والمناطق لإزالة الفوارق الجهوية والاهتمام بالمناطق النائية، ويعد هذا المصدر من المصادر الهامة لكونها باعثا على الاستقرار وثبات ميزانيات الجماعات المحلية، ويؤدي حتما إلى تنفيذ المشاريع التنموية¹⁸.

__ **القروض:** تستعمل القروض في تمويل المشروعات الاستثمارية التي تنشأ على مستوى المحليات وتعجز موارد الميزانية على تغطية نفقاتها، ولا يجوز عادة للمجالس المحلية على مستوى المحليات أن تلجأ إلى عقد قروض دون إذن من الحكومة. وهذا النوع من القروض عادة ما يكون بفائدة بسيطة ومدة القرض تعتمد على طبيعة المشروع المراد إنفاق قيمة القرض عليه¹⁹.

__ **التبرعات والهبات:** تعتبر التبرعات والهبات من بين الموارد التي تحصل عليها المجالس المحلية وتتكون حصيلتها من تبرع به المواطنين إما مباشرة إلى المجالس أو بشكل غير مباشر للمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها وكذلك قد تكون نتيجة وصية تركها أحد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام الورثة أو هبة يقدمها أحد المغتربين وذلك بموافقة السلطات المركزية²⁰.

III- الجماعات المحلية الجزائرية بين واقع التمويل المحلي ومتطلبات التنمية المحلية

III - 1 التنظيم الإداري في الجزائر

تشكل زيادة أعباء الإدارة في الدولة الحديثة وتضاعف وظائفها جعل إدارة دوايب الجهاز الإداري بواسطة إدارة مركزية أمرا معقد ومكبل بنظام بيروقراطي هيكلية ضخم، من حيث اتخاذ القرار وتحديد المسؤوليات. لهذه الأسباب سارعت الدول إلى إحداث تغيير في نمط التسيير وتقسيم المسؤوليات وفق تنظيم هيكلية لجهاز الإدارة وتمكين المؤسسات المحلية في إطار الإدارة اللامركزية.

والجزائر من الدول التي مرت بتجربة الانتقال النظم السياسة من تفرد في السلطة من طرف حزب واحد إلى نظام تعددي يظهر جليا في المجالس البلدية والولائية المنتخبة وهذا ما أقره دستور 1989، ومن أسبابها أحدثت تغييرات هيكلية وتنظيمية في الإدارات المحلية.

III - 2 أهداف التنمية المحلية في الجزائر

تسعى التنمية المحلية في الجزائر إلى تحقيق الأهداف التالية²¹:

- شمول مناطق الدولة المختلفة بالمشاريع التنموية بما يضمن تحقيق العدالة فيها؛
- عدم الإخلال بالتركيبة السكانية وتوزيعها بين أقاليم الدولة والحد من الهجرة الداخلية؛
- زيادة التعاون والمشاركة بين السكان ومجالسهم المحلية، مما يساهم في نقل المجتمع المحلي من حالة اللامبالاة إلى المشاركة الفاعلة؛
- تسريع عملية التنمية الشاملة وازدياد حرص المواطن على المشروعات التي ساهم في تخطيطها وإنجازها؛
- الرفع من القدرات المالية للجماعات المحلية؛
- تطوير الخدمات العامة والنشاطات والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية؛

III - 3 مصادر تمويل الجماعات المحلية في الجزائر

تمتع الجماعات المحلية في الجزائر بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهو ما يجعلها تبحث باستمرار عن إيرادات مالية لأجل تغطية نفقاتها المتزايدة، التي تشمل إيرادات التسيير وإيرادات التجهيز والاستثمار، ويمثل تطوير الموارد الذاتية تدعيما لاستقلالية تسييرها، وتقسم هذه الموارد إلى:

III-3-1 الإيرادات الجبائية

تشمل الجبائية المحلية على الضرائب والرسوم التي تحصل لفائدة البلديات والولايات والصناديق المشتركة للجماعات المحلية، تفرض هذه الضرائب التي تتوفر عليها الجماعات المحلية من طرف الهيئات المركزية، حيث تضع هذه الأخيرة كل الأحكام التي لها علاقة بهذه الضرائب المحلية، وذلك بعدما تصادق عليها السلطات التشريعية.

تعتبر هذه الإيرادات الجبائية من أهم مصادر التمويل للجماعات المحلية حيث تقدر مساهمتها حوالي 90% إذا تم مقارنتها مع الإيرادات غير الجبائية، لذلك لا بد من الاهتمام بهذا النوع من المداخل، حيث تلعب دور فعال في تنمية وتسيير شؤون الجماعات المحلية.

➤ **الجبائية المحصلة لفائدة البلديات:** وهي العائدات الضريبية التي تصب بكاملها في خزينة البلدية وتشمل المجالات التالية:

أ- **الرسم العقاري:** تفرض على الملكيات الفردية والجماعية وأماكن الإيواء والمخازن والأسواق والأراضي القابلة للتعمير والفلاحة والمناجم... الخ، على أن تكون ضمن حدودها الإقليمية ويستثنى منها الملكيات التابعة للدولة المادة 248،249 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة مستحدث إلى 2014.

ب- **رسم التطهير:** تنص المادة 263 من قانون الضرائب المباشرة من تحصيل البلدية لرسوم على رمي النفايات وهي تصنف إلى:

- من 1.000 دج إلى 1.500 دج أماكن السكن؛
- من 3.000 دج إلى 12.000 دج أماكن للمهن؛
- من 8.000 دج إلى 23.000 دج أماكن التخميم والمقطرات؛
- من 20.000 دج إلى 130.000 دج أماكن للصناعة، تجارة،... الخ؛

ت- **رسم الإقامة:** تفرض على المناطق السياحية والحمامات وتحصل من عند الفنادق عن كل مقيم وتقدر بـ 10 دج لكل ليلة؛

ث- **رسم الحفلات:** يتم تحصيله من عند المواطنين الذين يقيمون أعراس وأفراح وتقدر بـ :

- من 500 دج إلى 800 دج لليوم الواحد قبل الساعة السابعة مساء؛
- من 1.000 دج إلى 1.500 دج لليوم الواحد بعد تجاوز الساعة السابعة مساء؛

ج- **رسم الإعلانات والصفائح المهنية:** استحدث هذا الرسم بموجب المادة 56 من قانون المالية لسنة 2000، يستثنى منها ما هو متعلق بالجماعات الإقليمية وذات الطابع الإنساني.

➤ **الجبائية المتأتية من تحصيل مشترك:** وهي العائدات الضريبية التي تشترك في تحصيل إيراداتها وتكون موزعة بين الجماعات المحلية والدولة وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وجهات أخرى.

أ- **الجبائية البيئية:** تهدف إلى الحد من أضرار التلوث البيئي وتمثل في الرسوم التالية:

- الرسم التحفيزي لتشجيع عدم تخزين النفايات الصناعية (حدد قانون المالية 2002 قيمتها 10.500 دج لكل طن) 10% من تحصيلها تعود للبلدية.

- الرسم التحفيزي التشجيع عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج في المستشفيات والعيادات الطبية (حدد قانون المالية 2002 قيمتها 24.000 دج لكل طن) 10% من تحصيلها تعود للبلدية.
- الرسم التكميلي على التلوث الجوي الصناعي 50% من تحصيلها تعود للبلدية.
- الرسم على العجلات المطاطية (حدد قانون المالية 2006 قيمتها 10 دج لكل عجلة مستعملة لوزن الثقيل و5 دج لعجلات المستعملة في الوزن الخفيف) 25% من تحصيلها تعود للبلدية.
- الرسم على الزيوت والشحوم (حدد قانون المالية 2006 قيمتها 12.500 دج لكل طن) 35% من تحصيلها تعود للبلدية.

ب- الرسم الصحي على اللحوم يفرض على ذبح الحيوانات تقدر بـ 10 دج لكغ، حيث يخصص منها 1.5 دج لصالح البلدية وتحصل من عند مؤسسات التبريد أو التخزين المادة 246-475 من قانون الضرائب غير المباشرة.

ت- الضريبة على الدخل الإجمالي تفرض وفق أحكام المواد 85 إلى 98 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة حيث 50% من تحصيلها تعود للبلدية.

ث- الرسم على النشاط المهني (حدد قانون المالية 2002 قيمتها 02%) توزع 0.59% للولاية، 1.30% للبلدية، 0.11% لصالح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية المادة 217-224 قانون الضرائب المباشرة.

ج- الضريبة على الأملاك 20% من تحصيلها تعود للبلدية المادة 282 قانون الضرائب المباشرة.

ح- الضريبة الجزافية الوحيدة استحدثت بموجب نص المادة 282 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة وتوزع تحصيلها 40.25% للبلدية، 05% للولاية، 05% صندوق التضامن والضمان.

خ- الرسم على القيمة المضافة استحدثت بموجب قانون المالية سنة 1991 وتطبق بمعدلين هما 7% و17% حيث تحصل البلدية 10% من قيمة التحصيل²².

III-3-2 الإيرادات غير الجبائية

تعد المصدر الثاني لمداخيل الجماعات المحلية وتمتاز بعدم ثبات المدخول لعدة اعتبارات منها حجم الإقليم والكثافة السكانية الخ... ، والتي تتألف من:

- ✓ إيجار العقارات وهي حاصل قيمة إيجار أملاكها الخاصة سواء عقود إيجار أو عن طريق المزداد.
- ✓ حقوق الطريق إما كراء الرصيف المقابل لمخلات للتجار أو فرض إتاوات على الأعمال الأشغال (فردى أو مؤسسات) التي تستخدم جزء من الطريق.

III-3-3 الموارد الخارجية الاستثنائية

وهي الموارد المالية التي تساهم في إنعاش ميزانيات الجماعات المحلية والتي تعطيها دفع قوي من أجل استكمال خططها التنموية وتمثل هذه المصادر في:

ـ الموارد المقدمة من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

أوكلت إليه مهمة إعادة التوازن المالي للجماعات المحلية، إلا أنه بدأ يعرف العجز بسبب كثرة تدخلاته في البلديات العاجزة وأيضا بتكفله بدفع إعانات تسيير الحرس البلدي التي تتعدى 40% من ميزانيته. وصندوق التضامن والضمان يقدم خدماته كما يلي:

- ـ مخصص مالي موجه لقسم التسيير في ميزانية البلدية لتغطية النفقات الإجبارية؛
- ـ إعانات التجهيز الموجهة لقسم التجهيز والاستثمار لميزانية البلدية؛

- إعانات توازن للبلديات التي تواجه صعوبات مالية صعبة؛
- إعانات استثنائية للبلديات التي تواجه وضعية غير متوقعة؛
- إعانات تشجيع خاصة بالحث والتكوين والاتصال؛
- إعانات موجهة إلى تنمية مناطق الواجب ترقيتها؛

__ إعانات الدولة.

بسبب عدم كفاية الموارد المالية للجماعات المحلية، تخصص الدولة إعانات مالية للمناطق الفقيرة من أجل المساهمة في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وتشمل المجالات الآتية:

- الإعانات المتعلقة بالبناءات المدرسية؛
- إعانات التجهيز والاستثمارات؛
- إعانات الميزانية؛
- المخططات البلدية للتنمية؛

__ القروض الهبات والوصايا.

- القروض حيث يمكن للبلدية والولاية الاقتراض من الدولة أو صندوق التضامن والضمان أو بنك التنمية المحلية.
- الهبات والوصايا قبولها من جهات الأجنبية لا تتم إلا بعد موافقة الجهة الوصية المادة 57 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والمادة 55 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

الخلاصة

تعتبر الجماعات المحلية المحرك الرئيسي للتنمية المحلية، بالرغم من الاستقلالية المالية التي تتمتع بها من حيث مصادر تمويلها، إلا أنها مرتبطة بالسياسات الضريبية للإدارة المركزية فهي من تأسس الضرائب والوعاء الضريبي الخاضع لها، ويضاف إليها كذلك محدودية الوعاء الضريبي وعدم مردوديته وقلة المكلفين. كما تشكل أيضا انتشار ظاهرة الفساد الإداري والتهرب الضريبي من المكلفين بها والتي تعتبر من أهم معوقات إرساء دعائم التنمية المحلية بالإضافة إلى عدم توفر عدالة في توزيع الموارد الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية، مما أدى إلى اختلال مالي وعجز في ميزانيات الجماعات المحلية، هذا ما أثر بشكل مباشر على تسييرها والقيام بنشاطاتها وخططها. ومن مقومات نجاح التنمية المحلية أن تتوفر فيها:

- مقارنة التنمية المحلية بصفقتها مسارا ديناميكي متواصل؛
- وجوب المشاركة الفعالة من قبل كل فاعلي المجتمع المحلي أفرادا ومؤسسات؛
- ضرورة تجسيد البرامج والخطط الإنمائية المحلية من أرض الواقع مع الأخذ في عين الاعتبار للقدرات الذاتية المحلية؛
- تنمية الموارد المحلية من خلال تنويع مصادر الدخل للجماعات المحلية، سوء في تمكينها من إقرار ضرائب محلية تتماشى وطبيعة وخصوصية المجتمع المحلي؛
- وجود إطار مؤسسي (سلطة القرار، سلطة النفوذ، المسؤولية) فعال وقادر على تنفيذ المشاريع والأنشطة وفق جدول زمني محدد؛
- أن يحدث تطور في نطاق نشاط ومهام الجماعات المحلية من الانتقال من وظيفية إداري عمومية (تقديم الخدمة العمومية) إلى دور مؤسسة اقتصادية في إطار التنمية الاقتصادية الوطنية، مثل صناديق التقاعد الأمريكية.

- ¹ سعيد الشيخ، (2007)، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، أطروحة دكتوراه. سيدي بلعباس: جامعة جيلالي ليابس، ص02.
- ² شويح عثمان، (2010/2011)، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية -دراسة حالة البلدية، مذكرة ماجستير. تلمسان، الجزائر: كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، ص71.
- ³ عادل مختار الهواري، (1993)، التغيير الاجتماعي والتنمية في الوطن العربي. الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، ص111.
- ⁴ خشمون مُجّد، قريد سمير، (يومي 08 و09 نوفمبر 2016)، التنمية المحلية والمشاركة الاجتماعية. كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة 8 ماي 1945 قالمة: مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني الأول حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، ص03.
- ⁵ عبد المطلب عبد الحميد، (2001)، التمويل المحلي والتنمية المحلية. الإسكندرية، مصر: الدار الجامعية، ص13.
- ⁶ حنفوي خيضر، (2011)، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، مذكرة دكتوراه. جامعة الجزائر 03، الجزائر: كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، ص37.
- ⁷ كمال بودانة، (2013)، أثر الرقابة الإدارية على التنمية المحلية دراسة ميدانية ببلدية حاسي مجبج- الجلفة، مذكرة ماجستير. جامعة مُجّد خيضر، بسكرة: كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم العلوم الاجتماعية، ص: 78-80 (بتصرف).
- ⁸ نور الهدى برنو، (جوان 2018)، آليات تنويع وترقية مصادر التمويل المحلي "للبلدية" بالجزائر وتحدياتها. (المجلد 09، العدد02، المحرر) الجزائر: مجلة العلوم القانونية والسياسية، ص319.
- ⁹ حنفوي خيضر، (2011)، مرجع سابق، ص31.
- ¹⁰ حياة بن اسماعين، وسيلة السبتي، (يومي 21 و22 نوفمبر 2006)، التمويل المحلي للتنمية المحلية نماذج من اقتصاديات الدول النامية، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي حول: سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات -دراسة حالة الجزائر والدول النامية. جامعة مُجّد خيضر، بسكرة: كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، ص03.
- ¹¹ وهيبية بن ناصر، (بلا تاريخ)، التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحلية. (العدد 06، المحرر) كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البلدية2 لونيسسي علي: مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، ص91.
- ¹² مدوخ ماجدة، محجوبي حمزة، (2019)، أثر التمويل المحلي الخارجي على كفاية إيرادات البلدية -دراسة تحليلية لإيرادات بلدية الأغواط للفترة 2007/2016. (المجلد15، العدد20، المحرر) مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، ص191.
- ¹³ غنيفة عبد الحميد. (2013/2014). فعالية السياسة الضريبية في تحقيق التنمية المستدامة- دراسة حالة الجزائر خلال فترة 2001/2012، مذكرة ماجستير. سطيف 1، الجزائر: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة فرحات عباس، ص33.
- ¹⁴ نور الهدى برنو، (جوان 2018)، مرجع سابق، ص320.
- ¹⁵ حياة بن اسماعين، وسيلة السبتي، (يومي 21 و22 نوفمبر 2006)، مرجع سابق، ص06.
- ¹⁶ حنفوي خيضر، (2011)، مرجع سابق، ص36.
- ¹⁷ نفس المرجع السابق، ص36.
- ¹⁸ حمدي معمر، (2018)، إصلاحات المالية المحلية في الجزائر كآلية لتصحيح عجز ميزانية الجماعات المحلية- بالإشارة إلى حالة ميزانية البلديات. (المجلد04، عدد02، المحرر) مجلة الاقتصاد والمالية، ص87.

¹⁹ قشام اسماعيل، شقراني مُجَّد. (بلا تاريخ). تمويل التنمية المحلية في الجزائر: المعوقات وسبل نجاحها. (العدد 06، المحرر) مجلة البديل الاقتصادي، ص 69.

²⁰ نور الهدى برنو، (جوان 2018)، مرجع سابق، ص 322.

²¹ بوناب مُجَّد ، بوناب لطفي، (يومي 08 و 09 نوفمبر 2016)، رهانات تمويل التنمية المحلية في ظل تناقص الموارد المالية وانتشار التهرب الضريبي والفساد المالي - تحديات وحلول. كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة 8 ماي 1945 قالمة: مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني الأول حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، ص 02-03.

²² قانون رقم الأعمال المادة 161. (بلا تاريخ).