

إصلاح المالية المحلية وتفعيل الدور الإقتصادي للبلدية The local finance reforme and the promotion of the economic role of the municipality

تاريخ الاستلام : 2021/11/24؛ تاريخ القبول : 2022/04/04

ملخص

تقترح دراسة الحال إجراءات تتعلق بإصلاح مالية الجماعات المحلية وتمويل التنمية المحلية، سواء ما تعلق باليات التحكم في الميزانية (تثمين الموارد المالية المحلية والتحكم في النفقات) أو بتفعيل الدور الإقتصادي للبلدية من خلال انخراط "الإقليم" في ديناميكية استثمارية حقيقية تهدف إلى ترقية الطاقات المحلية ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من أجل خلق الثروة. ركزت الدراسة أيضا على ضرورة الاعتماد على الشراكة بين القطاعين العام والخاص باعتباره نموذجا فعالا لتمويل التنمية المحلية.

الكلمات المفتاحية: جماعات محلية، مالية محلية، تنمية محلية، شراكة عام-خاص.

1* د. نضيرة دوبابي

2د. بوطالب براهيم

1 جامعة الجزائر 3

2 المدرسة الوطنية للإدارة

Abstract

The present study proposes recommendations related to the local authorities' finance reforme and the local funding, through the budget mastery mechanisms (enhancing of local financial resources and expenditure control) and also the promotion of the municipality's economic role through the involvement of the "territory" in a real dynamic of investment aimed at enhancing local potential and supporting SMEs in the wealth increasing.

The study emphasizes also on the need to adopt public- private partnership as an effective model for financing local development.

Keywords: Local authorities, local finances, local development, public-private partnership.

Résumé

La présente étude propose des recommandations se rapportant à la réforme des finances des collectivités locales et le financement du développement local et ce, à travers les mécanismes de contrôle budgétaire (valorisation des ressources financières locales et la maîtrise des dépenses) ainsi que la promotion du rôle économique que doit jouer la commune par l'implication du "territoire" dans une véritable dynamique d'investissement visant à valoriser les potentialités locales et accompagner les PME dans la création de la richesse.

L'étude a également mis l'accent sur la nécessité d'adopter le partenariat public- privé en tant que modèle efficace de financement du développement local.

Mots clés: Collectivités locales, finances locales, développement local, partenariat public- privé.

* Corresponding author, e-mail: nadiradoubabi@gmail.com

تمثل التنمية المحلية ركيزة أساسية لتحقيق التنمية الشاملة، إذ تهدف إلى تحسين ظروف الساكنة وإدماجها في منظومة التنمية الشاملة، ويمكن الحديث عن الانتقال بالتنمية من الطابع الوطني إلى الطابع المحلي في سياق الاهتمام بالتنمية المحلية التي ترجع جذورها إلى تبوأ "الإقليم" مكانته في العلوم الاجتماعية المعاصرة؛ وإذا كانت جهود السلطات العمومية (المركز) تمثل عاملا مهما لتحقيق التنمية المحلية، فإن الجهود الذاتية للمجتمعات المحلية لا تقل أهمية في هذا المجال، لما تحمله من مساهمة للمواطنين في رسم وتنفيذ مشاريع التنمية المحلية(1).

ومن أجل تحقيق تلك الأهداف تبنت الجزائر استراتيجيات وخطط تنموية على المستوى المحلي، غير أن النتائج المحققة لم ترق إلى مستوى تطلعات الساكنة ولم تغير من الواقع التنموي المتأزم الذي تعاني منه الجماعات المحلية، ويفسر الأمر أساسا بضعف الموارد وقصور النظرة الإستراتيجية التي لم تسمح للجماعات المحلية والبلديات خصوصا من الاضطلاع بوظائفها وبلوغ أهدافها.

حيث أبرز تشخيص الوضعية المالية للبلديات الجزائرية أنها تعاني من عدة اختلالات تظهر خاصة من خلال عجز ميزانياتها وهو الأمر الذي يعيقها على تحسين أدائها وبلوغ أهدافها التنموية(2).

ولقد أقرت الدراسات حول الموضوع بضرورة تدخل الدولة من أجل إصلاح الجباية المحلية في اتجاه يحقق العدالة في توزيعها وتدخل البلديات عن طريق بذل مجهودات إضافية تهدف إلى تثمين مواردها والتحكم في نفقاتها. إصلاح المالية المحلية يتطلب من البلديات أيضا التسيير العادل والشفاف لمواردها وترشيد استخداماتها وهذا ما يقتضي تكريس قواعد الحكم الراشد على المستوى المحلي.

وعليه، فإن دراسة الحال ستتعرض إلى الإجراءات الواجب تكريسها من أجل إصلاح المالية المحلية (المطلب الأول)، بالإضافة إلى مناقشة مسألة تمويل التنمية المحلية من خلال تفعيل الدور الاقتصادي للبلدية لاسيما عن طريق الاستثمار، ترقية المقاولاتية واعتماد نموذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص من أجل خلق الثروة (المطلب الثاني)؛ حيث تقسم الدراسة إلى المحاور الآتية:

المطلب الأول: إصلاح المالية المحلية

الفرع الأول: ترقية الموارد المالية

الفرع الثاني: التحكم في النفقات

المطلب الثاني: تفعيل الدور الاقتصادي للبلدية

الفرع الأول: الاستثمار وخلق الثروة

الفرع الثاني: الشراكة عام- خاص

المطلب الأول: إصلاح المالية المحلية

تقترح الدراسة مجموعة من التوصيات العملية المتعلقة بإصلاح المالية المحلية، سواء فيما تعلق بترقية الموارد المالية المحلية أو بترشيد النفقات، تفاديا لأي شكل من أشكال العجز الميزاني.

الفرع الأول: ترقية الموارد المالية

فيما يلي تقديم لأهم الإجراءات المقترحة والتي تصب في محور ترقية الموارد المالية للبلديات، تتعلق أساسا بنثمين موارد التسيير، البحث عن موارد ومصادر تمويل أخرى، بالإضافة إلى إصلاح الجباية المحلية بصفة عامة(3).

1- إصلاح الجباية المحلية

يتمثل أساس إصلاح المالية المحلية في إصلاح الجباية المحلية عن طريق اعتماد عدة أدوات أهمها إصدار قانون خاص بالجباية المحلية، يضمن ويكرس الاستقلال الجبائي للجماعات المحلية.

الاستقلال الجبائي يقتضي من الدولة إشراك الجماعات المحلية في كل ما يتعلق بالجباية المحلية بما في ذلك تحديد أوعية الضرائب، ضبط معدلاتها والمشاركة في تحصيلها، كما يمكن للدولة أن تتخلى عن جانب من سلطاتها الجبائية عن طريق منح بعض الصلاحيات للمجالس الشعبية البلدية لتحديد معدلات الضرائب العائدة لها مثل الرسم على النشاط المهني، الرسم العقاري، رسم السكن، الرسم الصحي على اللحوم.. وغيرها، في إطار هامش تقره الدولة بتحديد عتبات دنيا وأخرى قصوى لمعدلات الضرائب.

القانون المتعلق بالجباية المحلية لا يجب أن يكون مجرد مدونة تجمع فيها الأحكام القانونية والتنظيمية سارية المفعول في شكل تقنين، بل تطلعات الجماعات المحلية والمتابعين للشأن المحلي من باحثين خاصة تتعدى ذلك، بل وبكثير، حيث وجب أن يعطي القانون الجديد سلطات جبائية للبلديات (مثلما منحها قانون البلدية مهام ثقيلة)، سلطات في مجال التحصيل الجبائي وبصفة عامة استقلالية جبائية في مستوى الأعباء المنوطة بها والتطلعات التنموية المنشودة.

الهدف من هذا التقنين هو أن تكون للجماعات المحلية (الولايات والبلديات) نظام جباية مخصص ومنفصل عن النظام الجبائي للدولة، أي لا تشترك في إيراداته الدولة بأي حصة من الحصص، تخصص إيراداته وتوزع بحصص معينة بين الولاية والبلدية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية(4).

هذا التوجه كان محور أشغال اجتماع الحكومة- ولاية المنعقد يومي 12 و 13 نوفمبر 2016، الذي خلص بالفعل إلى ضرورة إصلاح المالية والجباية المحلية من أجل تنمية محلية مستدامة؛ ولا بد من الإشارة إلى أن هذا المطلب نابع عن توجيهات رئيس الجمهورية السابق خلال اجتماع مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 4 أكتوبر 2016، الذي أمر من خلالها الحكومة الشروع في إصلاح شامل للمالية والجباية المحلية من أجل إعطاء دفعة قوية للتنمية على المستوى المحلي.

نفس هذا المطلب كان في صلب المحادثات التي جمعت وزير الداخلية والجماعات المحلية الأسبق بنظيره الفرنسي خلال زيارة العمل التي قادته إلى فرنسا شهر نوفمبر 2016، حيث تم الاتفاق على تنصيب فوج عمل مكلف بتحضير معالم قانون للمالية والجباية المحلية.

يبدو واضحا الهدف الاستراتيجي للحكومة الجزائرية المتمثل في تحضير قانون خاص بالجباية المحلية تمليه عدة عوامل ظاهرها هو نقص الموارد المحلية وباطنها هو الوضعية المالية التي تعرفها البلاد والتي لم تسمح بمواصلة دعم البلديات على الأقل بالشكل المعروف خلال السنوات السابقة.

نفس هذه التوصيات خرج بها الملتقى الجهوي حول تسيير الجماعات المحلية المنظم بالجزائر العاصمة يومي 23 و 24 مارس 1998، الذي خلص إلى ضرورة مراجعة المنظومة المالية المحلية، خاصة بعد النتائج السلبية التي طبعت الجماعات

المحلية من جراء تطبيق الإصلاحات الجبائية لسنة 1992.

نفس هذا المطلب تضمنه التصريح الذي أدلى به وزير الداخلية والجماعات المحلية الأسبق لجريدة الشروق الصادرة بتاريخ 3 ماي 2009⁽⁵⁾، الذي مفاده أن مصالحه تعمل بالتنسيق مع مصالح وزارة المالية من أجل تحضير مشروع قانون يتعلق بالجباية المحلية يسمح باستحداث موارد مالية جديدة للبلديات، مؤكدا أنه سيضم مجموعة من الاقتراحات سيتضمنها قانون خاص يحدد بشكل واضح الصلاحيات ويوزعها بين المنتخبين المحليين والإدارة، كما يوطر العلاقة بين مصالح الولاية والبلديات التابعة لها.

واضح أن الأمر يتعلق بمطلب استراتيجي وجب على الوزارة المكلفة بالداخلية تجسيده وفق رزنامة مضبوطة، أهداف دقيقة تعتمد على تشخيص سليم لوضعية الجماعات المحلية، غير أن تحقيقه بقي مرادفا مكانه منذ سنوات، كان في الاعتقاد أن الأزمة الاقتصادية التي تمر بها البلاد هي من سيعجل تجسيده فعليا بعيدا عن الخطاب السياسي.

وبالتالي فإن المبادرة التي تتحدث عنها وتتحدث عنها الحكومة هي مبادرة مفيدة ومستعجلة في نفس الوقت، غير أنها قد لا تحقق الفعالية المطلوبة طالما لم تحدد لا معالم أساسية لتكريسها (حديث لا يتجاوز العموميات) ولا آجال لتحقيقها.

إلى حين صدور قانون الجباية المحلية المنتظر، تضمن القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية أحكاما تصب في بوتقة تنظيم المالية المحلية بصفة عامة، ويتعلق الأمر أساسا بما يلي:

- نصت المادة 4-1 منه على أن البلدية يجب أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونا في كل ميدان؛ وبالتالي فإن البلديات، استنادا إلى استقلاليتها المفترضة، مطالبة بالبحث عن موارد أخرى بما فيها الموارد غير الجبائية، غير أن الواقع العملي يقر غير ذلك، لاسيما في ظل عدم وجود ميكانيزمات عملية لتطبيق ذلك.

- كما نصت المادة 4-2 منه على أن يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة؛ وبالتالي فإن القانون يلزم صراحة الدولة على ضمان التناسب بين الموارد المتاحة للبلديات والمهام المنوطة بها وهي المعادلة التي طالما أهملتها الدولة في تسيير الشؤون المحلية.

- في نفس هذا السياق نصت المادة 5 منه على وجوب أن تعوض الدولة كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية ناجم عن إعفاء أو تخفيض جبائي أو إلغاء للضريبة، ويتم التعويض بنتائج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل.

- كما نصت المادة 172 منه على أن البلدية تتلقى إعانات ومخصصات تسيير لاسيما في الحالات التالية:

- عدم كفاية مداخيلها مقارنة بهامها وصلاحياتها؛

- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية؛

- التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة؛

- أهداف المستوى المطلوب فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا؛

- نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية.

لا بد من الإشارة إلى أن تجميع الأحكام المتعلقة بالمالية والجبائية المحلية في تقنين خاص يعتبر أكثر من ضرورة ليس من أجل تحقيق النجاعة في تحصيل الجبائية المحلية فحسب، بل أيضا من أجل خلق تنافسية محلية والعمل على جلب الاستثمارات.

2- تامين موارد التسيير

إذا كانت سلطة الجماعات المحلية مقيدة فيما يتعلق بالموارد الجبائية، فإنها تتمتع بسلطة تقديرية لا يستهان بها في مجال استغلال موارد التسيير (ناتج الأملاك العمومية وناتج الاستغلال)، تسمح لها بتحديد نسبها وطرق تغطيتها؛ وفي ظل ضعف الموارد الجبائية فإن البلديات مطالبة بتامين مواردها الأخرى المتاحة لاسيما ما تعلق بناتج الأملاك العمومية وناتج التسيير.

- ناتج الأملاك العمومية:

إهمال البلديات لهذا المورد المهم يؤثر سلبا على مداخيلها، حيث أنها لا تبذل الجهد المطلوب من أجل إحصاء ممتلكاتها ومراجعة أسعار تأجيرها وطرق تسييرها، إذ من غير المعقول أن تواصل إهمال ممتلكاتها كأن لا تستطيع إحصائها أو تواصل تأجيرها بأسعار بعيدة كل البعد عن أسعار السوق (تأجير شقق بـ 500 دج، 1000 دج حتى بكبريات المدن الجزائرية، بل أكثر من ذلك شقق تتواجد بكبريات بلديات العاصمة مؤجرة بأسعار رمزية لمهنيين يحققون أرقام أعمال خيالية.. وغيرها).

تامين ناتج الأملاك العمومية يستدعي من البلديات القيام بجرد وتقييم حقيقي لممتلكاتها، إذ يتعين على مصالحها، بالتنسيق مع مصالح أملاك الدولة، المحافظة العقارية والمسح العقاري وكذا أمين الخزينة، مسك وتحيين فهرس الممتلكات الذي تسجل فيه ممتلكات البلدية المنتجة وغير المنتجة وكذا كل المعلومات المتعلقة بطبيعة الملك، عنوانه، مساحته، قيمته وطريقة استغلاله، وهذا ما يسمح لها بتحديد وتحيين مختلف العقود (بيع، إيجار، عقود امتياز... الخ)، ويمكن بالتبعية تسوية وضعية الأملاك المستغلة.

البلديات مطالبة، بالإضافة إلى جرد وإحصاء وتحديد أملاكها العقارية والمنقولة⁽⁶⁾، مراجعة أسعارها وإعادة النظر في طرق تسييرها، بالاستثمار في العقارات أو المساحات لغاية استغلالها بمقابل أو تأجيرها، مع العلم بتوفر عدة آليات تسمح للبلديات من استغلال أملاكها أهمها:

- الاستغلال المباشر لخدمات البلدية: من بين الخدمات التي بإمكان البلدية أن تضمنها مباشرة المسالخ والمذابح ومصالح تسيير الجنائز.

- استغلال مبني على استقلالية الميزانية وليس على الشخصية المعنوية: يمكن إجراء ذلك من خلال تقنية الميزانية الخاصة والملحقة بميزانية البلدية، حيث يتم الموافقة عليها من خلال مداولة تتخذ فيها الإيرادات والنفقات في الجانبين 671 للنفقات و721 للإيرادات.

- مؤسسات البلدية: يمكن للبلدية القيام بإنشاء مؤسسات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تقوم بالاستغلال بشرط إظهار الأرباح أو الخسائر في ميزانية البلدية.

- التنازل لفائدة الغير: عقد يتم إعداده وفق دفتر شروط يخضع للمداولة من خلاله يتحمل الطرف الآخر مخاطر تسيير الخدمة بمقابل مثل المسالخ، شبكة مياه الشرب،

تسيير الملاعب.. وغيرها.

- التأجير: يكون ذلك من خلال المزايدة والاتفاق على تسديد إتاوات شهرية لمدة محدودة وفق دفتر شروط كعوائد الأسواق اليومية والأسبوعية.

- الاستغلال: عقد تقوم بموجبه مؤسسة ما بضمان خدمة عمومية وبالمقابل تلتزم البلدية بدفع المستحقات لها عكس التنازل لفائدة الغير أين يلتزم المستفيد بالدفع لصالح المؤسسة المستغلة.

وفيما يلي بعض الإجراءات التي وجب على البلديات احترامها من أجل تثمين أملاكها العمومية:

- التطبيق الصارم لمبدأ المزايدات عند التنازل عن الممتلكات؛

- التعاقد وفق دفاتر شروط محددة مسبقاً عندما يتعلق الأمر بالتنازل لفائدة الغير والتأجير؛

- اعتماد الرخص في شكل اتفاق عند كل استعمال مؤقت للدومين البلدي العمومي؛

- تحيين أسعار الإيجار (يمكن الاستعانة بمصالح الضرائب أو أملاك الدولة)؛

- العودة إلى المزايدة والوكالة القانونية من أجل تحصيل حقوق ورسوم التوقف في الأسواق والمساح ومختلف الأماكن؛

- إرسال اعدارات لكل مؤسسة أو هيئة لم تلتزم بترميم الطرقات بعد قيامها بأشغال أو اعتماد سندات اقتطاع إذا ما قامت البلدية بإعادة الترميم؛

- اعتماد تعريفات عادلة وعلى أساس تكلفة الخدمات المقدمة لصالح الغير مثل النقل المدرسي؛

- استخدام أمثل ورشيد لممتلكات البلدية المنتجة للمداخيل.

- **نتائج الاستغلال:**

تقدم البلديات عدة خدمات مجاناً تثقل كاهلها وتؤدي إلى تزايد نفقاتها، بالرغم من أن القانون المتعلق بالبلدية قد منحها كامل الصلاحية في تحديد مقابل مالي عند تقديمها خدمات للمواطنين، حيث نصت المادة 175 منه على أن البلدية يمكن أن تحدد في إطار تسيير ممتلكاتها وسير مصالحتها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها، غير أن الدراسات المتوفرة أبرزت إهمال البلديات لهذا المورد، وهذا ما يعكس تدني مستوى تسيير البلديات وقصور استراتيجيتها التنموية؛ ويتضح الأمر أكثر من خلال إهمال الناتج المالي كمورد من موارد التسيير وكأن الأمر لا يعنيه أصلاً⁽⁷⁾.

3- البحث عن موارد ومصادر تمويل أخرى

من أهم توصيات اجتماع الحكومة- ولاية المنعقد شهر نوفمبر 2016، حث البلديات على إيجاد حلول أخرى لتمويل ميزانياتها عن طريق استغلال مصادر التمويل التي تتيحها إياها القوانين والتنظيمات سارية المفعول لاسيما قانون البلدية.

وفيما يأتي أهم الميكانيزمات التي تسمح بدعم ميزانية البلدية.

- **التسويق المحلي:**

البحث عن فعالية الخدمات المقدمة للمواطنين يفرض على البلديات التمييز بين

المصالح العمومية التي يمكن أن تتكفل بها بوسائلها الخاصة عن طريق الاستغلال المباشر وتلك التي يمكن أن تعهد بها لمؤسسات عمومية أو خاصة، حيث يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري.

كما يمكن لبعض المصالح العمومية أن تكون محل امتياز أو تفويض التسيير طبقاً للمادتين 155 و156 من قانون البلدية، حيث يمكن للبلدية أن تبرم عقود امتياز (8) أو عقود برامج أو صفقات طلبيات مع المؤسسات المختصة في تسيير المصالح العمومية (التزود بالمياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة، النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، صيانة الطرقات وإشارات المرور، الإنارة العمومية، الأسواق العمومية، الحظائر ومساحات التوقف، المحاشر، النقل الجماعي، المذابح البلدية، الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء، الفضاءات الثقافية التابعة لأملأكها، فضاءات الرياضة والتسلية التابعة لأملأكها والمساحات الخضراء).

بهذه الطريقة تتعزز مداخيل البلدية المخصصة لتمويل قسم التجهيز والاستثمار، لأن الأمر يتعلق بمداخيل معروفة ومحددة مسبقاً، مع تفادي التجاوزات ومختلف أساليب الغش والتهرب من دفعها، كما تسمح للبلدية بالتكفل الفعال بمهامها الحقيقية وتعطيها القدرة على متابعة مشاريعها التنموية المختلفة.

- تفويض المرفق العام:

تضمن المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتعلق بالصفقات العمومية أحكاماً هامة تتعلق بتنظيم تفويضات المرفق العام، ويسمح هذا النمط بتمويل دائم للمرفق العام، كما يمكن للبلدية أن تعهد للمفوض له إنجاز منشآت أو اقتناء التجهيزات الضرورية لتسيير واستغلال المرفق العام، لتصبح عند نهاية عقد التفويض كل الاستثمارات وتجهيزات المرفق العام ملكاً للبلدية.

يتيح هذا النمط من التسيير للبلدية الاستعانة بمصادر خارجية لتغطية تكاليف إنجاز وتسيير المرافق العمومية مع إمكانية توفير عرض شامل (دراسات، إنجاز، تسيير...)، الشيء الذي سيؤدي إلى تخفيف التكاليف التعاقدية وتكاليف صيانة المرفق العام المحلي.

تسمح هذه الآلية أيضاً للبلدية بالتكفل الجدي بمهامها الأساسية ومراقبة نوعية الخدمات التي تقدمها مرافقها العامة المفوضة، إلى جانب تفعيل دورها الإقتصادي بتوسيع مجالات الاستثمار المحلي.

كما سيسمح تفويض المرفق العام أيضاً بتشجيع الاستثمار، إنشاء مؤسسات جديدة، خلق مناصب شغل تساهم كلها في خلق موارد مالية جديدة وتساهم في دفع التنمية المحلية.

غير أن تجسيد هذا النمط من التمويل يستدعي، بالإضافة إلى تكيف قانون البلدية مع المفهوم الجديد لتفويض المرفق العام، ضرورة وضع إطار تنظيمي يحدد شروط وكيفيات تطبيقه.

- تأسيس سوق مالي محلي:

يمكن للبلدية أن تلجأ إلى القرض لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 174 من قانون البلدية، غير أن الدراسات المتوفرة لم تسجل لجوء أي من البلديات لهذا النوع من التمويل.

يمكن تفسير هذه الوضعية، بالإضافة إلى غياب إطار تنظيمي واضح، بتخوف

البلديات من اللجوء إلى القرض نظرا لعدم قدرتها على التسديد المالي للقروض وفوائدها⁽⁹⁾.

وبالتالي وجب اعتماد إطار قانوني يسمح للبلديات، بل ويحفزها على اللجوء إلى هذا النوع من التمويل بشرط استغلاله في تمويل المشاريع المنتجة، وهو الأمر الذي يستدعي تأسيس سوق مالي لتمويل الاستثمارات المحلية، تكون لها علاقة مع صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ولعل النص التنظيمي الذي أحالت إليه المادة 174 من قانون البلدية سيوفر الآليات الكفيلة بتشجيع البلديات على اللجوء إلى القروض.

مع العلم أن المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 الذي يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره نص في الشق المتعلق بالتضامن على "الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية" فقط، وبالتالي يمكن التفكير الجدي في إشراك الصندوق في هذه المنظومة وتكليفه بضمان القرض ودعمه بعد التحقق المسبق طبعا من نجاعة المشاريع.

- مكافحة الغش الجبائي وتحسين أدوات التحصيل:

من أجل دعم ميزانية البلدية، وجب على الإدارة الجبائية العمل على تحسين أدوات التحصيل وتفعيل آليات مكافحة الغش، لاسيما عن طريق:

- وضع الوسائل الكفيلة لمعرفة المداخل والأرباح الخاضعة للضريبة، لاسيما بتعزيز تقنيات الإحصاء، التحقيق والمراقبة؛

- تطوير أساليب وتقنيات حساب الضريبة، تصفيتها وتحصيلها، انطلاقا من التحديد الدقيق للمادة الخاضعة للضريبة؛

- تحسين آليات الرقابة والتدقيق في كل مراحل التحصيل، عن طريق اعتماد المعاينة الحقيقية للأشخاص والمداخل الخاضعة للضريبة، من خلال التنقل ميدانيا للإطلاع عليها واللجوء إلى الخبرة إن استدعى الأمر ذلك، لتقييم الأملاك والمداخل والأرباح الخاضعة للضريبة؛

- التنسيق والتعاون بين مختلف الإدارات، من أجل إحصاء الأشخاص والأموال الخاضعين للضريبة؛

- إشراك المنتخبين المحليين في مجال الضريبة، عن طريق إعلامهم دوريا بالتقديرات، التحقيقات والتحصيلات⁽¹⁰⁾؛

- الاهتمام بتكوين الأعوان المكلفين بتحصيل الضرائب وقمع الغش.

تحسين أدوات التحصيل الجبائي تقتضي إشراك البلديات في عملية التحصيل وتحضيرها مستقبلا للاضطلاع بهذه المهام لوحدها، كما أن الإدارة والمنتخبين المحليين مطالبون بانتهاج سياسة تحسيسية اتجاه المكلفين بدفع الضريبة، عن طريق توعيتهم بالدور التنموي الهام الذي تلعبه الضرائب في خدمة المرفق العام.

الفرع الثاني: التحكم في النفقات

تفادي العجز في ميزانيات البلديات، وإن كان يستدعي البحث عن موارد لتغطية نفقاتها، مثلما تم توضيحه في المبحث السابق، فإنه يتطلب أيضا ترشيد الإنفاق بما يتلاءم مع الوسائل المتاحة والأهداف المسطرة.

1- ترشيد النفقات

يرجع عجز ميزانيات البلديات إلى محدودية مواردها مقارنة بتزايد نفقاتها، وهو ما يجعل العديد من المشاريع تتزاحم فيما بينها للحصول على حصة من موارد الميزانية.

يفترض أن توجه استخدامات هذه الموارد إلى خدمة المرفق العام وتحسين الخدمات العمومية، غير أن الواقع يكشف أحيانا عن بعض التجاوزات في استخدام أموال الجماعات المحلية، إذ كثيرا ما تتطرق الصحافة إلى تبديد المال العام من طرف الإداريين والمنتخبين المحليين، إبرام صفقات مشبوهة ومخالفة للقوانين، تحويل الأموال عن مقاصدها المشروعة، تبذير المال العام.. وغيرها.

وبالتالي وجب التكفل الجدي بشق الإنفاق، فعلى البلديات الالتزام بالعقلانية والصرامة في استخدام مواردها، غير أن الصرامة لا تعني التقتشف كأن يتم توقيف تسجيل المشاريع وتجميد أخرى مثلما عرفته الوضعية العامة للإنفاق بالجزائر منذ سنة 2016 بسبب انهيار أسعار النفط⁽¹¹⁾، بل تهدف إلى الاستعمال العقلاني والمشروع لهذه الموارد قصد تحقيق أكبر قدر ممكن من المشاريع التي تساهم في دفع التنمية بمختلف أبعادها (اقتصادية، إجتماعية).

رئيس المجلس الشعبي البلدي مطالب بالتحلي بروح المسؤولية، الالتزام بالصرامة في تسيير مصالح البلدية والاستخدام الأمثل لمواردها؛ كما يلتزم أيضا بضرورة التقليل من المصاريف غير الضرورية أو بالأحرى غير المنتجة كالمصاريف المتعلقة بالمهرجانات، الاحتفالات والندوات وغيرها، ما لم يكن لها مبرر اقتصادي و/أو اجتماعي.

في هذا المجال، لابد من الإشارة إلى حرص الحكومة على تحقيق الرشاد في الإنفاق العام، وهو مضمون التعليمات رقم 99-39 التي وجهها الوزير الأول إلى طاقمه الحكومي ورؤساء المؤسسات والإدارات العمومية، التي مفادها الحرص على تحقيق الصرامة في تسيير المال العام.

يجب أن يخضع تسيير أموال البلديات أيضا لضوابط في مجال التسيير كأن يتم الاعتماد على ميزانية قائمة على الأهداف وهو الخيار الذي يوفره نظام عقلنة اختيارات الميزانية.

يستدعي هذا النظام تحديدا دقيقا للأهداف، دراسة المشاريع المبرمجة والتحقق من إمكانية تنفيذها، ويتطلب الأمر تقييما للاختيارات ومراجعة للبرامج مع التأكد من مدى انسجامها مع بعضها البعض، وهي منهجية طموحة تعمل على توضيح وإدماج كل النشاطات الوطنية والمحلية في بوتقة واحدة، باعتماد الطرق والتقنيات الحديثة في التسيير التي أثبتت فعاليتها في المؤسسات الخاصة ذات التنظيم المحكم، وتطبيقها على الإدارات والمؤسسات العمومية، بما في ذلك الجماعات المحلية⁽¹²⁾.

نظام عقلنة اختيارات الميزانية يهتم أيضا بضمان تحقيق نتائج في مستوى الإمكانيات المالية المتاحة، كما يهتم بإدخال علاقة بين متطلبات احترام مبدأ السنوية ومقتضيات تحقيق المشاريع التي تتجاوز مدة تنفيذها سنة، بصيغة أخرى فإنه يهدف إلى التخفيض من أعباء تسيير الإدارة وإعطاء فعالية أكبر لاختيارات الميزانية.

2- التخلص من قيود الميزانية وتفعيل الرقابة

يقتضي التحكم في نفقات البلدية أيضا تدخل الدولة من أجل إعادة النظر في الإطار القانوني، الذي يطرح عدة قيود في العمل الميداني⁽¹³⁾، ولا يعطي الحرية التامة لرئيس

المجلس الشعبي البلدي للتصرف في موارد الميزانية.

إذ أن نظام الميزانية والمحاسبة المطبق حاليا قد أثبت محدوديته وأضحى يشكل أداة لمتابعة الترخيص المحاسبي لا أداة للتسيير الميزاني، فهو من النوع الشكلي- البيروقراطي، أي أنه يحترم مقتضيات الميزانية والإعلام التي يتطلبها التشريع لا غير.

يستجيب هذا النظام أيضا لمتطلبات الرقابة والإعلام التي يقتضيتها قانون المحاسبة العمومية (القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية)، ويبقى واضحا أن الأمر يتعلق بنظام تشريع- موجه (Legislature oriented) الذي يعتبر المحاسبة وسيلة لإدارة العمليات الفعلية لخدمة المرتفق والمواطن حيث الأسبقية للشكل على المضمون، خلافا لنظام مواطن- موجه (Public oriented) الذي يعتبر المحاسبة وسيلة لتقديم الوضعية المالية للمجتمع بصورة فعالة⁽¹⁴⁾.

إن التزام البلديات بقواعد الميزانية يجعلها مقيدة في أداؤها وبالتالي لا يمكنها تسيير أموالها بحسب أهدافها المسطرة، إذ تقوم بتسيير إداري للميزانية دون أن تتعدى ذلك.

هذه الوضعية تفسر أيضا بعض النفقات غير الضرورية التي تلتزم بها بعض البلديات، وحتى الفقيرة منها أحيانا، مثل شراء السيارات السياحية، تأثيث المنازل.. وغيرها، نظرا لتوفرها على اعتمادات في الباب المخصص لهذه النفقات، غير أنها لا تستطيع مقابل ذلك شراء أدوات مكتبية مثلا، وهي وسائل جد ضرورية للعمل، نظرا لعدم توفرها على اعتمادات في هذا الباب.

وعليه، فإن المحاسبة العمومية المحلية لا يمكنها أن تستمر في إهمال ضرورة التسيير الحديث والفعال لأموال الجماعات المحلية، إذ يجب البحث عن قواعد جديدة للميزانية والمحاسبة، مع اعتماد نظام مراقبة لاحقة يستجيب كليا للمتطلبات الجديدة التي تفرضها الديمقراطية المحلية؛ فالبلديات المتطورة لم تعد تلك التي تحترم الأحكام القانونية، بل تلك التي تنجح في الاستجابة وتحقيق حاجيات المواطن.

وبالتالي فإن أي نظام بديل، يجب أن يأخذ بعين الاعتبار المتطلبات النوعية للمواطنين، الذين يقومون بدفع الضرائب (ممولين لميزانية البلدية) ويعتبرون مرتفقين في آن واحد⁽¹⁵⁾.

من جهة أخرى، لا بد من الاعتراف بأن نظام الرقابة المطبق حاليا على مالية البلديات يعيقها أكثر مما يحررها، عكس نظام الرقابة اللاحقة الذي يسمح بتحرير البلديات فيما يتعلق بالإنفاق، ويمكنها من تحقيق مشاريعها التنموية بكل سهولة، بالتكلفة المحددة وفي الوقت المناسب.

يمكن في هذا السياق الحديث عن ثلاثة أنماط من الرقابة:

- الرقابة السابقة: هي رقابة تأتي قبل أن يصبح القرار المالي تنفيذيا، ويتعلق الأمر بسلطة المصادقة السابقة على بعض القرارات؛

- الرقابة المرافقة: تتم في نفس الوقت مع اتخاذ القرار، عن طريق إبداء التحفظ عليه، أو اشتراط رأي أو تأشيرة للارتباط بالنفقة، أي أن قرار الأمر بالصرف يمكن أن يتم توقيفه إلى حين توفير الوثيقة أو الإجراء المطلوب؛

- الرقابة اللاحقة: تتم بعد اتخاذ القرار، فهي قائمة على مبدأ الثقة.

وبالتالي فإن إصلاح نظام الميزانية والمحاسبة، يقتضي أيضا إعادة النظر في نظام

الرقابة المفروض على النشاط المادي للبلديات، من خلال تفعيل نظام الرقابة اللاحقة، وهو ما يسمح للبلديات بالتححرر في اختيار وتنفيذ مشاريعها التنموية بكل فعالية.

المطلب الثاني: تفعيل الدور الإقتصادي للبلدية

الفرع الأول: الاستثمار وخلق الثروة

الضائقة المالية التي عرفتها البلاد بسبب انخفاض أسعار البترول أدت إلى خفض حجم الإنفاق العام بصفة عامة وهو ما ترتب عنه تجميد أغلب المشاريع بما فيها تلك المشاريع التنموية وخفض حجم التمويلات الموجهة للجماعات المحلية، وهذا ما حتم على البلديات بذل مجهود أكبر من أجل تحصيل مواردها المتاحة، العمل على استغلالها الأمثل والبحث عن موارد أخرى لتمويل ميزانياتها لاسيما عن طريق جلب الاستثمارات.

هذه الموارد لا يمكن أن تتأتى سوى بديناميكية استثمارية حقيقية تعمل على تشجيع وتفعيل الطاقات المحلية، رغبة في تحقيق الإقلاع الإقتصادي الخالق للثروة.

فالبلديات مطالبة بالانخراط في سياسة تعتمد على التنافس في استقطاب الاستثمارات حسب خصوصياتها المحلية، ترقية المقاولاتية وتشجيع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي تساهم في خلق المداخل، تراكم الموارد المالية للبلديات والتأثير إيجابيا على التنمية المحلية المنشودة.

تجدر الإشارة إلى أن مطلب جلب الاستثمارات المدرة للموارد كان من أهم محاور لقاء الحكومة- ولاية المنعقد يومي 12 و13 نوفمبر 2016، غير أن الاجتماع أغفل جانبا مهما له علاقة بجلب الاستثمارات وهو التكفل بالنشاطات غير الرسمية التي تمارس في محيط البلديات والتي تحرمها من تحصيل حقوقها المشروعة. مكافحة الإقتصاد غير الرسمي أو احتواء البعض من نشاطاته كان محل خطة عمل مشجعة بادرت بها مصالح الوزارة المكلفة بالداخلية سابقا غير أنها سرعان ما تلاشت تفاديا لتحريك الجبهة الاجتماعية في ظل الأزمة الراهنة.

الفرع الثاني: الشراكة عام- خاص

الشراكة بين القطاعين العام والخاص (Partenariat Public Privé) هو نموذج يسمح للقطاعين العمومي والخاص بالعمل سويا من أجل البحث عن حلول تنموية لم يكن لها أن تكون لو لم يجتمع القطاعين العام والخاص من أجل تحقيق مصلحة مشتركة.

عقد الشراكة عام- خاص هو نوع من العقود تبرمها الدولة غالبا بهدف إنجاز مشاريع ضخمة ترتبط بالبنية التحتية، غير أن هذا لا يعني عدم وجود نماذج تتعلق بمشاريع قد تعهد لمؤسسات صغيرة أو متوسطة؛ وهي عقود تبرم بين طرفين أحدهما شخص من الأشخاص العامة يمثل الدولة، والآخر شخص من الأشخاص الخاصة، حيث يعهد الأول إلى الثاني بإنجاز المشروع وتمويل كلي من الشخص الخاص، لمدة زمنية طويلة قد تصل إلى 20 سنة، 30 سنة أو أكثر، بمقابل مالي تقدمه الدولة إلى الشخص الخاص في شكل دوري كل ستة أشهر أو سنة طول مدة العقد، حيث يتولى الشخص الخاص، بعد إنهائه إنجاز المشروع، إدارته وتشغيله بعماله وأمواله وكذا

صيانته فضلا عن تحديثه وتطويره، إلى غاية انتهاء مدة العقد حيث تقوم الدولة باسترجاع المرفق العام المنجز موضوع مشروع عقد الشراكة، لتتولى بنفسها إدارته أو بواسطة شخص خاص عن طريق عقد امتياز⁽¹⁶⁾.

أول ظهور لنظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص كان سنة 1987 ببريطانيا تحت تسمية مبادرة التمويل الخاص (Private Finance Initiative)، وكان ذلك في إطار الرغبة في التقليل من الدور الاستثماري البارز للدولة واعتمادها، وتم تقديم هذا النموذج سياسيا كوسيلة للتكفل بالاستثمارات العمومية دون الزيادة في الدين العمومي⁽¹⁷⁾.

تم اعتماد هذا النموذج بفرنسا سنة 2004 تحت تسمية عقد الشراكة (Contrat de partenariat)، لتتوسع تطبيقاته فيما بعد تدريجيا لتشمل معظم دول العالم.

تم تطبيقه أيضا في القارة الإفريقية، حيث تشير الدراسات إلى تجارب ناجحة بعدة دول كالبنين وكوت ديفوار وبوركينا فاسو وغيرها من الدول، قامت بتمويل عدة مشاريع مسجلة بعنوان الدولة وأخرى بعنوان الجماعات المحلية؛ من بين المشاريع ما تعلق بتمويل المشاريع الجوارية كجمع النفايات المنزلية، تصدير بذور السمسم.. وغيرها من النماذج الناجحة⁽¹⁸⁾، التي يهدف بعضها إلى استخدام نموذج الشراكة عام-خاص ودعم وترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في آن واحد.

بالرغم من الفعالية الكبيرة لهذا النموذج في تمويل التنمية غير أن الجزائر لم تعتمد بعد، غير أنه بمناسبة مناقشة مشروع قانون المالية لسنة 2021 أمام البرلمان، أعلن وزير المالية على أن دائرته الوزارية تعمل على إعداد مشروع قانون ينظم الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأحد أدوات تمويل مشاريع البنى التحتية، كما أوضح أن الحكومة ستلجأ بغرض التخفيف من الضغوط على ميزانية الدولة والمالية العمومية إلى آلية الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأحد الإجراءات التي تهدف إلى تمويل الاستثمارات الممولة حاليا من ميزانية الدولة عن طريق موارد السوق.

وستسمح، حسب وزير المالية، آلية الشراكة بين القطاعين العام والخاص بإنجاز وتسيير المرافق العمومية من خلال تمويلات القطاع الخاص مقابل عائدات الاستغلال وهو ما يتطلب إعداد قانون يوضح كيفية ذلك.

لابد من الإشارة إلى أن وزير المالية لم يشير في تصريحه إلى إمكانية تمويل المالية المحلية (مالية الجماعات المحلية) عن طريق الشراكة بين القطاعين العام والخاص من عدمه، بالرغم من أن النماذج المقارنة تشير إلى أن الجماعات المحلية، مثلها مثل الدولة ولو بدرجة أقل، يمكن أن تلجأ إلى هذا النمط من التمويل.

تقييم تطبيقات هذا النموذج بفرنسا مثلا، بعد مرور عشر سنوات دخوله حيز التطبيق، أي من جوان 2004 إلى أوت 2014، سمح بتسجيل 149 عقد شراكة لفائدة الجماعات المحلية بقيمة استثمارية قدرها 4,07 مليار دولار، بينما قدرت قيمة عقود الشراكة المسجلة بعنوان الدولة بـ 10,7 مليار دولار.

وبالتالي فإن دراسة الحال تقترح، خصوصا في ظل نقص الموارد وصعوبة التمويل العمومي، الاعتماد السريع لنظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وإمكانية تطبيقه لتمويل ميزانية الدولة وميزانية الجماعات المحلية على حد سواء.

خاتمة

بينت الدراسات أن معظم البلديات الجزائرية تعاني من دوامة عجز ميزانيتها وأضحت غير قادرة على التخمين في تحسين طرق تسييرها وترشيد أدائها وهذا ما أدى إلى تواصل عجز ميزانياتها السنة تلوى الأخرى ولم يسمح لها، بالتعبئة، من تحقيق أهداف التنمية المحلية المنشودة.

وبالتالي وجب تضافر جهود كل من الدولة والجماعات المحلية لإيجاد الحلول المناسبة لإصلاح المالية المحلية وتجسيدها.

فالدولة مطالبة بتعزيز أكثر للامركزية والعمل على إصلاح الجباية المحلية باعتماد نظام جبائي عادل في توزيع الموارد بين الدولة والجماعات المحلية، فمن الضرورة بمكان أن يتم الإفراج عن قانون الجباية المحلية الذي سيحرر البلديات ويعطيها فرص أكثر لثمين مواردها وطاقاتها المحلية.

يتطلب إصلاح المالية المحلية أيضا من البلديات جدية أكبر من أجل ترقية مواردها الذاتية، لاسيما عن طريق تثمين موارد التسيير وترشيد أوجه الإنفاق، بالإضافة إلى ترقية الاستثمار المحلي ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من أجل خلق الثروة.

بات أيضا من الضروري الإسراع في اعتماد الشراكة بين القطاعين العام والخاص كنموذج فعال لتمويل التنمية وضمان تطبيقه على مالية الدولة ومالية الجماعات المحلية على حد سواء.

يتطلب الأمر أيضا اعتماد التخطيط الاستراتيجي، تحسين أدوات التسيير وكذا إرساء قواعد الحكم الراشد على المستوى المحلي، لاسيما من خلال ضمان مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية واعتماد تكنولوجيات الإعلام والاتصال في تسيير خدمات البلدية (البلدية الإلكترونية) أملا في تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

مراجع

- [1]. هوشات رؤوف (2017). حوكمة التنمية المحلية في الجزائر، رسالة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة باتنة1، غير منشورة، ص38.
- [2]. نضيرة دويابي (2017). إشكالية عجز ميزانية البلدية، رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، غير منشورة، ص94 وما بعدها.
- [3]. نضيرة دويابي: إشكالية عجز ميزانية البلدية، رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2017، غير منشورة، ص161 وما بعدها.
- [4]. مرجع سابق، ص312-313.
- [5]. تصريح وزير الداخلية والجماعات المحلية لجريدة الشروق، نقلته جريدة الحدث في عددها رقم 2600 بتاريخ 3 ماي 2009، ص5.
- [6]. مسك دفتر الجرد (الملحق رقم 32) الذي تسجل فيه الممتلكات ذات الطابع المنقول (مركبات، عتاد أشغال عمومية، عتاد متعدد..) وسجل مكونات الأملاك (الملحق رقم 29) الذي تسجل فيه الأملاك العقارية (سكنات، أماكن مخصصة للاستعمال التجاري، مسالخ، حضانر سيارات، أكشاك..).
- [7]. Bachir YELLES CHAOUCHE (1990). Le budget de l'Etat et des collectivités locales, OPU, Alger, p.27.

- [8]. Abdelkader KHELIL (1998). La commune face au défi du management et de l'ingénierie territoriale, Edition Casbah, Alger, pp.96-97.
- [9]. مصطفى كراجي. أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، الجزء 34، رقم 2، ص352.
- [10]. Hachemi GRABA (2000). les ressources fiscales des collectivités locales, ENAG, Alger, p.53.
- [11]. تراجع صادرات المحروقات في 2015 بنسبة 40,76٪، وانخفاض مداخل النفط بما قيمته 24,5 مليار دولار، بعد أن تقلصت في 2014 من 60,30 مليار دولار إلى 35,72 مليار دولار.
- [12]. مقدم سعيد (1995). عقلنة اختيارات الميزانية، مجلة إدارة، المجلد 5، العدد 1، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، ص65 وما بعدها.
- [13]. Joël BOURDIN (1995). Les finances communales, Economica, Paris, 2^{ème} édition, p.329.
- [14]. شريف رحمانى (2003). أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبية للنشر، الجزائر، ص162.
- [15]. مرجع سابق، ص163.
- [16]. أحمد حرير (2018). النظام القانوني لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص ودوره في تمويل الاستثمار في مجال البنى التحتية، مجلة القانون، المركز الجامعي غليزان، العدد 01، ص77 وما بعدها.
- [17]. Sébastien BOURDIN (2017). Les partenariats public- privé dans le développement territorial : un modèle anglais à importer ?, Revue Etudes Normandes, n°3.
- [18]. Jean- pierre SALAMBERE (2019). Le recours au partenariat public privé (PPP) par une collectivité locale : Le cas de la gare routière de Koudougou au Burkina Faso, International Development Policy, Revue internationale de politique de développement