

تمويل الجماعات الإقليمية في ظل التوجه الاقتصادي الجديد في الجزائر "حالة البلدية"

حرير أحمد : باحث دكتوراه / د. شايب صورية (المشرف) أستاذة محاضرة قسم -أ-

عضو مخبر المرافق العمومية والتنمية

كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة جيلالي ليابس - سيدي بلعباس -

- تاريخ الإرسال: 2017/11/10 - تاريخ الإيداع لدى المحكم: 2017/11/25 - تاريخ رد المحكم: 2017/12/10

الملخص: تهدف هذه الدراسة إلى معالجة أهم موضوع متعلق بالبلدية، وهو تمويل خزينتها وإشكالات قصوره. وهذا الإشكال له بعد خطير يتمثل في إمكانية التأثير في نسبة استقلالية البلدية في الجانب المالي عن التمويل المركزي الذي تقدمه لها الحكومة، الذي من الممكن أن يؤثر عليها وعلى صلاحياتها واختصاصاتها المكرسة قانوناً، من خلال توجيه قراراتها السياسية وقراراتها المتعلقة بالجانب المالي. وعليه في إطار هذه الدراسة سنسعى إلى المبادرة في اقتراح أحد الحلول التي تمكن البلدية من تجاوز العجز والقصور في ميزانيتها، وتحقيق مصادر مالية غير تلك التقليدية المعروفة، من خلال مجالين هامين في منظورنا متمثلين في الاستثمار وإقامة شراكات مع القطاع الخاص.

الكلمات الافتتاحية: الجماعات الإقليمية - الاستقلالية المالية - التمويل المحلي - الاستثمار - الشراكة.

Résumé : L'objectif de cette étude est de traiter de la question importante en relation avec la municipalité et le financement de sa Trésorerie ainsi que de ses faiblesses et des effets négatifs, qu'il peut y avoir sur son autonomie par rapport au financement central fourni par le gouvernement, et qui peut de se faite affecter ses prises de décisions et ses compétences légalement établis, de même qu'on matière d'orientation et de décisions politiques dans leur aspect financier. Dans le cadre de cette étude, nous tenterons de proposer des solutions à même de permettre à la municipalité de surmonter son déficit budgétaire et d'obtenir des ressources financières autres que les ressources traditionnelles dans les deux domaines les plus importants a notre sens: à savoir l'investissement et les partenariats avec le secteur privé.

Mots-clés: collectivités territoriales - autonomie financière - financement local - l'investissement - partenariat.

Abstract: The objective of this study is to address the important issue in relation to the municipality and the financing of its Treasury as well as its weaknesses and the negative effects, that it can have on its autonomy compared to the central funding provided by the government, and that can be made to affect its decision making and its legally established powers, as well as policy direction and political decisions in their financial aspect. As part of this study, we will try to propose solutions to enable the municipality to overcome its budget deficit and to obtain financial resources other than traditional resources in the two most important areas in our opinion: namely investment and partnerships with the private sector.

Keywords: local authorities - financial autonomy - local financing - investment - partnership.

المقدمة:

من المتعارف عليه في معظم دول العالم، تبنيها التنظيم الإداري المركزي واللامركزي أو المحلي، وذلك بهدف توزيع المسؤوليات والمهام بين المستويين، سواء تعلق الأمر باتخاذ قرارات إدارية كانت أم سياسية، أو في المجال الاقتصادي خاصة ما تعلق بميزانيات الجهات المركزية أو الإقليمية. في الجزائر هذه العملية الأخيرة تتميز بنوع من الصعوبة، خاصة وأن ميزانية الجماعات الإقليمية ممولة بشكل كبير من طرف الإدارة المركزية، أي أن البلديات والولايات في الجزائر تعتمد في أغلبية مواردها على التمويل المركزي. وهذا ما وضع الجماعات الإقليمية في الجزائر في إشكالية تتعلق بمدى استقلاليتها المالية عن الجهات الوصية المركزية، خاصة البلدية التي تعتبر الركيزة الأساسية في تحقيق التنمية والتطور في أي بلد. ومع التوجه الأخير للحكومة الجزائرية والمتمثل في منح استقلالية أكبر للجماعات الإقليمية وخاصة البلدية في شتى المجالات منها الجبائي أو المالي، والاعتماد على إمكانياتها في تحقيق موارد مالية بعيدة عن التمويل المركزي، تجد هذه الهيئات المحلية نفسها أمام إشكال حقيقي، خاصة وأنها أمام إجراء شكلي فقط، حيث أن الواقع العملي يبين أن البلديات تواجه ضغوطات وتوجيهات فورية في اختصاصاتها وصلاحياتها.

فمن خلال ما تقدم، ارتأينا طرح الإشكال الآتي: فيما تتضمن أهم الأساليب التي تمكن البلدية من الاعتماد على إمكانياتها لخلق الثروة تكريسا لاستقلاليتها المالية ؟

الإجابة عن هذا السؤال، تطلبت منا أن نعالج ذلك في إطار خطة مقسمة إلى مبحثين، ندرس في المبحث الأول العراقيل التي تواجه سد عجز ميزانية البلدية وأثرها على التنمية المحلية، أما المبحث الثاني نعالج فيه ضرورة التحول إلى التمويل الذاتي من خلال البحث عن مصادر تمويل جديدة بعيدا عن التمويل المركزي، وارتأينا أن نخصص هذه الدراسة لأهم أسلوبين حديثين من خلالهما يمكن للبلدية تحقيق استقلالية في هذا المجال، وهذين الأسلوبين يتمثلان في الاستثمار والشراكة مع القطاع الخاص.

المبحث الأول: العراقيل التي تواجه البلدية والتي تحول دون تمكينها من موارد مالية ذاتية جديدة

قبل أن نتطرق إلى أهم العراقيل، لابد من فهم بعض المصطلحات الأساسية فيما يخص هذه الدراسة، وهذا ما سنبينه في المطلب الأول، أما المطلب الثاني فسنعالج فيه أهم العراقيل التي تواجه تحقيق البلدية لموارد محلية ذاتية تغنيها عن التمويل المركزي.

المطلب الأول: مفاهيم أساسية للدراسة

في إطار هذه الجزئية، سنبين المفاهيم الأساسية الخاصة بهذه الدراسة، وقسمناها إلى جزئين، الأول يتعلق بمفهوم كل من التمويل المحلي في الفرع الأول، أما الفرع الثاني نخصه لمعرفة مفهوم الاستقلالية المالية للبلدية.

الفرع الأول: التمويل المحلي

يعرف التمويل المحلي بأنه " كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات للتنمية عبر الزمن وتعظم من استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية رغبة في تحقيق تنمية محلية منشودة"¹. كما يُعرف أيضا على أنه حجم الموارد المالية للمجالس المحلية بقدر ما يتضمنه التشريع من مصادر إيرادات تخص هذه المجالس، وأن تتناسب هذه الموارد للمجالس المحلية مع الاختصاصات التي تمارسها والمسؤوليات التي تضطلع بها².

والتمويل المحلي للبلدية يكون في عدة أشكال، حيث تتمثل أغلبها في حصيللة الجباية والرسوم، مداخيل ممتلكات البلدية، الإعانات، الاقتراض، الهبات، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات وغيرها.

الفرع الثاني: مفهوم الاستقلالية المالية للبلدية

يرتبط مفهوم الاستقلالية المالية للبلدية بمفهوم التمويل المحلي وكذا التنمية المحلية، فهي مفاهيم مرتبطة ببعضها البعض ارتباطا وثيقا، لأن هناك معادلة مهمة يجب التطرق لها وهي كالاتي: كلما زاد التمويل المحلي الذاتي للبلدية زادت معدلات التنمية المحلية وبالتالي زاد تحقيق نسبة استقلالية البلدية عن السلطات المركزية في مجال التمويل.

¹ حنان عبد القادر خليفة، التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية (دراسة مقارنة)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية - جامعة الدول العربية - القاهرة - مصر، سنة 2016، ص53.

² محمد حاجي، استراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل "حالة البلدية الجزائرية"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة 1 - الحاج لخضر -، العدد 16، جوان 2007، ص79.

وعليه فمن خلال هذه المعادلة يتضح لنا مفهوم الاستقلالية المالية للبلدية، بحيث أن هذه الأخيرة كلما حققت تمويل ميزانيتها ذاتيا دون الاعتماد على التمويل المركزي، كلما كانت استقلاليته عن الإدارة المركزية أكبر، وبالتالي فإن الاستقلالية في شقها المالي تقاس بمدى قوة البلدية في تمويل نفسها بنفسها³. كما أنه يقصد بالتمويل الذاتي للبلدية، قدرة هذه الأخيرة على تمويل نشاطاتها المختلفة التي تصب في خدمة الصالح العام دون الرجوع إلى الهيئة المركزية⁴.

لكن كل ذلك يكون في إطار رقابة الهيئات الوصية ولا يجب أن تكون هذه الاستقلالية مطلقة، أي لا تصل إلى الانفصال التام، وإنما تكوين شخصية قانونية متميزة⁵. بحيث أنه من المعروف أن الاستقلال المالي يولد الاستقلال في اتخاذ القرار خاصة في الجانب السياسي، وهذا ما نشهده في بعض المجالات الأخرى كالعلاقات الدولية، أما في مجال المحليات، فلا يمكن للبلدية أن تصل إلى هذا المستوى من الاستقلال، وذلك راجع إلى النظام القانوني الذي ينظم العلاقة بين السلطة المركزية في الدولة مع الهيئات المحلية، والذي يعرف بنظام الوصاية الإدارية.

ومن بين المفاهيم التي أعطيت لمصطلح الاستقلالية المالية للجماعات المحلية عموما والبلدية على وجه الخصوص، نذكر منها: حرية الجماعة في إعداد ميزانيتها، وكذا وفرتها على موارد مالية ذاتية للنهوض بالمهام المحلية⁶. وكذلك يقصد بالاستقلالية المالية للبلدية هو تمتعها بالاستقلالية في تحديد مواردها وتحصيلها بالإضافة إلى حرية اتخاذ قرارات الإنفاق⁷.

المطلب الثاني: أهم العراقيل التي تقف أمام البلدية لتجاوز مشكل عجز التمويل

هناك عراقيل متعددة تواجه البلدية في إطار سعيها لتجاوز مشاكل العجز في التمويل، ونذكرها كالآتي:

الفرع الأول: تأثير رقابة الإدارة المركزية على أداء البلدية

إن العلاقة بين الجماعات الإقليمية وخاصة البلديات، مع الإدارة المركزية تتطوي بشكل كبير على الجانب الرقابي الذي يمكن أن يكون بصورة مبالغ فيها، في حين يستدعي منطق اللامركزية الحقيقية أن

³ حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص 57.

⁴ برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري تيزي وزو، تاريخ المناقشة 11 أكتوبر 2017، ص 136.

⁵ عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية صادرة عن كلية العلوم الاقتصادية والتسيير جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثاني، ديسمبر 2007، ص 96.

⁶ برازة وهيبة، المرجع السابق، ص 133.

⁷ عبد القادر موفق، المرجع السابق، ص 107.

يكون حجم الرقابة على الجماعات المحلية مخفف، بما يسمح لها بممارسة القدر الملائم من الاستقلالية في صنع القرار المحلي⁸. حيث أن هذه الرقابة تسمح للإدارة المركزية التدخل في كل مرة في شؤون البلدية المحلية، وهذا ما قد يؤثر على أداء البلدية وعلى استقلاليتها خاصة في الجانب المالي. حيث تلعب الحكومة أو الإدارة المركزية دور محوري في إدارة الشؤون المحلية، سواء من حيث الصلاحيات والاختصاصات الإدارية المخولة لهذه الأخيرة من خلال تحديدها وتحجيمها، أو من حيث إعداد ميزانيتها وكيفية استخلاص مواردها ومداخيلها، أو حتى من حيث الفصل في النزاعات التي تنشأ بين أعضاء المجالس البلدية المنتخبة الذي من الممكن أن يصل إلى غاية تجميد نشاطاتها⁹.

ورقابة السلطة المركزية خاصة من طرف الوالي على أعمال البلدية متعددة، وقد تكون رقابة على الأعضاء وهذا لا يهمننا كثيرا لأنها متعلقة بالعضو المنتخب شخصا، ورقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي وهذا ما يهمننا، حيث تتمثل في المصادقة على مداوالات المجلس من طرف الوالي حتى تصبح هذه المداوالات سارية النفاذ وخاصة نذكر في هذا الإطار مداوالات الميزانية، وكذا سلطة الحلول التي يمارسها الوالي محل المجلس الشعبي البلدي خاصة فيما يتعلق بالميزانية¹⁰، وكذا سلطة الحل المذكورة بموجب المادتين 46 و 47 من القانون 10-11 من قانون البلدية، التي تعتبر أخطر اجراء قد يمس استقلالية البلدية.

وفيما يتعلق بالجانب المالي الذي تتكفل البلدية بإعداده من خلال برنامج إعداد ميزانيتها السنوية، فإن إعداد هذا المشروع لا يعتبر نهائيا إلا إذا تم المصادقة عليه من طرف الإدارة المركزية والتي يمثلها على المستوى المحلي الوالي، حيث يمكن لهذا الأخير تعديل ما يشاء وما يراه ضروريا في ميزانية البلدية. كما أن زيادة موارد البلدية كالهبات والوصايا مثلا يخضع للموافقة المسبقة من الجهات الوصية

⁸ حنان عبد القادر خليفة، المرجع السابق، ص 65.

⁹ خالد ممدوح، دور الحكومة المركزية والإدارات المحلية في التنمية المجتمعية، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية - أعمال المؤتمرات - القاهرة - مصر، سنة 2009، ص 301.

¹⁰ تنص المادة 57 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية على ما يلي: " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي المداوالات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات.
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
- اتفاقيات التوأمة.
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية."

المركزية¹¹. وبالتالي يمكن اعتبار أن نسبة كبيرة من إيرادات البلدية يُتحكم فيها من طرف السلطة المركزية أو الوصائية، وهذا ما ينقص نوعا ما من استقلاليته المالية.

كما أن الرقابة الممارسة على البلدية في الجانب المالي تعتبر رقابة شديدة، فهي تمارس من طرف العديد من الهيئات، وتكون في شكل رقابة قبلية تمارس من طرف كل من رقابة لجان الصفقات العمومية ورقابة ورقابة المراقب المالي ورقابة المحاسب العمومي، وتكون أيضا في شكل رقابة بعدية أو لاحقة تمارس من طرف كل من مجلس المحاسبة والذي تعتبر رقابته رقابة قضائية، ورقابة السلطة الوصائية سواء من طرف الوالي أو من طرف رئيس الدائرة. والهدف الأساسي من هذه الرقابة هو التأكد من أن الموارد المتحصل عليها من طرف البلدية يتم صرفها وفق الأطر القانونية والتنظيمية، إلا أن اتساع مجال الرقابة هنا دليل على الرقابة الشديدة الممارسة على البلدية بسبب ما تتميز به هذه الرقابة من الحذر المفرط، ما يؤدي إلى فرض نوع من التسيير المشترك¹²، وهذا ما يتعارض مع مبدأ اللامركزية في التسيير وتدعيم مبدأ الاستقلالية المالية للبلدية.

الفرع الثاني: المشاكل الاقتصادية والإدارية

نقسم هذا الفرع إلى جزأين، الأول نعالج فيه أهم المشاكل الاقتصادية للبلدية، والثاني أهم المشاكل الإدارية لهذه الأخيرة.

أولا: المشاكل المالية

من أصعب المشاكل والعقبات التي تقف في وجه البلدية لتجاوز مشكل نسبية استقلاليته في الجانب المالي، نذكر عدم كفاية مواردها المالية اللازمة، حيث هنا تصبح البلدية تعتمد على الإعانات المخصصة من طرف الدولة بشكل كبير، وعليه يؤثر ذلك على صلاحيات البلدية سواء السياسية أو المالية من خلال توجيه قراراتها بما يخدم ويلائم توجهات السلطات المركزية، وهذا يعتبر انحرافا عن فلسفة اللامركزية الإدارية التي تتيح للحكومة المركزية سلطة الرقابة على المشروعية دون الملائمة، حفاظا على استقلالية الوحدات المحلية التي تعتبر الشريك الأساسي للحكومة المركزية¹³. ويرجع مشكل عدم كفاية الموارد المالية للبلدية أساسا إلى عدة أسباب، أول سبب يمكن ذكره في هذا الإطار هو غياب العدالة في

¹¹ أنظر المادة 171 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية (القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 مؤرخة في 03 يوليو 2011، ص 04).

¹² علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة - بجاية -، تاريخ المناقشة 12 ماي 2016، ص 103.

¹³ محمد محمود الطعامة - سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة - مصر، سنة 2005، ص 411.

الاستفادة من المداخل الجبائية، فعلى سبيل المثال نذكر فيما يخص الضرائب وبالأخص الرسم على القيمة المضافة TVA، نجد أن جزء كبير منها يرجع إلى الميزانية العامة للدولة والذي تقدر نسبته بـ 75%، و10% فقط يعود لصالح ميزانية البلدية و15% المتبقية تذهب لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية. وكذلك أن البلدية لا يسمح لها القانون بإنشاء ضرائب معينة، حيث أن هذه الأخيرة يقرها المشرع فقط بموجب قوانين تحددها¹⁴، وعليه يمكن قول أن البلدية بين إشكاليتين تتمثلان في تقييد قانوني يمنعها من إنشاء ضرائب وواقع اقتصادي يفرض عليها البحث عن حلول لتحقيق توازنها المالي وتجاوز العجز في ميزانيتها. كما نذكر من بين الأسباب عدم استعمال واستغلال الموارد المالية للبلدية بشكل مناسب نظرا لسوء التسيير، أو عدم كفاءة رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو الفساد الإداري والمالي المتواجد على المستوى المحلي. كذلك يرجع الأمر إلى العجز عن إيجاد حلول تساعد على تحقيق موارد مالية إضافية بعيدا عن التمويل المركزي، من خلال انجاز المشاريع يمكن تدرّج موارد مالية لصالح هذه الوحدات المحلية، كإنجاز المشاريع الترفيهية التي يعود فيها مقابل الانتفاع بخدماتها من طرف الأفراد إلى خزينة البلدية، ومثال ذلك إنجاز ملاعب رياضية وقاعات متعددة الرياضات والمساح البلدية وغيرها من المشاريع الترفيهية التي تفرض من خلالها مصالح البلدية رسما للانتفاع بخدماتها. وكذلك قد يكون السبب يتمثل في عدم الاستغلال الأمثل للطاقات والإمكانات المتاحة للبلديات، ومثال ذلك البلديات التي تمتاز بمناطق سياحية تابعة لها، كالغابات والشواطئ والحمامات المعدنية وغيرها، بحيث لا يتم استغلالها من طرف مصالح البلدية بشكل مناسب يحقق لها موارد مالية إضافية تساهم في تجاوز النقص المالي لخزينة البلدية.

ثانيا: المشاكل الإدارية

كما أن المشكل قد يكون في المسؤول المحلي بحد ذاته، أي رئيس البلدية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي أو حتى الأمين العام للبلدية، حيث قد يفقد هذا المسؤول للشجاعة و الجرأة في اتخاذ القرارات ذات الشأن المحلي، مع أنها من الصلاحيات التي يتمتعون بها والتي يعترف لهم القانون بها¹⁵، حيث قد يفضل بعض رؤساء المجالس الشعبية البلدية التهرب من مسؤولية اتخاذ قرارات معينة أو التصرف في موقف معين، وهذا يكون راجع إما لانعدام الثقة بالنفس والخوف من انتقادات السلطة المركزية، أو خوفهم من اتخاذ بعض القرارات الحساسة مثل تلك المتعلقة بالمالية أو الأمن. أيضا هناك مشكل آخر متعلق بكفاءة المترشحين للمجالس البلدية، حيث أن القانون لا يفرض معايير معينة أو مستوى تعليمي أو قدر معين من الخبرة، وبالتالي لم يقيد بها شروط محددة غير تلك الشروط المتعلقة بالسوابق القضائية للمترشح،

¹⁴ الفقرة 03 من المادة 78 من الدستور: " لا يجوز أن تحدث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون ".

¹⁵ المادة 96 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

وعليه يمكن لأي شخص الترشح مادام أنه لا توجد أي شروط، وهذا ما يضع التسيير المحلي في بعض الأحيان أمام مشاكل متعددة قد تتعلق بعدم كفاءة وخبرة بعض رؤساء المجالس الشعبية البلدية، خاصة في الجانب المتعلق بكيفية البحث عن موارد مالية غير تلك التي تخصصها الدولة للبلديات، الأمر الذي يتطلب قدر معين من الكفاءة والخبرة لإيجاد الحلول اللازمة والابتكار وإقامة مشاريع مربحة لتجاوز القصور في ميزانية البلديات.

وبعيدا عن المسئول الأول في البلدية، فإنه أيضا يتحمل المسؤولية الموظف المحلي في بعض الحالات، بحيث هناك بعض المشاكل المتعلقة بسوء التسيير الإداري راجعة إلى الموظف المحلي الذي لا يمتلك الكفاءة والمؤهلات العلمية الضرورية للتسيير، وعدم استغلال الموارد البشرية ذات الكفاءة بما يخدم مصلحة البلدية والمصلحة العامة، وهو ما قد يؤدي إلى اتخاذ قرارات غير مدروسة. فقد أدت سياسة التوظيف غير المدروسة التي انتهجتها الدولة منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، إلى تضخم عدد الموظفين مما أدى إلى زيادة الإنفاق العام من جهة، ومن جهة أخرى إلى مشاكل في التسيير نتيجة افتقار هؤلاء الموظفين للكفاءة والمؤهلات العلمية اللازمة¹⁶.

المبحث الثاني: ضرورة التحول إلى تمويل ذاتي في إطار التوجه الاقتصادي الجديد

بعد دراستنا في المبحث الأول لأهم المشاكل التي تعترض البلديات في تحقيق تمويل ذاتي وتكريس مبدأ الاستقلالية في التسيير المحلي، سنسعى في المبحث الثاني لاقتراح أهم الحلول التي تمكن البلدية من تجاوز عجزها المالي وتحقيق تمويل ذاتي دون الاعتماد بشكل كبير على التمويل المركزي الذي في بعض الأحيان لا يخدم استقلالية البلدية، وكذا على أساليب التمويل التقليدية، خاصة في الوقت الراهن الذي تتسابق فيه معظم دول العالم على البحث عن الحلول اللازمة لتمكين الوحدات المحلية من استقلالية أكبر فيما يخص مسألة كيفية تحقيق موارد مالية ذاتية. وعليه فإن الدولة الجزائرية تعتبر معنية هي الأخرى أمام هذا التحدي. وسنتطرق في هذا الشأن إلى وسيلتين مهمتين لتمكين البلدية من تحقيق موارد مالية ذاتية، وجعل هاتين الوسيلتين مصدرين أساسيين بالإضافة إلى المصادر التقليدية لتدعيم مالية البلدية، وهاتين الوسيلتين هما الاستثمار (مطلب أول) والاعتماد على الشراكة (مطلب ثاني)، وذلك من خلال انجاز مشاريع اقتصادية محلية تُدر دخلا للبلدية وتساعد على تجاوز القصور في ميزانيتها.

¹⁶ برازة وهيبة، المرجع السابق، ص 277.

المطلب الأول: الاستثمار كمصدر هام لتجاوز العجز في ميزانية البلدية

تتمتع الدولة الجزائرية بالعديد من المؤهلات والإمكانيات التي تجعلها دولة رائدة في مجال الاستثمار، بحيث تتوفر على مناخ معتدل ومتنوع من ساحل ومناطق داخلية جبلية وصحراء، وكذا في إمكانية التنوع في مجالات الاستثمار، من استثمار صناعي وكذا فلاحي وسياحي وغيره. وباعتبار البلدية هي أساس النهوض بالتنمية في الجزائر، فهي المعني رقم واحد في هذا المجال، خاصة في ظل الصلاحيات التي منحها لها المشرع¹⁷. وعليه في إطار هذا المطلب سنسعى أولا لإعطاء مفهوم للاستثمار وكذا تبين أهم عوامل جذبه التي يجب أن تعتمد عليها البلدية لتحقيق موارد مالية ذاتية، ثم نبين مدى الدور الذي يلعبه الاستثمار لصالح البلدية في تحقيق موارد مالية إضافية.

الفرع الأول: مفهوم الاستثمار وعوامل جذبه

يعتبر الاستثمار كما سبق وأشرنا، من أهم العوامل التي تمكن من تحقيق موارد مالية إضافية سواء بالنسبة للدولة بصفة عامة أو لدى جماعاتها المحلية وبالأخص البلدية، وقبل التطرق إلى أحكام الاستثمار ومدى اعتباره كعامل هام لتجاوز مشاكل العجز في تمويل ميزانية البلدية، لا بد من توضيح مفهومه وكذا أهم العوامل التي تساعد في جذب المستثمرين.

أولا: مفهوم الاستثمار

يعرف الاستثمار بعدة تعريفات، ونذكر على سبيل المثال ما يلي:

- توظيف المال بهدف تحقيق العائد أو الدخل أو الربح أو المال¹⁸.

- انتقال رؤوس الأموال بين بلدين بقصد توظيفها في عمليات اقتصادية¹⁹.

- توفير الأموال لإقامة مشروع اقتصادي غايته تحقيق ربح أو توسيع لمشروع قائم، لمدة من الزمن تختلف حسب طبيعة نشاط المشروع²⁰.

¹⁷ بالعودة إلى المواد 109، 110، 111، 117، 122، 175 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، يتضح لنا أن المشرع رخص للبلدية بالقيام بمختلف المشاريع الاستثمارية التي يمكن أن تحقق دخلا إضافيا لميزانية البلدية.

¹⁸ حردان طاهر حيدر، مبادئ الاستثمار، دار المستقبل للنشر والتوزيع، ط1، عمان، سنة 1997، ص13.

¹⁹ منى محمود إدلبي، سياسة الحوافز الضريبية وأثرها في توجيه الاستثمارات في الدول العربية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، سنة 2006، ص73.

²⁰ رمضان علي عبد الكريم دسوقي عامر، الحماية القانونية للاستثمارات الأجنبية المباشرة ودور التحكيم في تسوية المنازعات الخاصة بها، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط1، القاهرة - مصر - سنة 2011، ص21.

ومن أهداف الاستثمار الاقتصادية، نذكر²¹:

- 1- توسيع قاعدة الإنتاج وتحقيق معدل نمو عال يسهم في زيادة معدل الدخل.
- 2- زيادة تراكم رأس المال الإنتاجي، وتعزيز القدرة الذاتية للاقتصاد الوطني على تنظيم الموارد المتولدة بواسطة الاقتصاد المحلي.
- 3- زيادة فرص التوظيف وتحسين مستوى الرفاه المعيشي للأفراد.

والعديد من الدول خاصة النامية تسعى إلى جذب المستثمرين خاصة الأجانب بهدف جذب رؤوس الأموال الأجنبية، وهذا راجع إلى المزايا المتعددة التي يوفرها الاستثمار لهذه الدول، والتي قد تتمثل أساسا في أنه يعتبر وسيلة أكثر أمانا للتمويل مقارنة بالقروض الثابتة، كما أنه يعتبر الوسيلة الأسهل والأكثر فعالية في الحصول على التكنولوجيا المتقدمة، وكذا التشجيع على خلق فرص وظيفية ورفع مهارات العمال والمساهمة في مساعدة الشركات المحلية على تطوير قدراتها الإنتاجية والدخول في سوق المنافسة الدولية.

ثانيا: عوامل جذب الاستثمار

إنه لمن الأهمية أن تعمل الدولة على تبني استراتيجية ناجعة لتشجيع المستثمرين سواء محليين أو أجانب، على الاستثمار في مشاريع اقتصادية في مختلف أقاليم الدولة، وكذا تحفيزهم على التوجه نحو الأقاليم البعيدة عن تلك التي تمتاز بقربها للساحل أو للعاصمة أو للمدن الكبرى. ولتحقيق ذلك فإنه لا بد من توفر العديد من العوامل لكي تنجح الدولة في جذب الاستثمارات، خاصة أن هذه العملية الأخيرة لم تصبح سهلة بسبب المنافسة الشديدة التي تشهدها دول العالم في هذا المجال. فبالنظر أولا وقبل كل شيء يجب تهيئة البيئة الاقتصادية المشجعة وكذا تبني العديد من التحفيزات المالية والإدارية، ومن بين العوامل نذكر²²:

- 1- توفر الموارد الطبيعية والمواد الخام المساعدة.
- 2- توفر اليد العاملة بالقدر الذي يلبي احتياجات المنظمة، وتكلفتها التي يجب أن تتلاءم مع ذلك اقتصاديا.

²¹ عبد الله علي عبد الله الخلاقي، دور السلطة المحلية في تفعيل عوامل جذب الاستثمار في محافظة حضرموت - مدينة الكلا -، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية - أعمال المؤتمرات -، القاهرة - مصر، سنة 2009، ص 185.

²² المرجع نفسه، ص 188.

3- توفر البنية الأساسية التي تحتاجها منظمات الأعمال مثل المواصلات والاتصالات ومصادر الطاقة والمياه... الخ.

4- تقديم الحوافز الجاذبة للاستثمار كإعفاءات الضريبة والجمركية، والتسهيلات الإدارية والقانونية.

5- توفر المناخ السياسي والقانوني بالشكل الذي يضمن حقوق المستثمرين.

6- الترويج، الذي من خلاله يتم توفير معلومات لدى المستثمرين عن الفرص الاقتصادية المتاحة والمجالات التي يمكن للمستثمرين الاستثمار فيها.

ومن بين التحفيزات التي قدمها المشرع الجزائري والتي تعتبر أهم عامل لجذب المستثمرين خاصة الأجانب، ما جاء في القانون 09-16 المتعلق بترقية الاستثمار²³، ونذكر على سبيل المثال الإعفاءات الضريبية، فنجد المادة 12 منه تنص على أنه زيادة على التحفيزات الجبائية وشبه الجبائية والجمركية المنصوص عليها في القانون العام، تستفيد الاستثمارات المعنية على العديد من المزايا، وقد قسمتها هذه المادة إلى قسمين وفقا لمرحلتين هما مرحلة الإنجاز ومرحلة الاستغلال، ففي المرحلة الأولى يستفيد المستثمر من مزايا عديدة نذكر منها الإعفاء من الرسوم الجمركية فيما يخص السلع المستوردة وكذا الإعفاء من الرسم على القيمة المضافة فيما يخص السلع والخدمات المستوردة والإعفاء من دفع حق نقل الملكية بعوض والرسم على الإشهار العقاري وتخفيض بنسبة 90 بالمائة من مبلغ الإتاوة الإيجارية السنوية وغيرها من المزايا، أما في مرحلة الاستغلال فيستفيد المستثمر من الإعفاء من الضريبة على الأرباح والإعفاء من الرسم على النشاط وتخفيض بنسبة 50 بالمائة من مبلغ الإتاوة الإيجارية السنوية.

الفرع الثاني: الاستثمار ودوره في تحقيق موارد مالية إضافية لصالح البلدية

إن عملية بناء وحدات محلية قادرة على تحقيق موارد مالية ذاتية، ينطلق أساسها من فكرة الاعتماد على الاستثمار بشكل كبير، بحيث يجب أن لا تنحصر هذه المهمة لصالح الحكومة المركزية فقط، وإنما على المجالس الشعبية المحلية أن تبادر هي الأخرى بذلك، وبالتالي فإن هذه العملية هي مشتركة بين الهيئتين، ويكون ذلك من خلال إقامة مشاريع استثمارية اقتصادية خاصة الصغيرة التي تتلاءم مع الموارد المتاحة لدى البلدية والجماعات المحلية عموما ومع إمكانياتها، وكذلك لتساعد على تحقيق قدر من الموارد المالية التي تُدعم البلدية بها ميزانيتها. والاستثمار يتنوع في مجالاته، فقد يكون صناعي، لكن الاستثمار في هذا القطاع في غالب الأحيان يكون بمشروع حكومي أي مركزي، أي ذو طابع وطني تعود

²³ القانون رقم 09-16 المؤرخ في 03 أوت 2016 المتعلق بترقية الاستثمار، ج ر رقم 46 لسنة 2016 الصادرة في 03 أوت 2016، ص 18.

فأندته إلى خزينة الدولة العمومية، كما أن البلدية لا تمتلك الإمكانات المادية والمالية الكافية لانجاز مشاريع صناعية التي تتطلب أموال كبيرة، إلا الصناعات الصغيرة التي تتلاءم مع القدرات المالية والفنية للمستثمر المبتدئ. كما يمكن أن يكون الاستثمار فلاحي أو سياحي أو بإقامة مشاريع ربحية... الخ. ففيما يخص الاستثمار السياحي الذي يلعب فيه الموقع دورا هاما، فإن البلديات المتموقعة في مناطق سياحية كالغابات (بجاية وجيجل مثلا)، والمناطق الجبلية (تيكجدة، جرجرة والشرية مثلا)، والمناطق الصحراوية (تاغيت، الهقار، الطاسيلي) وذات الطبيعة الخاصة كالتي تمتاز بالحمامات المعدنية (بوحنيفية، السخونة... الخ)، والمدن الساحلية أو الشاطئية وهي كثيرة ومتعددة في الجزائر نظرا لامتداد الساحل الجزائري لأكثر من 1600 كلم. فهنا يجب أن تمنح لها كامل الصلاحيات وكامل الاستقلالية في استغلال هذه المواصفات المحلية على حسب ما يلائمها، لفتح المجال للاستثمار أمام الخواص الراغبين في استغلال أموالهم، أو من خلال إقامة مشاريع سياحية بنفسها وحسب إمكانياتها، تعود بالفائدة على المواطن بالدرجة الأولى وعلى البلدية من خلال توفير موارد مالية إضافية.

أما الاستثمار في المجال الفلاحي وهو أهم من كل الاستثمارات الأخرى، فيجب أن تمنح للبلدية سلطات واسعة في جلب المستثمرين الذين يرغبون بالاستثمار في هذا المجال، ونذكر هنا في هذا الإطار ما نظمته المشرع الجزائري في القانون 10-03 الذي يحدد شروط استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الخاصة للدولة²⁴، والذي جاء بأسلوب جديد في كيفية استغلال العقار الفلاحي، حيث تم تحويل عقد حق الانتفاع الدائم الذي كان معمولا به في القانون السابق إلى عقد امتياز لمدة لا تتجاوز 40 سنة قابلة للتجديد. كما مكن هذا القانون الدولة من تحصيل بدل الإيجار الناتج عن عقد الامتياز في شكل عوائد ومن ثم استخدامها لتعزيز السياسة الزراعية. كما أعطى هذا القانون إمكانية قيام إبرام عقد شراكة بين أحد مستغلي الأراضي الفلاحية مع مستثمر شريك يحمل الجنسية الجزائرية يقوم هذا الأخير بتمويل المستثمرة، الأمر الذي يسمح ببيع الاستثمار في الأراضي الفلاحية محل الامتياز بالنسبة لأصحاب الامتياز، الذين لا يملكون القدرات والإمكانات لاستغلال هذه الأراضي.

وبالعودة إلى المواد 109، 110، 111، 117، 122، 175، من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، فنجد أن المشرع قد أعطى كامل الصلاحيات للمجلس الشعبي البلدي فيما يخص التحفيز وإقامة مشاريع استثمارية، خاصة المادة 109 التي تنص على أنه: " تخضع إقامة أي مشروع استثمار ... إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ... " وكذا المادة 111: " يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل اجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها

²⁴ القانون رقم 10-03 الممضي في 15 أوت 2010، الذي يحدد شروط استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الخاصة للدولة، ج ر عدد 46 مؤرخة في 18 أوت 2010، ص 04.

التموي".، وكذا المادة 117: " تسهر البلدية على الحفاظ على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي." والمادة 122 في المطة السابعة منها: " - اتخاذ كل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها." وأخيرا المادة 175 في فترتها الثانية: " تُشجع البلدية وتُدعم كل نشاط أو مساهمة أو مبادرة فردية أو جماعية تهدف إلى انجاز مشاريع ذات منفعة عامة".

وبالتالي فإنه بزيادة عدد المشاريع الاقتصادية سواء المقامة من طرف البلدية نفسها أو من طرف المستثمرين الخواص، فذلك يؤدي إلى تحقيق قدر من التنمية وتحقيق الزيادة في إنتاج سلع وخدمات يحتاجها الأفراد، وتشغيل عدد من البطالين، كما تمتاز المشاريع الاستثمارية المنجزة من طرف الخواص بقيام هؤلاء بدفع ضرائب لصالح السلطة المحلية، وهذا ما قد يؤدي إلى زيادة الموارد المالية لخزينة البلدية.

المطلب الثاني: الاعتماد على الشراكة مع القطاع الخاص

تتجه الدولة الحديثة إلى نقل بعض مسؤولياتها في تقديم الخدمات العامة للجمهور إلى القطاع الخاص، من خلال عملية تعاون بين الجانبين تسمى بالشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص. ويتجلى مظهر ذلك إما في تقديم مختلف الخدمات، أو من خلال انجاز البنية التحتية لتحقيق التنمية، بحيث تسمح هذه العملية بأداء القطاع الخاص لبعض الوظائف التي كانت في السابق حكرا على القطاع العام.

إن الدول منذ بداية القرن الواحد والعشرين، تتجه أكثر إلى تبني هذا النمط من الشراكة، بهدف منح دور أكبر للقطاع الخاص في المشاركة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وما دام أن الدولة كشخص عام يمكنها القيام بذلك، فهذا لا يشكل أي مانع من قيام المؤسسات والأجهزة التابعة لها بذلك أيضا، ومنها البلدية. وذلك من أجل تقديم بعض الخدمات المحلية والمساهمة في إقامة مشاريع استثمارية تعود بالنفع على المواطنين والأفراد المحليين. وفي هذه الحالة، لا بد من البلديات أن تقوم بتحديد الخدمات التي يمكن أن تسند لها للقطاع الخاص لانجازها، كما يمكن للبلديات في هذا السياق أن تقوم بتمويل وإنشاء مشاريع مشتركة مع القطاع الخاص، بما يمكنها من المساهمة في تخفيض معدلات البطالة، وضمان تحقيق إيرادات مالية إضافية²⁵.

سنسعى في هذه الجزئية الأخيرة إلى توضيح كيفية لعب الشراكة مع القطاع الخاص دور هام في تحقيق موارد مالية هامة لصالح خزينة البلدية، وعليه سنقوم بتبيين أهم مظاهر شراكة البلدية مع القطاع

²⁵ محمد محمود الطعمانة - سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية - أعمال مؤتمرات -، القاهرة - مصر، 2005، ص 427.

الخاص. لكن قبل ذلك علينا التطرق أولا إلى مفهوم الشراكة مع القطاع الخاص، وأهمية لجوء البلدية إلى أسلوب الشراكة مع القطاع الخاص لتجاوز مشكل القصور في ميزانيتها.

الفرع الأول: مفهوم الشراكة مع القطاع الخاص

شراكة الدولة والمؤسسات التابعة لها مع القطاع الخاص، تندرج ضمن مصطلح الشراكة بين القطاعين العام والخاص. والدولة باعتبارها طرفا في هذه الشراكة فهي تمثل القطاع العام بجميع كياناته، أما القطاع الخاص فيتمثل في كل الأشخاص المعنوية الخاصة التي تسعى إلى تحقيق الأرباح.

ومصطلح الشراكة بين القطاعين العام والخاص هو في الأصل مصطلح اقتصادي، لكن هذا لم يمنع الفقه القانوني من دراسة هذا النوع من الشراكة، وذلك باعتباره يترتب بعض التصرفات القانونية التي تدخل في إطار هذه العملية. ومن هذا المنطلق فقد تم تقديم بعض المفاهيم الاقتصادية والقانونية لهذا المصطلح، وسنتطرق إلى بعضها كما يلي:

أولا: المفاهيم الاقتصادية لمصطلح الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تعرف الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أنها مهمة شاملة وكلية تتضمن التمويل والبناء والاستغلال وكذا إدارة المرفق العام، فهي إذن تعني التعاون لانجاز مشاريع مشتركة بين الدولة أو المؤسسة العمومية أو الجماعات المحلية من جهة والمقاولات الخاصة من جهة أخرى، و هذه الشراكة تعهد بموجبها الحكومة إلى القطاع الخاص لتمويل وإنشاء وتجهيز مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة وإتاحة خدماتها، أو تمويل و تطوير هذه المرافق مع الالتزام بصيانة ما يتم إنشاؤه أو تطويره، وتقديم الخدمات والتسهيلات اللازمة لكي يصبح المشروع صالحا للاستخدام في الإنتاج وتقديم الخدمة بانتظام طول فترة التعاقد²⁶.

كما تعرف على أنها عملية تهدف إلى تشجيع النمو الاقتصادي من خلال مشاركة القطاع الخاص للحكومة في تقديم خدمات البنية الأساسية نمطا جديدا ومنهجيا مستحدثا في أدبيات الاستثمار والمالية

²⁶ أحمد سيد أحمد محمود، التحكيم في عقود الشراكة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 2013، ص11.

العام²⁷. وهي تعتبر آلية تهدف إلى تمويل القطاع الخاص لمشاريع البنية الأساسية من خلالها تعهد الدولة إلى كيان قانوني خاص بموجب اتفاق يبرم بينهما يسمى باتفاق الشراكة²⁸.

كما يرى البعض أن تعريف عقد المشاركة ما بين القطاعين العام و الخاص ينطلق من مفهوم التعاون المتبادل القائم أساسا على الاتفاق من انصراف إدارة كل من القطاع العام ممثلا في الحكومة والقطاع الخاص ممثلا بالجهات والمؤسسات الفردية الخاصة الاستثمارية، على التعاون والتفاعل لتوظيف إمكانياتها البشرية والمالية والإدارية والتنظيمية والتكنولوجية والمعرفية على أساس من المشاركة والالتزام بالأهداف وحرية الاختيار والمسؤولية المشتركة والمسائلة من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تهم العدد الأكبر من أفراد المجتمع، ولها تأثير بعيد المدى على تطلعاتها حتى يتمكن المجتمع من مواجهة التطورات المعاصرة بطريقة فاعلة وتحقيق وضع تنافسي أفضل²⁹.

ثانيا: المفاهيم القانونية للشراكة بين القطاعين العام والخاص

عُرفت الشراكة بن القطاعين العام والخاص على أنها آلية تهدف إلى تمويل مشروعات البنية الأساسية، حيث تعهد الدولة إلى كيان قانوني خاص يسمى بشركة المشروع بموجب اتفاق يبرم بينهما يسمى باتفاق الشراكة، فتلتزم شركة المشروع بمقتضاه بالمشاركة في توفير مرافق البنية الأساسية ذات الطابع الاقتصادي حسب ما يرد في هذا الاتفاق من أحكام و نصوص تنظم الملكية والأموال والأرباح وغيرها مما يتصل بتسيير المشروع من تدابير وإجراءات³⁰.

كما أنها تعني الجمع بين تلبية حاجة الجمهور الذي يعد هدف القطاع العام وكفاءة القطاع الخاص وموارده لخلق فرص السوق التي يتم من خلالها تلبية حاجة الجمهور والربحية في ذات الوقت، وقد عرف عقد الشراكة على أنه اتفاق يسمى باتفاق المشروع تعهد بموجبه الدولة أو المؤسسة العمومية إلى شخص لمدة محددة تتناسب مع حجم الاستثمارات المرتقب انجازها، كما أنها مهمة شاملة وكلية تتضمن التمويل والبناء والاستغلال وكذا إدارة المرفق العام، فهي إذن تعني التعاون لانجاز مشاريع مشتركة بين الدولة أو المؤسسة العمومية أو الجماعات المحلية من جهة و المقاولات الخاصة من جهة أخرى، و هذه الشراكة

²⁷ عمر سليمان، الإطار القانوني لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP)، ندوة الإطار القانوني لعقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص والتحكيم في منازعاتها، شرم الشيخ، مصر، ديسمبر 2011، ص 3.

²⁸ Xavier BEZANÇON, Laurent DERUY, Roger FISZELSON, Marc FORNACCIARI, « les nouveaux contrats de partenariat public privé, analyses juridiques, problèmes financiers et comptables, conseils pratiques », le Moniteur éd, paris, 2005, p 21.

²⁹ محمد عبد الخالق محمد الزغبى، عقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص بين النظرية و التطبيق والتحكيم في منازعاتها، ندوة الإطار القانوني لعقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص (PPP) و التحكيم في منازعاتها، شرم الشيخ، مصر، ديسمبر 2011، ص 213.

³⁰ عمر سليمان، الإطار القانوني لعقود الشراكة بين القطاع العام و الخاص (PPP)، ندوة الإطار القانوني لعقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص (PPP) و التحكيم في منازعاتها، شرم الشيخ، مصر، ديسمبر 2011، ص 3.

تنظم بواسطة عقد بموجبه تعهد الحكومة إلى شركة المشروع لتمويل وإنشاء وتجهيز مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة، وإتاحة خدماتها أو تمويل وتطوير هذه المرافق مع الالتزام بصيانة ما يتم إنشاؤه أو تطويره و تقديم الخدمات والتسهيلات اللازمة لكي يصبح المشروع صالحا للاستخدام في الإنتاج وتقديم الخدمة بانتظام طول فترة التعاقد³¹.

الفرع الثاني: أهمية لجوء البلدية إلى أسلوب الشراكة مع القطاع الخاص لتجاوز مشكل القصور في ميزانيتها

إن الشراكة بين البلدية مع القطاع الخاص تشجع كل إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية وإنعاش الاقتصاد المحلي³²، ويتجلى ذلك من خلال سهر المجلس الشعبي البلدي على بعث نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي وكذا تشجيع الاستثمار وترقيته³³. كما تساهم البلدية في هذا الشأن بتخصيص وعائها العقاري بالشكل المناسب للاستثمار الاقتصادي شرط تقديم التسهيلات الكافية للمستثمرين عن طريق منح هذه الأراضي للخواص دون شروط أو إجراءات تعجيزية التي من شأنها أن تجعل من هذه العملية أمر مرهق، لكن في نفس الوقت تسعى للحفاظ على الأملاك العقارية ووعائها العقاري³⁴.

والشراكة مع القطاع الخاص تمكن الدولة وكذا الجماعات المحلية من تحقيق ذلك من خلال المساهمة في انجاز وتطوير البنية التحتية المحفزة للاستثمار وإقامة المشاريع الاستثمارية على إقليم البلدية عن طريق إبرام اتفاقيات أو عقود مع متعاملي القطاع الخاص، بهدف انجاز مشاريع استثمارية توفر قدر من التنمية ومناصب الشغل لشباب البلدية، فعلى الدولة أن تسهل لمسؤولي الهيئات المحلية في البلدية للقيام بذلك على أحسن وجه، وهذه الصيغة من مشاركة الحكومة للقطاع الخاص تمكن من إنشاء وانجاز المشاريع التنموية ومشاريع البنية التحتية وكذا انجاز مرافق عمومية تساهم في إشباع الحاجات العامة للمجتمع المحلي للبلدية، وهذا حتى تكون هناك فرصة لإشراك القطاع الخاص في التسيير وتحقيق التنمية.

³¹ أحمد سيد أحمد محمود، المرجع السابق، ص11.

³² محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2007، ص 82.

³³ هذه الأحكام جاءت بها المواد 110 و 111 و 112 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³⁴ المادة 177 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

• وتكمن أهمية مشاركة القطاع الخاص للبلدية فيما يلي:

- تمكين البلديات من استغلال مواردها المحلية بشكل جيد وفعال بغية تحقيق مصادر مالية جديدة بعيدة عن التمويل الذي تقدمه السلطات المركزية المتمثل في الإعانات، وجعل البلديات تتجه نحو خلق موارد ومصادر مالية متعددة ومتنوعة من خلال الاعتماد على الاستثمار المحلي بشكل كبير، وتمكين القطاع الخاص من إقامة المشاريع الاستثمارية التي تعود بالفائدة على البلدية من خلال فرض بعض الضرائب على المشاريع المنجزة من طرف القطاع الخاص، أو من خلال قيام القطاع الخاص بتقديم خدمات للجمهور المنتفعين، حيث يعود المقابل المالي لهذه الخدمات لصالح البلدية، أي أن القطاع الخاص يقدم هذه الخدمات لصالح البلدية، وهذا ما يؤدي إلى زيادة مواردها المالية، وهذا ما نراه في أسلوب الامتياز.

- إقامة شراكات متينة مع القطاع الخاص، من خلال تسهيل سلطات البلدية من شروطها وإجراءاتها لإقامة شراكات متعددة ومتنوعة مع الخواص ومنحهم الامتيازات والتسهيلات فيما يخص الإجراءات القانونية. وتشجيع السلطات المركزية للسلطات المحلية في البلدية بإبرام العقود والاتفاقيات مع الخواص سواء الوطنيين أو الأجانب والقيام بذلك في إطار القوانين والأنظمة المعمول بها، حتى يكون هناك نوع من المنافسة بين البلديات في هذا المجال التي ينتج عنها في الأخير ازدهار الاقتصاد المحلي والوطني.

- إن قيام البلديات بشراكات مع القطاع الخاص، يُمكن من التقليل من الإنفاق المحلي، وهنا ممكن يتساءل البعض كيف يكون ذلك ؟

في إطار الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص، هناك بعض الصيغ التعاقدية تدخل ضمن هذا النمط تحقق هذه العملية، أي التقليل من الإنفاق العمومي، ونذكر من بين هذه الصيغ عقود البوت، حيث يقوم القطاع الخاص بإنشاء أحد المشاريع، وتمويلها بنفسه ولا يعتمد على التمويل الذي تمنحه له الدولة، وهذا ما يؤدي إلى التقليل من الإنفاق الحكومي، عكس أسلوب الصفقات العمومية الذي يزيد من ذلك. ولكن في إطار عقود البوت التي تعتبر أحد أنماط الشراكة مع القطاع الخاص، فتعتبر هذه العقود أحد الحلول التي تؤدي إلى خفض الإنفاق العمومي للدولة. وما يمكن للدولة أن تقوم به، فإن المؤسسات التابعة لها ومنها البلدية يجب أن تمنح لها الصلاحية للقيام بذلك، حيث يؤدي ذلك بالبلدية إلى التقليل من نفقاتها واستعمال هذه الموارد المالية في مجالات أخرى أكثر أهمية، وهذا ما يساعدها على الترشيد من إنفاقها العام، والاعتماد على القطاع الخاص للقيام بانجاز المشاريع الاقتصادية التي تشكل مصدر مالي مهم

لخزينة البلدية. بحيث أن البلدية تكون عاجزة في بعض الأحيان عن إنشاء هذه المشاريع نظرا لمحدودية ميزانيتها.

- كما تساهم الشراكة مع القطاع الخاص في القضاء على مشكل البطالة في البلدية وخلق فرص العمل، ويكون ذلك من خلال انجاز مشاريع ومرافق تنموية تساعد على توظيف عدد معين من شباب البلدية البطالين.

الخاتمة:

على ضوء الدراسة التي عالجناها، يتبين لنا أن البلدية باعتبارها قاعدة الهرم في التنظيم الإداري الجزائري، وأساس تحقيق التنمية وتطوير الاقتصاد الوطني، نجدها تعاني من مشكل انعدام الاستقلالية، وذلك نتيجة للرقابة الوصائية المشددة الممارسة عليها من طرف السلطة المركزية، الأمر الذي يمنعها من تحقيق استقلالية في الجانب المالي أيضا، خاصة في الظرف الحالي الذي تعاني منه الدولة الجزائرية من أزمة مالية واقتصادية، مما استدعى الحكومة إلى دفع البلديات بضرورة البحث عن بدائل تمويلية ذاتية وعدم الاعتماد بشكل كلي على التمويل المركزي.

على هذا الأساس استوجب منا اقتراح بعض الحلول التي من شأنها أن تمكّن البلدية من الخروج من العجز في ميزانيتها وتحقيق تمويل ذاتي، لكن ليس بالاعتماد على التمويل التقليدي المتمثل في الجباية المحلية، وإنما يتوافق والتوجه الاقتصادي الحديث، وهو إعطاء الصلاحية الكاملة لها في فتح باب الاستثمار المحلي على مستوى إقليمها، وكذا إقامة شراكات متعددة مع القطاع الخاص لإنشاء مشاريع اقتصادية وكذا تنمية، كما تطرقنا إليه سابقا.

أدى بنا دراسة هذا الموضوع بالتوصل إلى النتائج التالية:

- اعتماد البلديات الجزائرية في إعداد ميزانيتها المحلية على التمويل المركزي بشكل كبير، أدى إلى عدم استقلاليته من الناحية الإدارية وكذا المالية، وجعلها رهينة توجيهات السلطة الوصية.

- عدم نجاعة طريقة التسيير الحالية لمعظم بلديات الوطن، وذلك بسبب إما لعدم كفاءة المترشحين للمجالس البلدية، حيث نجد بعض البلديات الغنية تعاني من نفس مشاكل البلديات الفقيرة من عجز في التمويل ونقص في التنمية وعدم إمكانية تسوية مشاكل الأفراد المحليين، وهذا رغم توفر الموارد المالية، إلا أنه راجع إلى مشاكل في التسيير. أو راجع إلى الهيمنة المطلقة للجهات الوصية على مهام البلديات.

- نسبية أو انعدام استقلالية المجالس المحلية المنتخبة وكذا الرقابة الوصائية المشددة على عمل البلديات، تعتبران حاجز كبير أمام اقتراح حلول لخروج البلدية من أزمتها المتمثلة في العجز في ميزانيتها واقتراح بدائل تمويل غير تلك التقليدية.

- المشاكل السياسية القائمة بين المنتخبين المحليين، تسببت في تعطيل في سير عمل المجالس المحلية والبحث عن طرق جديدة في التسيير والتمويل والإبداع في إيجاد الحلول لمختلف المشاكل المحلية.

• على هذا الأساس ولتطوير وإنجاح هذه التجربة، ارتأينا أن نقترح بعض التوصيات، التي من شأنها أن تعتبر كحلول للخروج من هذا المشكل، وهي كالآتي:

- التقليل من الصلاحيات الواسعة التي يمتلكها الوالي على البلدية والحد من نسبة تدخله، وبالمقابلة إعطاء صلاحيات أوسع لرؤساء هذه المجالس في مختلف المجالات منها المجال المالي والاقتصادي.

- فرض شروط تتناسب والمؤهلات التي يتطلبها تسيير المجالس الشعبية البلدية، تتمثل هذه الشروط في التمتع بخبرة وكفاءة ومستوى علمي يمكن المترشح للمجالس الشعبية البلدية من النجاح في مهامه. مع ضرورة إعطاء الأولوية للذين يتمتعون بكفاءات عالية من الناحية العلمية والعملية، لأن تحقيق تمويل ذاتي يتطلب كفاءة ومؤهلات علمية في التسيير.

- ضرورة البحث عن نظام تمويلي جديد قائم على تمويل ذاتي محلي، الذي لا يعتمد في أساسه على الجباية المحلية، ولا على التمويل المركزي، ويساهم في زيادة القدرة على تعبئة الموارد المالية للبلدية.

- إعطاء الصلاحية للبلدية في فرض الضرائب، كاستثناء عن القاعدة المتمثلة في أنه لا ضرائب إلا بنص قانوني.

- تشجيع الجماعات المحلية للانتقال إلى ثقافة السوق والاستثمار.

- تشجيع الاستثمار المحلي، والسماح لرؤساء المجلس البلدية من إبرام عقود استثمار تساهم في تمويل خزينة البلدية، وكذا تشجيع البلدية على الاستثمار وفق قدراتها وإمكانياتها المالية من خلال انجاز مشاريع استثمارية اقتصادية تعود بمداخل إضافية إلى خزينة البلدية، من خلال تحصيل رسوم الانتفاع بالخدمات التي تقدمها هذه المرافق المنجزة، أو إنشاء مؤسسات عمومية ذات طابع اقتصادي تابعة للبلدية.

- إبرام عقود امتياز مع الخواص، مقابل فرض ضرائب معينة على نشاطات هؤلاء الخواص.
- إقامة شراكات مع الخواص، من خلال إبرام عقود شراكة خاصة بانجاز بعض المشاريع الاقتصادية والتنموية لمدة معينة. كانجاز مشاريع رياضية كملاعب كرة القدم أو مشاريع ترفيهية كحديقة الألعاب وغيرها، من خلال مشاركة البلدية للخواص في انجاز هذه المشاريع، حيث يتولى الخواص انجاز المشروع وبتنفيذ كلي منهم، وهذا ما يؤدي إلى التقليل من الإنفاق والمحافظة على الموارد المالية لاستعمالها في مجالات أكثر أهمية، ثم بعد الانتهاء من انجازه يقوم بتسييره من خلال تقديم الخدمات للمواطنين واسترجاع موارده المالية التي أنفقها في انجاز المشروع بالإضافة إلى الأرباح المشروعة، إلى غاية انتهاء مدة العقد، وبعد ذلك تنتقل ملكية المشروع إلى البلدية التي تقوم هي بتسييره مباشرة بمالها وعمالها من خلال أسلوب المؤسسة، أو من خلال إبرام عقد امتياز مع شخص خاص آخر ليقوم هو بتسييره لحساب البلدية مستعملا أمواله وعماله.
- ضرورة التفكير في التحول من أسلوب اللامركزية الإدارية الذي يعطي صلاحيات ضيقة لصالح المجالس الشعبي البلدية والمحلية عموما، مما يمنعها من البحث والتفكير في استقلالية أكبر للخروج من مشاكلها، وتبني نظام جديد قائم على منح استقلالية أكبر لهذه المجالس المحلية سواء في الجانب الإداري أو المالي، ومن بين هذه الأنظمة "الحكم المحلي".