

## التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحلية

الدكتورة وهيبة بن ناصر

أستاذة محاضرة بكلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة البليدة 2 لوئيسي علي

### ملخص

إن التمويل المحلي يعبر عن مدى استقلالية الإدارة المحلية في اتخاذ القرارات بعيدا عن تأثير الإدارة المركزية ، لتحقيق الاختصاصات الموكلة لها والإنفاق على المشاريع التي تهتم مواطنيها بما لها من موارد مالية مستقلة. ويتطلب تنمية هذه الموارد أن تملكها هذه الجماعات المحلية.

أما التنمية المحلية فهي العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية و الجهود الحكومية للارتقاء بمستويات المجتمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا.

و لتحقيق التنمية المحلية تحتاج الجماعات المحلية لتمويل محلي ذاتي بقدر كاف لتحقيقها وإنجاحها ، فالعلاقة بينهما طردية يتأثر مدى تطور التنمية المحلية بمدى اعتماد الإدارة المحلية على مواردها المالية الذاتية، فكلما زادت هذه الأخيرة زاد نشاط الإدارة و اهتمامها بالمشاريع التنموية والعكس صحيح، حيث تخضع إلى هيمنة الدولة و تدخلها بتوجيه الإعانات إلى نفقات معينة دون الأخرى، خاصة وأن الجماعات المحلية تستفيد من نسبة ضئيلة من الضرائب التي تمثل مصدرا هاما من مصادر التمويل المحلي مقارنة بالإدارة المركزية، سلطات واسعة في الحصول على إيرادات خاصة بها ، و أن تكون لها ميزانية خاصة بها يتم فيها

تحديد النفقات العامة و دعم اللامركزية المالية من خلال فرضها ضرائب و رسوم في إطار ضوابط مركزية ، بالإضافة إلى تحويل طبيعة إعانات الإدارة المركزية من تخصيصية إلى إجمالية ، و أن يتم تقديمها في الوقت المناسب لتحقيق الهدف منها و هو التنمية المحلية .

### Résumé

Le financement local reflète l'indépendance de l'administration locale loin de l'influence de l'administration centrale, l'aide à réaliser ces attributions et d'assurer les dépenses des projets d'intérêt pour les citoyens avec des ressources financières indépendantes. le développement local est le processus par lequel les autorités locales peuvent parvenir à une coopération efficace entre les efforts déployés par le peuple et les efforts du gouvernement pour améliorer les niveaux économique et social et culturelle et communautaire.

Pour atteindre le développement local, les collectivités locales ont besoin d'un auto financement suffisant. En effet la relation entre le développement local et l'auto financement est interdépendante. le développement local est influencé par l'évolution de l'auto financement qui aide les collectivités locales à gérer indépendamment leurs projets de développement et vice-versa, où les subvention financière de l'Etat lui permet le contrôle, qui atteint à l'Indépendance des collectivités locales. surtout que ces dernières ont un faible pourcentage des taxes, par rapport à l'administration centrale, qui représentent une source importante de financement local, ce qui exige la décentralisation financière par l'imposition des impôts et taxes au niveau local sous le contrôle des autorités centrales, en plus de transformer la nature des subventions de l'administration centrale à un particulariste totale, et être soumises en temps opportun pour atteindre l'objectif qui est le développement local.

## مقدمة

تعتمد الجزائر على غرار جميع الدول في تنظيمها الإداري على النظام المركزي والنظام اللامركزي، وهذا الأخير فرضته ضرورة تقريب الإدارة من المواطن تحقيقا للديمقراطية وتحقيقا لمصالحه وإشراكه في اتخاذ القرارات المحلية على مستوى الإدارة المحلية التي تعتمد على وجود مصالح محلية تسير من طرف هيئات منتخبة والتي تسمى بالجماعات المحلية التي تتمثل في كل من البلدية والولاية.

تقوم الجماعات المحلية بإدارة المرافق المحلية للنهوض بمشاريع التنمية على المستوى المحلي وتمتعها بالشخصية المعنوية واستقلالها المالي التي منحها لها القانون والدستور، لكن الرقابة المركزية المفروضة على أعمالها يؤثر في اتخاذها القرارات المتعلقة بالتنمية المحلية وتحد من استقلالها المالي.

إن الجماعات المحلية ملزمة بتوفير الموارد المالية لتحقيق التنمية المحلية، وهذا الموضوع يحظى باهتمام كبير من طرف جميع الدول بما فيها الجزائر لما له من دور في التطوير في جميع الجوانب سواء الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وتحسين المستوى المعيشي للمواطنين، لذلك أربنا من خلال هذا الموضوع الإجابة على الإشكالية التالية :

ما هو المقصود بالتمويل المحلي وما هو دوره في تحقيق التنمية المحلية؟

للإجابة على هذه الإشكالية نقسم الموضوع إلى ثلاثة محاور :

I- مفهوم التمويل المحلي.

II- مفهوم التنمية المحلية.

III- دور التمويل المحلي في تحقيق التنمية المحلية.

I- مفهوم التمويل المحلي:

تعتمد الجماعات المحلية على ميزانية مباشرة اختصاصاتها المحددة قانونا، والميزانية تتكون من إيرادات التي تتحدد بها قيمة النفقات والإيراد أو المورد المالي

المحلي يتحقق بعملية التمويل، لذلك نقوم في هذا العنصر بتعريف التمويل المحلي وتحديد شروطه، ومصادر التمويل المحلي وأسس تحديدها.

### أولاً - تعريف التمويل المحلي وتحديد شروطه :

أ- تعريف التمويل المحلي : هو كل الموارد المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة (عبد المطلب عبد الحميد، 2001م، ص22).

من خلال هذا التعريف فإن التمويل المحلي يعبر عن مدى استقلالية الإدارة المحلية في اتخاذ القرارات بعيدا عن تأثير الإدارة المركزية، لتحقيق الاختصاصات الموكلة لها والأنفاق على المشاريع التي تهتم مواطنيها بما لها من موارد مالية مستقلة. ويتطلب تنمية الموارد المحلية أن تكون لهذه الجماعات المحلية سلطات واسعة في الحصول على إيرادات خاصة بها، وأن تكون لها ميزانية خاصة بها يتم فيها تحديد النفقات العامة ودعم اللامركزية المالية من خلال فرضها ضرائب ورسوم في إطار ضوابط مركزية.

ب- شروط التمويل المحلي : يجب أن يتوفر في التمويل المحلي شروطا

تتمثل في ما يلي :

1- ذاتية المورد : أي أن تستقل الوحدة المحلية بسلطة تقدير سعر المورد المحلي من حيث تأسيسه وتحصيله وهي ما تسمى بالموارد الذاتية المطلقة تميزا عن الموارد الذاتية النسبية والموارد الخارجية (سمير محمد عبد الوهاب، 2009م، ص60).  
لكن المشرع الجزائري لا يسمح للوحدات الإدارية ومنها البلدية من تأسيس ضريبة محلية بل تركها للقانون تحقيقا لمبدأ العدالة ووحدة الضريبة وهذا يتنافى مع حرية تحديد الضريبة وتحصيلها من طرف هذه الهيئات (خلاصي رضا، 2006م، ص14).

**2-محلية المورد:** أي أن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تستفيد من حصيلته وأن يكون متميزا بالقدر الكافي عن أوعية أوعية الضرائب المركزية مثلا الضريبة المحلية على العقارات(خفري خيضر، 2011م، ص31).

**3-سهولة إدارة المورد:** أي أن تكون تكلفة تحصيل المورد أقل قيمة ممكنة، وسهولة تقدير الوعاء الخاضع للضريبة.

**4-مرونة المورد :** أي يمكن الزيادة فيه حسب الحاجة من حيث مبالغه المالية أو أنواعه، وهذا ما يزيد من نفقات الوحدات المحلية(قاسم جعفر أنس قاسم، 1985م، ص26).

**5-كفاية المورد واتساعه:** أي كافيًا لتغطية احتياجات الجماعات المحلية لتتمكن من تلبية الحاجات العامة(بوعمران عادل، 2010م، ص33).

#### ثانيا -مصادر التمويل المحلي :

تختلف مصادر التمويل بحسب اختلاف طبيعة الخدمات والمشاريع التي تقوم بها الإدارة المحلية لذلك نحدد أنواع هذه الخدمات ومنه أنواع مصادر التمويل المحلي :

##### أ-أنواع الخدمات التي تقدمها الإدارة المحلية :

-خدمات ضرورة ذات طبيعة اجتماعية: مثل خدمات الإسكان، أين هذه المساكن تدر دخلا يشكل موردا ذاتيا للإدارة المحلية يعرف بالإيجارات.  
-خدمات ضرورية لبقاء المجتمع : فهي خدمات واجبة على الإدارة مهما بلغت تكلفتها، وهي تمول من حصيلة الضرائب المحلية المختلفة، مثل الخدمات الصحية والتعليمية.

-خدمات ضرورية لسكان الوحدات المحلية، مثل خدمات النقل العام، الغاز.

-خدمات ذات منفعة اجتماعية وثقافية : يستفيد منها فئات من السكان منها

المتاحف، المكتبات العامة...و التي تكون مقابل رسوم.

-خدمات تمتد إلى أجيال مقبلة مثل المدارس والمستشفيات التي تمول من حصيلة القروض طويلة المدى التي تسدد على آجال تتناسب مع قيمة القرض وحجم ونوع المشروع الذي يموله(عبد المطلب عبد الحميد، 2001م ، ص62-63).

-خدمات اقتصادية مكلفة لا تدخل في نطاق الوحدات المحلية الأساسية، وإنما تتعاون على أدائها الوحدات المحلية والسلطات المركزية والتي تعرف بالإعانات مثل خدمات إنشاء الطرق الرئيسية... (خنفري خيضر، 2011م، ص34).

**ب-مصادر التمويل المحلي :** تتكون من مصادر تمويل داخلية وأخرى خارجية

**1-مصادر التمويل الداخلية :** تتمثل في المصادر الجبائية وهي تتمثل في الضرائب والرسوم، والضريبة تفرضها الدولة على الأشخاص المقيمين فيها إلزاماً مساهمة منهم في التكاليف أو لتمويل الميزانية العامة للدولة أو المحلية دون مقابل، أما الرسم فهو اقتطاع نقدي يدفعه كل شخص بحاجة لخدمة لفائدته تمول به الخزينة العامة للدولة(داودي الطيب، 2008م، ص106).

**1-1-المصادر الجبائية المباشرة :** تتمثل في كل من :

- **الضرائب المحلية المباشرة المسماة :** وهي الضرائب محل القيد الاسمي

وتتمثل بدورها في :

\***الرسم العقاري :** هو ضريبة سنوية مباشرة تدفع لصالح البلدية، والعقار سواء كان مبنياً أو غير مبني الموجودة على أساس القيمة الإيجارية الجبائية للمساحة المتواجدة عليها الممتلكات العقارية(عباس محمد محرز، 2003م، ص62)، ومثال الملكيات المبنية الخاضعة للرسم العقاري : المنشآت التجارية الموجودة في محيط المطارات والموانئ ومحطات السكك الحديدية ومحطات الطرقات، وأراضي البناءات بجميع أنواعها والقطع الأرضية الملحقة لها...، وهذا الرسم يحدد فيها حسب المتر المربع وحسب المنطقة والمناطق الفرعية(غضبان رايح، 2001م،

ص12)، أما الملكيات غير المبنية فمثالها : المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم في الهواء، الأراضي الفلاحية.

ويعفى من الرسم العقاري بعض الأملاك العقارية منها: العقارات التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية المخصصة للمنفعة العمومية ولا تدر أرباح، العقارات التابعة للدول الأجنبية المخصصة للهيئات الدبلوماسية، الأملاك الوقفية(ميعادي حسان، 2011م، ص15).

**\*الدفع الجزافي :** هو ضريبة مباشرة على الهيئات والمؤسسات التي تشغل مستخدمين على أساس مجموع الأجور والرواتب والمعاشات وتغير في حسابها بتغير قوانين المالية وألغيت بموجب قانون المالية لسنة 2006 المادة 13 منه لتحفيز الاستثمار وتشجيعه(خفري خيضر، 2011م، ص109).

**\*الرسم على النشاط المهني :** أسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1997، ويدفع من طرف الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يمارسون نشاط تخضع عائداته للضريبة على الدخل الإجمالي أو على أرباح الشركات باستثناء مسيري الشركات ذات المسؤولية المحدودة.

**\*الضريبة الجزافية الوحيدة :** أحدث بموجب قانون المالية لسنة 2007، لتحل محل النظام الجزافي للضريبة، والضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني(المادة 10 من الأمر 08-02 المؤرخ في 2008/07/24 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، جريدة رسمية عدد 42).

- **الضرائب المحلية المباشرة النوعية :** تتمثل في :

**\*رسم التطهير :** هو ضريبة سنوية تدفع من طرف كل شخص له ملكية مبنية ومن طرف المستعمل للملكية عن طريق التأجير، ويمكن الدفع التضامني

بين المستأجر والمالك، وهو رسم ثابت يحدد من طرف رئيس البلدية بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي وبعد استطلاع رأي السلطة الوصية.

\*رسم الحث على عدم تخزين النفايات الصناعية الخاصة والخطيرة.

\*رسم الحث على عدم تخزين فضلات المستشفيات والعيادات الصحية.

\*رسم تكميلي على تلويث الجو من مصدر صناعي.

\*الرسم الإضافي المتعلق بالمياه المستعملة ذات المصدر الصناعي.

\*الرسم على الأطر المطاطية.

\*الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم

\*الرسم على الممتلكات كل العقارات المبنية وغير مبنية وكل الحقوق

العينية العقارية... (بوعمران عادل، 2010م، ص59).

1-2- الضرائب المحلية غير المباشرة : تفرض على الإنتاج وعلى تداول

الأموال أو على الاستهلاك وهي : رسم الذبح، رسم الإقامة، الرسم على القيمة المضافة، حقوق الحفلات والأفراح، الرسم على رخص العقارات (حمادو سليمة، 2012م، ص82)، الرسم السنوي على السكن (المادة 67 من القانون رقم 11/02 المؤرخ في 2002/12/24، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، جريدة رسمية عدد86)، إيرادات الأملاك العامة للجماعات المحلية، منتج الاستغلال، الدمغة الجبائية على السيارات.

2-مصادر التمويل الخارجية :تبحث الإدارات المحلية على مصادر تمويل

خارجية بسبب عدم كفاية الموارد المالية الذاتية وتتمثل في :

2-1-نواتج الأملاك المحلية : وتتكون من ناتج كراء البنايات، ناتج بيع

المحاصيل، حقوق الواجبات العامة، ناتج بيع السلع والخدمات.

2-2-الإعانات المركزية : وهي المساعدات جماعات المحلية التي تقدمها

الدولة عن طريق صناديق خاصة وهي :

**-إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية :** وهو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويقوم بتقديم الإعانات الخاصة بالتجهيز والاستثمار للجماعات المحلية، وهي إعانات استثنائية كما في حالة حدوث كوارث، وتحدد وزارة الداخلية تعليمات سنوية حول إجراءات منح الإعانات ليطماشى وألويات المخطط الوطني(عزيز محمد الطاهر، 2010م، ص99).

**-إعانات مخططات التنمية :** وهما المخطط البلدي على مستوى البلدية والمخطط القطاعي للتنمية ذات طابع وطني تدخل ضمنها كل استثمارات الولاية وهدف المخططين هو توفير الحاجات الضرورية للمواطنين(مرغاد لخضر، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد07، فيفري 2005).

**-الإعانات المخصصة :** هي إعانات تساعد بها الجماعات المحلية العاجزة لضعف مواردها الذاتية.

**-القروض :** هو مبلغ من المال تستدينه الجماعات المحلية من البنوك للحصول على التمويل(المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 81-380).

**-الهبات والوصية من طرف المواطنين لفائدة البلدية أو الولاية(المادة 195** من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد37. والمادة 151 من قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21، جريدة رسمية عدد12).

**II- مفهوم التنمية المحلية :** تفرض علينا دراسة الموضوع التطرق لمفهوم التنمية المحلية، باعتبارها الهدف الأساسي لكل من البلدية والولاية تحقيقها.

**أولا-تعريفها وتحديد مجالاتها :**

**أ-تعريف التنمية المحلية :** التنمية هي عملية تغيير في البنية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع بمعنى أن التنمية يقصد بها أيضا الارتفاع الحقيقي في دخل المواطنين من جوانب اقتصادية أو غير اقتصادية(رشيد أحمد، 1986م، ص14).

أما التنمية المحلية فهي العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتقاء بمستويات المجتمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة، لسكان تلك المجتمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة(عبد المطلب عبد الحميد، المرجع السابق، ص13).

#### ب-مجالات التنمية المحلية : للتنمية المحلية عدة مجالات من أهمها :

1- التنمية الاجتماعية : هدفها تحقيق العدالة الاجتماعية ومكافحة الفقر وتوفير الخدمات الاجتماعية لجميع أفراد الإقليم مثل الصحة والتعليم، بالإضافة إلى ضمان الديمقراطية من خلال مشاركة المواطنين في اتخاذ القرار بكل شفافية(بادر علي محمد، 2003م، ص189).

2- التنمية الاقتصادية: هي عملية تحسين وتنظيم استغلال الموارد المادية والبشرية المتاحة بهدف زيادة الإنتاج الكلي من السلع والخدمات بمعدل أسرع من معدل الزيادة في السكان بهدف تحقيق زيادة متوسطة في دخل الفرد الحقيقي(مختار حمزة، 1994م، ص377).

3- التنمية السياسية: هي تحقيق استقرار النظام السياسي والذي يتم بالمشاركة الشعبية المتمثلة في حق المواطنين في اختيار ممثليهم لتولي السلطة باختيار أعضاء البرلمان والمجالس الشعبية البلدية أو الولائية.

4- التنمية الإدارية: والتي تتحقق بتطوير القدرات البشرية في الإدارة لتحقيق عنصر الكفاءة والفعالية في المؤسسات الإدارية وزيادة مهاراتها وقدراتها على حل المشاكل وتطوير سلوكها بما يناسب تحقيق التنمية الاقتصادية(عبد اللطيف إبراهيم، الإطار الفكري للتنمية المحلية، مجلة الإدارة، العدد 03 سنة 1992، ص54).

## ثانياً - مقومات التنمية المحلية وأهدافها ومعوقاتهما:

أ- **مقومات التنمية المحلية** : لابد من توافر مقومات للتنمية المحلية تتمثل في :

**1- المقومات المالية** : تتطلب التنمية المحلية موارد مالية ذاتية كافية لتحقيق واجبها وأهدافها بتوفير الخدمات للمواطنين، ووجود إدارة مالية على المستوى المحلي تتولى تنظيم حركة الأموال عن طريق التخطيط المالي الجيد والدقة والوضوح في الميزانية (الزغبى سمارة خالد، 2009م، ص35).

**2- المقومات البشرية** : لأن العنصر البشري هو الذي يفكر في كيفية استخدام الموارد المالية أفضل استخدام لإقامة المشاريع والذي يقوم بتنفيذها ومتابعتها، وحل المشاكل التي تقابله في ذلك، لذلك يجب تحفيز العنصر البشري، وإشراكه في اتخاذ القرارات (ريان عبد السلام، 2006م، ص11).

**3- المقومات التنظيمية** : هي النظام الإداري الذي يقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية وهيئات محلية لامركزية مستقلة لها شخصية معنوية مع بقائها خاضعة نوعاً ما لرقابة الإدارة المركزية (بعلي محمد الصغير، 2004م، ص09).

ب- **أهداف التنمية المحلية** : للتنمية المحلية عدة أهداف منها :

- تطوير الخدمات والنشاطات والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية.

- جذب الصناعات والأنشطة الاقتصادية المختلفة لمناطق المجتمعات المحلية بتوفير جميع التسهيلات لتطويرها وتوفير مناصب العمل لسكانها.

- تحقيق العدالة بين مناطق الدولة وذلك بشمولها بالمشاريع التنموية وعدم تركزها في العاصمة فقط.

- الحد من الهجرات الداخلية من الريف إلى المناطق الحضرية.  
- تسريع عملية التنمية الشاملة وزيادة حرص المواطن على المحافظة على المشاريع التي ساهم في وضعها.

- تنمية قدرات القيادات المحلية للإسهام في تنمية المجتمع..  
**ج- معوقات التنمية المحلية :** هي عقبات تعوق سير عملية التنمية المحلية وهي :

-العقبات الاقتصادية كعدم توافر الموارد الطبيعية في كثير من الولايات والبلديات أو قلتها، أو العزلة وعدم كفاية الهياكل القاعدية التي تساعد على التنمية، عدم القدرة على الادخار الأمر الذي يضعف الاستثمار (الشيخلي عبد الرزاق، 2008م، ص205).

-العقبات الاجتماعية منها عدم كفاءة الجهاز الإداري المحلي لقيامه بمهامه التنموية مع عدم الوعي بالمسؤولية الملقاة على عاتقه، عدم تناسب الموارد الطبيعية مع النمو السكاني المرتفع....

-العقبات الإدارية أهمها عدم التجسيد الفعلي للامركزية الذي يحقق استقلالية الجماعات المحلية، لكن ذلك يتحقق بصورة متفاوتة تتحقق بحسب قدرة الإدارة المحلية على تمويل مشاريعها، بالإضافة إلى سوء تسيير الموارد البشرية وذلك بسبب النقص في التأطير محليا مقارنة مع الوظائف، وعدم وجود تكوين دوري لهم (ريان عبد السلام، 2006م، ص14).

### III- دور التمويل المحلي في تحقيق التنمية المحلية :

التمويل المحلي يترجم في ميزانية الجماعات المحلية من خلال إيراداتها، والتي تحول إلى نفقات ملزمة لهذه الهيئات لتحقيق المنفعة العامة، كما تتجه إلى البرامج التنموية في شكل مخططات بلدية أو ولائية للتنمية.

**أولاً-المخططات التنموية المحلية : تتمثل في :****أ-المخطط البلدية للتنمية المحلية :****1-تعريفه :** عرفه المرسوم التنفيذي 36/73 المؤرخ في 1973/08/09

على أنه مجموعة من الوسائل القانونية والمالية التي تسمح للجماعات المحلية بتقدير وتجسيد سياستها التنموية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعات المحلية وهو عامل لتحسين الظروف المعيشية للمواطنين وعامل إدماج الاقتصاد المحلي بالاقتصاد الوطني، فهذه المخططات تجعل المجالس الشعبية البلدية تتكفل باختيار وصياغة وتنفيذ نشاطات التنمية المحلية(بن مالك محمد، 1995م، ص177).

و حسب المادة 107 من قانون البلدية اشترطت أن يكون هذا المخطط يتماشى مع المخطط القطاعي للتنمية والمخطط الوطني للتنمية ويقوم المخطط البلدي للتنمية على عدة مبادئ هي : مبدأ شمولية التخطيط أي يعم كل البلديات، ومبدأ إلزاميته أي إجبارية التخطيط لتحقيق التنمية حسب إمكانيات البلدية.

**2-مراحل تحضير المخطط : يمر المخطط البلدي للتنمية بعدة مراحل :**

-المرحلة التحضيرية: يتحمل فيها المجلس الشعبي البلدية مسؤولية البدء في عملية التحضير للمخطط أثناء مداولته العادية أو الاستثنائية، وتشكيل فرق التخطيط المتكونة من عدة فعاليات محلية وتتمثل في اللجان المؤقتة والمجتمع المدني ومكتب الدراسات، ولا تتجاوز مدة ذلك 06 أشهر.

-مرحلة الانطلاق :مدتها أسبوعين، تقوم اللجان المؤقتة بعملية التوعية والإعلام، وعقد اجتماع تأطيري تحت رئاسة رئيس بلدية وبحضور أعضاء المجلس الشعبي البلدي ومكتب الدراسات تحضيراً لانعقاد ورشة الانطلاق الرسمي لعملية التحضير للمخطط.

-مرحلة التشخيص : و هدف المرحلة هو تحديد الإمكانيات والعوائق الموجودة محليا من طرف المجلس والمواطنين ومدتها أربعة أسابيع.  
-مرحلة المصادقة على المخطط :تتم المصادقة أولا على المخطط من طرف المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة، وثانيا مصادقة السلطة الوصية للترخيص بالتنفيذ.

**3-أهدافه :** يهدف وضع المخطط البلدي للتنمية إلى تحقيق تنمية في عدة مجالات اقتصادية منها واجتماعية:

-الري : توفير المياه الصالحة للشرب والتطهير.  
-الفلاحة :الاهتمام بهذا المجال يتحدد حسب نوعية نشاط كل بلدية.  
- المنشآت القاعدية الاجتماعية وتشمل المؤسسات التعليمية، المراكز الثقافية...  
-المنشآت القاعدية الاقتصادية من طرقات والنقل....

-المنشآت القاعدية الإدارية وتشمل مقرات البلديات وفروعها....(ريان عبد السلام، 2006م، ص105)

#### **ب- المخططات القطاعية :**

**1-أقسامها :** تنقسم المخططات القطاعية إلى برامج قطاعية مركزية وبرامج قطاعية غير مركزية :

-البرامج القطاعية المركزية : وهي مشاريع كبيرة لها بعد وطني أو جهوي، الهدف منها تهيئة الإقليم وتحتوي على المستوى المحلي على أبعاد جغرافية تشكل محاور للتنشغيل، وتسجل هذه المشاريع بعنوان الوزارات الهيئات المختصة.

-البرامج القطاعية غير مركزية : وهي مخططات ذات طابع ولائي وفيه كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تخضع لوصايتها وتسجل باسم

الوالي، ويحضر على مستوى المجلس الشعبي الولائي بدراسة اقتراحات مشاريعه ويصادق عليه، وترس الجوانب التقنية منه من طرف الهيئة التقنية، ويسهر الوالي على تنفيذه.

**2-أهدافها :** تهدف هذه المخططات إلى تطوير مختلف القطاعات وطنيا

ومحليا:

- البحث عن التوازن بين الموارد المحلية والموارد الوطنية.
- تنمية الاستثمار والقطاع الإنتاجي تلبية للحاجيات العامة.
- خلق مناصب شغل جديدة.
- تحسين مستوى الاستجابة للحاجات العامة خاصة في مجال التعليم، السكن، الصحة.
- فك العزلة عن المناطق النائية.
- تحقيق التنسيق بين البرامج على المستويين المحلي والمركزي(بن موسى رضوان، 2006م، ص32).

**ج-برامج التنمية المحلية الأخرى :** تتمثل في كل من :

**1-برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي :** جاء هذا البرنامج بموجب قانون المالية لسنة 2002 بموجب المادة 230، ويغطي هذا البرنامج الفترة الممتدة بين 2001-2004، وهدفه إنعاش الاستثمار العمومي مسجلة ضمن مختلف برامج التجهيز العمومي للدولة، ومتابعة تنفيذ هذا البرنامج ميدانيا كلف بها الوزراء، فكل منهم مكلف بولايتين أو ثلاث ولايات، ويكون ذلك بضبط جدول خرجات ميدانية تتم بهدف إعطاء انطلاق الأشغال ويجتمع مجلس الوزراء الذي يجتمع كل ستة أشهر لدراسة هذا الملف. كما يهدف إلى خلق مناصب شغل، تحسين ظروف المعيشة للمواطنين، ويهتم بالجودة والسرعة في الانجاز، ومثال المشاريع التي يهتم

بها : إعادة تأهيل وصيانة المنشآت المتضررة نتيجة الكوارث الطبيعية، إنهاء العمليات التي هي في طور الانجاز.

### 2-برنامج صندوق الجنوب : ظهر هذا البرنامج بموجب المادة 05 من

المرسوم التنفيذي 485/06 (المرسوم التنفيذي رقم 485/06 المؤرخ في 2006/12/23 المحدد لكيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص لتطوير مناطق الجنوب، جريدة رسمية عدد 84)، لما تتميز به منطق الجنوب من هشاشة في مواردها وتواجه اختلالات تهدد النشاط الزراعي بسبب بيئتها المتذبذبة، كذلك الآثار التاريخية، ف جاء هذا البرنامج للتكفل بالعجز في ميدان التجهيزات الأساسية بالمناطق الجنوبية بالوطن لتجاوز التخلف الذي تعرفه مقارنة بالمناطق الأخرى.

والبرامج التي تمول من الصندوق مثلا مشاريع الاستصلاح المكثف، حماية وتنمين الأوساط الطبيعية للحيوانات والنباتات والأماكن الأثرية والتاريخية والمعمارية.

### 3-الصناديق الخاصة : تتكفل هذه الصناديق بالعجز في ميدان التجهيزات

عبر ولايات الوطن المختلفة مقارنة بولايات أخرى في إطار سياسة التوازن الجهوي، ومن هذه الصناديق : صندوق الكوارث الطبيعية، الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية، وغيرها

### ثانيا - تأثير التمويل المحلي على التنمية المحلية :

تتأثر التنمية بالتمويل المحلي بصورة طردية ونوضح ذلك من خلال

العناصر التالية :

#### أ- ضرورة توفير الموارد المالية المحلية لتحقيق التنمية المحلية :

#### 1-أساس تحقيق التنمية المحلية : إن هدف الإدارة المحلية يكمن في

الرفع من المستوى المعيشي لأفراد مجتمعا المحلي وذلك من خلال تحقيق تطوير من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وكل هذا يفرض لتحقيقه موارد مالية

تتناسب معها، وبالتالي على الإدارة المحلية الاعتماد على مواردها المالية بأكبر قدر ممكن من أجل تحسين الخدمة العامة.

## 2-ارتفاع تكلفة إقامة المشاريع التنموية المحلية : وهذا الارتفاع يرجع

إلى عدة أسباب وعوامل :

-العوامل الداخلية وتتمثل في عدم كفاءة الإدارة في ترشيد التكلفة وفي إدارتها للخدمات والمشاريع الخاصة بالتنمية السليمة المتعارف عليها في هذا المجال، وارتفاع أسعار الخدمات ومستلزمات تقديمها، إقامة المشاريع، بالإضافة إلى الإهمال والتسيب في تقديم الخدمة(خنفري خيضر، 2011م، ص39).

-عوامل خارجية تتمثل في كل من السياسات الاقتصادية والسياسات العامة والمتغيرات الاقتصادية العالمية التي تؤثر على ارتفاع التكلفة في تقديم الخدمات وإقامة المشاريع التنموية ومثالها فرض فوائد مرتفعة على القروض التي تأخذها الهيئات المحلية مما يؤدي إلى تفادي اللجوء إليها، كما أن التغيرات الاقتصادية العالمية تؤثر في التكلفة الخاصة بالتنمية المحلية بسبب ارتفاع تكاليف المستلزمات والخامات والمعدات المستوردة وبالتالي ترتفع تكلفة تقديم الخدمات المحلية، لذلك كان لزاما على الإدارة المحلية بذل أقصى الجهود لتوفير الموارد المالية الذاتية لإقامة المشاريع التنموية المحلية والإنقاذ في قيمة الخدمات المحلية(رشيد أحمد، 1986م، ص32).

## 3-تزايد الحاجة إلى الاعتماد على التمويل الذاتي للتنمية المحلية : وذلك

تفاديا للإعانات الحكومية المركزية والتي يتبعها خضوع الإدارة المحلية أكثر للرقابة المركزية في أعمالها، الأمر الذي يزيد من مساهمة المواطنين في تكاليف المشاريع المحلية أو بسداد القروض الواجبة عليهم الأمر الذي يدعم كيان الإدارة المحلية.

#### 4- ضرورة الإسراع في بمعدلات التنمية المحلية : وهذا لمعالجة النقص

الكبير في معدل التنمية المحلية، وذلك لرفع مستوى معيشة المواطنين.

#### ب-مشاكل التمويل المحلي : عرفنا أن الإدارة المحلية عليها أن توفر

الموارد المالية لتحقيق التنمية المحلية، لكن رغم مساعيها في ذلك إلا أنها تعترضها مشاكل في الحصول على هذه الموارد المكونة من مصادر داخلية وهي المداخل الجبائية إضافة إلى المصادر الخارجية والمتمثلة في الإعانات والقروض والوصايا التي تلجأ إليها في حالة نقص الموارد الداخلية.

#### 1-مشاكل التمويل الداخلي : وهو التمويل الأساسي للجماعات المحلية لكن

تعترضه مشاكل هي :

-ضعف الجباية المحلية وهيمنة الدولة عليها، حيث أن الجماعات المحلية

تحصل الضريبة بناء على القانون بناء على مبدأ "لا ضريبة بدون قانون"، لكن في حدود النسب المحددة قانونا والتي تعد ضعيفة مقارنة مع الدولة والتي تتقاسم معها ناتج الضرائب والرسوم(المادة 79 من القانون رقم 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 المتضمن قانون المالية. طيبي سعاد، 2006م، ص246)، وهذه النسب لا تتناسب مع الاختصاصات والخدمات المخولة للإدارة المحلية، بالإضافة إلى هيمنة الدولة على المصادر الجبائية الهامة لصالحها والإدارة المحلية فأغلبها تطبق على النشاطات الموجودة على إقليمها مما يؤدي إلى ثقل الجهاز الجبائي المحلي بسبب هذه المركزية وعدم اهتمام الإدارة المحلية بمواردها، ويجعلها تابعة دائما للإعانات من طرف الدولة، بالإضافة إلى قدم النظام الذي أصبح لا يتناسب مع التطورات التي تؤدي إلى تحقيق التنمية المحلية(خنفري خيضر، 2011م، ص118).

-التهرب الضريبي الذي يؤدي إلى حرمان الجماعات المحلية وكذلك الدولة

من مبالغ كبيرة تساهم في الاستثمار في جميع المجالات بسبب تهرب الأشخاص

سواء الطبيعيين منهم أو المعنويين من دفع الضرائب الملزمين بها، خاصة بعد ظهور السوق الموازية أو السوداء.

-كثرة الإعفاءات من الضرائب في بعض المجالات مثل : التصدير لتشجيع العملة الصعبة، السياحة لتطويرها.

-عم التكافؤ بين إيرادات الجماعات المحلية ونفقاتها، حيث أن النفقات متغيرة ومتطورة من سنة لأخرى، لا تستطيع الإدارة المحلية مواكبتها.

## 2-مشاكل التمويل الخارجي : والمتمثل في الإعانات والوصايا والقروض

التي تلجأ إليها الإدارة المحلية لتغطية العجز في مواردها، لكن توجد عقبات تمنعها من اللجوء إليها تتمثل في :

-توجيه القرار المحلي وهو نتيجة ما تقدمه السلطة المركزية من إعانات للجماعات المحلية، فتتولى بنفسها قيادة عملية التنمية وتحدد الحاجيات المحلية والمناطق الواجب ترقيتها عمرانيا بقرارات صادرة عنها مع أخذ رأي السلطة المحلية، أو تفرض عليها العمل المشترك مع المصالح التقنية للدولة(بوعمران عادل، 2010م، ص 70).

-تخصيص الإعانات، حيث تتلقى الجماعات المحلية الإعانات من الإدارة المركزية إما بصفة إجمالية أو تخصيصية وهي التي غالبا ما يعتمد عليها المشرع بهدف تسيير الموارد المالية بصورة عقلانية وتحقيق التنسيق المالي، فتحوّلت الإعانات من وسيلة دعم إلى وسيلة تدخل مما يفقد الإدارة المحلية حرية التصرف في الإعانات.

-تخطيط التنمية المحلية حيث تقوم الدولة بإدراج المخططات التنموية البلدية ضمن المخطط الوطني بسبب عجزها عن تحمل المصاريف اللازمة لرسم مخططاتها التنموية، وتبقى سلطة التنفيذ والرقابة بيد الوالي والوزير.

-رقابة النشاط التنموي والذي يتم من خلال تقارير دورية تلتزم الإدارة المحلية بإرسالها حول تطور استهلاك الاعتمادات والانجاز، بالإضافة إلى التأثير كرقابة تقنية على المشاريع ومتابعتها من طرف الدولة.

**ج-انعكاس التمويل المحلي على التنمية المحلية:** إن علاقة الموارد المحلية بالتنمية علاقة طردية، فكلما زادت الموارد المالية الذاتية زادت معدلات التنمية وفي حالة ضعف الموارد تنعكس سلبا على عملية التنمية كما يلي:

**1-العجز المالي للميزانية:** الأمر الذي يرجع إلى عدم التكافؤ الواضح بين النفقات التي تفوق بكثير الإيرادات والسبب في ذلك يرجع إلى :

-النمو السريع لنفقات الميزانية المحلية بسبب عدد السكان المتزايد وبالتالي الطلبات المتزايدة،ارتفاع وانخفاض الأسعار وزيادة التكاليف، استقلالية المؤسسات بسبب دخول الجزائر نظام اقتصاد السوق(شرفي أحمد، 2010م، ص204).

-ضعف الموارد المالية المحلية والتي تتمثل في مداخيل جبائية ومداخيل الممتلكات، فالأولى يحدد نسبها القانون وتهيمن الدولة على أقوى الضرائب، أما الثانية فضعيفة لعدم وجود فهرس عقاري في معظم البلديات، وعدم مراجعة أسعار الإيجار.

-ضعف التأطير وتسيير المصالح المحلية.

-اختلال النظام الجبائي بسبب التهرب الضريبي والغش الضريبي والتحايل.

-عشوائية التقسيم الإداري لأقاليم الدولة وذلك لعدم مراعاة الجوانب الاقتصادية والبشرية وإنما راعت الجوانب الإدارية والاجتماعية لتقريب الإدارة من المواطن.

**2-المديونية:** وهي حالة ما إذا كانت النفقات العامة الالزامية التي وردت في الاعتمادات التقديرية غير كافية، فيتم سدادها بتجاوز الاعتمادات، والمديونية لها عدة أسباب منها :

-التقدير غير السليم للنفقات والإيرادات، أو استعمال نفقات بدون اعتمادات كافية.

- عدم احترام قواعد تسيير المحاسبة العامة
- التكفل بنفقات جديدة لم تقدر في الميزانية مثل مصاريف تطبيق أحكام أو قرارات قضائية ضد البلديات.
- نقص الكفاءات المهنية والعلمية المؤهلة للإشراف على الشؤون المالية للبلديات.
- الانعكاسات الناتجة عن الإصلاحات الاقتصادية كغلق المؤسسات وتسريح العمال التي تصبح عالية على البلديات.
- القانون يفرض المصادقة على ميزانية متوازنة وفي حالة العجز تتحمل الجماعات المحلية ذلك بالاستدانة، وهذا هو الواقع لأن هذه الأخيرة غالباً ما تلجأ إلى التوازن الوهمي للحصول على المصادقة.
- 3-عدم التحكم في النفقات المحلية :** الأمر الذي يرجع إلى ضعف التمويل المحلي مقارنة مع ما تفرضه الدولة من نفقات إجبارية، مما يصعب على الجماعات المحلية التحكم في نفقاتها بما يتناسب وحاجياتها.
- وتقرض هذه النفقات الإجبارية لدفع الإدارة المحلية للتكفل بالنفقات الضرورية الملقاة على عاتق البلدية والنفقات المتعلقة بسداد الديون الواجبة الأداء في إطار القرض(المادة 199 من القانون رقم 10/11، المرجع السابق). وفرض هذه النفقات الإجبارية يمتص أكبر نسبة من الميزانية مما يؤدي إلى عدم تمكن الإدارة المحلية من الاهتمام بالمشاريع التنموية والاكتفاء بإعانات الدولة.

### خاتمة

يعد التمويل المحلي على مستوى الجماعات المحلية أساساً للتنمية المحلية، حيث أنه كلما زاد التمويل المحلي زاد اهتمام الإدارة المحلية بتبني مشاريع تنموية في مختلف المجالات الاقتصادية منها والاجتماعية والثقافية بهدف رفع المستوى

المعيشي للمواطن، لكن تبقى هذه الموارد المالية غير كافية لتحقيق أهدافها ومهامها لعدم تناسبها كفاية مع المتطلبات المتزايدة للسكان، مما يجعل الإدارة المركزية تتدخل بإعانات وبالتالي تبقى الإدارة المحلية خاضعة لرقابة الحكومة المركزية، كما أن هذه الأخيرة تسيطر على البرامج التنموية التي تحددها الدولة وتنفذها الولاية والبلدية وتقوم بتوجيه الإعانات إلى مجال صرفها مما يقيد الإدارة المحلية في التصرف فيها بما يتناسب وحاجتها.

لذلك يجب أن تمنح الجماعات المحلية حرية أكبر لتقوم بمهامها القانونية لترقية المستوى المعيشي لسكانها، وذلك بحصولها على نسبة أكبر من الضرائب المحلية وذلك بإعادة النظر في النظام الجنائي وجعله يتماشى مع تطورات اختصاصاتها، بالإضافة إلى تحويل طبيعة إعانات الإدارة المركزية من تخصيصية إلى إجمالية، وأن يتم تقديمها في الوقت المناسب لتحقيق الهدف منها وهو التنمية المحلية، إضافة إلى تكوين وتأطير الجانب البشري الذي يتكفل بوضع هذه المشاريع التنموية حسب حاجة المنطقة وطبيعتها وينكفل بتنفيذه ومتابعته.

## المراجع

### الكتب

1. - الشخيلي عبد الرزاق، الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، دار المسيرة، عمان، 2008.
2. - الزغبي سمارة خالد، تنظيم السلطة الادارية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية، مصر، 2009.
3. - بادر علي محمد، العالم ليس للبيع، مخاطر العولمة على التنمية المستدامة، الأهلية للنشر والتوزيع عمان، 2003.
4. - بعلي محمد الصغير، قانون الادارة المحلية الجزائرية، دار العلوم الجزائر، 2004.
5. - بن مالك محمد، ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1995.

6. -بن موسى رضوان، المخططات البلدية للتنمية، مذكرة نهاية الدراسة، المدرسة الوطنية للإدارة، 2006.
7. -بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010.
8. -حمادو سليمة، اصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2012.
9. -خلاصي رضا، النظام الجبائي الجزائري، ج1، ط2، دار هومة، الجزائر، 2006.
10. -خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر، واقع وآفاق، مذكرة دكتوراه، كلية الاقتصاد، جامعة الجزائر، 2011.
11. -داودي الطيب، الاستراتيجية الذاتية لتمويل التنمية الاقتصادية، دار الفجر للنشر والتوزيع، 2008.
12. -رشيد أحمد، التنمية المحلية، دار النهضة العربية، مصر، 1986.
13. -ريان عبد السلام، اشكالية التنمية المحلية ومدى فعالية البرامج البلدية للتنمية بولاية الأغواط، مذكرة ماجستير، المدرسة العليا للأساتذة في الآداب والعلوم الانسانية، الجزائر، 2006.
14. -سمير محمد عبد الوهاب، دور الادارة المحلية والبلديات في اعادة صياغة الدولة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية، مصر، 2009
15. -شريفى أحمد، دور الجماعات الاقليمية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2010.
16. -طبيبي سعاد، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، مذكرة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006.
17. -عباس محمد محرزى، اقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة، الجزائر، 2003، ط3.
18. -عبد اللطيف ابراهيم، الاطار الفكري للتنمية المحلية، مجلة الادارة، العدد 03 سنة 1992.
19. -عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، دار الجامعة الاسكندرية، 2001.

20. -عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر،مذكرة دكتوراه، كلية الحقوق،جامعة ورقلة، 2010.
21. -غضبان رايح، جباية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في القانون،كلية الحقوق،جامعة الجزائر،2001.
22. -قاسم جعفر أنس قاسم،ديمقراطية الادارة المحلية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،1985.
23. -مختار حمزة، دراسات التنمية الريفية المتكاملة بمصر، مكتبة الخانجي مصر 1994.
24. -مرغاد لخضر،الايردادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر،مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد07، فيفري 2005.
25. -ميعادي حسان، تقسيم المصادر الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة الأغواط،2011.

### القوانين

26. - القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07/07/1984 المتضمن قانون المالية.
27. - القانون رقم 11/02 المؤرخ في 24/12/2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، جريدة رسمية عدد86.
28. - المرسوم التنفيذي رقم 485/06 المؤرخ في 23/12/2006 المحدد لكيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص لتطوير مناطق الجنوب، جريدة رسمية عدد 84.
29. - الأمر 02-08 المؤرخ في 24/07/2008 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، جريدة رسمية عدد 42.
30. - القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011،يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد37.
31. -القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21/02/2012، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد12.

