

## الجماعات المحلية والتمويل المحلي لتحقيق التنمية المستدامة تجارب دولية

(الهند، مصر، الجزائر)

أحمد دعاس، باحث دكتوراه،

جامعة قسنطينة 3، الجزائر

### الملخص:

يعتبر توفير قدر كاف من الحيوية المالية أحد المتطلبات الضرورية لتقوية وتدعيم دور الجماعات المحلية في التنمية الاقتصادية ومحددات أساسية لتكوين الثروة، وطبقا لمدخل النظم فإن الجماعات المحلية تعد نظاما مفتوحا، حيث تتحصل على مجموعة من المدخلات تستمدّها من المحيط بمتغيراته المتسارعة التي تجسّد مزيجا متفاعلا من التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، التكنولوجية والإيكولوجية، التشريعية والثقافية، والتي أفرزت ظاهرة العولمة، ومن ضمن هذه المدخلات موارد طبيعية، بشرية، مالية، قانونية، تشريعية... الخ

ولقد اختارت الدولة الجزائرية في إستراتيجيتها التنموية سياسة اللامركزية الإدارية، حيث يتضح ذلك من خلال تخلي السلطة المركزية عن العديد من الاختصاصات للجماعات المحلية (الإدارة المحلية)، وعلى إثر ذلك فإننا نهدف من خلال هذه المداخلة المتواضعة، إلى التعريف بالإدارة المحلية وعملها و مشاكلها، مع إظهار أهمية التمويل المحلي في التنمية المحلية بمعرفة أهم الموارد المالية المحلية الموجودة في مختلف الدول عبر دراسة نماذج دولية.

**الكلمات المفتاحية:** التنمية - التنمية المحلية - التنمية المستدامة - التمويل المحلي - البرامج الإنمائية

### Abstract :

Providing a large amount of funds is one of the prerequisites for strengthening and increasing the role of local communities in economic development and determining wealth creation. According to the system's approach, local communities are an open system, where they get a host of input from the ocean with its rapid variables that embody an interactive mix of

economic, social, political, technological, ecological, legislative, cultural, etc., These include natural resources, human, financial, legal, legislative, etc.

In its development strategy, the Algerian state has chosen the policy of administrative decentralization, as this is evident in the fact that the central authority has given up many of the competencies of local communities (local administration). The aim of this article is to introduce local administration, its work and its problems, while showing the importance of local financing in local development by identifying the most important local financial resources in different countries through the study of international models.

**Keywords:** development - local development - sustainable development - local finance - development programs.

## المحور الأول: الإطار المفاهيمي

### 1- تعريف التنمية المحلية:

تعريف الأمم المتحدة: "التنمية المحلية هي العمليات التي يمكن بها توحيد جهود المواطنين والحكومة لتحسين الأحوال الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية ومساعدتها في الاندماج في حياة الأمة والمساهمة في تقدمها بأقصى قدر ممكن.

وهناك من يركز على الغاية أو الهدف من التنمية المحلية في كونها تسعى لتحسين ظروف الحياة للمجتمع المحلي حيث عرفت على أنها: "حركة تهدف إلى تحسين الأحوال المعيشية للمجتمع في مجمله على أساس من المشاركة الإيجابية وبناء على مبادرة المجتمع، إن أمكن ذلك، فإن لم تظهر المبادرة تلقائياً تكون الاستعانة بالوسائل المنهجية لبعثها واستشارتها بطريقة تضمن لنا استجابة حماسية فعالة لهذه الحركة".

### 2- تعريف الجماعات المحلية:

عرف نظام الإدارة المحلية منذ زمن بعيد، غير أنه لم يأخذ شكله القانوني وسمته النظامي إلا بعد قيام الدولة الوطنية أو القطرية الحديثة، ذلك أن الدولة الحديثة ازدادت أعباءها تجاه المواطنين، مما جعل نقل أو تفويض بعض هذه الأعباء إلى وحدات محلية أمراً لا محيد عنه. إن الإدارة المحلية لم تحظ بالدراسات الأكاديمية

إلا منذ وقت قريب، فقد بدأ الاهتمام بهذا الحقل العلمي من جانب رجال القانون والسياسيين أواخر القرن التاسع عشر، وبقيت دراسة الإدارة المحلية فرعاً من دراسة القانون العام ليصبح علماً قائماً بذاته، وبناءاً على ذلك فإن نظام الإدارة المحلية كظاهرة قانونية لا يرجع تاريخه التشريعي إلى أكثر من القرن التاسع عشر، ففي إنجلترا لم يكن للمدن مجالس محلية يشترك فيها المواطنون قبل عام 1835م، ولعل أول تشريع صدر في هذا المجال هو قانون الإصلاح عام 1832 ثم توالى بعد ذلك ظهور التشريعات المنظمة للحكم المحلي بها. أما فرنسا فلم تنشأ بها المجالس المحلية إلا في عام 1833، ولم تعط تلك المجالس حق إصدار القرارات الإدارية إلا في عام 1884، فالجماعات المحلية والمتمثلة في نظام البلدية والولاية في الجزائر هي وحدات لامركزية توجد على مستوى محلي أدنى من الحكومة المركزية، وتتمتع هذه الوحدات بالاستقلالية الإدارية والذمة المالية المستقلة، تعهد إليها الحكومة المركزية مهمة القيام بالمشاريع التنموية.<sup>1</sup>

يتمثل النظام الإداري المحلي في الجزائر من خلال 48 ولاية الموزعة والمقسمة تقسيماً قديماً لم يطرأ عليه تغيير وهو ما يوضحه التقسيم الخاص بالولايات وبلدياتها في الجزائر ويترجم الحكم المحلي في الجزائر من خلال قانوني البلدية والولاية.

### 3- تعريف التمويل المحلي:

#### I - 1 - مفهوم التمويل المحلي:

يعتبر التمويل المحلي من الضروريات اللازمة والأساسية لقيام التنمية المحلية، حيث تتطلب هذه الأخيرة تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية، ويعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة.<sup>2</sup>

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،

1 - بومدين طاشمة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، كلية الحقوق. جامعة أبو بكر بلقايد. تلمسان، مجلة التواصل ع. 26، جوان 2010.

2 - عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، (الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001)، ص. 22.

وتنظيم الجهود الذاتية الخاصة بالأفراد والقطاع الخاص، ودعم اللامركزية المالية من خلال توسيع صلاحيات الوحدات المحلية في فرض الضرائب والرسوم في إطار ضوابط مركزية.<sup>1</sup>

## 1-2 - شروط التمويل المحلي:

للموارد المالية المحلية شروط معينة لابد من توافرها، وأهم هذه الشروط هي:

### I - 2 - 1 - 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.

### I - 2 - 2 - ذاتية المورد:

يقصد بذاتية المورد استقلالية الهيئات المحلية في سلطة تقدير سعر المورد في حدود معينة أحيانا، وربطه وتحصيله حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها.<sup>2</sup>

1 - تمويل المحليات، مركز دراسات واستشارات لإدارة العامة، متوفر على الرابط: <http://www.Parc.egypt.com>.

2 - خالد سمارة الزغبى، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، (الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985)، ص. 12.

## الخوارج الثاني: تجارب دولية في مجال التمويل المحلي لتحقيق التنمية المحلية

### نموذج التمويل المحلي بالهند:

يتشكل النظام المالي في الهند من الموارد الذاتية والخارجية التالية:

#### أ - الموارد المالية الذاتية:

تنقسم الموارد المالية الذاتية في الهند إلى موارد تدخل في اختصاص الولايات وأهمها: الضرائب على الأراضي الزراعية، والدخل الزراعي، والضرائب على حيازة أراضي زراعية، وعلى أراضي البناء والمباني، وضرائب المبيعات والمشتريات، ورسوم الإنتاج على المسكرات والمدخرات، وضرائب الملاهي، ورسوم الدمغة ومصارييف التسجيل، وتكون حصة الولايات من الضرائب المركزية، ومن ناحية أخرى هناك نوع ثاني من الموارد الذاتية تخصص للسلطات المحلية دون مستوى الولايات.

#### ب- الموارد المالية الخارجية: وتتمثل في:

##### الإعانات:

تقدم الحكومة المركزية في الهند للولايات إعانات قد تكون مشروطة أو غير مشروطة، وفي كل الأحوال نجد أن لحكومات الولايات الحق في استخدام الإعانات غير المشروطة، وعلى وجه الخصوص التي تقدمها الحكومة المركزية لها كيفما تريد، وهناك نوع ثالث من الإعانات يجري بين مساهمة الحكومة المركزية وبين مساهمة الولايات نفسها وفي مشروعات معينة حيث تكون الإعانة المركزية مشروطة بقيام حكومة الولايات بتقديم نسبة يتفق عليها من الأموال اللازمة للمشروع.

##### القروض:

وتملك حكومات الولايات حق عقد القروض الداخلية بضمان أموالها الممثلة في أصول ثابتة ولكنها لا تستطيع أن تقترض إن كانت مدينة لحكومة الاتحاد إلا بموافقة الحكومة المركزية، كما تقترض حكومات الولايات أيضا من السوق المالي، ولكن اعتمادها الأكبر هو على قروضها من الحكومة المركزية، تمثل قروض الولايات من الحكومة المركزية حوالي 37% من مجموع الموارد المالية لميزانيات الولايات، تقدم الحكومة المركزية هذه القروض إلى الولايات غالبا لتنفيذ مشروعات تضمنتها خطة التنمية الاقتصادية، وتعد تجربة الهند من التجارب الرائدة في مجال التنمية المحلية في البلدان النامية حيث عملت على تدعيم النظام المحلي تدعيما مباشرا عن طريق إثارة الجهود الذاتية وإعطائها وزنا إيجابيا في التنمية المحلية.

## المشاركة في التنمية المحلية بالهند:

تقوم التجربة التنموية في الهند على أساس أن كل مشروع يتم تكوينه بواسطة تجميع كل مائة قرية فيما يعرف بـ (Blocks) ويشمل كل منها مساحة من 150 إلى 200 ميل مربع بكثافة سكانية من حوالي 60 إلى 70 ألف وكل "بلوك" يدار بواسطة مجلس يسمى (Panchayat Samiti) يشمل رؤساء مجالس القرى الداخلة في المشروع ولكل مجلس هيئة إدارية يرأسها موظف حكومي ويعاونه مجموعة من الخبراء في (الزراعة، الصحة، الثروة الحيوانية... الخ) هذه الهيئة الإدارية والفنية تحت إشراف المجلس وبالطبع توجد إلى جانب ذلك جمعيات ومنظمات شباب تعمل تحت إشراف المجلس.

وبعد ذلك يجتمع الـ (Blocks) حسب التقسيم الإداري في الهند في مجالس المناطق عن طريق ما يعرف (Zilaparisshed) وهو مجلس يجمع رؤساء مجالس الـ (Blocks) مع أعضاء البرلمان للمنطقة وله كذلك هيئة إدارية مع جهاز فني.

وعلى المستوى الثالث يوجد في كل ولاية مجلس للتنمية يرأسه الوزير الأعلى في الولاية، ويضم الوزارات التي تهتم بالتنمية، ويقوم بالإشراف على مجالس المناطق في الولاية.

وفي المستوى الأعلى توجد وزارة للتنمية البيئية والتعاون تضع البرامج العامة وتوجه الموارد وتتعاون مع لجنة الخطة ووزارة الغذاء والزراعة.

وتتلخص أهداف هذا البرنامج في الآتي: الإسراع بمعدلات نمو الإنتاج الزراعي عن طريق برامج الري وحفظ التربة، تنمية الثروة الحيوانية، الاهتمام بتحسين وسائل النقل والمستوى الصحي للسكان، تشجيع الصناعات الريفية الزراعية، وبالطبع لا تجدد الهند مشكلة في توفير العمل اللازم لتلك المشروعات، والهام هو توفير المال والخبرة اللازمين لتحويل العمل إلى إنتاج مثمر.

ويتم التمويل من الحكومة والشعب فقدر كبير من التمويل اللازم يتم بالتطوع من الأهالي الذي يأخذ إما شكل تطوع بالمال أو تطوع بذهب مكنز أو تطوع بالعمل المجاني عن طريق ما يسمى ببنوك العمل التطوعي، وتقوم الحكومة بمحاملات إعلامية لجمع المال اللازم والعمل المجاني اللازم من الأهالي، وقد نجحت الحكومة في إثارة النوازع الوطنية للسكان لمساعد حكومتهم بكل الوسائل.<sup>1</sup>

1 - أحمد رشيد، التنمية المحلية، ( القاهرة: دار النهضة العربية، 1986)، ص. 121 .

## المشاركة الشعبية والتنمية المحلية في مصر:

## - الموارد المالية المحلية في مصر:

تنقسم مصادر التمويل بمصر إلى موارد خاصة وموارد أخرى مشتركة:

## أ - الموارد الخاصة:

وتشمل الضرائب العينية ذات الطابع المحلي، الرسوم المحلية، القروض والتبرعات بالإضافة إلى الإعانات الحكومية، بحيث يجري العمل في مصر على أن تحدد الحكومة المركزية مبلغ الإعانة الذي ستقدمه للحكومات المحلية، ثم يقوم وزير الحكم المحلي بتوزيع هذه الإعانات على الحكومات المحلية وفقاً لعدد السكان.<sup>1</sup>

## ب - الموارد المشتركة:

وهي التي توزع على المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بغرض توزيعها على المجالس الشعبية المحلية الداخلية في نطاق اختصاصها:

- **الموارد المالية للمحافظات:** وهي تنقسم إلى موارد مشتركة مع سائر المحافظات وموارد خاصة بكل محافظة، كما تشمل مداخيل الضرائب والرسوم والإعانات والتبرعات وموارد الحسابات الخاصة للتمويل.

1 - عبد الجليل الهويدي، المالية العامة للحكم المحلي، دراسة مقارنة مع الإثارة إلى مصر، (مصر: دار الفكر العربي، 1983)، ص. 83.

### -الموارد المالية للمركز: تشمل موارد المجلس الشعبي المحلي للمركز<sup>(1)</sup> ما يلي:

- ما يخصصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من موارد لصالح المركز.
- حصيلة استثمار أموال المركز وإيرادات المرافق التي يديرها.
- الإعانات الحكومية.
- التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة المجلس الأعلى للحكم المحلي.
- القروض التي يعقدها المجلس.

### -الموارد المالية للمدن والأحياء: تتمثل في<sup>(2)</sup>:

- الضرائب والرسوم المحلية في نطاق اختصاص المجلس المحلي
- ما يخصصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لصالح المدينة من موارد المحافظة.
- حصيلة الحكومة في نطاق المدينة من إيجار المباني وأراضي البناء الداخلة في أملاكها الخاصة.
- إيرادات استثمار أموال المدينة وإيرادات الأسواق العامة في نطاقها.
- الإعانات الحكومية والتبرعات والوصايا والهبات مقيمة بموافقة المجلس الأعلى للحكم المحلي إذا قدمت من جهات أجنبية.
- القروض التي يعقدها المجلس.
- حصيلة مقابل التحسين المفروض على العقارات المنتفعة من أعمال المنطقة العامة.
- حصيلة المقابل التي تفرضها المجالس على استغلال أو الانتفاع بالمرافق العامة التابعة للمدينة.

### -الموارد المالية للقرية: وتشمل ما يلي:<sup>(3)</sup>

- 75% من حصيلة الضريبة الأصلية والإضافية المقررة على الأطنان الكائنة في نطاق القرية.

1 - خالد سمارة الزغي، مرجع سابق، ص 40-41.

2 - كامل بربر، نظم الإدارة المحلية : دراسة مقارنة ، (د ب ن: المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، 1996 )، ص. 11.

3 - قباري محمد إسماعيل، علم الاجتماع الإداري و مشكلات التنظيم في المؤسسات البيروقراطية، (الإسكندرية : المكتب الجامعي الحديث، 1999)، ص. 424.



- حصيلة ضريبي الملاهي والمراهنات المفروضتين في نطاق المجلس.
- موارد أموال القرية والمرافق التي تقوم بإدارتها.
- ما يخصصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من موارد لصالح مجلس القرية.
- الإعانات الحكومية.
- التبرعات والهبات والوصايا.

#### - المشاركة الشعبية والتنمية المحلية في مصر:

من التجارب الرائدة في مجال التنمية المحلية بجهود المشاركة الشعبية في مصر انجاز الطريق الموصل بين قرية أخناوي وهي إحدى القرى المصرية، ومدينة طنطا حيث تقع قرية أخناوي على بعد ستة 6 كم من طنطا، وتعتمد القرية على الإنتاج الزراعي التقليدي، إلا أن الطريق الموصل بينها وبين طنطا هو طريق تغمره المياه طوال فترة الشتاء لأنه منخفض ويعوق الحركة فتتعطل مصالح الناس<sup>1</sup>.

وفي أحد المؤتمرات الشعبية بمحافظة الغربية أثار بعض المواطنين هذه المشكلة التي كانت من وجهة نظرهم صعبة جدا، لعدة اعتبارات أهمها، أنهم يعلمون أن رصف الكيلومتر الواحد يتكلف أكثر من خمسة عشر ألف جنيه علاوة على التعويضات اللازمة لأصحاب الأراضي تنتزع ملكيتها، فأشير عليهم أنه يمكن تعلية هذا الطريق وتمهيده بالجهود الذاتية.

بدأ العمل بأن تتنازل كل فلاح عن جزء من أرضه لتوسيع الطريق، دون الحاجة لإجراءات نزع الملكية ودون أن يطلبوا تعويضات عن الأراضي التي يتنازلوا عنها، ثم بدأ المواطنون يجندون القوى البشرية للعمل، كما يستخدمون دوابهم لنقل الأتربة ثم كانت هناك الحاجة إلى كمية كبيرة من الردم لتعلية الطريق ففكر الأهالي في شق مصارف على جانبي الطريق، لتستفيد منها الأراضي الزراعية وفي نفس الوقت استخدام الردم الناتج من المصارف في تعلية الطريق، وكانت فكرة الأهالي من إنشاء هذه المصارف هي رفع الكفاءة الإنتاجية للأرض وزيادة محصولها.

وكانت المعونة الحكومية قاصرة على الإمكانيات الفنية، المتمثلة في خبرة المهندسين والآلات والمعدات وبعض الجرافات، وقد تم إنجاز هذا الطريق في مرحلته الأولى بالجهود الذاتية، وتم رصفه بعد ذلك بتمويل من إعانات الحكومة المركزية.

1 - مصطفى الجندي، الإدارة المحلية وإستراتيجيتها، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1987)، ص. 174.

ومن أهم النتائج المستقاة من هذه التجربة ما يلي:<sup>(1)</sup>

- كان من نتيجة هذا المشروع أن زادت ثقة الأهالي في أنفسهم وأيمانهم بأنهم يستطيعون حل مشاكلهم بجهودهم الذاتية، ودون الاعتماد الكلي على الدولة.
- زاد نجاح هذا المشروع بقيمة العمل والجهد الشعبي.
- إذا كانت إمكانيات الدولة قد قصرت في ذلك الوقت على رصف الطريق بتمويل من إعانات الحكومة المركزية، فإن إمكانيات الأهالي قد استطاعت القيام بتعليق الطريق وتوسيعه بحيث يصبح صالحاً للعمل بما يخدم احتياجات الفلاحين، وقد تم رصفه بإعانة مالية مقدمة من الحكومة المركزية بعد ذلك.

### صندوق التنمية المحلية

في عام 1978 تم إنشاء «صندوق التنمية المحلية» كوحدة إدارية مستقلة مالياً، في إطار جهاز بناء وتنمية القرية – التابع لوزارة الإدارة المحلية – ويتحمل الصندوق العبء الأكبر في تقديم ما حصل عليه من منح في تمويل المشروعات الصغيرة ذات العائد الاقتصادي في القرية المصرية.

ونظراً للفجوة الحضارية الكبيرة بين مجتمع المدن ومجتمع الريف فلقد وضعت وزارة الإدارة المحلية في عام 1992 برنامجاً للتنمية الريفية المتكاملة، ولعل أبرز المشكلات التي تواجه القرية المصرية هو ضعف دور المشاركة الشعبية المنظمة مؤسسياً في التنمية الريفية، ومن أجل ذلك عقد في أكتوبر 1994 المؤتمر الأول للتنمية الريفية والذي أقر البدء في تنفيذ البرنامج القومي للتنمية الريفية المتكاملة شروق، وبلغ إجمالي تكاليف البرامج المكلف بها الصندوق في الفترة من 1995م وحتى 2012م من أجل المشاركة في برامج التنمية الريفية المتكاملة ما يقدر بحوالي 161 مليار جنيه تبلغ مساهمة الحكومة فيها 57.5 مليار جنيه بنسبة 35.7%، بينما يتوقع أن تبلغ مساهمة الجهود الشعبية حوالي 62.5 مليار جنيه بنسبة 38.8% والباقي عن طريق الإعانات الدولية.

### البرنامج القومي للتنمية الريفية المتكاملة – والذي أطلق عليه اسم «شروق»:

بدأ جهاز بناء وتنمية القرية المصرية وبناءً على قرار المؤتمر الأول للتنمية الريفية في أكتوبر 1994م تنفيذ هذا البرنامج، والذي يستند أساساً إلى مبدأ المشاركة الشعبية في كافة علميات التنمية ومراحلها فكرياً وتخطيطاً وتمويلًا وتنفيذاً بمساندة مالية وفنية من الدولة.

2 - عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحلية، (عمان: دار ميسرة للنشر، 2001)، ص. 20.

وتشمل الأهداف العامة للبرنامج القومي للتنمية الريفية المتكاملة «شروق» كلاً من:

- التنمية البيئية المحلية.
- التنمية الاقتصادية المحلية.
- التنمية البشرية المحلية.
- التنمية المؤسسية المحلية.

ويتضمن الهدف الاستراتيجي لبرنامج «شروق» جانبين لا بد أن يتحققا معاً، الجانب الأول: التقدم المستمر في نوعية الحياة الريفية ولجميع أبناء المجتمع، والجانب الثاني: الارتقاء المتواصل بمستوى مشاركة المواطنين في عمليات التنمية.

#### - طريقة تنفيذ البرنامج:

تم إنشاء لجان ومندوبين للبرنامج - حتى نهاية شهر جوان 2002 - في عدد كبير من قرى مصر وتبلغ 1130 لجنة على مستوى المربعات السكنية في القرى ويتركز مهام أعضاء هذه اللجان، وهم في الغالب من المتطوعين - في أن يكونوا حلقة الصلة الدائمة بين أهالي المربع وبين أنشطة ومشروعات برنامج «شروق» كما تم إنشاء مثلها للمرأة الريفية.

- لجان شروق على مستوى المراكز الإدارية بلغت 185 لجنة.

- لجان شروق على مستوى المحافظات وتبلغ 26 لجنة.

- كما أن هناك 4 لجان تنسيق مركزية ولجنة فنية.

ويعمل جهاز بناء وتنمية القرية بوصفه أمانة فنية عامة للبرنامج ويمول بعض أنشطته من موارده المالية ويتابع تنفيذ كافة أنشطة البرنامج على المستوى القوي.<sup>1</sup>

#### - إنجازات برنامج شروق:

1 - إبراهيم محرم، "المشروعات الصغيرة وتنمية القرية المصرية، ندوة مستقبل التنمية ودور المشروعات الصغيرة"، معهد التخطيط القومي، الإسكندرية، جانفي 1996.

\* حقق البرنامج حتى منتصف عام 2002م كثيراً من الإنجازات سواء على مستوى المواطن الريفي حيث ساعد البرنامج على الارتفاع بمستوى مشاركة المواطن في تنمية مجتمعه، وعلى صعيد الإنجازات المادية خلال الفترة من (1995/94 – 2002/2001) يمكن إنجازها فيما يلي:

\* بلغ إجمالي استثمارات البرنامج 1877.8 مليوناً من الجنيهاً منها نحو 545 مليوناً من الجنيهاً مشاركات شعبية بنسبة 29%.

\* وقد بلغت استثمارات مشروعات البنية الأساسية منها نحو 75.9% ومشروعات التنمية البشرية نحو 16.3% ومشروعات التنمية الاقتصادية 7.8% من جملة استثمارات البرنامج، بينما بلغ عدد المشروعات التي نفذها البرنامج 76138 منها 28764 مشروعاً للبنية الأساسية، 4129 مشروعاً للتنمية البشرية أما المشروعات الاقتصادية فبلغت 43245 مشروعاً.<sup>1</sup>

### - صناديق وبرامج التنمية المحلية بالجزائر:

إن نظام الإدارة المحلية يأخذ أشكال متعددة من دولة لأخرى ويمكن تعريفه بأنه: "تلك المناطق المحدودة والتي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية".<sup>2</sup>

وفي الجزائر فقد تجسد هذا النظام في مستويين هما الولاية والبلدية وهو ما أطلق عليه مصطلح الجماعات المحلية المنتخبة.<sup>3</sup>

وتعرف الولاية بأنها جماعة لامركزية ودائرة حائزة على السلطات المتفرقة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل وتعتبر على مطامح سكانها لها هيئات خاصة أي مجلس شعبي وهيئة تنفيذية فعالة.

أما البلدية فقد عرفها قانون 90-08 المؤرخ في 90/04/07 (م) في مادته الأولى بأنها: "الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية وتحدث بموجب قانون".

1 - تقرير التنمية البشرية 2003، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي معهد التخطيط القومي، (مصر: تقرير التنمية البشرية 2003)، ص. 98.

2 - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986)، ص. 4.

3 - فريدة قصير مزياي، مبادئ القانون الجزائري، (باتنة: مطبعة عمار قري، 2001)، ص. 178.

لقد جعل التشريع الجزائري من البلدية المحرك الأساسي للتنمية المحلية، حيث توسعت مجالات تدخلها وصلاحياتها بشكل كبير كما هو مبين في المواد من 84 إلى 108 من القانون 90-08 حيث ندرك الحقل الواسع لتدخلها.<sup>1</sup>

ففي ظل مختلف التغيرات والإصلاحات شهدت مهام الإدارة المحلية بالجزائر تصاعدا مميّزا يتمشى مع مختلف مراحل تطور مفهومها، ولذا فإن النصوص القانونية التي أعطتها أبعادا جديدة تمنحها صلاحيات واسعة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتضع بين يدي ممثليها الوسائل الضرورية لتحمل كل المسؤوليات وتقدير مصير التنمية المحلية.

### -الموارد المالية المحلية بالجزائر:

وتنقسم هذه الموارد إلى موارد مالية محلية ذاتية وأخرى خارجية:

**1-الموارد المالية المحلية الذاتية:** وتشمل كل من الجباية المحلية، التمويل الذاتي، مداخيل الأملاك وإيرادات الاستغلال المالي.

**1-1- الجباية المحلية:** تنقسم الجباية المحلية إلى ثلاث أنواع من الضرائب وهي:

**أ- الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية:**

**- الدفع الجزائي:**

هذه الضريبة موجهة كل الأشخاص الاعتباريين والطبيعيين والهيئات المقدمة بالجزائر أو التي تمارس نشاطاتها بها والتي تدفع مرتبات وأجور وتعويضات وعلاوات، وعليه فإن هذه الضريبة تحسب على المبلغ الإجمالي للمرتبات والأجور والتعويضات والعلاوات وكذا المعاشات والريوع، ويتم حسابه بالنسبة للمرتبات والأجور والتعويضات بنسبة 6%، أما بالنسبة للريوع والمعاشات فيتم حسابه بنسبة 2%.

ويعفى من هذه الضريبة لمدة ثلاث سنوات الشباب المستثمر بإعانة من الصندوق الوطني لدعم الشباب، كما تعفى من الدفع الجزائي المؤسسات التي تقوم بعمليات بيع السلع الموجهة للتصدير لمدة

4 - سوامس رضوان و بقلول الهادي، "تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية الجارية في الجزائر"، متوفر على الرابط:

<http://www.univ.annaba.dz>

خمس سنوات، ويتم توزيع حصيلة الدفع الجزائي بين البلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية كما هو موضح بالجدول التالي:

**جدول رقم 01:** يوضح حصة كل من البلدية و الصندوق المشترك من الدفع الجزائي:

| الجهة               | البلدية | الصندوق المشترك للجماعات المحلية |
|---------------------|---------|----------------------------------|
| المعدل<br>أو النسبة | %30     | %70                              |

**ملاحظة:** توزع حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية المتمثلة في %70 كما يلي:

✓ الولايات: %20

✓ البلديات: %60

✓ الصندوق المشترك لعمليات التضامن: %20

إن البلدية تستفيد بنسبة معتبرة من هذه الضريبة، وهو ما يعكس أهمية الدور الذي تلعبه هذه الضريبة في جلب الموارد المالية للجماعات المحلية.

**- الرسم على النشاط المهني:** إن الرسم على النشاط المهني المستحق بواقع رقم الأعمال المحقق في الجزائر، يطبق سواء على المكلفين بالضريبة الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا، أو على اللذين يزاولون نشاطا غير تجاري، ويحصل هذا الرسم بنسبة 2.55% ويوزع مدخوله كما هو موضح في الجدول التالي:

**جدول رقم (02):** حصة كل من البلدية و الولاية و الصندوق المشترك من الرسم على النشاط

المهني:

| نوع الرسم               | حصة الولاية | البلدية | الصندوق المشترك للجماعات المحلية | المجموع |
|-------------------------|-------------|---------|----------------------------------|---------|
| الرسم على النشاط المهني | %0.75       | %1.66   | %0.14                            | %2.55   |

**المصدر:** تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي الدورة 18، حول التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق، جويلية 2001، ص. 5.

**ب- الضرائب المحصلة لفائدة البلديات فقط:**

- **الرسم العقاري:** يعتبر من أهم الموارد المالية الضريبية للبلدية وذلك بالرغم من مساهمته الضئيلة إلا أنه يكشف عن عجز التنظيم الإداري عموماً على التحكم في الخطيرة العقارية وتطويرها.<sup>1</sup> وقد نصت على هذا الرسم المادتين 248 و 261 من قانون الضرائب، ويتكون من:

- الرسم العقاري على الملكيات المبنية.

- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية.

ولحساب هذا الرسم هناك جدول يحدد نسبة الضريبة حسب المناطق وذلك لكل متر مربع، بحيث يتم حساب الدخول على أساس قيمة الكراء الجبائية بالمتر المربع مضروب في مجموع المساحة الخاضعة للضريبة كما يتم إعداد هذا الرسم باسم المالك.

- **رسم التطهير:** تم إنشاء الرسم الخاص بإزالة القمامات المنزلية لصالح البلديات التي تتوفر على مصالح لإزالة هذه القمامات، ويخص هذا الرسم الملكيات المبنية، ويتم تحصيله سنوياً من الملاك والمنتفعين، ويحدد مبلغ هذا الرسم كما يلي:

- 375 دج عن كل أسرة في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 50.000 نسمة.
- 500 دج عن كل أسرة في البلديات التي يفوق عدد سكانها عن 50.000 نسمة.
- 1000 دج عن كل محل تجاري، حرفي، غير تجاري أو ما شابهه يقع في بلدية يقل عدد سكانها عن 50.000 نسمة.
- 1000 دج عن كل محل تجاري، حرفي، غير تجاري أو ما شابهه يقع في بلدية يفوق عدد سكانها عن 50.000 نسمة

وبخصوص المحلات الصناعية والتجارية والحرفية وما شابهها التي تفرز كميات أكبر من القمامة، بالنسبة للفئات المذكورة أعلاه يحدد مبلغ الرسم بقرار يصدره رئيس المجلس الشعبي بمبلغ يتراوح بين 2500 و 50.000 دج، ويدفع محصول هذا الرسم كلية إلى البلديات.

1 - المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، "تقرير حول التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق"، الدورة الثامنة عشرة، جويلية 2001، ص. 24.

- **الرسم على الذبح:** تحصله البلديات بمناسبة ذبح الحيوانات: الأبقار، الأغنام، الماعز، الخيول، الجمال، ويقوم حسابه على أساس وزن لحوم الحيوانات التي يتم ذبحها بمعدل 5 دج للكيلوغرام الواحد، ويتوزع كما يلي:

- البلدية: 3.5 دج للكيلوغرام.

- صندوق حماية الصحة الحيوانية: 1.5 دج للكيلوغرام.

- **رسم الإقامة:** يؤسس هذا الرسم على الشخص وعلى اليوم الواحد للإقامة إذ لا يقل عن 10 دج ولا يزيد عن 20 دج دون أن يتجاوز 50 دج عن كل أسرة، ويتم تحصيل هذا الرسم عن طريق أصحاب الفنادق وأصحاب المحلات المستعملة لإيواء السياح، ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى قابض الضرائب بعنوان مداخل الجباية المحلية للبلدية.<sup>1</sup>

### ج- الضرائب المحصلة لفائدة الدولة و الجماعات المحلية:

- **الرسم على القيمة المضافة:** وطبق هذا الرسم بأربع معدلات في البداية ثم خفض إلى نسبتين ابتداء من قانون المالية لسنة 2001 وهما: 17% و 7%، ويتم توزيع محصلة هذا الرسم كما يلي:

- 85% لصالح الدولة.

- 6% لصالح البلدية.

- 9% لصالح الصندوق المحلي للجماعات المحلية.

- **الضريبة على الأملاك:** يتم توزيع محصلة الضريبة على الأملاك كما يلي:

- الدولة: 60%

- البلدية: 20%

- الصندوق الوطني للسكن: 20%

ولا تمثل الموارد الناتجة عن الممتلكات إلا نسبة 8% في هيكل موارد البلديات، ويحدد معدل هذه الضريبة بـ 2.5%.

1 - سوامس رضوان و بقلول الهادي، مرجع سابق، ص. 4.



- **قسمة السيارات:** يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة، وتوزع حصيلة هذه الضريبة كما يلي:

- الدولة: 20%

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية: 80%

إن تعريفات قسمة السيارات تحدد حسب سن السيارة وحمولتها بالنسبة لكل نوع.

### 1-2- التمويل الذاتي:

ينص قانون البلدية والولاية من خلال المادتين 161 و136 على التوالي على ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويلها لقسم التجهيز والاستثمار، ويستهدف هذا الإجراء ضمان التحويل الذاتي لفائدة البلديات والولايات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها، ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10% و20%.

### 1-3- مداخيل الأملاك:

تتوفر الجماعات المحلية على إيرادات أملاك متنوعة، وهي تنتج عن الاستغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأموالها بنفسها باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام، أو تحصيل الحقوق أو الضرائب مقابل استغلالها من طرف الخواص، وأهمها إيرادات بيع المحاصيل الزراعية، وحقوق الإيجار، وحقوق استغلال الأماكن كمعارض والأسواق.

### 1-4- إيرادات الاستغلال المالي:

تشكل إيرادات الاستغلال المالي من العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلية، وتتكون من عوائد الوزن الكيل والقياس، وعوائد الرسوم عن الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها، بالإضافة إلى الإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي، والمتاحف العمومية، والحظائر العمومية.

إن التمويل الذاتي ومداخيل الأملاك وإيرادات الاستغلال المالي تمثل موارد غير جبائية ناتجة عن توظيف الجماعات المحلية لمواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها.

## 2- الموارد المالية المحلية الخارجية:

قررت السلطات العمومية بعد الاستقلال مباشرة استحداث أدواتها الخاصة بالتنمية المحلية ويتعلق الأمر بما يلي:

- برامج التنمية الخاصة
- لمخططات البلدية للتنمية
- الصندوق المشترك للجماعات المحلية
- القرض المحلي.

فمن خلال هذه الأدوات عملت الحكومة على توفير موارد التمويل الخارجي، وقد سخرت الجزائر هذه الموارد المالية المحلية لتحقيق تنميه وطنية شاملة انطلاقا من تفعيل القاعدة في إنجاح هذه التنمية فجاءت برامج التنمية المحلية لتحقيق ذلك، ومن بين هذه البرامج صندوق تنمية مناطق الجنوب، هذا الأخير الذي وفر التمويل الإنمائي اللازمة لإنجاز مشاريع البنية التحتية التي تحتاجها مناطق الجنوب، فقد وفر هذا الصندوق التمويل اللازم لإنجاز مشروعات القمامات العمومية المراقبة عبر مختلف مناطق الجنوب الجزائري، وذلك لترقية الإطار المعيشي للمواطن وسلامته البيئية، كما ساهم هذا الصندوق في تمويل كافة مشروعات الصرف الصحي وفك العزلة عن المناطق النائية بإنجاز الطرقات ومشروعات الكهرباء...الخ.

وبذلك نجد الدول النامية تحاول دائما جاهدة توفير تمويل محلي يساعد على إنجاز مشروعاتها التنموية، لما له من أثر في رفع معدلات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على حد سواء.

### الخاتمة:

من خلال تعرضنا لأساليب التمويل المحلي في كل من الهند ومصر والجزائر، نجد أن الضرائب والرسوم المحلية والإعانات الحكومية تشكل المصدر الأساسي لتمويل برامج التنمية المحلية.

كما أن النظام الضريبي المحلي يتميز بالتعدد والتنوع المعقول، الذي يعكس سهولة العمل المالي، وبذلك تعد الضرائب موردا ماليا هاما، إلى جانب الإعانات الحكومية التي لا يمكن الاستغناء عنها مهما نمت الموارد المالية الذاتية للوحدات المحلية.

كما أن لكل دولة خصوصيات معينة وحاجات مختلفة عن غيرها، لذلك فإنه لا بد من مراعاة احتياجات كل منطقة أو دولة عند إتباع أو تنفيذ برنامج معين من برامج التنمية المحلية، لأن نجاح هذه البرامج في دولة ما قد لا ينجح في دولة أخرى نظرا لاختلاف احتياجاتهما.

#### قائمة المراجع:

- بومدين طاشمة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، مجلة التواصل ع. 26 جوان 2010.
- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، (الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001).
- مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، تمويل المحليات، نقلا عن: <http://www.Parc.egypt.com>.
- خالد سمارة الزغي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية. الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985.
- أحمد رشيد، التنمية المحلية. القاهرة: دار النهضة العربية، 1986.
- عبد الجليل الهويدي، المالية العامة للحكم المحلي، دراسة مقارنة مع الإشارة إلى مصر، (مصر: دار الفكر العربي، 1983).
- كامل بربر، نظم الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1996.
- قباري محمد إسماعيل، علم الاجتماع الإداري ومشكلات التنظيم في المؤسسات البيروقراطية، (الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1999).
- مصطفى الجندي، الإدارة المحلية وإستراتيجيتها، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1987).
- عبد الرزاق الشيخلي، الإدارة المحلية، (عمان: دار ميسرة للنشر، 2001).
- إبراهيم محرم، المشروعات الصغيرة وتنمية القرية المصرية، ندوة مستقبل التنمية ودور المشروعات الصغيرة، معهد التخطيط القومي، الإسكندرية، جانفي 1996.
- معهد التخطيط القومي، برنامج الأمم المتحدة الانمائي: مصر: تقرير التنمية البشرية 2003.

- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.
- فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الجزائري، ( باتنة: مطبعة عمار قربي، 2001).
- سوامس رضوان و بقلول الهادي، تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية الجارية في الجزائر"، نقلا عن: <http://www.univ.annaba.dz>.
- المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، تقرير حول التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق، الدورة الثامنة عشرة، جويلية 2001.