

أساليب تمويل المرافق العمومية المحلية بالجزائر

الدكتور: سمير بو عيسى

أستاذ محاضر (أ)، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3

ملخص:

يعالج المقال طرق تمويل المرافق العمومية في الجزائر، أمام تراجع التمويل الحكومي بفعل الأزمة الاقتصادية التي تمر بها الدولة. فبين الخدمة العمومية التي تفترض حصول المواطنين على خدمات دون مقابل مادي، أو بسعر رمزي، وضرورة الإنفاق على المرفق العمومي باستمرار لضمان ديمومته، تبرز مشكلة التمويل كأحد انشغالات السلطات العمومية، وكيفية إشراك القطاع الخاص في عميلة التمويل دون المساس بالمبدأ العام للمرفق العام وهو تقديم خدمة عمومية. وتعد في هذا الصدد الجباية المحلية أحد الموارد الأساسية التي تعتمد عليها الجماعات المحلية من أجل ضمان إيرادات تمكنها من تمويل نشاطاتها، خاصة بعد الإصلاحات التي شهدتها قانوني البلدية والولاية سنتي 2001 و2012 على التوالي.

Résumé:

L'article aborde les nouveaux moyens de financement l'établissement public en Algérie, à la lumière de la baisse des ressources publiques dues à la crise économique qu'a connue l'Etat. Ces établissements publics assurent pour les citoyens des prestations gratuites ou à un prix nominal, mais il nécessite des moyens financière énorme pour assurer la pérennité de ces servisses.

le problème du financement a poussé les autorités publiques à réfléchir a d'autres mécanisme de financement, entre autre associer le secteur privé dans le financement et la gestion de ces établissements, a cote de les collectivité locales.

مقدمة

أصبح التفكير في تنويع مصادر تمويل المرافق العامة أمرا ملحا وضروريا ومسارا إجباريا للدولة، كإحدى الأدوات التي تقلل من عجز الميزانية وتخفف ضغط الأعباء المالية عليها، كما تساعد هذه الأخيرة في إصلاح برامجها الاقتصادية، علاوة على تحسين وتنشيط الاقتصاد المحلي واستقطاب الأموال الأجنبية لتستثمر في تنمية البلد. ولكي يتحقق ذلك، لا بد أن تستعد الدولة فنيا وإداريا وقانونيا للتحول من الاقتصاد الموجه للاقتصاد الحر، من خلال المرور بمرحلتين أساسيتين هما التدرج والتعايش.

فخلال العقود الأخيرة، أثبتت التجارب الحكومية محدودية قدرتها في إدارة المرافق العامة الاقتصادية، لافتقارها المقومات الأساسية، كحسن الإدارة والبعد الاستراتيجي ونقص القدرات الفنية وضعف الموارد البشرية، علاوة على القيود المالية والإدارية التي تحد من كفاءة الإنتاج، بالإضافة إلى توتر العلاقات التي كسرت حاجز الثقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فتعطلت المشاريع لسبب وآخر. وقد أدت هذه المسببات إلى تراكم الخسائر التي ولدت عجزا ماليا في الموازنة العامة، فانعكس سلبا على أداء ونتائج أنشطة المرافق العامة الاقتصادية بين سوء الخدمة وعدم الرضا من الجمهور وضعف قيمة المضافة، فأثر جمود الوضع في تعطيل تنمية الاقتصاد ونموه وأكسبه صفة والعجز فهاجرت رؤوس الأموال لتستثمر في بيئات أكثر نضجا وأمنا وشفافية وأقل فسادا. وعليه، فإن إشكالية هذا المقال هي:

في ظل نقص الموارد المالية للحكومة، ماهي البدائل الممكنة لتمويل المرافق العمومية على المستوى المحلي؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية التساؤلات التالية:

- ما مقصود بالمرفق العام وماذا يفرقه عن المرفق المحلي؟
- كيف يتم تمويل المرافق العمومية على المستوى المحلي؟
- ما دور الصفقات العمومية في عملية تمويل المرافق العمومية المحلية بالجزائر؟

ولإجابة على هذه الإشكالية، سيتم اعتماد الفرضيات التالية:

- كلما تراجعت الموارد المالية للدولة، كلما زاد الاعتماد على القطاع الخاص لتمويل المرافق المحلية.
- إشراك القطاع الخاص في تسيير وتمويل المرافق العمومية مخاطرة إذا لم يتم تشديد الرقابة عليه.
- يعتبر قانون الصفقات العمومية الضامن لشفافية عمليات إسناد تمويل المرافق المحلية للخواص.

الخطة العامة للمقال:

مقدمة

- 1- مفهوم المرافق العمومية
 - 1-1 تعريف المرافق العمومية
 - 1-2 أنواع المرافق العامة
- 2- التمويل كأساس لضمان نجاعة الخدمات العمومية
 - 2-1 مفهوم التمويل
 - 2-2 مصادر تمويل المرافق العامة
 - 2-3 خصوصية المرافق العامة كحل لمشكل تمويلها
- 3- تمويل المرافق العمومية على مستوى الهيآت المحلية بالجزائر
 - 3-1 الموارد المالية المحلية الذاتية
 - 3-2 الموارد المالية المحلية الخارجية

خاتمة

- 1- مفهوم المرافق العمومية
 - 1-1 تعريف المرافق العمومية

تتجه محاولات تعريف المرفق العام في اتجاهين أساسيين، اتجاه يركز تعريفه للمرفق العام على الجانب العضوي أو الشكلي، والاتجاه الثاني يركز على الجانب المادي أو الموضوعي، وهناك اتجاه ثالث يجمع بين الجانبين العضوي والمادي لفكرة المرفق العام.

أولاً: المعنى العضوي: يقصد بالمرفق العام تبعاً لهذا المعنى كل منظمة عامة تنشئها الدولة وتخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور. ومن هنا جاز اعتبار كل من مرفق القضاء والأمن والدفاع وغيرها مرافق عامة، لأنها منظمات أنشأتها الدولة بغرض أداء خدمة للجمهور⁽¹⁾. ويتصف هذا المعنى بالشمولية والإطلاق حتى أن أستاذ القانون الدكتور أحمد محيو قال عنه يقصد بالمرفق العام تبعاً لهذا المفهوم الإدارة بشكل عام⁽²⁾. فالمعنى العضوي للمرفق العام يفيد المنظمة التي تعمل على أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة، ويتعلق هذا التعريف بالإدارة أو الجهاز الإداري.

ومن التعاريف التي تركز على الجانب الشكلي، التعريف التالي: "المرفق العام هو النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى مباشرة، أو تعهد به إلى جهة أخرى تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقاً للصالح العام"⁽³⁾. يتضح من خلال هذا التعريف أن المرفق العام جهاز مرتبط بالإدارة العامة ويتمتع بأساليب السلطة العامة. بناء عليه، فالمرفق العام من هذه الناحية الشكلية له عنصران يقوم عليهما هما:

أ- عنصر التكوين: وهو بذلك لا يعدو كونه كياناً مادياً، أي طائفة من الوسائل المادية والبشرية. أما الوسائل المادية فنعني بها الأبنية والأثاث والأموال التي يدير من خلالها الجهاز المرفقي، أو الهيئة، نشاطها بواسطته.

والوسائل البشرية فهي عبارة عن جماعة الموظفين والعاملين الذين يقومون بإدارة ما ينشغل به هذا الجهاز من أعمال، وما يبرمه من تصرفات. وعلى نحو هذا التعريف، فالمرفق العام تمثلته الجامعات وهيأة المياه وهيئة الكهرباء فكلها مرافق عامة من الناحية العضوية⁽⁴⁾.

ب- عنصر التبعية: أي حتى تكتسب هذه الهيئة صفة المرفق العام، فلا بد لها وأن تتبع أحد أشخاص القانون العام، أي تكون فرعاً من فروع الإدارة أو جهازاً من أجهزة الدولة، وهي بهذا الاعتبار تتميز عن المرافق الخاصة.

اتسم المعيار الشكلي بالفشل لعدة اعتبارات، أهمها عدم مواكبة فكرة المرفق العام الشكلي للتطورات الاقتصادية والاجتماعية، خاصة عقب الحرب العالمية الأولى. وإذا كان المرفق العام يقوم على الأشخاص العامة، فما طبيعة هذا الارتباط، وما نوع هذه التبعية؟ أهي إنشائية أم إشرافية أم رقابة الشخص العام أم تنظيمية، وما حدود نشاطها؟ كما أن احتكار المرفق العام للدولة أو الأشخاص العامة لم يعد موجودا، إذ أصبحت هناك مرافق عامة تتبع أحد الأشخاص الخاصة في الإدارة ولها صفة العموم.⁽⁶⁾

ثانيا: المعنى المادي يعرف هذا المعيار المرفق العام باعتباره نشاطا عاما يستهدف تحقيق أهداف عامة وإشباع الحاجات العامة بما تحقق المصلحة العامة⁽⁷⁾ وعلى هذا الأساس المعيار المادي، يعرف المرفق العام انطلاقا من فكرة النشاط بخلاف المعيار العضوي الذي يعرفه انطلاقا من فكرة المؤسسة. فيعرف بأنه كل مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها لإشباع الحاجات العامة بما تحقق المصلحة العامة.

ومن أهم التعاريف التي تركز على الجانب المادي للمرفق العام، تعريف *leon duguit* الذي يعرف المرفق العام بأنه كل نشاط يجب أن يكلفه وينظمه ويتولاه الحكام، لأن الاضطلاع بهذا النشاط لا غنى عنه لتحقيق التضامن الاجتماعي ولتطوره، لأنه لا يمكن تحقيقه على أكمل وجه إلا عن طريق تدخل السلطة الحاكمة⁽⁷⁾.

أما الأستاذ *André de Laubadère*، فيعرف المرفق العام على أنه نشاط تباشره سلطة عامة بقصد الوفاء بحاجة ذات نفع عام⁽⁸⁾.

ثالثا: المعنى الوظيفي أو الموضوعي: يقصد بالمرفق العام بالنظر للمعيار الموضوعي كل نشاط يباشره شخص عام بقصد إشباع حاجة عامة⁽⁹⁾ ومن ثم تخرج عن نطاق هذا التعريف سائر النشاطات الخاصة بالمؤسسة الخاصة، كما يخرج عنه المشروعات التي تستهدف فقط تحقيق الربح. فالمعنى الموضوعي يتعلق بالنشاط الصادر عن الإدارة بهدف إشباع حاجات عامة والذي يخضع لتنظيم وإشراف ورقابة الدولة.

1-2 عناصر المرفق العام

يتضح جليا من التعاريف السابقة أن هناك ثلاثة عناصر يجب توافرها حتى يكتسب المشروع صفة المرفق العام، ويعود العنصر الأول ارتباط المشروع بالإدارة ورقابتها

لسير العمل فيه، أما الثاني فهو مرتبط بالهدف الموكل إلى المرفق الذي يقوم بالنشاط، وأخيراً استخدام امتيازات السلطة العامة.

* - المرفق العام تنشأه الدولة:

كل مرفق عام تحدته الدولة. ويقصد بذلك أن الدولة هي التي تقدر اعتبار نشاط ما مرفقا عاما وتقرر إخضاعه للمرافق العامة بناء على قانون معين. وليس من اللازم أن يكون كل مشروع تحدته الدولة أن تتولى هي مباشرة إدارته، فكثيرا ما تعهد الإدارة إلى الأفراد أو شركة خاصة بأداء خدمة عامة تحت إشرافها، وهو الوضع الذي يجسده نظام الامتياز أو الشركات المختلطة. ويفترض في المرفق العام الذي تتولى الدولة إحدائه أن يكون على قدر من الأهمية وإلا لكان قد ترك للأفراد. وفي هذا المعنى قدم الفقيه ديجي وصفا للمرفق العام باعتباره نشاطا بأنه أنواع النشاط أو الخدمات التي يقدر الرأي العام في وقت من الأوقات وفي دولة معينة أن على الحكام القيام بها، نظرا لأهمية هذه الخدمات للجماعة. ولعدم إمكان تأديتها على الوجه الأكمل بدون تدخل الحكام⁽¹⁰⁾.

* - هدف المرفق هو تحقيق المصلحة العامة:

لابد أن يكون الغرض من المرفق العام تحقيق المنفعة العامة وإشباع حاجات الأفراد أو تقديم خدمة عامة، وهذه الحاجات أو الخدمات قد تكون مادية كمد الأفراد بالمياه والكهرباء أو معنوية كتوفير الأمن والعدل للمواطنين. وعلى ذلك، يعد تحقيق النفع العام من أهم العناصر المميزة للمرفق العام عن غيره في المشروعات التي تستهدف تحقيق النفع الخاص أو تجمع بين هذا الهدف وهدف إشباع حاجة عامة أو نفع عام. ومع ذلك، فإن تحقيق بعض المرافق العامة للربح لا يعني حتماً فقدتها صفة المرفق العام، طالما أن هدفها الرئيسي ليس تحقيق الربح، وإنما تحقيق النفع العام كما أن تحصيل بعض المرافق لعوائد مالية لقاء تقديمها الخدمات إلى المواطنين لا يسعى لكسب عوائد مالية بقدر ما يعد وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على كل المواطنين⁽¹¹⁾.

ويترتب على تمييز المرفق بهذا الوصف أن كل مرفق عام ينبغي أن يخضع الى مبدأ المجانية. ولا يقصد بذلك عدم وجود مقابل، بل القصد أن فرض مقابل ما ليس هو الغاية المقصودة من خلال القيام بالنشاط. أي أن المجانية لا تفيد هنا انعدام المقابل انعداماً تاماً، بل تفيد فقط أنه ليس من الضروري أن يكون المقابل مساوياً للتكلفة المالية للمرفق العام.

فعندما يلزم الطالب في الجامعة مثلا بدفع رسوم رمزية كل سنة جامعية فإن ما قدمه لا يغطي أبدا الخدمات التي ينتفع بها من مرفق التعليم العالي.

* - خضوع المرفق لسلطة الدولة:

سبقت الإشارة أنه ليس كل مشروع يهدف الى تحقيق النفع العام يعد مرفقا عاما، لأن هناك من المشروعات الخاصة ما يعمل على تحقيق النفع العام كالمدارس والجامعات الخاصة والجمعيات. ومن هنا، تعين أن يتصف المرفق العام بصفة أخرى تميزه عن غيره وهي خضوعه للدولة. وهو ما يترتب عليه أن لهذه الأخيرة وهيئاتها ممارسة جملة من السلطات على المرفق سواء من حيث تنظيمه وهيكلته أو من حيث نشاطه. فالدولة هي من تنشئ المرفق، وهي من تحدد له نشاطه وقواعده تسييره وعلاقته بجمهور المنتفعين، ومن حيث بيان سبل الانتفاع ورسومه، والدولة هي من تضع التنظيم الخاص بالمرفق وتبين أقسامه وفروعه وتعين موظفيه وتمارس الرقابة على النشاط وعلى الأشخاص⁽¹²⁾.

1-3 أنواع المرافق العامة

يمكن تقسيم المرافق العامة من زوايا متعددة سواء من حيث طبيعة نشاطها أو السلطة التي تنشئها، أو لاختلاف دائرة نشاطها وفق مايلي:

* - تقسيم المرافق من حيث طبيعة أو نوعية النشاط

يمكن تقسيم المرافق العامة من حيث هذه الزاوية إلى مرافق إدارية وأخرى اقتصادية ومرافق ثقافية وأخرى مهنية.

أ- المرافق الإدارية: وهي المرافق التي تؤدي الخدمات المرفقية التقليدية، وقد لازمت الدولة منذ زمن طويل وعلى رأسها مرفق الدفاع والأمن والقضاء ثم مرفق الصحة والتعليم. وهذه المرافق عادة ما تتسم بارتباطها بالجانب السيادي للدولة، الأمر الذي يفرض قيامها بهذه النشاطات وأن لا تعهد بها الأفراد بما في ذلك من خطورة كبيرة.

ورغم قدم هذا النوع من المرافق، إلا أن الباحثين في الموضوع لم يهتدوا لوضع معيار دقيق يمكن توظيفه والاعتماد عليه لمعرفة هذا النوع من المرافق على الأقل. وتكمن صعوبة وضع معيار في اختلاف نشاطات المرافق ذات الطابع الإداري. لذلك ذهب البعض منهم إلى

القول أن المرافق الإدارية هي مجموعة المرافق التي لا تدخل في عداد بقية أنواع المرافق الأخرى، وهو ما أطلق عليه بالتحديد السلبي للمرافق.

فديلوبادير يعرفها، بأنها "تلك المرافق التي لا تعتبر مرافق صناعية أو تجارية أو مهنية"، وعرفها الدكتور فؤاد مهنا بأنها "المرافق التي يكون نشاطها إداريا وتخضع في تنظيمها وفي مباشرة نشاطها للقانون الإداري وتستخدم وسائل القانون العام⁽¹³⁾. والمرافق الإدارية في غالبيتها تتميز بأن الأفراد لا يستهويهم نشاطها، فلا يتصور أن يبادر الأفراد إلى إنشاء مرفق للأمن أو القضاء، فهذا النوع من النشاط دون غيره يجب أن يلحق بالدولة ويدعم ماليا من قبلها ويسير أيضا من جانبها بصفة مباشرة. ولا يمكن لدولة أن ترفع يدها عن هذا النوع من النشاطات لأنها تدخل ضمن وظيفتها الطبيعية أو واجباتها تجاه الأفراد⁽¹⁴⁾.

ب- المرافق الاقتصادية: وهي مرافق حديثة النشأة نسبيا تسبب فيها التطور الاقتصادي وظهور الفكر الاشتراكي، مما دفع بالدولة إلى ممارسة نشاطات كانت في أصلها معقودة للأفراد، ومثال هذا النوع من المرافق المؤسسات الصناعية والمؤسسات التجارية.

وإذا كان الباحثون في الميدان قد أجمعوا على إخضاع المرافق الإدارية لقواعد القانون العام، فإن الأمر لم يكن كذلك بالنسبة للمرافق الاقتصادية خاصة وقد ثبت ميدانيا أن المرافق الإدارية يتسم عملها بالبطئ وإجراءاتها معقدة وتكاليفها باهظة، وهذه الآليات لا تساعد المرافق الاقتصادية التي تحتاج إلى أن تحرر أكثر وتخضع لإجراءات يسيرة يفرضها مبدأ المنافسة. فإخضاع المرافق الاقتصادية لآليات القانون العام يجعلها في مواجهة منافسة شديدة من جانب المؤسسات الخاصة. ولربما يؤدي إلى زوالها مع مرور الوقت. لذلك اتجه الرأي الحديث في القانون الإداري إلى تحرير المرافق الصناعية من قيود القانون العام⁽¹⁵⁾.

ج- المرافق المهنية: ظهر هذا النوع من المرافق عقب الحرب العالمية الثانية. يرمي إلى تنظيم بعض المهن في الدولة عن طريق أبناء المهنة أنفسهم. والسمة البارزة في المرافق المهنية أن انضمام أفراد المهنة إليها ليس أمرا اختياريا، وإنما هو أمر إجباري مما يجعلها نوعا من الجماعات الجبرية⁽¹⁶⁾ وتدار هذه المرافق من قبل مجموعة من المنخرطين فيها. وتتخذ شكل التنظيم النقابي يشرف على إدارته مجلسا منتخبا.

د- المرافق الاجتماعية: وهي المرافق التي تستهدف تحقيق خدمات اجتماعية للسكان، مثل المرافق المخصصة لتقديم إعانات للسكان ومراكز الضمان الاجتماعي والتقاعد ومراكز

الراحة. ويحكم هذا النوع من المرافق مزيج من قواعد القانون العام والخاص، كما تمثل منازعتها أمام القضاء الإداري وأحيانا أخرى أمام القضاء العادي. ولقد اعتبر القضاء الفرنسي في بداية الأمر منازعات المرافق الاجتماعية المكلفة بتقديم المساعدات العامة منازعات إدارية، غير أن تطور النظرة لمؤسسات الضمان الاجتماعي و بروز فكرة الإقسط التي يلزم بدفعها المنتفعين من خدمات المرفق، جعلت القضاء الإداري يتردد في كثير من الأحيان من أن يتولى الفصل في منازعات هذا النوع من المرافق. وامتد هذا التمييز أيضا للنظام القانوني الجزائري، حيث أنه ورجوعا للقانون رقم 83-15 المؤرخ في 02 جويلية 1983 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، نجد المشرع قد وزع الاختصاص بين القضاء العادي وبين المحاكم الإدارية⁽¹⁷⁾.

* - المرافق العامة من حيث نطاق نشاطها

تنقسم المرافق العامة من حيث نطاق أو مجال عملها إلى مرافق قومية ومرافق محلية.

أ- المرافق القومية: يقصد بها تلك المرافق التي يتسع نشاطها ليشمل كل أقاليم الدولة. كمرفق الدفاع ومرفق القضاء ومرفق الصحة، ونظراً لعمومية وأهمية النشاط الذي تقدمه هذه المرافق، فإنها تخضع لإشراف الإدارة المركزية في الدولة من خلال الوزارات أو ممثلها أو فروعها في المدن، ضمناً لحسن أداء هذه المرافق لنشاطها وتحقيقاً للمساواة في توزيع خدماتها. وتحمل الدولة المسؤولية الناتجة عن الأضرار التي تتسبب فيها المرافق القومية بحكم إدارتها لها والإشراف على شؤونها⁽¹⁸⁾.

ب- المرافق المحلية: ويقصد بها المرافق التي يتعلّق نشاطها بتقديم خدمات لمنطقة محددة أو إقليم معين من أقاليم الدولة، ويعهد بإدارتها إلى الوحدات المحلية، كمرفق النقل، أو مرفق توزيع المياه أو الكهرباء وغيرها من المرافق التي تشبع حاجات محلية.

وتتميز المرافق المحلية بالاختلاف والتنوع في أساليب إدارتها بحكم اختلاف وتنوع حاجات كل وحدة محلية أو إقليم تمارس نشاطها فيه، كما أن المسؤولية الناتجة عن الأضرار التي تتسبب بإحداثها المرافق المحلية أو موظفيها ويتحملها الشخص المعنوي المحلي أو الإقليمي⁽¹⁹⁾.

2- التمويل كأساس لضمان نجاعة الخدمات العمومية

تعتمد نجاعة الخدمات العمومية ودوامها بالدرجة الأولى على التمويل الذي يعتبر العنصر الأساسي في استمرارية المرافق العمومية، ذلك أن خدماتها موجهة لقاعدة شعبية عريضة، فيصبح من الضروري على الدولة تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية لكي تسمح لهذه المرافق من تلبية احتياجات المواطنين المتزايدة.

1-2 مفهوم التمويل

يعتبر تمويل المشاريع العمومية من الضروريات اللازمة والأساسية لقيام التنمية، حيث تتطلب هذه الأخيرة تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية. فالجانب المالي يعد أحد أساسيات الإدارة العامة والذي يكتسي أهمية بالغة لاقتترانه بالأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية ... الخ، ويظهر ذلك من خلال المالية العامة والتي تعرف بأنها "العلم الذي يبحث عن كيفية استخدام موارد الدولة المالية ونفقاتها وميزانياتها لأجل تحقيق أهداف السياسة المالية" كما تعرف بأنها التواعد المنظمة للنشاط المالي للهيئات العمومية ومؤسسات الدولة، من أجل الحصول على الموارد الضرورية اللازمة لإنفاقها بغية الوصول إلى الحاجات العامة"⁽²⁰⁾.

فالحاجيات العامة هي تلك الحاجات التي يصير إشباعها بمعرفة الهيئة (الحكومة، الوزارات، الجماعات المحلية ... الخ)، وفق ممارسة أنشطة، ومنه النشاط المالي بالحصول على إيرادات متنوعة ومقابلتها بالنفقات المختلفة، وبهذين المحورين تتشكل الميزانية العامة والتي تعبر عن خطة مالية للدولة تتضمن تقديرا للنفقات والإيرادات، والتي أصبحت الآن الهدف الأساسي في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، حتى ولو أدى ذلك إلى حدوث عجز مؤقت في الميزانية والذي يطلق عليه العجز المؤقت أو المنظم بهدف الوصول إلى التوازن في الميزانية، وهو ما قد يشكل مشكلا لبعض الدول مثل الإصدار النقدي بهدف تمويل النفقات العادية أو بغرض التخفيف من الديون، أو تمويل التنمية عن طريق التضخم.⁽²¹⁾

ويعرف التمويل بأنه "توفير الأموال (السيولة النقدية) من أجل إنفاقها على الاستثمارات، وتكوين رأس المال الثابت بهدف زيادة الإنتاج والاستهلاك. ويعرف أيضا بأنه "البحث عن الطرق المناسبة للحصول على الأموال والاختيار وتقييم تلك الطرق والحصول على المزيج الأفضل بينهما بشكل يناسب كمية ونوعية احتياجات المرفق"⁽²²⁾. أما التمويل المحلي فهو كل

الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية، بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتعضم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة⁽²³⁾

2-2-2 مصادر تمويل المرافق العامة

يحتم الحديث عن الترابط بين مصادر التمويل وبين استقلالية المرافق العامة ومدى قدرتها على التصرف طبقاً لحريتها وإرادتها التميز بين عدة أمور:

أولاً: لا بد من التمييز بين الاستقلالية كمطلب أو هدف في حد ذاته، فإذا كان مطلباً فلا بد من أن تكون للمرافق العامة ذمة مالية مستقلة، ومصادرها الخاصة والمتميزة وحريتها التامة في التصرف في حدود القانون.

ثانياً: ضرورة التمييز بين مطلب الاستقلال في مصادر التمويل، والاستقلال في التصرف المالي، والاستقلال المالي بكافة أبعاده وأشكاله.

وفي هذا الإطار يمكن التمييز بين ثلاثة أشكال للاستقلالية وهي: ⁽²⁴⁾

الشكل الأول: تكون فيها المرافق العامة معتمدة كلياً في مصادر تمويلها على الحكومة باعتبارها المالكة العامة لها، فتعطي حرية التصرف والاستقلالية اللازمة في إجراءاتها وعملياتها التنفيذية.

الشكل الثاني: تكون المرافق العامة معتمدة على التمويل الحكومي بالدرجة الأساسية، مع السماح لها بالتعامل مع مصادر تمويلية أخرى ضمن حدود قانونية، ومع احتفاظها بحرية التصرف والاستقلالية اللازمة في عملياتها وإجراءاتها التنفيذية.

الشكل الثالث: أن يقتصر التمويل الحكومي فيها على تمويل عملية إنشاء المرافق العامة (تمويل إنشائي)، ثم تترك لهذه المرافق استقلاليتها وحريتها المالية بكافة أبعادها (في حدود القانون) فتكون قادرة على التمويل الذاتي لأية توسعات أو تطويرات لاحقة، لتتمكن من تحقيق النجاح. فالتمويل الحكومي يمثل أساس عملية التمويل لكافة المشاريع، كما أن هناك مصادر تمويلية أخرى يمكن أن يتم الاستناد إليها بدرجة أو بأخرى حسب طبيعة الظروف⁽²⁵⁾.

2-2-1 المصادر الداخلية لتمويل المرافق العامة

تأخذ المصادر الداخلية لتمويل المرافق العامة شكلين أساسيين هما التمويل من الخزينة العمومية والقروض، وبينهما هناك مصادر داخلية سيتم استعراضها كالتالي:

/- التمويل من الخزينة العمومية للدولة:

تفرض ملكية الدولة للمرافق العامة أن تلعب الدور الرئيسي في عملية تمويلها، وإذا ما تم الاستناد إلى أية مصادر أخرى فإنما يكون ذلك بحكم الاستثناء لا بحكم القاعدة. وهذا لا يعني أن تستمر الدولة في الإنفاق على أي مشروع مهما كان حجم الخسائر التي قد تترتب عليه، فالأصل أن المشروع محكوم بدراسة تحدد حدود جدواه، فإذا كان حجم تكاليفه أو النتائج التي تترتب عليه يفوق هذه الحدود دونما أمل في معالجة الموقف، فيتحتم التوقف عن تنفيذه، أو عن الاستمرار في تشغيله والعمل على دمج مشروعات أخرى إذا لم تعد هنالك جدوى من استمرار المشروع، أو انتهاء الغرض الأساسي منه، أو نفاذ المواد الأولية لتشغيله⁽²⁶⁾ أما أساليب التمويل التي تتبعها الخزينة العمومية فتحدد كالتالي:

*- تخصيص ميزانية رأسمالية أو استثمارية للمرافق العامة المملوكة ملكية تامة للدولة، إما أن تكون ملحقة بالميزانية العامة للدولة، أو مستقلة عنها، أما المشروعات العامة غير المملوكة ملكية تامة للدولة، فيتم التعامل معها على نفس الأسس التجارية التي تحكم العمل في المرافق وتقدم حصتها في رأس المال وتحفظ بكافة حقوقها والتزاماتها مثلها مثل البقية.

*- وضع نظام للإقراض الحكومي، تتولى الحكومة بموجبه القيام بمنح المرافق العامة بعض القروض التي تجدها مقبولة وضرورية لاستمرار بقاء هذه المشروعات، أو لعمليات تطويرها وتوسعها. وهذه القروض بدون فوائد أو بفوائد مخفضة، وينتهي الأمر بتحصيل هذه القروض وفوائدها، أو إعفائها من سداد الفوائد المترتبة وربما من سداد القرض برمته⁽²⁷⁾.

*- وضع نظام للإعانات والمساعدات الاستثنائية التي يمكن أن تقدمها الحكومة كلما بدا ذلك ضرورياً، وخاصة في الحالات التي تكون المرافق العامة مهددة بأزمة مالية أو في حاجة ماسة للتطوير.

*- أساليب تمويلية غير مباشرة، تتمثل في مجموعة التسهيلات الجمركية التي تعفي مستوردات المشروعات العامة من الضريبة الجمركية، أو تخفيضات سعرية أو مجموعة الضمانات التي تقدمها الحكومة لتمكن المشروعات العامة من الاقتراض من أية جهات محلية أو أجنبية أخرى.⁽²⁸⁾

-/ القروض كمصدر للتمويل:

يعتبر هذا المصدر من أكثر مصادر التمويل إثارة للحساسية، لأن القروض ترتب التزامات مالية ذات طبيعة تراكمية نظراً للفوائد التي تفرض عليها، والتي عادةً ما تكون عالية، وأن عملية الاقتراض قد تؤثر تأثيراً مباشراً على سوق النقد وعلى السياسات المالية العامة كتشجيع الاستثمار، أو معالجة حالات الكساد أو التضخم الاقتصادي.⁽²⁹⁾

-/ مصادر داخلية أخرى للتمويل:

تتمثل هذه المصادر بالدرجة الأساسية فيما يلي:

*- التمويل بإصدار الأسهم في السوق المالية العامة:

إن هدف من هذه العملية هو الحصول على مشاركة ومساهمة القطاع الخاص، ومن أهم الأسباب التي تدعو إلى ذلك غالباً:⁽³⁰⁾

- شعور الحكومة بأنها غير قادرة على تلبية الاحتياجات المالية لبعض المشاريع المتعلقة بالمرافق العامة من الخزينة العمومية، ولا تستطيع اللجوء لأسلوب الاقتراض نظراً لطبيعة المشروع.

- رغبة الحكومة في إعطاء القطاع الخاص دوراً هاماً في تسيير عملية التنمية، ببيعه نصيباً من المشاريع العامة القائمة فعلاً مما يقلل درجة المخاطرة أمامه.

*- التمويل عن طريق مشاركة الهيئات المحلية:

وهو التمويل الذي يتم على مستوى وحدات الإدارة المحلية أو الحكم المحلي، أو عن طريق إعطاء هذه الأخيرة الحق في بناء مرافق عامة محلية، بالاستناد إلى ميزانياتها وطاقاتها الذاتية لمشاركة كافة الجهود الشعبية في عملية التنمية، ومنحها نوعاً من الاستقلال المالي كإنشاء صناديق أو بنوك الادخار المحلي.⁽³¹⁾

2-2-2 المصادر الخارجية لتمويل المرافق العامة:

تتعدد صور وأشكال المساعدات الإنمائية والتمويل الخارجي للمرافق العامة، بحيث نجد

- التدفقات والتحويلات من المؤسسات والمنظمات الدولية،

- المنح والمعونات من الدول الأجنبية،

أ- التدفقات والتحويلات من المؤسسات والمنظمات الدولية:

أصبحت للمنظمات الدولية أهمية كبيرة في مجال التمويل الدولي، ولعل أبرز هذه المؤسسات هي البنك الدولي للإنشاء والتعمير، ومؤسسة التنمية الدولية ومؤسسة التمويل الدولي وصندوق النقد الدولي. فالبنك الدولي للإنشاء والتعمير يقدم قروضا طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية خاصة في الدول النامية، حيث يمول هذه الأخيرة لتنفيذ مشاريع البنى التحتية، كما يساعدها في إعداد خططها الإنمائية ومتابعة تنفيذ مشاريع التنمية بهذه الدول⁽³²⁾. كما يقترح البنك السياسات الاقتصادية والمالية الملائمة لبرامج التنمية، بحيث يضمن أن تحقق المشاريع التي يقدم بها التمويل عائدا اقتصاديا حقيقيا للدولة الممولة، ولذلك لم يحقق البنك أي خسائر منذ إنشائه إلى جانب ما يحققه من مداخيل معتبرة

ب- المنح والمعونات من الدول الأجنبية:

اعتبرت هذه الصورة من أهم صور تمويل التنمية في الدول النامية خلال الفترة التي سبقت الارتفاع الكبير في أسعار النفط عام 1973. وتعرف الأمم المتحدة المعونة الاقتصادية بأنها القروض طويلة الأجل، والمنح المناسبة لغير الأغراض العسكرية سواء كانت معونات حكومية أو من الهيئات الدولية، وغالبا ما يشير هذا المصطلح إلى المعونات والمنح التي لا تلتزم البلاد الملتقبة لها بالوفاء بها.

ورغم أهمية هذه الصورة، إلا أنها لم تمثل نسبة كبيرة يعتد بها، كما أن هذه المنح والهبات المالية الخارجية أخذت تتناقص، فعلى سبيل المثال بلغت جملة المعونات الرسمية المقدمة للدول النامية في عام 1994 ما قيمته 58.8 مليار دولار أمريكي، بانخفاض قدرة 1.8 بالمائة من عام 1993، وقد كان لهذا الانخفاض أثره على كافة الدول النامية التي كانت تعتمد على المعونة اعتمادا كبيرا.

وكان لانتهاء الحرب الباردة أثر واضح على المساعدات الدولية، حيث قامت بعض الدول الغنية بخفض مساعداتها إلى الدول الفقيرة، وقد وضعت شروطا جديدة لتقديم المنح لها، أهمها تغيير الأنظمة الاقتصادية في هذه الدول، بما يسمح بتطبيق مبادئ السوق الحرة، مع ربط المعونة بمدى النشاط السياسي لهذه الدول، وهي شروط مجحفة ومعقدة، لذلك وجدت الدول المتلقية للمعونات أنه لم يعد من المناسب قبول هذه الشروط، وهو ما سيؤدي إلى تقليص هذا البند كوسيلة للتمويل الدولي.

2-3 خصوصية المرافق العامة كحل لمشكل تمويلها

أصبح اللجوء لخصوصية مرافق العامة أمرا ملحا وضروريا للدولة كأحد الأدوات التي لمعالجة عجز الميزانية وتقلل ضغط الأعباء المالية على الحكومة، كما تساعد الدولة في إصلاح برامجها الاقتصادية، علاوة على تحسين وتنشيط الاقتصاد المحلي واستقطاب الأموال الأجنبية لتستثمر في تنمية البلد، ولكي يتحقق ذلك لا بد أن تستعد الدولة فنيا وإداريا وقانونيا للتحويل من الاقتصاد الموجه للاقتصاد الحر .

فقد أثبتت التجارب الحكومية محدودية قدرتها في إدارة المرافق العامة - خاصة الاقتصادية منها- لافتقارها المقومات الأساسية كحسن الإدارة والبعد الاستراتيجي، ونقص القدرات الفنية وضعف الموارد البشرية، علاوة على القيود المالية والإدارية التي تحد من كفاءة الإنتاج، بالإضافة إلى توتر العلاقات التي كسرت حاجز الثقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية فتعطلت المشاريع لسبب وآخر. وقد أدت هذه المسببات تراكم الخسائر التي ولدت عجز مالي في الميزانية العامة، فانعكس سلبا على أداء ونتائج أنشطة المرافق العامة الاقتصادية بين سوء الخدمة وعدم الرضا من الجمهور وضعف قيمة المضافة، فأثر جمود الوضع في تعطيل تنمية الاقتصاد ونموه، وأكسبه صفة العجز فهاجرت رؤوس الأموال لتستثمر في بيئات أكثر نضجا وأمنا وشفافية وأقل فسادا.

ونتيجة لما تم ذكره، أصبح إعادة بناء هيكل المرافق العامة الإدارية والاقتصادية وفق معايير الشفافية والحوكمة والكفاءة ضروري من أجل استعادة الثقة أمام المؤسسة التشريعية والشعب بشكل عام، إلى جانب تبني فلسفة جديدة بتطبيق برامج الخصوصية المتنوعة لإدارة وتملك المرفق العام.

* - القوانين ودورها في منح المستثمر ضمانات للاستثمار :

تعتبر البيئة القانونية السبيل لنشأة كيان الاستثمار وينمو إلى أن يطرح ثمرته ممثلة في العوائد والأرباح للمستثمر والتنمية للبلد محل الاستثمار، ولذلك فإن المستثمرين وأصحاب رؤوس الأموال تتجه أبصارهم صوب المكان الذي سيضعون فيه أموالهم، إذ بغض النظر عن مدى الربحية التي سيوفرها المشروع وفق جدواه الاقتصادية، فإن عدم الاستقرار السياسي وبالتالي اختلافات البيئة القانونية عامل طرد أساسي للاستثمار. وعلى النقيض متى ما توفر الاستقرار السياسي والثبات القانوني والتشريعي، وتؤكد المستثمر من فاعلية

وموضوعية القوانين وأجهزة تطبيقها، فإنه سيعمد للاستثمار حتى وإن كان مستوى الأرباح المتحقق أقل مما يمكن تحصيله في مكان آخر لا تتوفر فيه هذه المقومات⁽³³⁾.

يضع أصحاب رؤوس الأموال في القطاع الخاص نصب أعينهم المخاطر التي يمكن أن تهدد استثماراتهم ويدرسونها بدقة قبل البدء في أي عمل، بل إنها قد تكون من أسباب توقفهم عن المضي قدماً في تنفيذ أي استثمار. ومن هذه المخاطر غياب أو ضعف الآليات والضمانات القانونية المتصلة بالاستثمار، والتي تشكل الإطار الضابط للعملية وما يمكن أن يصادفه من عقبات داخلية أو مع الغير بما فيهم الدولة نفسها.

يهتم المستثمر بكامل القوانين المطبقة في البلد المعني ابتداء من دستورها وانتهاء باللوائح المنظمة لأعمال أصغر وحدة إدارية في البلد المستقبل للاستثمارات. وبالتالي لا يوجد قانون يمكن استثناءه أو إبعاده من دائرة اهتمام المستثمر أجنبياً كان أم وطنياً، وما ظاهرة هجرة رؤوس الأموال إلا إحدى نواتج الإشكاليات القانونية التي تعانيها الدول المصدرة لرأس المال في غالب الأحوال، بينما نجد دولة الاستقبال تتمتع ببيئة قانونية أفضل حالاً.

ففقود الامتياز وتحديدًا مشاريع البوت، تتطلب ضمانات أهمها على الإطلاق توافق العقود التي تبرم في ظل اتفاقية البوت مع القوانين السارية في البلد الذي ينفذ فيه المشروع وأهم هذه القوانين هي قوانين تشجيع الاستثمار وحمايته، وقوانين تنظيم الملكية، وقوانين المعاملات، وقوانين الملكية الفكرية وقانون الشركات وقانون الضرائب وقوانين الإفلاس⁽³⁴⁾.

وبالطبع فإن أول ما يهتم المستثمر به من أنظمة وقوانين، تلك المعنية بتنظيم تحويل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص سواء كلياً أو جزئياً، والميزات والحماية القانونية التي تمنحها له، وقد بادرت الكثير من الدول إلى سن مثل هذه التشريعات. وفيما يلي بعض القوانين ذات الصلة المباشرة باستثمارات القطاع الخاص مع التركيز على الخدمات والمرافق العامة.

/- قوانين الاستثمار

تعمل كل حكومة على إصدار قوانين ولوائح تتعلق بالاستثمارات التي يمكن للقطاع الخاص القيام بها. فالوحدة الإدارية الإقليمية معنية باستلهاهم قوانين الاستثمار السارية على نطاق المركز في إيجاد قوانين ولوائح تشجع الاستثمارات في الإقليم، بل وتعطي وفق ما لها من صلاحيات وسلطات ميزات أكثر من تلك الممنوحة في قوانين المركز والأقاليم الأخرى فيما

يتعلق بالاستثمار في الأنشطة التي تحتاج لها الجهة بصورة ماسة وعاجلة. فالجهات التي تعاني من مشاكل في مرافق القطاع الصحي يمكنها أن تعطي ميزات تفضيلية لمن يستثمر في هذا القطاع أو في حال وجود نقص في إدارة بعض المرافق العمومية⁽³⁵⁾.

-/ قوانين المعاملات المدنية والقوانين التجارية:

إن انصراف الدولة على مستوى المركز أو الجهات إلى تبني سياسة التحرير الاقتصادي يتطلب تفعيل القوانين ذات الصلة ونفض الغبار عنها، لتكون مواكبة للتطورات الاقتصادية الداخلية والخارجية. فقوانين العقود والقوانين المتعلقة بالتجارة وتنظيم عمل الشركات، بالإضافة لقوانين الأوراق التجارية إلى جانب القوانين الإجرائية التي بموجبها تنظر المحاكم للنزاعات المتعلقة بهذه المسائل، فإن هذه الحزمة من القوانين تعتبر هي عظم الظهر للأعمال التجارية التي يدخل طرفاً فيها القطاع الخاص، وبالتالي فإن فعاليتها واطمئنان الأطراف في الاحتكام إليها يعد أحد أهم ضمانات الاستثمار على الإطلاق.

وبالنسبة للوحدات الإدارية الجهوية، فإن وجود قوانين موزونة وسلطات واضحة للولايات والفصل ما بين سلطات المركز والأقاليم، بحيث لا يحدث تعارض، يعتبر عاملاً مهماً في جذب الاستثمار للوحدات الإدارية الجهوية والإقليمية. فالدولة الراغبة في استنهاض القطاع الخاص المحلي والأجنبي للاستثمار على مستوى لا مركزي، يجب أن تمنح هذه الأقاليم بغض النظر عن مسمياتها المختلفة وفق الأنظمة القانونية والسياسية التي تختلف من بلد إلى آخر - إمارات، أقاليم، عمالات، محافظات، ولايات - سلطات واسعة في استثمار الإمكانيات المتاحة لها في القطاع الجغرافي الذي يقع تحت إدارتها، ومن ثم فإن القوانين المنظمة للنشاطات الاقتصادية، وكذلك اللوائح يجب أن تراجع وتحدث باستمرار حتى تواكب ما يمكن أن يتدفق من استثمارات على هذه الوحدات الجهوية⁽³⁶⁾ ذلك أن المتخصصين في الاقتصاد يرون أن العولمة ستقود إلى وجود مدن مستقبلية وجاذبة للاستثمارات ومدن طاردة للاستثمارات، وبالتالي فإن على المدن الجاذبة أن تنهياً لاستقبال رؤوس الأموال وما يستتبع ذلك من ضرورة وجود آليات قانون حديثة تحد من الآثار السالبة لقيام استثمارات ضخمة، وعلى الجانب الآخر فإن المدن ذات الحظ الأقل في جذب الاستثمار عليها أن تبتكر من التشريعات ما يجعلها ذات ميزات أفضل.

2-4 دور عقود الامتياز في جذب رؤوس الأموال

يمكن للصيغ القانونية أن تلعب دوراً كبيراً في جذب الاستثمارات للدول على المستوى المركزي أو الجهوي، و عقود البوت من الصيغ الجاذبة للاستثمار، فهذه الصيغ أخذت تحظى باهتمام كبير جداً في الآونة الأخيرة وخضعت لدراسات معمقة من جانب المنظمات والمؤسسات الدولية المتخصصة. كما أن الكثير من الدول قامت بدراسة هذه العقود وسعت لتطويرها وجعلها موائمة لاحتياجاتها ومنضبطة مع بيئاتها القانونية، حيث قامت باكستان باستحداث صيغة موحدة تتعلق بمشاريع الطاقة المنفذة بنظام البوت، بينما على الصعيد الإقليمي تعتبر سلطنة عمان من أوائل الدول العربية التي قامت بتنفيذ مشاريع بنى تحتية بنظام البوت⁽³⁷⁾.

3- تمويل المرافق العمومية على مستوى الهيآت المحلية بالجزائر

يأخذ نظام الإدارة المحلية 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".

في الجزائر تجسد هذا النظام في مستويين هما الولاية والبلدية وهو ما أطلق عليه مصطلح الجماعات المحلية المنتخبة. وفي هذا الصدد جعل التشريع الجزائري من البلدية المحرك الأساسي للتنمية المحلية، حيث توسعت مجالات تدخلها وصلاحياتها بشكل كبير كما هو مبين في المواد من 107 إلى 115 من القانون 10-11 حيث ندرك الحقل الواسع لتدخلها إلى جانب المرسوم الرئاسي رقم 45-247 المؤرخ في سنة 2015 المتعلق بالصفقات العمومية، والذي جعل من البلدية والولاية طرفا في العملية التعاقدية تحت اسم المصلحة المتعاقدة، فيما يتمثل الطرف الثاني في المتعاقد الاقتصادي. ففي ظل مختلف التغيرات والإصلاحات، شهدت مهام الإدارة المحلية بالجزائر تصاعدا مميذا يتماشى مع مختلف مراحل تطور مفهومها، ولذا فإن النصوص القانونية التي أعطتها أبعادا جديدة تمنحها صلاحيات واسعة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتضع بين يدي ممثلها الوسائل الضرورية لتحمل كل المسؤوليات وتقدير مصير التنمية المحلية.

3-1 الموارد المالية المحلية الذاتية:

وتشمل كل من الجباية المحلية والتمويل الذاتي ومداخيل الأملاك وإيرادات الاستغلال المالي.

3-1-1 الجباية المحلية:

تتقسم الجباية المحلية إلى ثلاث أنواع من الضرائب وهي:

أ- الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية:

- الدفع الجزافي:

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

ويعفى من الدفع الجزافي لمدة ثلاث سنوات الشباب المستثمر بإعانة من الصندوق الوطني لدعم الشباب، كما تعفى من الدفع الجزافي المؤسسات التي تقوم بعمليات بيع السلع الموجهة للتصدير لمدة خمس سنوات.

- 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 الذين يزاولون نشاطا غير تجاري. ويحصل هذا الرسم بنسبة 2.55 بالمائة ويوزع مدخوله كما هو موضح في الجدول التالي:

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

جدول رقم (01): حصة كل من البلدية و الولاية و الصندوق المشترك من الرسم على النشاط المهني:
المصدر: تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي الدورة 18، حول التطور الذي يجب إضافؤه على تسيير
المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق، جويلية 2001 ص05.

ب- الضرائب المحصلة لفائدة البلديات فقط:

- الرسم العقاري:

يعتبر من أهم الموارد المالية الضريبية للبلدية. وبالرغم من مساهمته الضئيلة، إلا أنه يكشف عن عجز التنظيم الإداري عموما على التحكم في الحظيرة العقارية وتطويرها⁽³⁸⁾ 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⁽³⁹⁾:

تم إنشاء الرسم الخاص بإزالة القمامات المنزلية لصالح البلديات التي تتوفر على مصالح لإزالة هذه القمامات ويخص هذا الرسم الملكيات المبنية، ويتم تحصيله سنويا من الملاك والمنفعين، 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 و50.000 دج، ويدفع محصول هذا الرسم كلية إلى البلديات.

- 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 و لا يزيد عن 20 دج دون أن يتجاوز 50 دج عن كل أسرة، ويتم تحصيل هذا الرسم عن طريق أصحاب الفنادق وأصحاب المحلات المستعملة لإيواء المعالجين والسواح، ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى قابض الضرائب بعنوان مداخيل الجباية المحلية للبلدية.

ج- الضرائب المحصلة لفائدة الدولة و الجماعات المحلية:

- الرسم على القيمة المضافة:

طبق هذا الرسم بأربع معدلات في البداية ثم خفض إلى نسبتين ابتداء من قانون المالية لسنة 2001 وهما : 17 بالمائة و 07 بالمائة، ويتم توزيع محصلة هذا الرسم كما يلي:

- 85 بالمائة لصالح الدولة.

- 06 بالمائة لصالح البلدية.

- 09 بالمائة لصالح الصندوق المحلي للجماعات المحلية.

- الضريبة على الأملاك:

يتم توزيع محصلة الضريبة على الأملاك كما يلي:

- الدولة: 60 بالمائة.
 - البلدية: 20 بالمائة.
 - الصندوق الوطني للسكن: 20 بالمائة.
- ولا تمثل الموارد الناتجة عن الممتلكات إلا نسبة 08 بالمائة في هيكل موارد البلديات، ويحدد معدل هذه الضريبة بـ 2.5 بالمائة.

- قسيمة السيارات:

يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة، وتتنوع حصيلة هذه الضريبة كما يلي:

- الدولة: 20 بالمائة.
 - الصندوق المشترك للجماعات المحلية: 80 بالمائة.
- إن تعريفات قسيمة السيارات تحدد حسب سن السيارة وحمولتها بالنسبة لكل نوع.

3-1-2 التمويل الذاتي:

ينص قانون البلدية والولاية من خلال المادتين 170 و 151 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 بالمائة و 20 بالمائة.

3-1-3 مداخيل الأملاك:

تتوفر الجماعات المحلية على إيرادات أملاك متنوعة، وهي تنتج عن الاستغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأملكها 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 كالمعارض والأسواق.

3-1-4 إيرادات الاستغلال المالي:

تتشكل 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 ومداخل الأملك وإيرادات الاستغلال المالي تمثل موارد غير جبائية ناتجة عن توظيف الجماعات المحلية لمواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها.

3-2 الموارد المالية المحلية الخارجية:

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

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

تعد المخططات البلدية للتنمية الإطار العام الذي من خلاله تتحدد الجهات المخولة بتمويل المرافق العمومية بغض النظر عن الإشكالية المتعلقة بمن يحدد الطرف الذي يتولى القيام بذلك في سياق إشكالية الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية. وبناء عليه، تأخذ هذه الأساليب ثلاثة أشكال أساسية حددها قانون الجماعات الإقليمية لسنة 2011 تتمثل في:

أ- عقد الامتياز:

يقصد بالامتياز أن تعهد الإدارة ممثلة في الدولة أو الولاية أو البلدية إلى أحد الأفراد أو أشخاص القانون الخاص بإدارة مرفق اقتصادي واستغلاله لمدة محدودة وذلك عن طريق عمال وأموال يقدمها الملتزم، وعلى مسؤولياته، وفي مقابل ذلك يتقاضى رسوما يدفعها كل من انتفع بخدمات المرفق.⁽⁴⁰⁾ وإجابة على إشكالية التمويل، يتكفل الملتزم بالتغطية المالية للمشروع وما يحتاجه من عقارات ومنقولات على اختلاف أنواعها بحسب ما يقتضيه نشاط المرفق. وهذا ما نصت عليه المادة 155 من قانون الجماعات الإقليمية لسنة 2011، والتي جاء فيها " يمكن للمصالح العمومية البلدية المذكورة في المادة 149 أن تكون محل امتياز طبقا للتنظيم الساري المفعول به."⁽⁴¹⁾

ب- أسلوب التفويض:

عملت الحكومة الجزائرية على توفير موارد التمويل الخارجي وتسخيرها لتمويل المرافق العامة وتحقيق تنميه وطنية شاملة، انطلاقا من تفعيل القاعدة في إنجاح هذه التنمية. وفي هذا الصدد، نص قانون البلدية في مادته 156 على أن البلدية يمكن أن تفوض تسيير المصالح العمومية عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.⁽⁴²⁾ وهو ما تم تدعيمه بالمرسوم الرئاسي 15-247 الذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية من خلال المادة 210، التي تتحدث عن الامتياز ليس كأسلوب لتسيير المرفق العام المحلي فقط، بل حتى لتمويله من خلال الفقرة التالية " يمول المفوض له الإنجاز واقتناء الممتلكات واستغلال المرفق العام بنفسه"⁽⁴³⁾.

وفي إطار الرقابة الخارجية للصفقات العمومية، تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة، لجنة للصفقات العمومية، تتكون اللجنة البلدية للصفقات وفق ما نصت عليه المادة 174 مما يلي:⁽⁴⁴⁾

- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيسا .
 - ممثل عن المصلحة المتعاقدة.
 - منتخبين اثنين يمثلان المجلس الشعبي البلدي .
 - ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة).
 - ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة.
- وبالرجوع إلى القانون الجديد للصفقات العمومية، نلاحظ أن المشرع أضاف بموجب هذه المادة، ممثلين عن الوزير المكلف بالمالية، أحدهما من مصلحة الميزانية والأخرى من مصلحة المحاسبة، لتعزيز آلية الرقابة المالية، وفي المقابل حذف عضوية قابض الضرائب، والذي يسمى حاليا بأمين خزينة ما بين البلدية. تختص هذه اللجنة بدراسة مشاريع الصفقات العمومية للبلدية في حدود المستويات المالية المحددة لها سواء فيما يخص أشغال اقتناء اللوازم أو الدراسات أو الخدمات. وحسب المادة 160 من المرسوم الرئاسي المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، تحدث المصلحة المتعاقدة في إطار الرقابة الداخلية لجنة دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة، وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية عند الاقتضاء، تدعى لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض. وتشكل هذه اللجنة من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة يختارون لكفاءتهم. تقوم لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بعمل إداري

وتقني تعرضه على المصلحة المتعاقدة التي تقوم بمنح الصفقة أو الإعلان عن عدم جدوى الإجراء أو إلغائه أو إلغاء المنح المؤقت للصفقة، وتصدر في هذا الشأن رأيا مبررا.⁽⁴⁵⁾

ولضمان التسيير الحسن للأموال العامة وتفضيل المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، حدد التنظيم المؤطر للصفقات العمومية مجموعة من الإجراءات والمبادئ والمعايير التي على أساسها يتم إبرام الصفقات العمومية، وهذا من أجل تكريس المبادئ التي يقوم عليها مجال الصفقات العمومية .

فيما يخص المعايير التي تحكم مجال إبرام الصفقات العمومية، تم النص عليها في المادة 78 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، كما يلي⁽⁴⁶⁾ " يجب أن تكون معايير اختيار المتعامل المتعاقد ووزن كل منها مرتبطة بموضوع الصفقة وغير تمييزية، ومذكورة إجباريا في دفتر الشروط الخاص بالدعوة للمنافسة. ويجب أن تستند المصلحة المتعاقدة لاختيار أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية":

1- إما إلى عدة معايير من بينها:

- النوعية،
 - أجال التنفيذ أو التسليم،
 - السعر والكلفة الإجمالية للاقتناء والاستعمال،
 - الطابع الجمالي والوظيفي،
 - لنجاعة المتعلقة بالجانب الاجتماعي، لترقية الإدماج المهني للأشخاص المحرومين من سوق الشغل، والمعوقين والنجاعة المتعلقة بالتنمية المستدامة،
 - القيمة التقنية،
 - الخدمة بعد البيع والمساعدة التقنية
 - شروط التمويل، عند الاقتضاء، وتقليص الحصة القابلة للتحويل التي تمنحها المؤسسات الأجنبية
- 2- إما إلى معيار السعر وحده، إذا سمح موضوع الصفقة بذلك.

وعليه، تعد الصفقات وسيلة لصرف المال العام استجابة لحاجيات مصالح الدولة و المؤسسات العمومية وتنفيذا للسياسات والبرامج والمشاريع العمومية المتعلقة بمختلف القطاعات خاصة محليا، ولها بالتالي تأثير واضح على حياة المواطن وسير المقولة على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

إن الإشكاليات التي تعرفها الصفقات العمومية فيها يتعلق بالتنفيذ و التي يمكن أن تؤدي إلى عدم التنفيذ والتأخير أو غياب عنصر الجودة الذي يؤدي حتما إلى التساؤل عن دور المصالح الساهرة على هذه الصفقات، كما أن النهوض بدور الصفقات العمومية في جميع التنمية يستوجب عقلنة المال العام عبر تفعيل مبادئ المسؤولية والمساواة والشفافية والمشاركة والمحاسبة، من أجل الوصول إلى فعالية الأهداف المسطرة وحسن التدبير، وهذا يستدعي من القائمين على هذه الصفقات وخاصة في الجماعات المحلية تكوين رؤية استراتيجية ودور المشاركة مع جميع الفاعلين المحليين.

على المستوى الاقتصادي، يؤثر ميدان الصفقات العمومية بشكل كبير في دعم الطلب الداخلي والنمو الاقتصادي، ويزخر بفرص حقيقية للمقاولات لرفع أرقام مبيعاتها وتطوير أعمالها، وبالموازاة مع تنميتها للاقتصاد وإنعاشها للمقولة تساهم الصفقات في ضمان الموارد الضريبية للدولة من خلال إلزام المقاولات المتنافسة بتأكيد صحة التزاماتها الضريبية كشرط لمشاركتها في الصفقات العمومية.

وعلى المستوى الاجتماعي، تساهم الصفقات العمومية في محاربة البطالة وتحسين ولوج الطبقة العاملة إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية، فاشتغال المقولة في بيئة اقتصادية مدعومة بالاستثمارات العمومية له تأثير إيجابي على الشغل. أما على المستوى السياسي، فبالنظر إلى الصفقات العمومية كوسيلة لإعادة توزيع الثروة ولتنفيذ السياسات العمومية من جهة، و تعلق مخرجاتها من الخدمات العمومية ومدخلاتها من الضرائب بالمواطن والمقولة من جهة ثانية، يمكن القول أن النظر في النتائج التي يحققها هذا الميدان للمواطن يدخل ضمنيا في عملية تقييمه السياسي لأداء الحكومات والمجالس المحلية المنتخبة، وجوانب هذه العلاقة التي تربط المواطن بالصفقات على مستوى واجبه في تمويلها، وحقه في الاستفادة منها هي التي تؤسس لشرعية المواطن الرقيب على الشأن العام، وتمكنه من التأثير في السياسة العمومية وفي الفاعل السياسي عبر مختلف الآليات الديمقراطية كالانتخابات والاحتجاج و إبداء الرأي .

خاتمة

يعتبر تمويل المرافق العمومية الحلقة الأضعف والسبب الرئيسي لضعف الخدمات المقدمة لجمهور المستفيدين، وهو ما تنبّهت له الدول المتقدمة التي سارعت إلى البحث عن سبل مواجهة العجز المالي للمرافق العامة، من خلال تشجيع استثمار القطاع الخاص في هذا الميدان، مع احتفاظ المرافق العامة بمبدأ الخدمة العمومية.

لا تزال الجزائر مترددة في إشراك القطاع الخاص لعدة أسباب مرتبطة أساسا بخشية السلطات العمومية من فقدان المرافق العمومية صفة الخدمة العامة، خاصة أمام تفكير الخواص عادة في تحقيق الربح على حساب المصلحة العامة. وخير دليل على ذلك الفوضى التي يشهدها حاليا قطاع النقل مع سيطرة الخواص على نشاطاته، بحيث عادة ما يشتكي الزبائن من تردي الخدمات المقدمة وانعدام النظافة، مقابل ارتفاع غير مبرر في التسعيرات، خارج رقابة الدولة.

وعليه، فإن الطريق لا يزال طويلا في هذا الصدد من أجل الوصول إلى مرحلة تعتمد فيها المرافق العامة بالجزائر على مصادرها الخاصة في التمويل، خاصة مع السياسة المتبعة من قبل السلطات العمومية حاليا الهادفة إلى شراء السلم الاجتماعي بأي ثمن، وهذا لكسب الجبهة الاجتماعية في صفها، إذ لا يمكن تخيل مثلا تحرير قطاع الصحة بالكامل لفائدة الخواص، وغلق المستشفيات العمومية في وجه المواطن البسيط الذي لا يملك الإمكانيات المادية التي تجعله يجري الفحوصات الطبية في العيادات الخاصة، فما بالك بالعمليات الجراحية، كما أن تمكين الخواص من الاستثمار أكثر في ميدان التعليم سيعمق الفجوة بين المواطنين، ويجسد الطبقة التي بدأت تظهر ملامحها، خاصة مع تفضيل الطبقة الثرية تسجيل أبنائها في المدارس الخاصة رغم تكلفتها الباهضة، وشكوى غالبية الجزائريين من ضعف مستوى التكوين في المدارس العمومية.

(1) - شاب توما منصور، القانون الإداري. بغداد: جامعة بغداد، 1980، ص 194.

(2) - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية. (ترجمة د. محمد عرب صاصيلا)، الجزائر: ديوان

المطبوعات الجامعية، 1979. ص 430.

- (3) - محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري والمقارن (الجزء الأول - السلطة الإدارية). القاهرة: دار النشر غير مذكورة، 1956، ص 28.
- (4) - هاني على الطهراوي، القانون الإداري. عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر، 1998، ص 25.
- (6) - الطهراوي، نفس المرجع، نفس الصفحة.
- (7) - نواف كنعان، القانون الإداري. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2002، ص 84.
- (7) - Gilbert Tosi, «Evolution du service public et principe de subsidiarité », Revue française d'économie. Année 2006, Volume 21,21-1. P 06.
- (8) - André de Laubadère, Yves Gaudemet, Traité de droit administratif. (Tome 5, La fonction publique), Paris : Editions L.G.D.J, 1983, p285.
- (9) - محمد فاروق عبد الله، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين مفهومين التقليدي والإشترافي. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ص 06.
- (10) - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، القاهرة : دار الفكر العربي، 1956، ص 22
- (11) - ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري. القاهرة: دار النهضة العربية، 1972، ص 389.
- (12) - ريمون أودان، النزاع الإداري (ترجمة سيد بالضياف). تونس: مركز النشر الجامعي، 2000، ص 319.
- (13) - مهنا، مرجع سابق، ص 263.
- (14) - الطماوي، مرجع سابق، ص 38.
- (15) - نفس المرجع، ص 40.
- (16) - نفس المرجع، ص 50.
- (17) - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، (الجزء الثالث). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص 443.
- (18) - الطماوي، مرجع سابق، ص 59.
- (19) - نفس المرجع، ص ص 59-60.
- (20) - عناية غازي، المالية العامة والتشريع الضريبي. القاهرة: جامعة عين شمس، 1998، ص 12.
- (21) - اشد سوزي عدل، الوجيز المالية العامة. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2000، ص 8.
- (22) - وسيلة السبتي، تمويل التنمية المحلية. القاهرة: إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، 2009، ص 23.
- (23) - عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001، ص 22.
- (24) - عناية غازي، المالية العامة والتشريع الضريبي. القاهرة: جامعة عين شمس، 1998، ص 32.
- (25) - عدل، مرجع سابق، ص 38.
- (26) - برهان الدين جمل، المالية العامة: دراسة مقارنة. دمشق: منشورات دار طلاس، 1992، ص 19.
- (27) - السبتي، مرجع سابق، ص 25.
- (28) - غازي، مرجع سابق، ص 43.

- (29) - خالد وهيب الراوي، العمليات المصرفية الخارجية. عمان: دار المناهج للنشر والتوزيع، 2000، ص 65-68.
- (30) - الراوي، مرجع سابق، ص 68.
- (31) - خالد سمارة الزغيبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية. عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985، ص 12.
- (32) - موسى سعيد مطر وآخرون، المالية الدولية. عمان: دار الصفاء للنشر والتوزيع، 2003، ص 167.
- (33) - محمد الأبرش، نبيل مرزوق، الخصخصة آفاقها وأبعادها. دمشق: دار الفكر، 1999، ص 42.
- (34) - نفس المرجع، ص 55.
- (35) - Michalet C.A, La Séduction des Nations ou Comment attirer les investissements. Paris : Edition Economica, 1999, p72.
- (36) - J.Stiglitz, « Vers Un Nouveau paradigme pour le développement », L'économie Politique. N5, 2000, p05.
- (37) - عوض شفيق عوض، الخصخصة. الإسكندرية : طباعة أبناء رياض سلامة وابور المياه ، 2000، ص 26.
- (38) - المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، تقرير حول التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق، الدورة الثامنة عشرة، جويلية 2001، ص 22.
- (39) - نفس المرجع، ص 24.
- (40) - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية. الجزائر: دار جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص 234.
- (41) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "القانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب سنة 1432، الموافق لـ 22 جوان عام 2011، يتعلق بالبلدية. الجريدة الرسمية، العدد 37، السنة الثامنة والأربعون، 03 جويلية 2011، ص 22.
- (42) - نفس المرجع، نفس الصفحة.
- (43) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "المرسوم الرئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 2 ذي الحجة سنة 1436، الموافق 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام." الجريدة الرسمية، العدد 55، السنة الثانية والخمسون، 20 سبتمبر 2015، ص 47.
- (44) - نفس المرجع، ص 42.
- (45) - نفس المرجع، ص 39.
- (46) - نفس المرجع، ص 22.