الموارد المالية للجماعات المحلية مصادرها وسبل تعبئتها

The financial resources of local communities, their sources And ways to mobilize

وسيلة سبتي [1]، عيسى حجاب [2] ، مسعودة رداس [3]

[1] جامعة محمد خيضر بسكرة ، **sebti.wassila@gmail.fr**

[2] جامعة محمد بوضياف المسيلة ، **Hadjab80@gmail.com**

[3] جامعة محمد خيضر بسكرة، **reddas1981@yahoo.com**

تاريخ الاستلام: 7 /2019/2 تاريخ القبول: 25 /2019/5

ملخص: إن الإستراتيجية الجديدة التي انتهجتها الدولة للتنمية تعتمد على أسلوب اللامركزية الإدارية من خلال التخلي عن العديد من الاختصاصات للجماعات المحلية، ولكي تقوم هذه الأخيرة بالمهام الموكلة إليها لابد لها من موارد مالية تمكنها من تحقيق خططها وأهدافها، إلا أن هذه الموارد تبقى محدودة وغير كافية في الغالب مما يحول دون السير العادي لنشاطات الجماعات المحلية بسبب العجز الذي يسجل في ميزانياتها، وهذه الدراسة تهدف إلى البحث في أهم السبل المتاحة لتعبئة موارد الجماعات المحلية واستغلالها بشكل امثل، لذا فإن على الجماعات المحلية ان تسعى جاهدة في البحث عن السبل الناجعة من أجل تعبئة مواردها من خلال تطوير أساليب التسيير المحلي إداريا و بشريا، تعزيز التعاون بين البلديات، وكذا السعي إلى ترشيد الانفاق المحلي من أجل تحقيق فائض مالي يوجه لتمويل الاستثمارات المحلية، إضافة الى العمل على تثمين الإيرادات لتخفيف العبء المحلي من خلال انتهاج استراتيجيات مبنية على دراسات للواقع المحلي.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية، الموارد المالية، سبل التعبئة.

تصنيف Jel : H71، R51

Abstract: *The new strategy adopted by the state for development depends on administrative decentralization through the abandonment of many competencies for the local communities. In order for the latter to carry out the tasks entrusted to it, it must have the financial resources to achieve its plans and objectives. However, these resources remain limited and insufficient. Often impeding the normal functioning of community activities due to the budget deficits. This study aims to investigate the most important ways to mobilize and exploit the resources of local communities, so local communities should strive to search for The development of local administrative and human management methods, the enhancement of cooperation between municipalities, the efforts to rationalize domestic expenditure in order to achieve a financial surplus directed to finance local investments, and the work on valuing revenues to alleviate the local burden of Through strategies based on studies of local realities.*

Keywords: *Local Communities, Financial Resources, Ways mobilize.*

Jel Classification*: H71 **;** R51.*

المؤلف المرسل :عيسى حجاب، الإيميل: **hadjab80@gmail.com**

1. مقدمة:

واجه الاقتصاد الجزائري منذ الاستقلال العديد من المشاكل نتيجة الاقتصاد الموجه تم التخلي عن المركزية الإدارية والانتقال إلى اقتصاد السوق، مما نتج عنه منح استقلالية أكبر للجماعات المحلية في التسيير واتخاذ القرارات المتعلقة بها من أجل تحقيق تنمية محلية والتي تعتبر أساس التنمية الوطنية، والجماعات المحلية هي حلقة الوصل بين المواطنين والإدارة المركزية وقد منح القانون الجماعات المحلية صلاحيات واسعة تمكنها من المساهمة في إدارة الاقليم والمساهمة في التنمية الشاملة بالإضافة إلى الحفاظ على الأمن وتحسين الإطار المعيشي للأفراد، وللقيام بهذه المهام على أكمل وجه لابد لها من موارد مالية تمكنها من ممارسة اختصاصاتها ودعم قدراتها وتحقيق أهدافها، وبما أن نفقات المواطنين في تزايد مستمر والإيرادات منخفضة مما يسبب عجزا في ميزانيتها، كان لزاما البحث عن مصادر تمويل جديدة لتجاوز هذا العجز من خلال البحث عن أفضل السبل لتعبئه هذه الموارد وتنميتها وتطويرها.

ومن هذا المنطلق جاءت هذه الدراسة للبحث في أهم السبل لتعبئة موارد الجماعات المحلية واستغلالها بشكل أمثل، من خلال طرح الإشكالية التالية:

ما هي أهم السبل الناجعة لتعبئة موارد الجماعات المحلية؟

وتندرج تحت هذه الاشكالية الرئيسية، الاسئلة الفرعية التالية:

- فيما تتمثل موارد الجماعات المحلية؟
- ما هي أسباب عجز ميزانية الجماعات المحلية؟
- ما هي أهم البدائل المتاحة لتنمية الموارد المالية للجماعات المحلية؟

وللإجابة على الاشكالية الرئيسية والاسئلة الفرعية قمنا بتقسيم الدراسة الى المحاور التالية:

- المحور الأول: الإطار النظري والمفاهيمي للجماعات المحلية ومواردها المالية؛
- المحور الثاني: اشكالية عجز ميزانية الجماعات المحلية؛
- المحور الثالث: سبل تعبئة الموارد المالية المحلية؛
- المحور الرابع: سبل تعبئة موارد الجماعات المحلية.

المحور الأول: الإطار النظري والمفاهيمي للجماعات المحلية ومواردها المالية

1. الإطار النظري والمفاهيمي للجماعات المحلية

1.1. ماهية الجماعات المحلية: الجماعات المحلية عبارة عن منطقة جغرافية، حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية وتضم مجموعة سكانية معينة وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية، لذا تعددت تسمياتها فسميت باللامركزية الاقليمية نسبة إلى الاقليم الجغرافي الذي تقوم عليه، وسميت بالإدارة المحلية لتمييزها عن الادارة المركزية ولأن نشاطها محلي وليس وطني، سميت بالجماعات المحلية للدلالة على نفس الفكرة، كما يطلق عليها الحكم المحلي لتمتعها باستقلال واسع عن الحكومة المركزية، كما سميت بالمجالس المحلية المنتخبة لكونها تنتخب من جهازها التمثيلي من قبل السكان[1].

يتكون النظام المحلي في الجزائر من ثلاثة مستويات رئيسة هي: الولايات والدوائر والبلديات، حيث تتشكل الولاية من عدد من الدوائر والدائرة من عدد من البلديات، تشكل الدائرة وسيط إداري بين البلديات والولاية، لا تمثل هيئة أو جماعة إدارية محلية بل هي مجرد قسم وفرع إداري تابع ومساعد للولاية، الهدف من وجود الدائرة التي يغيب فيها مجلس منتخب هو تقريب الإدارة والخدمات من المواطن في كل

بلديات الولاية المنتشرة عبر حدود الولاية، تدار الدائرة من طرف رئيس الدائرة الذي يعين بواسطة مرسوم ومصالح إدارة، يعد رئيس الدائرة تابعا ومساعدا للوالي في القيام بوظائف الولاية على مستوي الدائرة، كما يقوم بالتنشيط والتوجيه والإعلام والتنسيق بين البلديات[2].

عرف التشريع الجزائري الجماعات المحلية أو الاقليمية ممثلة في الولاية والبلدية كما يلي:

–الولاية: هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الاقليمية والدولة[3].

–البلدية: هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون. كما تعرف على أنها القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية[4].

2.1. خصائص الجماعات المحلية: تتميز الجماعات المحلية بجملة من الخصائص أهمها:

أولا. الاستقلالية الإدارية: الاستقلال الإداري يعني أن تنشأ أجهزة تتمتع بكل السلطات اللازمة، بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة، وذلك وفقا لنظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة. وتتمتع هذه الاستقلالية بعدة مزايا نذكر منها[5]:

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها؛
- تجنب التباطؤ وتحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية؛
- تفهم أكثر وتكفل أحسن برغبات وحاجات المواطنين من الإدارة المركزية؛
- تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه العمومية المحلية.

ثانيا. الاستقلالية المالية: تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري يوجب الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة بالجماعة المحلية تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة إليها، وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها، وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة [6]، بالإضافة إلى ذلك فالاستقلالية المالية للجماعات المحلية تسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة، حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي.

ثالثا. اللامركزية واستقلال مالية الإدارة المحلية: تزايد الاهتمام بنظام الإدارة المحلية بشكل ملحوظ في جميع الدول، وذلك لما له من خصائص ومميزات ضرورية للتنمية الاقتصادية المحلية، حيث أصبح هذا النظام مظهرا من مظاهر الدولة الحديثة، يهدف إلى توزيع بعض المهام على الإدارات اللامركزية، حتى يتسنى لها الجمع بين أسلوبي المركزية واللامركزية، هذا الجمع الذي يحقق التكامل والتوازن المنشود للحد من مخاطر المركزية، فمن جهة يصحح مسار المركزية بإنشاء أشخاص قانونية محلية لامركزية لها سلطة اتخاذ القرار في قضايا المواطنين، ودون الخروج عن الإطار العام للدولة من جهة أخرى.

وتعني اللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة غير المركزية التي تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها [7].

والهدف الأساسي والأسمى للامركزية هو أن يكون متخذ القرار قريبا ممن ينفذ عليه هذا القرار، ويتأتى هذا عن طريق التفويض، وهذا يعني نقل مهام وصلاحيات وسلطات من المستوى المركزي إلى المستوى اللامركزي (المحلي)، وحتى يكون نقل هذه السلطات له أهميته، فإن الإدارة اللامركزية لابد أن يتوافر لها قانون محدد وميزانية خاصة بها، لها استقلالية مالية وسلطة توزيع مواردها المالية على مختلف المهام الموكلة إليها

رابعا. استقلالية التمويل المحلي: تقتضي اللامركزية أن تتمتع السلطات المحلية بحرية تحديد نطاق القاعدة الضريبية وتحديد معدلاتها، غير أن عدداً قليلاً من الدول تمنح هذه الحرية للسلطات المحلية، فغياب هذه الحرية هو إضعاف لسياسة الضرائب المحلية ولمسؤولية السلطات المحلية أمام دافعي الضرائب.

2. تمويل الجماعات المحلية:

1.2. التمويل المحلي ومميزاته:

أولا. التمويل المحلي: وهو كل الموارد المالية المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تعظم استقلالية الجماعات المحلية عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة التي تعتبر ركيزة التنمية في البلاد [8].

ثانيا. مميزات التمويل المحلي: يتميز التمويل المحلي بالخصائص التالية [9]:

- محلية المورد: أي المورد يقع في نطاق الإدارة المحلية (الإقليم الجغرافي للولاية أو البلدية)؛
- ذاتية المورد: من حيث استقلالية المورد في تقدير سعره وتحصيله وفي حدود معينة؛

– سهولة تسيير المورد: بتقديره وسهولة تحصيله، وتكلفة تحصيله.

إن التركيز على أهمية التمويل المحلي للجماعات المحلية بواسطة هذه المميزات لا تعني بالضرورة أنها تغطي كليا نفقاتها المحلية، بل يمكن للدولة أن تقدم إعانات بنسب معينة مثل البرامج الخاصة للمناطق الصحراوية في الجنوب الجزائري، وهذا للأسباب التالية:

– رقابة السلطات المركزية على الوحدات المحلية والعاملين به؛

– تحقيق التوازن بين الوحدات الغنية ذات الموارد والوحدات الفقيرة، وهو معيار يقضي في التفاوت على مستوى تقديم الخدمات؛

–القضاء على ارتفاع معدل الضرائب في الوحدات المحرومة والفقيرة.

2.2. مصادر تمويل الجماعات المحلية: تتنوع مصادر التمويل الخاصة بالجماعات المحلية بين مصادر داخلية وأخرى خارجية

أولا. مصادر التمويل الداخلية: تشير الموارد المالية الداخلية أو الذاتية للجماعات المحلية أساسا إلى المقدرة الذاتية للجماعات المحلية في الاعتماد على نفسها في تمويل التنمية المحلية وتأتي الموارد الداخلية في عدة مصادر ويمكن تقسيمها إلى موارد جبائية وموارد غير جبائية.

أ. الموارد المالية غير الجبائية: تتمثل الموارد المالية غير الجبائية أساسا في ناتج توظيف الجماعات المحلية لإمكانياتها ومواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها وتسيير مواردها المالية وثروتها العقارية وتتمثل هذه الموارد فيما يلي:

– التمويل الذاتي: "يتعين على كل من البلدية والولاية ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويله إلى قسم التجهيز والاستثمار، ويهدف هذا الإجراء الى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلديات والولايات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها، ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين **10** الى **20** بالمائة وتقدر نسبة الاقتطاع على أساس أهمية إيرادات التسيير والمتمثلة فيما يلي[10]:

– مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية؛

– الضرائب غير المباشرة بالنسبة للبلديات؛

– الضرائب المباشرة بالنسبة للولايات.

وتستعمل الأموال المقتطعة في تمويل العمليات المتعلقة بالصيانة للمنشأة الاقتصادية والاجتماعية وكل العمليات التي من شانها تحسين الإطار المعيشي، والحفاظ على التوازن المالي لميزانية الجماعات المحلية.

– **إيرادات ونواتج الأملاك:** هي الإيرادات التي تنتج عن استغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأملاكها بنفسها، باعتبارها أشخاص اعتباريين تنتمي للقانون العام أو ما تتحصل عليه نتيجة استعمال أملاكها من طرف الغير، ويمكن أن نذكر أهم الإيرادات المتمثلة في:

بيع المحاصيل الزراعية، حقوق الإيجار وحقوق استغلال الأماكن في المعارض والأسواق وأماكن التوقف

حقوق وعوائد منح الامتيازات، رخص البناء، استعمال المساحات العامة...وغيرها

– **إيرادات الاستغلال المالي:** تتمثل نواتج الاستغلال المالي في كل الموارد الناتجة عن بيع المنتجات أو تأدية خدمات للمواطنين والتي توفرها الجماعات المحلية، تتميز هذه الإيرادات بالتنوع وترتبط وفرتها بمدى ديناميكية الجماعات المحلية وتتكون مما يلي[11]:

عوائد على الرسوم الجنائزية، نواتج بيع السلع وتأدية الخدمات المتمثلة في فحص وختم اللحوم، ورسوم عمليات الإبادة والرقابة الصحية ومكافحة الأوبئة، حقوق الكيل والوزن والقياس، إضافة إلى حقوق التخزين والإيداع في المخازن العمومية والصناعية والتجارية، والفوائد على القروض ونواتج المصالح التجارية والصناعية.

ب. الموارد المالية الجبائية: إلى جانب الإيرادات غير الجبائية التي تتحصل عليها الجماعات المحلية خلال السنة، تتوفر الجماعات المحلية على موارد جبائية ذات أهمية في ميزانيتها، إذ تمثل الموارد الجبائية حوالي **90** بالمائة من ميزانية البلديات وتتكون من مداخيل الضرائب والرسوم المخصصة كليا أو جزئيا إلى الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، وتتمثل هذه الضرائب والرسوم أساسا في الرسم على النشاط المهني، الرسم العقاري ورسم التطهير، رسم الإقامة، الرسم على القيمة المضافة، الرسم على الذبح، الضريبة على الممتلكات وقسيمة السيارات...

ثانيا. مصادر التمويل الخارجية: إضافة إلى الاعتماد على الموارد المالية الداخلية للجماعات المحلية يمكنها أيضا الاعتماد على الموارد الخارجية، كعملية مرحلية أحيانا أو كمرحلة استثنائية أحيانا أخرى، تلجأ إليها الجماعات المحلية عند الضرورة إذا لم تكفي مداخيل الموارد الداخلية لتغطية نفقات التجهيز والتسيير في

الميزانية المحلية وفي بعض الأحيان قد يكون هذا الاعتماد مقصود من طرف الحكومة المركزية كما يحدث في إعانات الحكومة المركزية، وذلك لإخضاع السلطات المحلية للرقابة المركزية، بالقدر الذي يحقق أدنى من مستويات التنمية المحلية، وتتمثل الموارد المالية الخارجية وفق التنظيم المعمول به في الجزائر فيما يلي:

–الإعانات الحكومية للجماعات المحلية: نظرا لعدم كفاية موارد الجماعات المحلية، فإن السلطات المركزية تخصص إعانات للجماعات المحلية بهدف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتسعى من خلالها الدولة إلى تعميم الرفاه والرخاء في مختلف الجهات والمناطق لإزالة الفوارق الجهوية والاهتمام بالمناطق النائية، ويعد هذا المصدر من المصادر الهامة لكونه باعثا على استقرار وثبات ميزانيات الجماعات المحلية، ويؤدي حتما إلى تنفيذ المشاريع التنموية. ويمكن إيجاز أهداف الإعانات الحكومية فيما يلي:

–تمكين الجماعات المحلية من تحقيق حد أدنى من الخدمات العامة .

–التخفيف من العبء الضريبي المحلي، إذ أن العبء الضريبي يزيد في الجماعات المحلية الفقيرة عنه في الجماعات المحلية الغنية، فإذا قدمت السلطات المركزية إعانة للجماعات المحلية الفقيرة، فإنها تتيح لها فرصة التخفيف من الأعباء الضريبة المحلية.

–توجيه الجماعات المحلية للقيام بأنواع معينة من المشروعات الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق التوافق بين السياسة المحلية والسياسة المركزية.

–معالجة الأزمات الاقتصادية، حيث يمكن للدولة عن طريق تقديم الإعانات للجماعات المحلية في أوقات الكساد أن تمكنها من التوسع في الإنفاق مما يساعد على تدعيم سياسة الانتعاش الاقتصادي وفي أوقات الرخاء تستطيع أن تخفض من هذه الإعانات حتى تحد من الإنتاج خشية أن يؤدي ذلك إلى حدوث الأزمات الاقتصادية[12].

–التبرعات والهبات: وتعتبر التبرعات والهبات موردا من موارد الجماعات المحلية، وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون، إما بشكل مباشر إلى الجماعات المحلية أو غير مباشر بالمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وقد تكون نتيجة وصية يتركها أحد الموطنين بعد وفاته، أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده[13].

– القروض: بالرغم من وجود الإعانات الحكومية إلا أنها تبقى محدودة، كونها محصورة في تأمين المرافق العامة ومنه يأتي دور القروض لتمويل مشاريع الجماعات المحلية، فلقد رخص المشرع الجزائري للجماعات المحلية إمكانية اللجوء للقرض البنكي قصد الوصول إلى التمويل، وذلك بموجب القانون.

والواقع أن الدولة قد أنشأت بنوكا عمومية تقدم قروضا للجماعات المحلية، وأول بنك قام بهذه المهمة هو

الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط**CNEP** ، ثم تم إنشاء بنك التنمية المحلية **BDL** والمتخصص في منح القروض لصالح الجماعات المحلية والهيئات العامة المحلية، وعندما يتم منح القروض للبلديات فانه يتم تسديد رأسمال الدين بفضل إيراداتها من الاستثمار والمتمثلة فيما يلي:

– مساهمات المتعهدين في نفقات التجهيز العمومية عن طريق رسوم محلية للتجهيز التي تتراوح من واحد إلى خمسين بالمائة من قيمة العقار والأرض المعدة للبناء؛

– إعانات الدولة عن طريق المساعدات؛

– الاقتطاعات من ميزانية التسيير.

وعموما يكون القرض المتحصل عليه من قبل البلدية يمثل القرض الإيجاري، مما يساعد البلدية على تخصيص هذه الأموال للعمليات التي تحقق إيرادات من اجل تسديد الديون.

–الصندوق المشترك للجماعات المحلية: رغم تنوع التمويل وتعدد مصادره سواء على مستوى التمويل الداخلي أو على مستوى التمويل الخارجي للجماعات المحلية، إلا أن الواقع يثبت الوضع المالي المتدهور الذي تعاني منه العديد من بلديات الوطن هذا الواقع جعل المشرع الجزائري ينشأ أسلوب تمويل جديد سمي بالصندوق المشترك للجماعات المحلية.

وهذا الصندوق هو مؤسسة مالية عمومية ذات طابعٍ إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أُنشئت لخدمة الجماعات المحلية، وهي تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

أنشئ الصندوق بموجب المرسوم رقم **266 / 86** المؤرَّخ في **4** نوفمبر**1986**، وقد جعلت التعليمة الصادرة عن وزارة الداخلية بتاريخ **20** جانفي **1988** مهامه لامركزية في مجال التجهيز والاستثمار، وذلك بمنح تخصيصات إجمالية للولاة الذين يقومون بتوزيعها.

أما بالنسبة لتنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وتسييره فهو يُدار من قبل مجلسٌ للتوجيه، يرأسه وزير الداخلية والجماعات المحلية، ويضم **14** عضواً **50%** منتخبون[14].

المحور الثاني: اشكالية عجز ميزانية الجماعات المحلية

يعتبر العجز المالي أحد المشاكل التي تعاني منها البلديات أو الإدارة المحلية عموما حيث أن التوازن في ميزانية البلدية يرتكز على التوازن المالي بالدرجة الأولى أي تساوي الإيرادات مع النفقات والإخلال بهذا المبدأ سيؤدي إلى تجاوز حدود النفقات وبالتالي حدوث عجز مالي.

1. تعريف العجز المالي:

– لغة: عجز عن الشيء أي لم يقدر عليه، وعجز، عجزا، عجوزا، وعجزنا، ومعجوزا، ومعجزا، ومعجزة، يعني ضد جزم، بمعنى ضعف ولم يقدر عليه[15].

– اصطلاحا: عجز الميزانية هو الإخلال بمبدأ التوازن، الذي تتميز به الميزانية، أي هو الحالة التي تكون فيه النفقات أكبر من الإيرادات [16].

2. المشاكل المالية التي تعاني منها الجماعات المحلية: يمكن حصر اهم المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية في الآتي[17]:

–الجماعات المحلية تعيش عجزا ماليا بسبب أن مسؤوليها لا يهتمون إلا بالمدفوعات على حساب تقوية الإيرادات وكيف لا تبقى مشلولة الحركة وهي دائما تطالب بتسجيل مشاريع جديدة وهي غير قادرة على تصفية رزنامة المشاريع المسجلة؛

–وجود الموظفين في حالات الكسل والتباطؤ وقلة الاهتمام وهم يعيشون حالات التجاوزات وقلة الاعتبار وعدم احترام تخصصاتهم لأن المسؤولين لا يملكون من البرامج سوى برامج تغيير الأشخاص من مناصبهم عوض التغيير الإيجابي لطرق العمل؛

– الجماعات الإقليمية عاجزة على حل مشاكل المواطنين لأن منتخبيها لا يقومون بأي دراسة ولا جرد لا للإمكانيات وللاحتياجات؛

– تعيش الجماعات المحلية صراعات رهيبة لأن منتخبيها لا يميزون بين إلزامية تمثيلهم للدولة قبل فرض رؤية حزبهم على واقع المؤسسات والأشخاص الشيء الذي أدى إلى سحب الثقة في الكثير من رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو الولائية؛

– كيف تسير الجماعات المحلية نحو التنمية المحلية ومؤسساتها عرضة للتلاعبات والإستفزازات والنهب واللامبالاة.

– لن يتطور التضامن المحلي بين مختلف الفئات والمساعدات الاجتماعية لا تقدم إلا لحسابات سياسية أو لاعتبارات ذاتية أو لرد الجميل؛

–لا يمكن للتنمية أن تنجح وهي بعيدة عن المواطنين سواء فيما يتعلق بتسيير شؤونه المحلية أو ممارسة هذه التنمية محليا بدون إطار ولا تنسيق ولا مشاركة.

هذه المعطيات واقعية لا يمكن نكرانها ولا تغطيتها ويجب العمل على إيجاد نظرة تساهم في جعل البلدية والولاية إطارا محليا لإبراز المواهب والتعاون ولتقديم المبادرات الفردية منها والجماعية وهذا بوضع برنامج عمل يرتكز على مبادئ عامة ووطنية على خصائص محلية في إطار أسلوب جديد للتسيير واضح الأهداف والوسائل يطبقه كل منتخب مهما كانت توجهاته السياسية وقناعته، وتطرح مختلف الجوانب التي هي من اختصاص البلدية والولاية والتي يتبعها المنتخبون في تسييرها بغية تقديم الخدمات إلى المواطنين في أحسن وضعية بما يتماشى والسياسة العامة للحكومة وحسب الواقع المحلي، وبهذا الإجراء وهذا النمط تستطيع الجماعات المحلية فهم المهام والصلاحيات وتعطى النظرة الواقعية والاستراتيجية للتكفل بكل ما يهم حياة المواطن ومصلحة الدولة ومصداقية الجماعات المحلية.

3. أسباب عجز الجماعات المحلية: يمكن ذكر اهم الاسباب والمتمثلة في[18]:

– ضعف الموارد المالية المحلية: رغم أن كل البلديات تتوفر على مداخيل خاصة عادية (مداخيل جبائية، مداخيل الممتلكات)، إلا أن ضعف الموارد المالية للبلدية يرجع لعدة اسباب اهمها تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة، جهل الأملاك العمومية، عدم الاستغلال الأمثل للمصالح والمرافق العمومية؛

– النمو السريع لنفقات الميزانية المحلية حيث أنها تتزايد بمعدلات أكبر من تزايد مواردها، وهذه الزيادة الكبيرة راجعة لثقل المهام الموكلة للجماعات المحلية؛

– تأثير المساهمات الاجبارية في الصندوق الولائي لتطوير الحركة الرياضية، مما يحمل البلدية أعباء اضافية كان يمكن صرفها فيما هو ضروري؛

– مشكل تقويم الممتلكات المنتجة للمداخيل اذ تبقى ايرادات الممتلكات المحلية ضئيلة مقارنة بالإيرادات الجبائية، لذا لابد من اعادة النظر في التسعيرات المتعلقة بها كما يجب تشجيع الاستثمار المحلي في مختلف الميادين.

المحور الرابع: أهم السبل لتعبئة موارد الجماعات المحلية

1. إصلاح النظام الضريبي: إذا كان الأمر يتطلب تطوير وتعزيز قدرات البلديات على زيادة تطوير وتنويع مصادر مداخيلها وايراداتها، فلن يتسنى لها ذلك إلا بإدخال إصلاحات جوهرية على سياستها الضريبية باعتبارها مصدرا أساسيا لمالية البلدية، تهدف من ورائها إلى:

1.1. عصرنة الإدارة الضريبية ومكافحة الغش والتهرب الضريبي: وذلك من خلال[19]:

– توسيع مجال الخضوع للضريبة والتقليل من الإعفاءات الضريبية؛

– تحسين وتطوير آليات تقديرها وجبايتها؛

– تحسين طرق وأساليب المراجعة الداخلية.

ويتم ذلك باتخاذ مجموعة من الإجراءات التشريعية، لجعل القوانين الجبائية مرنة، وتوقيع الغرامات الجبائية والجنائية، ردعية على كل من يقوم بالغش الضريبي.

2.1. عدالة الضريبة: وذلك بتوزيع الحصيلة الضريبية بشكل متساوي بين الدولة والجماعات المحلية، وتحويل بعض الضرائب المحصلة لصالح الدولة إلى البلديات التي تعاني من ضعف التمويل، فمن شأن إصلاح النظام الجبائي أن يعزز فاعلية وعدالة الضرائب المفروضة على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي[20].

2. إحصاء ممتلكات البلديات وتثمينها وصيانتها

1.2. إحصاء ممتلكات البلديات: تجنبا للاستعمال غير العقلاني للممتلكات، والتراكم المفرط للوسائل غير المنقولة، والشروع في الإحالة على عدم الخدمة قبل انتهاء مدة صلاحية استعمالها، بات من الضروري الشروع في محاربة التبذير الشائع عن هذه الوضعية. وفي هذا الإطار يلزم التنظيم الساري المعمول به البلديات بجرد منتظم ودائم لكل الأملاك المنقولة، وغير المنقولة مهما كان مصدرها وطبيعة تمويلها[21].

2.2. تثمين وتسيير ممتلكات الجماعات المحلية وصيانتها: بعد إحصاء ممتلكات البلديات أو الانتهاء من تحيين دفاتر المحتويات على المجالس الشعبية البلدية يجب الاعتناء أكثر باستغلال، وتثمين أملاكها عن طريق متابعة دائمة بالتنسيق مع مصالح الضرائب المكلفة بالوعاء والتحصيل كلما استدعت الضرورة إلى ذلك.

ولكون البلديات تتمتع باستقلالية واسعة في الميدان، ونظرا لإمكانياتها المالية المحدودة المتوفرة لديها، عليها أن تثمن هذه الممتلكات حتى يعود عليها بأكثر مدخول ممكن [22].

كما يجب تخصيص اعتمادات مالية لصيانتها يخص الأمر أساسا الأملاك غير المنقولة، الشبكات المختلفة (الطرق، المياه، التطهير،...الخ.)

وإعادة تثمين ممتلكاتها من خلال ما يلي[23]:

– مواصلة إحصاء ممتلكاتها والمسك المنتظم لسجل الجرد ودفتر المحتويات؛

– التطبيق الصارم لمبدأ المزايدة بالنسبة لكل عملية بيع لأملاك من طرف البلدية؛

– يجب أن يكون الإيجار بالامتياز، والإيجار بالاستغلال موضوع عقد أو دفتر شروط على كل الالتزامات التي تقع على عاتق المتعاقد؛

– تحيين مبالغ إيجار المحلات ذات الطابع السكني أو المهني؛

– اللجوء إلى المزايدة أو الوكالة من أجل تحصيل حقوق الطرق والأماكن، والوقوف في المعارض، والأسواق العمومية...الخ؛

– اعذار المؤسسات، والخواص، والهيئات بترميم الطرق المتلفة بعد الأشغال المنجزة من طرفهم، أو ترميمها مقابل إصدار سند إداري ذو طابع تنفيذي؛

– وضع تسعيرة معقولة، ومحينة للخدمات المقدمة للمواطنين من قبل المرفق العام (دور الحضانة، النقل المدرسي...الخ) بتحديد مساهمة المرتفقين مقارنة بسعر تكلفة الخدمات المقدمة؛

– تخصيص جزء من التمويل الذاتي، وتوجيهه لإنجاز أملاك منتجة للمداخيل على المدى القريب، أو تهيئة وترميم الأملاك المنتجة للمداخيل الموجودة.

3. ترشيد النفقات وتكوين العنصر البشري على التسيير الجيد:

1.3. ترشيد النفقات: ترشيد النفقات العامة يعني التزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما تعظم رفاهية المجتمع ويقصد بالفعالية توجيه الموارد العامة إلى الاستخدامات التي ينشأ عنها مزيج من المخرجات تتفق مع تفضيلات وأوليات أفراد المجتمع، ويهدف ترشيد النفقات العمومية إلى[24]:

– استخدام أفضل للموارد العامة، والحد من التبذير بسبب الاستخدام المزدوج أو قلة الفعالية؛

– ومن أجل الوصول إلى الاستخدام الفعال للموارد العامة، فإنه يجب على الإدارة أن تكون مؤهلة في اتخاذ القرارات المالية.

2.3. تكوين العنصر البشري على التسيير الجيد: إن العنصر البشري في الجماعات المحلية يفتقر إلى التكوين المتخصص في الجانب المالي، لأن ضعف مستوى التسيير المالي يمكن أن يحد من وتيرة الموارد المحلية التي تحتاج إلى الفعالية وإلى تنسيق الجهود والإمكانات المتوفرة عن طريق الإصلاح والتحديث وخلق روح المبادرة لكافة الفاعلين.

4. العقود البلدية للنجاعة: يبرم العقد البلدي للنجاعة بين البلدية ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي من جهة وممثلين آخرين من جهة أخري وهم ممثل عن الإدارة المركزية وممثل عن المجلس الوطني للتخطيط وممثل عن أحد البنوك مثلا بنك التنمية المحلية.

وتهدف هذه العقود الى إعادة تأهيل البلدية بتشخيص واقعها واقتراح برامج تصحيحية على المدى القصير والمتوسط تسمح لها بتحسين قدراتها في التسيير والتحكم الحسن في المشاكل المتعلقة بها والغاية من ذلك هي تحقيق التوازن الميزاني للبلدية، ويحدد عقد النجاعة إجراءات داخلية واخري خارجية:

– إجراءات داخلية: تهدف الى تحسين قدرات البلدية بواسطة التحكم في تنظيم تسيير الموارد البشرية والمادية.

– **إجراءات خارجية:** تسمح بتدعيم العمليات التصحيحية بمساعدات مالية سواء من قبل الدولة أو البنوك الأخرى[25].

5. المعاهدات البلدية: تتضمن هذه المعاهدات انجاز مشاريع تتجاوز بلدية واحدة وتحمل منفعة لعدة بلديات متجاورة ويتمثل دورها في تقسيم الأعباء بين البلديات وبالمقابل تحقيق التنمية ويتمثل الهدف منها في[26]:

– تطوير الاستثمار المحلي؛

– إدماج الجماعات المحلية في نسق التنمية المحلية؛

– تنسيق المجهودات بين البلديات لإنجاز عدد من التجهيزات وتحسين الخدمات.

ويمكن القول انه أمام الوضعية المالية المتدنية للبلديات خاصة النائية منها تمثل المعاهدات البلدية حلا ناجعا للاستجابة لحاجيات السكان.

6. تفعيل دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودعم الاستثمار المحلي:

1.6. تفعيل دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية: إعادة النظر في تشكيلة مختلف الهياكل والأجهزة المكونة للصندوق خاصة مجلس التوجيه، لأن نظام عمله لا يتضمن إشراك الجماعات المحلية بصفة أساسية، فضلاً عن الإجراءات المعقدة والطويلة المتبعة في طلب ومنح الإعانات والمساعدات.

كما يجب أن يراعي الصندوق في منحة المساعدات والإعانات المالية اقتراحات وأولويات الجماعات المحلية عند تسجيل هذه الإعانات في شكل مشاريع تنموية، لهذا ومن أجل تفعيل دور الصندوق في التنمية المحلية يجب تقريبه أكثر من واقع الجماعات المحلية ومن أولوياتها التنموية، ومن خلال التركيز على تمويل مشاريع تنموية منتجة تعود بالفائدة على التنمية الوطنية [27].

2.6. دعم الاستثمار المحلي: إن تجربة الاستثمار المالي للجماعات المحلية لم تطبق في الجزائر بسبب نقص الخبرات والتجارب في هذا الميدان لكن في ظل الاصلاحات التي مست القطاع المصرفي وتبادل الخبرات الدولية، يمكن للجماعات المحلية تحقيق مختلف البرامج التنموية كما يمكنها إنشاء شركة تكون فيها هي المسير والمالك الوحيد وتتحمل جميع المسؤوليات والأعباء والمخاطر التي تلقى على عاتقها كما يمكن ان تكون الجماعات المحلية مساهما في شركة ما[28].

7. عقلنة أدوات التسيير المحلي: وذلك بتحيين الأدوات القانونية والتنظيمية وتطوير الموارد البشرية بالتركيز على:

– الإطارات الشابة حتى تتمكن من خلق تواصل متكامل مع حجم التطور الذي نعيشه حاليا في مختلف المجالات؛

– اعطاء الحرية للجماعات المحلية في صرف الأموال الممنوحة من طرف الوصاية وفق ما تطلبه مصالحها؛

– توفير مختصين في المالية العامة والجباية خاصة، مما يؤدي إلى نتائج إيجابية على مستوى المصالح الجبائية للجماعات المحلية[29].

8. اللجوء الى القروض البنكية: إن قانون الجماعات المحلية يسمح لها باللجوء إلى القروض المالية المقدمة من طرف البنوك لبعث عدد من المشاريع المربحة بدلا من الانتظار الأبدي للمساعدات التي تقدمها الدولة لأن الاعتماد الكلي على الميزانية الممنوحة من طرف الدولة، والتي يذهب أكثر من نصفها لأعباء التسيير يؤدي إلى تسجيل عجز مالي، تضطر الدولة لتسديده، وبالتالي خسارة مالية كبيرة[30].

9. الدراسة المستمرة من طرف الاجهزة المحلية وتطوير الصناعات التقليدية

1.9. الدراسة المستمرة من طرف الاجهزة المحلية: لواقعها وظروفها في إطار البحث عن مصادر متجددة للموارد وخاصة الذاتية، فهي أدرى عما يعبر عنه الواقع الذي تعيشه وعليها اقتراح الوسائل والسبل المناسبة التي تؤدي إلى تعبئة المزيد من الموارد المحلية من أجل زيادة الاستثمار في المحليات[31].

2.9. تطوير الصناعات التقليدية: من خلال الاهتمام بالآثار وتفعيلها واستغلالها أفضل استغلال وكذا الاهتمام بالتراث الثقافي، كلها أمور من شأنها أن في دعم الموارد المحلية للجماعات المحلية وتنميتها.

10. الاستفادة من الجباية البيئية وتوسيع قاعدة مشاركة المواطنين:

1.10. الاستفادة من الجباية البيئية: بحيث يجب تعزيز الرسوم المحلية البيئية في هذا المجال لأن السياسة الجبائية يجب أن مصدر التوافق بين التطور الاقتصادي واحترام البيئة، فمن خلال فرض رسوم محلية بيئية نساهم في تعبئة موارد الجماعات المحلية من جهة ويحافظ على البيئة من جهة أخرى.

2.10. توسيع قاعدة مشاركة المواطنين من أفراد وقطاع خاص في المشروعات الاستثمارية المحققة للتنمية المحلية التي يتم التخطيط لها، والمسؤولية هنا تقع على مؤسسات التمويل المحلية، وذلك من أجل تقليل الاعتماد على القروض والمساعدات.

5–خلاصة:

في ظل التوجهات المعاصرة للسياسة الاقتصادية والاصلاحات التي تم تبنيها، أصبحت بإمكان الجماعات المحلية أن تلعب دورا كبيرا في تحقيق التنمية المحلية التي هي أساس التنمية الشاملة، لولا التحديات التي تواجهها والتي تقلص من قيمة الاهداف التي تصبو إلى تحقيقها في هذا المجال، ومن أبرز هذه التحديات نجد محدودية الموارد الذاتية للجماعات المحلية، الأمر الذي يقلص من استقلالها المالي ويحد من حريتها في اتخاذ القرارات ويجعلها تحت ضغط المركزية الادارية نتيجة اعتمادها على الأموال الممنوحة من طرف الدولة.

نتيجة هذا الوضع، ومن أجل أن تتخلص الجماعات المحلية من المركزية وتحقق الاستقلال المالي الذي يمكنها من تحقيق الأهداف التي المرجوة وصولا إلى مستويات عالية من التنمية المحلية، يجب على الجماعات المحلية تفعيل المصادر المالية المحلية والاعتماد عليها لأن تعبئة الموارد المالية يعتبر أهم عقبة تقف امام المساعي التنموية المحلية، لكن دون اهمال الجوانب الأخرى التي لا تقل أهمية عن الإصلاح المالي للجماعات المحلية.

لذا فإن على الجماعات المحلية ان تسعى جاهدة في البحث عن السبل الناجعة من أجل تعبئة مواردها من خلال تطوير أساليب التسيير المحلي إداريا وبشريا، تعزيز التعاون بين البلديات، وكذا السعي إلى ترشيد الانفاق المحلي من أجل تحقيق فائض مالي يوجه لتمويل الاستثمارات المحلية أيضا العمل على تثمين الإيرادات لتخفيف العبء المحلي من خلال انتهاج استراتيجيات مبنية على دراسات للواقع المحلي.

6-قائمة المراجع:

[1]- عبد الحق فيدمة، ماهية الجماعات المحلية والتنمية المحلية المستدامة، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، العدد الأول، ص 120 .

[2]- عبد الحق فيدمة، نفس المرجع، ص 122.

[3]- المادة الأولى من القانون رقم 12- 07 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رقم 12.

[4]- المادة الأولى والثانية من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 37.

[5]- عوابدي عمار، مبدأ الديمقراطية الإدارية الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1981، ص246.

[6]- خالد سمارة الزغبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، شركة الشرق الأوسط للطباعة، عمان، 1985، ص 9.

[7]- مُحَّد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص9.

[8]– قدي عبد المجيد، النظام الجبائي في الجزائر وتحديات الألفية الثالثة، الملتقى الوطني الأول حول الاقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب البليدة يومي 20 – 21 ماي 2002، ص 2.

[9]– مُحَمَّد حاجي، العجز في ميزانية البلدية، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الدولي، التمويل المحلي الإشكالية حول " تسيير وتمويل الجماعات المحمية في ضوء التحولات الاقتصادية"، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ديسمبر، 2004، ص4.

[10]– لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية – دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار، رسالة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة وهران، 2014/2013، ص 146.

[11]– عادل مُحَمَّد حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1987، ص 82.

[12]– لخضر مرغاد، دور الايرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الانسانية، جامعة مُحَمَّد خيضر بسكرة، فيفري 2005، ص 145.

[13]– لخضر مرغاد، نفس المرجع، نفس الصفحة.

[14]– يرقي جمال، أساسيات في المالية العامة ز إشكالية العجز في ميزانية الجماعات المحلية، رسالة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير، في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2002/2001، ص 110.

[15]– القاموس الجديد للطالب، معجم عربي، طبع بمصنع الكتاب للشركة التونسية للتوزيع، قرطاج، تونس، جويلية 2016، ص9.

[16]– رشيد حمدي، ميزانية البلدية في مواجهة العجز الميزاني، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، جامعة بن عكنون الجزائر،2112 ، ص8 .

[17]–عبد الحق فيدمة، مرجع سابق، ص 122.

[18]- باركة مُحَمَّد الزين وعبد الكريم مسعودي، البدائل الاقتصادية لتعبئة موارد الجماعات المحلية بالجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد السادس، ديسمبر 2016، ص 47.

[19]- نضيرة دوبالي، الحكم الراشد وإشكالية عجز ميزانية البلدية، رسالة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير، علوم اقتصادية، جامعة الجزائر، 2010/2009، ص 85.

[20]- نفس المرجع، ص 85.

[21]- قانون البلدية 11-10 . مرجع سابق، المادتين 110 و111 ، ص42

[22]- أحمد بوعشيبة، محاضرات في مقياس أعمال البلديات، الجزء الثاني، موجهة لطلبة المعهد العالي للتسيير والتخطيط، جامعة برج الكيفان، الجزائر،4011 ، ص28 .

[23]- أحمد بوعشيبة، مرجع سابق، ص25

[24]- بن موسى أم كلثوم و عيسى نبوية، ترشيد النفقات العمومية (دراسة تطور النفقات العمومية في الجزائر من سنة 1980 إلى سنة 2013)، مقال منشور في مجلة إدارة الأعمال و الدراسات الاقتصادية، العدد الرابع، ص 193.

[25]- موسى رحماني ووسيلة سبتي، واقع الجماعات المحلية في ظل الاصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي: تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، المنعقد يومي 01-01-ديسمبر 2004.

[26]- موسى رحماني ووسيلة سبتي، نفس المرجع.

[27]- يامة ابراهيم، مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إنعاش التنمية المحلية "دراسة نظرية تقييمية، مقال منشور في مجلة ميلاف للدراسات والبحوث، العدد الخامس،2017، ص 623.

[28]- باركة مُحَمَّد الزين، عبد الكريم مسعودي، مرجع سابق، ص 47.

[29]- مُحَمَّد ملجم، تسيير الموارد البشرية والمالية في الجماعات المحلية – دراسة حالة بلدية جيجل، رسالة ماجستير قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر3، 2010/2009، ص 89.

[30]– موسى بن منصور وعبد الفاتح علاوين بدائل تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، مقال منشور في مجلة الاقتصاد الجديد، العدد 10 المجلد 01-2014، ص 38.

[31]– عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية للنشر، الاسكندرية، 2001، ص 207.