

الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي

مبارك لسوس
أستاذ محاضر، جامعة البليدة

مقدمة

يتبنى الحكم الراشد قواعدا وعمليات وسلوكيات يتم بواسطتها تنظيم المصالح والموارد والسلطة التي تحكم المجتمع، وهي الشرط الكافي الذي تحتاجه الجماعات المحلية بالجزائر لتحقيق أهداف التنمية خاصة لصالح الفئات المحرومة ، والتي تتجلى في قدرة الدولة على خدمة المواطنين، ولكي تكون القدرة أكبر لابد من لامركزتها بنقلها لسلطات محلية مختصة ترعى مشروعات التنمية المحلية عن كثب، وبها يتحول مفهوم الحكم الراشد العام الى ادارة رشيدة متخصصة ، وبذلك تشكل الادارة الرشيدة شرطا جوهريا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي، لأنها هي السبيل إلى تمكين الجماعات المحلية لتحقيق أدوارها الجديدة بأكبر قدر من الكفاية.

فالإشكال المطروح يبرز في كيفية التوفيق بين إلزامية تقديم الخدمة العامة ومحدودية الموارد المالية المحلية ؟ فالنفقات المتزايدة للجماعات المحلية في ميادين التنمية الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية تتطلب توفير موارد مالية كافية، كما أن النمو الديموغرافي المتزايد وزيادة متطلبات الحياة يتطلب المزيد من الإنفاق في سبيل تحقيق إشباع الخدمات العامة.

الواقع يظهر أن التطور السريع في تبني المواطن لنمط معيشة أفضل من سنة لأخرى، ترتب عنه نفقات جد معتبرة، يتطلب تمويلها توفير مصادر مالية كبيرة، تجد الجماعات المحلية نفسها عاجزة على تغطيتها، خاصة و أن مساهمات الدولة

للجماعات المحلية ضئيلة، ضف الى ذلك ان نسبة كبيرة من الضرائب المحلية تعود لفائدة الدولة، مما أعاق الانفاق المحلي و بالتالي عجز الجماعات عن تغطية نفقاتها. فاذا كانت الموارد المالية تمثل عصب النشاط الاقتصادي المحلي، ذلك يفرض تمتع الجماعات المحلية بمصادر تمويل ذاتية تساهم بها في تطعيم خزينتها وتساعدنا على التحرك ، وهو أمر هام وضروري لبعث الاستقلالية في كيانها ، وإن المتنبع للوضع المالي لأغلب المجموعات المحلية يلاحظ انه على الرغم من تمتعها بموارد تمويل ذاتية إلا أنها في واقعها غير كافية وهو ما شكل لها أزمة تسيير مالي انعكست سلبا على استقلالها ومن ثم الوفاء بالتزاماتها في تقديم خدمات ترقى الى طموح ومتطلبات المواطنين .

اولا : مفهوم و ركائز الادارة الرشيدة المحلية

1- مفهوم الادارة الرشيدة المحلية

من الباحثين من يطلق على الادارة الرشيدة المحلية تسمية الحوكمة المحلية الرشيدة Good Local Governance ، وأيضا الحكم الراشد للإدارة المحلية، وتتمثل في استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي، من أجل تحقيق التنمية الإدارية و الاقتصادية والاجتماعية. يعتبر مصطلح الادارة الرشيدة من أهم المصطلحات التي تم تداولها في الحقل التنموي منذ نهاية الثمانينات، حيث تم استعماله لأول مرة من طرف البنك الدولي في 1989 الذي اعتبر الادارة الرشيدة أنها: «أسلوب ممارسة السلطة في تدبير الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من اجل التنمية» .

وقد جاء استعمال البنك الدولي آنذاك لمفهوم الادارة الرشيدة في إطار تأكيده على أن أزمة التنمية في إفريقيا هي أزمة ادارة رشيدة بالدرجة الأولى بسبب فساد النظم السياسية وضعف التسيير والتخطيط. ويوضح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الإتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996 عناصر الادارة المحلية الرشيدة. وقد كتب الكثير عن معايير ومقاييس هذا النوع من الادارة ، وأكثر الدراسات شمولاً هي تلك التي أعدها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وحصرتها في «المشاركة - سيادة وحكم القانون-الشفافية - حسن الاستجابة - التوجيه نحو بناء توافق الآراء-الإنصاف وتكافؤ الفرص- الفعالية والكفاءة - المسائلة والمحاسبة-

والرؤية الإستراتيجية»⁽¹⁾.

2- الإدارة الرشيدة المحلية كنموذج للمشاركة والشفافية

إذا كان مفهوم الحكم الراشد يعبر عن «إدارة وممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية على مختلف المستويات المركزية واللامركزية أي الإقليمية والمحلية»، فإن التوجه كان قوياً نحو تكريس منطق الإدارة الرشيدة على المستويات اللامركزية. فذاك يضمن استجابات أسرع للاحتياجات المحلية، ومحاسبة وشفافية أكثر وفساد أقل، وتسليم محسن للخدمات الأساسية، وتدفقات أفضل للمعلومات، ومزيديا من المشروعات المستدامة، وسبل أقوى لحل النزاعات، و«الدوافع لحل النزاعات في صفوف ذوي المصلحة المحليين، واتساع الفرص للتمثيل السياسي»⁽²⁾.

اتسع نطاق استخدام الإدارة الرشيدة بعد ان كان حكرا على تسيير الشركات الاقتصادية والمؤسسات المالية ليشمل النواحي الإدارية والاجتماعية، فبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (1997) اعتبر الإدارة الرشيدة كممارسة للسلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية من أجل إدارة الشؤون العامة عند كل المستويات، وهي تشمل الآليات، الإجراءات، و المؤسسات التي تدور مصالح المواطنين حولها، ممارسة حقوقهم المشروعة، أداء واجباتهم وإدارة خلافاتهم وأيضا أعطت للظاهرة بعدا سياسيا أي «⁽³⁾ بأنها: « مجموعة من العلاقات فيما بين القائمين على إدارة الشركة ومجلس الإدارة وحملة الأسهم وغيرهم من المساهمين»⁽⁴⁾. وعلى هذا الأساس فالحكم الجيد كغيره من الأشياء الأخرى يعبر عن المشاركة والشفافية والمسؤولية. أما المنظمة العالمية للصحة فتتبنى وجهة نظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ولكنها

(1)- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، وثيقة لسياسات العامة، كانون الثاني/يناير 1997 ص10-09.

(2)- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تقرير التنمية البشرية للعام 2003م، ترجمة غسان عصف، بيروت(قريظم)، مطبعة الكركي، ص. 134-136.

(3)- زايري بلقاسم، الحكم الاقتصادي الرشيد والكفاءة الاقتصادية، مداخلة ضمن فعالية المؤتمر العالمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، 09/08 مارس 2005، جامعة ورقلة، الجزائر.

(4)- Freeland C. Basel Committee Guidance on Corporate Governance for Banks, paper presented to ; Corporate Governance and Reform, Paving the Way to Financial Stability and Development, a conference organized by the Egyptian Banking Institute, Cairo, May 7 – 8. 2007.

تذهب إلى أبعد من ذلك، من خلال التأكيد على المشاركة المسؤولة و على نتائج قطاعية متعادلة ودائمة في مجال الصحة، فإن الحكم الجيد هو عبارة عن المشاركة المسؤولة لمن هم معنيون بإعداد و تنفيذ السياسات، البرامج والسلوكيات المؤدية لأنظمة صحة عادلة ودائمة، فصحة المواطنين يجب أن تمثل دائماً أولوية وطنية، عند وضع أي إستراتيجية تنموية. والمسؤولية الناشئة عن ذلك دائمة، ويتكفل بهذه المسؤولية الوزراء الذين يتحملون جزءاً كبيراً من الإدارة الشاملة لأنظمة الصحة.

3- ركائز الإدارة الرشيدة المحلية

لابد للإدارة الرشيدة المحلية ان تبنى على دعائم يمكن من خلالها الحكم على مدى النجاعة ومن ثم مستوى النتائج المتوصل إليها ، والمتمثلة في الركائز الأساسية التالية :

- المشاركة : تتمثل في تهيئة السبل والآليات المناسبة من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات، كطريقة لتسهيل التحديد المحلي للقضايا والمشكلات، تعني أيضاً المزيد من الثقة وقبول القرارات من جانب المواطنين.

- الشفافية : هي إتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها في وقتها لجميع الأطراف في المجتمع المحلي. ومن شأن ذلك توفير الفرصة للحكم على مدى فعالية الأجهزة المحلية، كما أن مساءلة الأجهزة المحلية مرهون بقدر المعلومات المتاحة حول القوانين والإجراءات ونتائج الأعمال.

- المساءلة : يكون متخذو القرارات في الأجهزة المحلية مسؤولين أمام الجمهور ودوائر محددة ذات علاقة، وكذلك أمام من يهمهم الأمر ولهم مصلحة في تلك المؤسسات.

- الشرعية : قبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يحوزون القوة داخل المجتمع ويمارسونها في إطار قواعد وعمليات وإجراءات مقبولة، وأن تستند إلى حكم القانون والعدالة.

- الكفاءة والفعالية : ويعبر ذلك عن البعد الفني، ويعني قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد إلى برامج وخطط ومشروعات تلبي الاحتياجات بأفضل النتائج، مع تنظيم الاستفادة من الموارد المتاحة.

- الاستجابة : أن تسعى الأجهزة المحلية إلى خدمة جميع الأطراف المعنية، والاستجابة لمطالبها، وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية .

4- مدخل الشراكة لتفعيل الإدارة الرشيدة المحلية

تكرر في السنوات الأخيرة مفهوم «الشراكة» و«المشاركة» ليعكس «شركاء التنمية» في المرحلة الحالية : الحكومات - المنظمات غير الحكومية - القطاع الخاص - المؤسسات الأكاديمية ومؤسسات التمويل، وقد طرح المفهوم في التسعينات من القرن المنصرم في الخطاب العالمي للأمم المتحدة، وتواتر طرحه في المؤتمرات الأخيرة كافة، ومنها «مؤتمر البيئة في البرازيل (1992)»، المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في النمسا (1993)، مؤتمر القاهرة للسكان والتنمية (1994)، ومؤتمر المرأة العالمي بكين (1995)»⁽⁵⁾، وقد نصت هذه المؤتمرات وغيرها من المؤتمرات التي عقدتها الأمم المتحدة، على أهمية المشاركة والدور السياسي والاقتصادي لمنظمات المجتمع المدني، والحاجة لتبديد «احتكار القوة التي تمسك بها الحكومات الوطنية». طرح مدخل الشراكة كأساس هذه العملية، وقد أسست على توزيع الأدوار لدعم إستراتيجية التنمية الوطنية للدولة، فالمصطلح يؤكد على «التكامل بين الأدوار بين الحكومة والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية ومؤسسات التمويل، ويعكس قيمة عملية التكامل هذه من أجل تحقيق عملية التنمية المستدامة»⁽⁶⁾. فالفاعلون الرئيسيون في الشراكة المحلية هم :

4-1- السلطات المحلية: يقصد بها كل السلطات الحكومية الإدارية وغير الإدارية، تعتبر هذه الحلقة الأساسية لعملية الربط بين قمة السلطة والمواطن، هي المتجاوب والمترجم لاهتماماته ، وأساسية في إنشاء وإدامة الإدارة الرشيدة المحلية مثلما تعمل على إدامة العملية الديمقراطية ، وإيجاد التوازن المناسب بين «التوجيهات العامة للحكومة المركزية والحرص على تلبية الاحتياجات الخاصة لدى المجموعات المحلية».

(5) - عطية حسين أفندي، المنظمات غير الحكومية وإدارة شؤون البيئة في مصر : مدخل الشراكة، ورقة قدمت في إطار المؤتمر العربي السادس للإدارة البيئية بعنوان «التنمية البشرية وأثرها على التنمية المستدامة»، شرم الشيخ مصر، 2007 ، ص. 235.

(6) - عطية حسين أفندي، مرجع سابق، ص. 236.

4- 2- المجتمع المدني: تعد «منظمات المجتمع المدني بمثابة قنوات لمشاركة المجتمع» في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وتنظيمه لنفسه في شكل جماعات أكثر قوة للتأثير على السياسات العامة والوصول إلى أحسن انتفاع من الموارد العامة ، ويتجلى ذلك في دور المنظمات الدولية التي بدأت تضع الثقة أكثر في الجمعيات لتصريف المساعدات الاجتماعية، فاحتكاك المجتمع المدني بالواقع يؤهله أكثر للقيام بأدوار تنموية تتلاءم و الحاجيات المحلية، وتحقق المشاركة الحقيقية للمجتمع المدني من خلال فعالية المبادرات التنموية التي يطرحها ، واعتماد ممارسة واقعية لصياغة وتنفيذ ومتابعة المشروعات التنموية، كما إن مشاركة المواطن في تحقيق التنمية المحلية، والتي تبني على وعيه بحقوقه وواجباته وما يجري حوله من أحداث ووقائع، وقدرته على فهم مشكلات المجتمع، وتحقق مشاركة الفرد في عملية التنمية من خلال حقه في اختيار ممثليه ومساهمته الفعلية في تدبير الشأن العام المحلي ، وبالتالي إن عزوف الأفراد عن المشاركة في العمليات الانتخابية التشريعية أو الجماعية يطرح مشكل مدى مشروعية المنتخبين والقرارات التي يتخذونها، فالمواطن هو أساس التنمية، كذلك تتيح الديمقراطية تدبير عقلاني للإدارة وتفادي كل أشكال الطرق غير الشرعية في إدارة الشؤون المحلية.

4- 3- القطاع الخاص

تمنح آليات الشراكة مع القطاع الخاص إمكانيات وفرص حقيقية من أجل تدبير المرافق العامة المحلية ويشمل القطاع الخاص كل المشروعات الخاصة غير المملوكة للدولة ، وذلك عن طريق عقد اتفاقيات التعاون والشراكة أو شركات الاقتصاد المختلط أو التسيير المفوض أو عقود الامتياز، وهذا بدوره يتيح آليات جديدة للتسيير وتجاوز الطرق التقليدية في تسيير المرافق العامة المحلية. استخدمت لأول مرة في اليابان ، ثم تم استخدامها مؤخراً بواسطة مختلف دول شرق آسيا كمرجعيات مقارنة ، فهذه الشراكة أثبتت فائدتها في تبادل المعلومات بين الحكومة والقطاع الخاص ، وبناء آليات لتبادل المعرفة و المشاركة في وضع السياسات ، بين الحكومة والقطاع الخاص، مثل ادماج البحوث الاقتصادية المشتركة، ومشروعات التنمية المشتركة، ومن المفيد وضع نظام لتلقي مقترحات الإصلاح أو التحسين في السياسات أو الممارسات الحكومية، وكذلك لتحقيق الشفافية في السياسات الحكومية التي يتم مناقشتها وإجراء المداولات والتحليلات حولها ، كما أن ذلك من شأنه أن يزيد من تحقيق الإلتزام بالسياسات المقترحة، حيث تمتلك البلاد المتقدمة ودول

شرق آسيا خبرات متركمة في هذا الصدد.

ثانياً: الضرورة الاجتماعية للخدمة العامة

1- الخدمة العامة تعكس مستوى الرقي الاجتماعي

تعرف الخدمة العامة على انها نشاط يهدف لإشباع حاجات عامة والذي يخضع لتنظيم وإشراف ورقابة الدولة، بغض النظر عن الجهة التي تؤديها. وتعرف ايضاً بانها النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى، مباشرة أو تعهد به لأخرين كالأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة، ولكن تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقاً للصالح العام⁽⁷⁾.

أن الغرض من الخدمة العامة تحقيق المنفعة العامة وإشباع حاجات الأفراد، وهذه الحاجات تشمل المادية منها والمعنوية كالهاتف والكهرباء والغاز والمياه والتخلص من النفايات الصلبة والسائلة و توفير الحماية والصحة و التعليم. و يعد تحقيق النفع العام من أهم العناصر المميزة للمرفق العام عن غيره في المشروعات التي تستهدف تحقيق النفع الخاص أو تجمع بين هذا الهدف وهدف إشباع حاجة عامة أو نفع عام، مع ذلك فإن تحقيق بعض المرافق العامة للربح لا يعني حتماً فقدانها صفة الخدمة العامة، طالما أن هدفها الرئيس ليس تحقيق الربح، وإنما تحقيق النفع العام كما أن تحصيل بعض المرافق لعوائد مالية لقاء تقديمها الخدمات إلى المواطنين كما هو الحال بالنسبة لخدمة الكهرباء والماء لا يسعى لكسب عوائد مالية بقدر ما يعد وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على كل المواطنين⁽⁸⁾.

تقوم الدولة بإنشاء الخدمات العامة ويجب أن يكون نشاط الخدمة العامة منظماً من جانب الإدارة وموضوعاً تحت إشرافها ورقابتها، وخاضعاً لتوجيهها لضمان عدم انحرافه عن المصلحة العامة لحساب المصالح الخاصة، وإذا عهدت الإدارة إلى أحد الأشخاص المعنوية العامة بإدارة المرافق الخدمات العامة فإن هذا لا يعني تخليها عن ممارسة رقابتها وإشرافها عليه من حيث تحقيقه للمصلحة العامة وإشباع الحاجات العامة للأفراد.

(7) - تعددت تعريفات الخدمات العامة بتعدد التعاريف المقدمة للمرافق العامة والمؤسسات العمومية، والكثير منها اكتسبه الغموض والتناقض ويرجع الفقهاء هذا التباين إلى اختلاف القوانين الخاصة التي تحكم وتنظم تلك المرافق .
(8) - لأكثر تفصيل عد إلى : عمار عوابدي. القانون الإداري. ج. 1، ط. 3، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ص. 62-61.

وضع البنك الدولي برنامجا خاصا بالإدارات البلدية والجماعات المحلية في إطار تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بهدف تحسين نوعية الهياكل المؤسسية والتشريعات المالية، وإنشاء مصالح مختصة واحترافية، باعتبارها عناصر أساسية للتسيير المحلي. وقد حدد المهام الأساسية التي يجب أن تضطلع بها الإدارات المحلية كما يلي:

وضع استراتيجيات التنمية الحضرية.

تسيير المخاطر المرتبطة بالكوارث الطبيعية.

السكن و التسيير العقاري.

التنمية الاقتصادية المحلية.

الخدمات الحضرية الموجهة للفقراء وتسيير النفايات الحضرية.

والملاحظ أن هذه الصلاحيات تختلف من دولة لأخرى، وفي الدولة الواحدة بين المدن الكبرى وباقي مناطق الدولة، فنجد المدن الكبيرة في آسيا وأمريكا اللاتينية تتمتع باستقلالية سياسية واقتصادية واسعة تشبه في بعض الحالات اختصاصات الدولة، أما باقي الإدارات المحلية فصلاحياتها محدودة، تشمل بعض الوظائف المعتادة للإدارات المحلية، المنشآت التعليمية، المستشفيات ومنشآت الرعاية الاجتماعية مثل رياض الأطفال ودور الرعاية، مرافق الصحة العامة والمرافق ذات الصلة مثل شبكات ومحطات تطهير وتصفية المياه جمع القمامة وتصريفها، المدافن، المحارق والمرافق الثقافية والترفيهية والرياضية مثل المسارح، دور العرض، المكتبات و المنتزهات.

2- لا مركزية الخدمة العامة

يقصد باللامركزية «درجة عدم تركيز السلطة، أي تشتت السلطة وتوزيعها بين الأشخاص والمستويات الإدارية المختلفة في المنظمة أو على مستوى الدولة»⁽⁹⁾. ويصف «هوايت» اللامركزية كمفهوم شامل بأنها «نقل السلطة، تشريعية كانت أو اقتصادية أو تنفيذية من المستويات الحكومية العامة الى المستويات الدنيا».

(9) - خليل الشماع وآخرون ، مبادئ إدارة الأعمال، مطبعة جامعة الموصل، العراق 1985، ص. 222.

Hwhite, L. Decentralization , in Encyclopedia of the social sciences, U.S.A, vol. 5, 2003, p.44.

ويرى «ماديك» إن اللامركزية تتكون من مصطلحين: «الأول اللامركزية ويقصد بها تفويض الإدارة المركزية السلطات المناسبة إلى الإدارات البعيدة عنها جغرافياً للقيام بمهام معينة عهدت بها إليهم ، والثاني التفويض ويقصد به تحويل السلطات الدستورية المحلية الصلاحيات اللازمة للقيام بوظائف أو مهام معينة أوكلت إليهم»⁽¹⁰⁾.

في الجزائر، أُعتمد مبدأ اللامركزية الإقليمية منذ دستور سنة 1963، يتمثل نظام الإدارة المحلية في الجزائر في مستويين هما الولاية والبلدية وهو ما أطلق عليه مصطلح الجماعات المحلية المنتخبة، التي أسندت إليها صلاحيات واسعة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأصبحت بذلك متعددة المهام فهي تتحمل مسؤولية هامة في تقدير مصير التنمية المحلية ، تقوم البلديات بإعداد مخطط تنموي قصير، ومتوسط وطويل المدى وتسهر على تنفيذه بانسجام مع مخطط الولاية، ومن صلاحياتها انجاز وصيانة الهياكل الاجتماعية والجماعية، كمؤسسات التعليم الأساسي، المراكز الصحية، قاعات العلاج والمراكز الثقافية، وكذا صيانة الهياكل الرياضية والترفيهية المتواجدة بإقليمها، ويمكن للبلديات القيام بإنشاء مساحات مخصصة لاحتضان النشاطات الإنتاجية والمستودعات، كما تتكفل الجماعات المحلية بالفئات الاجتماعية المحرومة ومساعدتها خاصة في مجالات الصحة والشغل والسكن، وكذا تشجيع حركة الجمعيات الثقافية والرياضية، والسهر على المحافظة على النظافة العمومية من خلال صرف المياه القذرة، رفع القمامات، مكافحة التلوث وحماية البيئة، وتوسيع وصيانة المساحات الخضراء وكل ما يهدف إلى تحسين إطار الحياة اليومية للمواطن⁽¹¹⁾.

أدت الأوضاع الاقتصادية والأمنية التي عرفتها الجزائر منذ نهاية الثمانيات إلى زيادة الأعباء العمومية للجماعات المحلية، من خلال:

ارتفاع نسبة سكان المدن نتيجة النزوح الريفي خلال فترة التسعينات لأسباب أمنية، الأمر الذي يفرض توفير المزيد من التجهيزات العمومية والمرافق العامة.

(10) - Maryvonne, B. Les collectivités territoriales , 4e éd , Broché ; 2003, p. 42-45

المواد من 84 إلى 110 من القانون 90-08 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية المتمم بالأمر 03/05 المؤرخ في 18/07/2005.

المواد من 84 إلى 110 من القانون 90-08 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية المتمم بالأمر 03/05 المؤرخ في 18/07/2005.

(11) - المواد من 84 إلى 110 من القانون 90-08 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية المتمم بالأمر 03/05 المؤرخ في 18/07/2005.

توسع فئة الطبقات المحرومة نتيجة معدل البطالة المرتفع، وخاصة في المناطق الريفية، الأمر الذي أدى إلى زيادة الضغوط الاجتماعية على الجماعات المحلية للتكفل بهذه الفئات.

تدهور البنية التحتية المحلية نتيجة العجز المالي المستمر للجماعات المحلية، الأمر الذي يفرض استثمارات عمومية متزايدة لتحسين البنية التحتية المحلية وصيانتها.

3- تمويل محلي لخدمة عامة محلية

هناك علاقة بين مصادر التمويل المحلي وبين نمط العلاقات بين الحكومة المركزية والجماعات المحلية، فكلما زادت القدرة المالية الذاتية للجماعات المحلية، قل اعتمادها على الحكومة المركزية، ومن ثم تمتعت بدرجة أكبر من الاستقلالية المالية، إلا أن درجة الاستقلال المالي للموارد المحلية وصلاحيات جبايتها يرتبط كذلك بدرجة الرقابة المركزية على قضايا التمويل والإنفاق المحلي، وليس من شك بأن الاستقلال أو شبه الاستقلال المالي للجماعات المحلية سوف يمكنها من تحقيق أهدافها وخدماتها ذات الخصائص المنبثقة من طبيعة المنطقة ومواردها البشرية والمادية واحتياجات سكانها، بعيداً عن السياسات الكلية التي تفرض نهج الهيئات المركزية⁽¹²⁾.

ثالثاً: مظاهر العجز المالي للجماعات المحلية

تصنف إيرادات الجماعات المحلية إلى صنفين⁽¹³⁾ هما الموارد الذاتية والموارد الخارجية:

يشكل التمويل المحلي الذاتي أهم مقوم من مقومات الإدارة المحلية وركنا أصيلاً لقيامها، فبدونه لا تستطيع القيام بمهامها المتعددة المتعلقة بمجال تسيير مصالحها، وتنفيذ استثماراتها التنموية، كما يشكل دعامة أساسية لتعزيز «استقلاليتها وضمان حرية مبادراتها، وأداة القيام بواجباتها والتزاماتها تجاه المواطنين، وتخفف من حجم

(12) - إبراهيم بن محمد العواجي، دور النظام المالي وآليات التمويل في العلاقة بين الإدارتين المركزية والمحلية، الموقع، www.ahram.org.eg، تاريخ البحث 2008/11/13.

(13) - نصت المادة 146 من قانون البلدية والمادة 132 من قانون الولاية الصادران في 07 ماي 1990م على أن البلدية والولاية مسئولتان عن تسيير وساتلهما المالية الخاصة.

الرقابة والتبعية للسلطة المركزية، وتبعث على المبادأة والمبادرة المحلية»⁽¹⁴⁾، وقد أظهرت التجارب والدراسات أنه توجد علاقة طردية موجبة بين استقلال الوحدات المحلية وقدرتها على العمل وأداء مهامها وممارسة صلاحياتها على أكمل وأحسن حال وبين إمكانية حصولها على إيرادات ذاتية ومدى توفرها.

من أثقل الملفات المطروحة على السلطة الوطنية، ملف « البلديات العاجزة كليا» والتي هي في تزايد مستمر، إذ أنه لم يكن يتجاوز 52 بلدية سنة 1986 ليصل سنة 2000 إلى 1280 بلدية⁽¹⁵⁾ وقد أحصت وزارة الداخلية والجماعات المحلية عام 2007 أكثر من 1220 بلدية لاتزال عاجزة من أصل 1541 بلدية على الرغم من سعي السلطات العليا التخفيف من حدة العجز وفق عملية مسح الديون عن طريق تقديم اعتمادات مالية مشروطة ومخصصة لذلك⁽¹⁶⁾، فالسياسة التي اتبعت فشلت، وارتفع عدد البلديات المدانة العاجزة عن الوفاء بديونها، واتهمت تلك المبادرة بالفشل ولم تزد البلديات الا عجزا.

ولا تنحصر المجموعات المحلية في عجزها ماليا فقط، بل وفي مدى قابليتها للتنمية، فباتباع ذلك النمط من التسيير يجعل تعداد البلديات الجزائرية القابلة للتنمية انطلاقا من مواردها وكثافتها السكانية ومعدل غناها ونسبة التأطير بها قليل جدا مقارنة بالبلديات غير القابلة للتنمية، بناء عليه يقدر تعداد البلديات ذات القدرات التنموية الجيدة بـ 306 بلدية⁽¹⁷⁾ في حين يصل تعداد البلديات ذات القدرة المتوسطة على التنمية إلى 358 بلدية وغير القابلة للتنمية بتعداد 877 بلدية⁽¹⁸⁾ تتسم مالية الإدارة المحلية في الجزائر بقلّة ومحدودية الموارد التي لا تكاد تغطي النفقات

(14)- Luc, J- A. finance ..., 5em éd., Dalloz, 2007, p. 123.

(15)- 2 - CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE ET SOCIAL : commission «finances locales «projet d'étude « l'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché ». 18 ème session juin 2001.

(16)- راجع في هذا الصدد:

- المنشور الوزاري المشترك (وزارتي الداخلية والمالية) رقم 00/16 المؤرخ في 2000/08/01 يحدد شروط وكيفيات تطهير مديونية البلديات.

- التعليمية الوزارية رقم 2005/94/01 المؤرخة في 2005/10/09 بشأن وضع تدابير للحد من تزايد مديونية البلديات.
(17)- منها 116 بلدية بمعدل غنى يقدر 483 دج / للسكان و 186 بلدية بمعدل غنى يقدر 405 دج / للسكان و 04 بلديات فقط يتجاوز معدل غناها 4000 دج / للسكان وهي على التوالي الدار البيضاء/ الجزائر ، برج عمر إدريس ، عين امناس / اليزي ، حاسي مسعود/ ورقلة .

(18) - انظر ملف البلدية في تحولات ، ملف خاص بمجلة المجموعات المحلية الصادرة عن وزارة الداخلية، الجزائر، عدد 01 ، 1997، ص. 45..

الضرورية وأداء الخدمات الأساسية الكثيرة والمتعددة إذ أن أكثر من 55 % من إيرادات الولايات والبلديات توجه لتغطية نفقات المستخدمين خلال عشرية التسعينات الماضية (19) وما زالت النسبة على حالها خلال العشرية الحالية ولا تتعدى نفقات التجهيز 20 % . لذلك فهي تعتمد بنسبة كبيرة على مساعدات الدولة ففي ميدان التجهيز تعتمد على «المخططات القطاعية غير الممركزة» (PSD) والمخططات البلدية للتنمية (PCD) (20) ، وميدان التسيير على مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL).

رابعاً : أسباب العجز المالي للجماعات المحلية

1- شح الموارد الذاتية

إن الإيرادات الجبائية التي تشمل الضرائب والرسوم ليست خاصة بالجماعات المحلية بل تشترك في بعضها مع الإدارات المركزية وتوزع كما يلي.

أ-الإيرادات الجبائية ومنها المخصصة كلياً للجماعات المحلية: تعود بصفة كلية إلى البلديات والولايات والصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) (21) ، ومنها الضرائب والرسوم المحصلة جزئياً إلى الجماعات المحلية تشترك معها في حصيلتها بعض الهيئات المركزية (22)

(19)- CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE ET SOCIAL : commission «finances locales «projet d'étude « l'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché ». op cit .

(20)- تفتح مصالح خزينة الولاية بطاقات تسجل فيها اعتمادات الدفع المخصصة سنوياً لكل بلدية حسب كل فصل من جهة، وتقوم مصالح الولاية بمتابعة كل عملية عن طريق بطاقة مشروع من جهة أخرى، مما يسمح بمعرفة تقدم البرنامج، أما على مستوى البلدية فيقوم أمين الخزينة البلدي بدفع النفقات الخاصة بمخططات البلدية للتنمية، ويقبدها في حساب خاص بها حتى تتم تسويته من طرف أمين خزينة الولاية، وذلك من أجل تجنب إقبال خزينة البلدية، ثم يتم تسوية الوضعية بين خزينة الولاية ومديرية التخطيط والتهيئة العمرانية (DPAT) التي تقوم بتحرير حوالة الدفع لصالح خزينة الولاية للتسوية.

(21)- الرسم على النشاط المهني، والرسم العقاري، ورسم التطهير، ورسم الإقامة.

(22)- وتشمل الرسم على القيمة المضافة ورسم الذبح والضريبة على الممتلكات وقسيمة السيارات.

ب- إيرادات الأملاك والممتلكات : يطلق عليها موارد التسيير وهي موارد قليلة أصلا فنسبتها تقدر بـ 20 % من جل الموارد ، و تشير الدورة الثامنة عشر للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي CNES أن إيرادات الأملاك والممتلكات لا تتجاوز 8 % من المجموع العام لإيرادات التسيير البلدي، وهي ما تحصل عليه الجماعات المحلية في صورة إيجار أو بيع لأموالها العقارية أو في صورة ربح من مشروعاتها الاقتصادية، وقد أجاز قانون الولاية والبلدية ذلك من خلال النص على إمكانية لجوء الجماعات المحلية إلى تسيير مرافقها عن طريق الإدارة المباشرة من أجل تقديم بعض الخدمات مثل التزويد بالماء، والمذابح والملاعب الرياضية وتقسيم الأراضي . للجماعات المحلية أملاكاً متنوعة منها المنتجة والمذرة للمداخل وأخرى غير منتجة، وكل منهما أهميته ودوره في تلبية وإشباع حاجات التمويل المحلي، وأداء المهام المنوطة بها. وبدورها الأملاك المنتجة للمداخل: تشمل الأملاك العقارية والأملاك المنقولة⁽²³⁾.

ولابراز وتبسيط الفكرة نضرب مثلاً بالاستعانة بسنتي 2006م و2007م نلاحظ مايلي :

أ.سيطرة الموارد الجبائية والتي تتكون من الضرائب والرسوم المخصصة كلياً أو جزئياً للجماعات المحلية وتمثل أكثر من 90 %، إذ بلغت نسبتها 93.99 % سنة 2006م و93.51.5 % سنة 2007م⁽²⁴⁾.

ان ضعف إيرادات الأملاك والممتلكات مقارنة بالإيرادات الجبائية يعود للعوامل التالية :

-
- (23)- الأملاك العقارية : تشمل المحلات ذات الاستعمال السكني والتجاري والمذابح ومواقف السيارات والاكتشاك وغيرها.
- الأملاك المنقولة :وتشمل العتاد والمعدات والتجهيزات المختلفة (شاحنات، حافلات، تجهيزات الأشغال العمومية، ووسائل مكافحة الحشرات ومواد التطهير).
- ملحقات أملاك الجماعات المحلية : إتوات استغلال الأملاك العامة، رسوم الطرق وأماكن التوقف في المعارض والأسواق وغيرها والرسوم على الأرصفة والمعالم التاريخية
- الأملاك غير المنتجة للمداخل :
- الأملاك العقارية:تشمل المؤسسات التعليمية وقاعات العلاج ووكالات البريد ودور الشباب والمكتبات والمساجد
- أملاك غير مبنية:طرق بلدية،مساحات خضراء، إنارة عمومية.
(24)- وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب

- الأثمان المنخفضة المطبقة على بعض الممتلكات التي من شأنها توفير موارد مالية معتبرة.
- الإهمال وغياب العناية الكافية لباقي الممتلكات وعدم تنميتها.
- عدم الاستفادة منها عبر صيغ التسيير المسموح بها مثل الإدارة المباشرة والامتياز.
- التنازل عن أغلب الممتلكات المدرة للمداخيل في إطار القانون 1981 م المتعلق ببيع أملاك الدولة.
- عدم الإستغلال الكفء للأموال المحلية يشكل عبئا على الموارد المتبقية مثل دفع حقوق التأمين وتكاليف الصيانة والتسيير.
- سياسة الخصوصية وتأثيرها على الجماعات المحلية التي نتج عن خصوصية وحل أغلب المؤسسات العمومية المحلية.

2 - الاستجداد بمصادر التمويل الخارجية

الوضعية المالية التي تعيشها الجماعات المحلية المتميزة بضعف وشح الموارد الذاتية، تدفعها بالضرورة إلى البحث عن مصادر خارجية لسد العجز والفجوة بين إمكانياتها ومتطلبات مهامها، وضمان تقديم خدماتها وسير مصالحها العمومية، وأمام هذا الأمر الذي لا يستغني عنه أي طرف والمتمثل في اللجوء إلى المصادر الخارجية مهما كانت طبيعتها، دفع المشرع الجزائري أخذه بعين الاعتبار تدخل السلطات المركزية لتقديم المساعدة الضرورية لها عن طريق مخصصات الموازنة العامة للدولة وعن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) والسماح لها باللجوء إلى الاقتراض، غير أن هذه المصادر الخارجية على أهميتها لها انعكاسات على استقلالية الإدارة المحلية وتزيد من سلطة التدخل والرقابة والإشراف المركزي، و الموارد الخارجية وفق التنظيم المعمول به في الجزائر تتمثل في القروض والمساعدات النهائية للدولة ومساعدات الصندوق المشترك.

أ- **المساعدات المركزية (الحكومية):** يعتبر دعم السلطات المركزية وراقبتها للسلطة المحلية أحد الأركان الأساسية، لأن الجهود المحلية حاليا مهما بلغت تعجز

بمفردها على النهوض بعملية التنمية المحلية الشاملة والمتوازنة والمستدامة⁽²⁵⁾، لذلك تعتمد أغلب دول العالم النامية والمتقدمة أسلوب الدعم المالي والفني لإدارتها المحلية، والجزائر من بين البلدان التي تخصص مساعدة للإدارة المحلية (الولاية والبلدية) عبر آلية المخططات القطاعية غير الممركزة (PSD) والمخططات البلدية للتنمية (PCD)، بالإضافة إلى الإعانات التي تمنحها عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية⁽²⁶⁾ «FCCL».

وتهدف المساعدات المركزية (الحكومية) لتحقيق عدة أغراض منها :

- مواجهة ظاهرة التفاوت في الموارد والإمكانات بين المحليات وتحقيق التوازن، أي تصحيح وضع الوحدات المحلية ذات الموارد المحدودة من أجل أن تكون في وضع قريب أو مساو للغنية منها.

- ضمان حد ادني من الخدمات العامة الأساسية لجميع المواطنين مع جودتها وحسن مستوياتها

- تحقيق التضامن الوطني والعدالة لان التمويل المركزي يستند إلى قاعدة المقدرّة التكاليفية أما التمويل المحلي فإنه يقوم على مبدأ المنتفعين.

- التأكد من سلامة ووضع الموقف المالي للوحدات المحلية لأن هذه المساعدات تمنح بعد تقديم الميزانيات الأولية وتدرج في قسم التجهيز.

(25) Adam, F. Ferrand, O. Rioux, R. Finances publiques, 3è éd. presses de sciences po, Dalloz, 2007, p.222.

(26) يعد الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري المرسوم رقم 226/86 المؤرخ في 1986/11/04 تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لوصاية وزارة الداخلية ويتولى هذا الصندوق تسيير صناديق الضمان والتضامن للبلديات والولايات وعموما فإعانات هذا الصندوق تتجلى في ما يلي :

- التخصيصات الإجمالية للتسيير: وهي التخصيصات التي يقوم بدفعها الصندوق البلدي للتضامن، ويقوم بتوزيعها بناء على نسبة مقدار العنى لكل بلدية فإن كانت النسبة أقل من المعدل الوطني للغنى استحققت البلدية تلك التخصيصات. المساعدات الاستثنائية وهي تمنح من صندوق التضامن كإعانة لتحقيق التوازن للميزانيات أو لمواجهة الكوارث والنكبات، أما مساعدات لفائدة التجهيز والاستثمار هي أحد المهام الملقاة على عاتق الصندوق المشترك للجماعات المحلية تخصص 40 % من موارد الصندوق لفائدة التجهيز والاستثمار وتذهب ربع هذه النسبة إلى البلديات المحرومة في شكل إعانات لمساعدتها على النهوض الاقتصادي وتسيير تلك التخصيصات من طرف الدولة. (قرار وزاري مشترك مؤرخ في 1994/02/21 يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق ضمان الضرائب البلدية (الجريدة الرسمية عدد 24 المؤرخة في 1994/24/04، ص. 21). والقرار الوزاري المشترك مؤرخ في 2002/12/30 يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق ضمان الضرائب البلدية (الجريدة الرسمية عدد 07 المؤرخة في 2002/01/30، ص. 13) وتوجه إعانات هذا الصندوق أساسا للبلديات والولايات لضمان تقديرات الرسوم والضرائب بنوعيتها ولتغطية نفقات مصاريف التحصيل والرسوم والضرائب التي يستحال تحصيلها.

- تحقيق الرقابة المركزية على الوحدات المحلية وضمان خضوع سياساتها للأولويات الاقتصادية والاجتماعية الوطنية والتكامل معها.

- تخفيف العبء الضريبي عن المواطنين المحليين، لأن غياب المساعدات يدفع المحليات إلى رفع معدل الضريبة في حالة تمكنها من ذلك أو التخلي عن تقديم الخدمة.

- تشجيع التخطيط الإقليمي المحلي، لأن الحصول على المساعدات الحكومية مشروط بتقديم مخطط تعدد الوحدة المحلية وترتب فيه أولوياتها الملحة التي تتوافق والسياسة الوطنية، ويتم اعتماده بعد جلسات التحكم.

- يخلق نوعاً من التكامل والتنسيق ووحدة التصور والجهد بين السلطات المحلية والمركزية.

بلغت مساعدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) خلال الفترة 1990-1995 والموجهة لتجهيز البلديات مبلغ وقدره 27.891 مليار د.ج وتوقفت هذه المساعدات منذ 1995م، كانت المساعدات الحكومية في شكل برامج خاصة منذ البرامج الخاصة (1967) واتسعت في منتصف السبعينات سنة 1974 م لكنها تراجعت في التسعينيات ، وقد بلغت التي كانت في شكل PCD و PSD المسجلة للفترة 1995 – 2009 أكثر من 4113.37 مليار د.ج . تتميز المساعدات الحكومية بطابعها الاستثماري أي موجهة لقسم التجهيز مرتبطة بمدونة معلومة وفق أولويات السياسة الوطنية (ماء، كهرباء، غاز، تهيئة عمرانية، تطهير، فك عزلة، هياكل أساسية اجتماعية وثقافية).

بلغ حجم الموارد الخارجية 2207.1 مليار دج خلال الفترة 95-2004م مقارنة بالموارد الذاتية التي بلغت 926.57 مليار دج ، ما يعادل أكثر من مرتين حجم الموارد الذاتية وهو ما يعكس درجة اعتماد الجماعات المحلية على مساعدات السلطة المركزية والتبعية لها ويطرح التساؤل حول استقلالية هذه الأخيرة. ثم إن الاتجاه الحالي في العديد من دول العالم يتجه إلى زيادة حصة المستفيدين من الخدمات العامة – المشاركة الشعبية- وتخفيض حصة الخاضعين للضريبة بهدف تخفيف العبء الضريبي وزيادة حجم الموارد المالية للجماعات المحلية، وتقديم خدمات ذات جودة.

حاول المشرع الجزائري تدعيم اللامركزية الجبائية بمنح البلديات المزيد من الصلاحيات الجبائية بموجب قانون المالية لسنة 2002، وهذا ما ذهب إليه المجلس الوزاري المشترك المنعقد بتاريخ⁽²⁷⁾ 2007/12/15 المخصص لدراسة مشروع إصلاح الجباية المحلية، بدعوته إلى تقاسم حصيلة الضرائب بين الدولة والجماعات المحلية بشكل أكثر عدالة. وقد تجسد ذلك تدريجيا من خلال قانون المالية التكميلي لسنة 2008، بتخصيص 50 % من حصيلة الضريبة على الدخل الإجمالي، إن هذه الإجراءات وإن كانت ضرورية لتمويل ميزانيات الجماعات المحلية، فإنها لم تنصب على تفعيل وترقية حصيلة الموارد الجبائية ذات الطابع المحلي التي تبقى حصيلتها متواضعة مقارنة بوعائها، لذلك من الضروري تدعيم اللامركزية الجبائية وفقا للنظام الإداري السائد بمنح الجماعات المحلية المزيد من الصلاحيات في مجال تسيير الموارد الجبائية ذات الطابع المحلي.

إن فشل هذه التجربة، مرده إلى نقل الصلاحيات بصورة سريعة دون تحضير مسبق للإطار الفني وليس إلى عدم رغبة البلديات في تحمل المسؤوليات الجبائية، من ثم التهرب الضريبي يجد ضالته في مثل هذا التداخل، فحسب تقرير البنك العالمي لسنة 2006، فإن الإقتصاد غير الرسمي في الجزائر يمثل 34.1 % من النتائج الوطني الخام PNB،⁽²⁸⁾ إنه رقم يعبر عن خطورة الوضعية.

وإن كان هناك للمدافعين آراء ومبررات في مركزية الجباية الضريبية ومنها :

- منع سوء استعمال المال العام من قبل المنتخبين المحليين تحقيقا للمصلحة الخاصة والتركيز على المشروعات الدعائية والانتخابية.

- منع حدوث تنافس بين الهيئات المحلية سعيا وراء اجتذاب رؤوس الأموال والاستثمارات.

- التنسيق وضمن التوافق بين السياسة المالية المركزية والمالية المحلية ومنع التعارض بينهما.

- ترشيد استعمال الأموال العمومية المحلية تحقيقا للمصلحة العامة .

(27)- انظر قوانين المالية للسنوات 2005-2009 وزارة المالية - على الموقع <http://www.mf.gov.dz>
وثيقة على شبكة الانترنت، « world Development indicators data base» - Banque mondiale (28)-
www.devdataworldbank.org. بتاريخ 2010/02/03

ب-القروض : تتمثل فيما تحصل عليها الوحدات المحلية عن طريق اللجوء إلى الجمهور والبنوك أو المؤسسات الإئتمانية المتخصصة نظير تعهدا برد قيمة المبلغ وفق الشروط المحددة في العقد وتستخدم هذه القروض في تمويل المشروعات الاستثمارية ذات العائد التي تعجز موازنة المحليات عن تغطيتها، وهنا نشير إلى قلة التوجه إلى هذا المورد لعدم وجود امتيازات بنكية تقدم للجماعات المحلية عند عملية الاقتراض خاصة مع الإصلاحات البنكية المستحدثة بموجب قانون البنوك الذي أثار كثيرا على وضعية القروض بإعطاء الحرية الكاملة للبنك في التعامل وفق قوانين السوق الكلاسيكية القائمة فيما يتعلق بمنح القروض على الأمن و الضمان والقدرة على التسديد⁽²⁹⁾، ومن ثم إن إمكانات المجموعات المحلية ليست ضامنة ومطمئنة لاسترجاع القروض، ويتم إبرام هذه العقود دون واسطة نظرا لتمتها بالشخصية المعنوية التي تمنحها حرية وأهمية التعاقد مع الغير. المعاملة غير الخاصة زادت من تخوف البلديات المقترضة من زيادة إرهاقها وعدم قدرتها على التسديد، و أيضا الخشية من سيطرة المؤسسة المقرضة خاصة مع غلق باب المنافسة البنكية النزيهة بجعل التمويل بالقروض حكرا على المؤسسات البنكية التابعة للدولة كصندوق التوفير والاحتياط وبنك التنمية المحلية الشيء الذي حول عمليات الاقتراض إلى شبه عقود إذعان والمسيطر فيها هو البنوك.

ج-الهيئات والوصايا: منح قانون الإدارة المحلية أهمية للمساهمة الشعبية وثن دورها في نجاح مشروعات التنمية المحلية، ولم تقتصر هذه المشاركة على التصويت والتمثيل والاقتراح والرقابة والمساءلة بل تمتد إلى المساهمة المالية والمادية في صورة هيئات ووصايا تشكل مصدرا خارجيا يمكن أن يسهم بشكل ايجابي في دفع نشاط الإدارة المحلية وتعزيز مركزها المالي وقدرتها على الانجاز⁽³⁰⁾ شرط ان تكون موارد موسمية عرضية لا يؤخذ بها في الحسابان في الموازنات المحلية و لا تكون مشروطة ولا تمس باستقلالية الجماعات المحلية.

(29)- القانون 06/88 المؤرخ في 12/01/1988 يعدل ويتم القانون 12/86 المؤرخ في 19/09/1986 المتعلق بنظام البنوك (الجريدة الرسمية عدد 02 المؤرخة في 12/01/1988، ص. 55).

(30)- خولت المواد 115 و 116 من القانون البلدي والمادة 111 و 112 ولائي لسنة 1990م المجالس المحلية حرية قبول أو رفض الهيئات والوصايا حسب تقديرها للشروط المفروضة مقابل الحصول عليها، والتي يمكن أن تكون مصدر حكومي يتمثل في شخص معنوي عام أو من طرف أحد أشخاص القانون الخاص طبيعى أو معنوي.

جدول: مخصصات مخططات البلدية للتنمية (الوحدة مليار دج مع تقريب الأرقام)

السنة	2005	2006	2007	2008	2009	المجموع
مخططات بلدية التنمية	126	42	105	155	95	525
مجموع نفقات التجهيز	1587	2376	2294	4823	2597	13679

المصدر: قوانين المالية للسنوات 2005-2009، *2005 و*2008 محتسب قانون المالية التكميلي لهما.

نلاحظ أن لا اقتطاعات التجهيز قادرة على أن تغطي المخططات التنموية البلدية، ولا الصندوق المشترك للجماعات المحلية يقوم بدوره في تغطية هذه النفقات، فالنمط العادي أو الطبيعي للتمويل المحلي في هذه الحالة هو معطل، ويتم التغطية على هذا العطل من خلال تدخل الدولة عن طريق ميزانيتها من أجل سد الاحتياجات التنموية للبلديات .

مما يبقى أمام المجموعات المحلية سوى باب الاعتماد على الإعانات غير أن إعانات الدولة تلك بكل صورها المذكورة أنفا هي ليست إعانات مجانية بل هي إعانات مشروطة على رأي مقولة الكاتب بيزاني « إن الدولة لا تمول إلا إذا تحكمت»⁽³¹⁾ فهي تفرض تدخلها في الجهة المحلية من خلال تلك الإعانات بل وترسم من خلالها معالم وصاية جديدة تسمى عند البعض بالوصاية الإضافية أو الفعلية والتي تتجلى من خلال ما يلي:⁽³²⁾

- فقدان المجموعات المحلية لسلطتي التقرير والتخطيط.
- التوجيه المركزي للقرار.
- تخصيص الإعانات الممنوحة .
- التخطيط المركزي للتنمية .
- الرقابة المركزية للنشاط التنموي.

(31)- نقلا عن مصطفى كراجي : أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزء 34، عدد 02، 1996، ص. 348.

(32)- المرجع نفسه، ص. 348 وما يليها.

3- العجز على توجيه الموارد الاقتصادية

إن التحولات السريعة الاقتصادية والاجتماعية، وخاصة مع موجة العولمة والتحول نحو اقتصاد السوق وهيمنة تيار الخصخصة في ميادين النشاط المختلفة، لم يعد من الممكن معها أن تقوم بتنفيذ برامجها ومشروعاتها وإدارة مرافقها بالطرق التقليدية فحسب بل توجب عليها اللجوء إلى أساليب جديدة مثل إبرام الصفقات ومنح الامتياز أو الشراكة والمساهمة وهي الصيغ الأكثر تماشياً مع متطلبات اقتصاد السوق، وتأثرت بذلك الجماعات المحلية باعتبارها فرعاً أساسياً من كيان الدولة. فقد فوض القانون للجماعات المحلية إضافة إلى الأشكال التقليدية في تسيير مرافقها و تنفيذ مشروعاتها اللجوء إلى إبرام عقود إدارية عرفها المشرع الجزائري من أجل تحقيق هدف معين خاص بالتسيير والاستثمار مع متعاملين متعاقدين وطنيين أو أجانب⁽³³⁾.

ويتم التدخل من خلال :

أ- الإدارة المباشرة : تمثل الإدارة المباشرة الأسلوب التقليدي لإدارة المرافق العامة، وفيها تتكفل هيئات الإدارة المحلية بإنشاء المرافق وتحديد قواعد سيرها وتباشر إدارته اليومية عن طريق إحدى مصالحها التي يرتبط بمجال عملها وتخصصها⁽³⁴⁾، ومن المهام التي تديرها الجماعات المحلية بطريقة مباشرة كثيرة ومتعددة منها أعمال النظافة وتوزيع الماء الصالح للشرب، والإنارة العمومية، والمراكز الثقافية والملاعب والحدائق والمخيمات الصيفية والمحاشر والمكتبات⁽³⁵⁾، إلا أن هذه المرافق أصبحت تدار في التوجه نحو الخصخصة عن طريق منح الامتياز أو التنازل عنها للقطاع الخاص.

(33)- وفقاً لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 250-02 المؤرخ في 13 جمادى الأولى 1423 هـ الموافق لـ 2002/8/24 المتضمن تنظيم الصفات العمومية حيث نصت المادة 4 منه على أنه يمكن المصلحة المتعاقدة من أجل تحقيق أهدافها أن تلجأ بغية تنفيذ خدماتها إلى إبرام صفقات تعقد مع المتعاملين الوطنيين ومع المؤسسات الأجنبية الكائنة في الجزائر وإلى صفقات تعقد مع الأجانب والتي تقدم ضمانات ذات طابع حكومي و ضمانات حسن التنفيذ مع إعطاء أفضلية تفوق 15 % للمنتج ذي الأصل الجزائري.

(34)-. Laubadaire, A. «traité de droit administratif», paris : Dalloz, 1998, p317 .

(35)- وتتحمل أعباء المرفق المالية وتنفيذ المهام التي يتطلبها وتحقيق خدماته للجمهور عن طريق موظفيها ، وقد نصت على ذلك مواد قانون البلدية 134 و 135 و المادة 122 و 123 و 124 و 125 من قانون الولاية .

ب- المؤسسة العمومية: سمح تشريع الولاية والبلدية لهذه الأخيرة إنشاء مؤسسات عمومية، لأنه في بعض الأحيان يكون من الأفضل والأنسب لتحقيق مصلحتها بفاعلية وأداء خدماتها بكفاءة، أن تتولى ذلك عن طريق إنشاء مؤسسة عامة مستقلة لتقوم بإدارته⁽³⁶⁾، وفي هذه الحالة تتمتع المؤسسة العامة أو الهيئة بالاستقلال الإداري والمالي والفني، غير أن الاتجاه نحو اقتصاد السوق والخصوصية، أدى إلى الاستغناء عن الكثير منها وتفضيل أساليب جديدة مثل نمط الامتياز والتعاقد.

خامسا : مسح مديونية الجماعات المحلية بين معالجة العجز وتعميق الاختلال

دخلت مع بداية التسعينات من القرن الماضي جل بلديات الوطن في دوامة العجز عن الإيفاء بنفقات التسيير دون نفقات التجهيز ومع تراكم العجزات تحولت إلى مديونية خانقة تثقل عاتقها، فكان من الضروري إجراء مسح للديون.

1- عملية المسح الأولي لسنة 2001: إثر ارتفاع الموارد البترولية، واستتباب الأمن عمدت مع نهاية سنة 1999 إلى مسح 14 مليار دينار من إجمالي 22 مليار دينار، تمثل مقدار الديون المترتبة إلى غاية 31-12-1999 على مجموع البلديات (8,7 مليار ديون ناتجة عن نفقات التسيير، ديون ناتجة عن نفقات التجهيز: 13.3 مليار دج).

2- عملية المسح الثانية لسنة 2009: تهدف بالأساس إلى التزام السلطة المركزية بتعهداتها بتغطية الخسائر المالية للبلديات نتيجة إلغاء عدد من الضرائب المحلية أهمها الدفع الجزافي حيث تقرر تخصيص منحة للبلديات في حدود 40مليار دج في 05 سنوات التي تلي الإلغاء وهو ما يفسر تخصيص 30.3 مليار دج كمسح لديون البلديات للفترة 2000-2007 وقد تضمنها كل من قانون المالية العادي والتكميلي لـ 2009، ولحد الساعة لاتزال العملية قيد التنفيذ وهو ما يفسر قلة المعطيات الإحصائية حولها.

(36)- المواد 136 و137 من قانون البلدية، والمواد 126 و127 و128 و129 من قانون الولاية.

3- تزامن تعميق الاختلال مع مسح المديونية: وقد دفعت هذه الوضعية مجلس التوجيه إلى عدم تطبيق التوزيع المحدد في النصوص التنظيمية للدور التمويلي له، وتخصيص جميع موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية⁽³⁷⁾ لتغطية نفقات الحرس البلدي والعجز المالي للبلديات⁽³⁸⁾ التي تتجاوز 09 مليار دج سنويا ، ومع ذلك فهي لا تغطي إلا نسبة 58 % من الحاجات الحقيقية للبلديات، فزاد تراكم العجز المالي لبعض البلديات ، وحد من قيامها بمهامها، ومن هنا فإن آليات معالجة كل منهما تختلف حيث يتم استخدام مساهمات الصندوق المشترك للجماعات المحلية دوما لمعالجة العجز السنوي، أما مشكلة الديون المترتبة خلال السنوات الطويلة فإن الدولة عمدت إلى تسويتها عن طريق آلية استثنائية تتمثل في تقديم إعانة للجماعات المحلية لتسديد هذه الديون وتم إقرار ذلك بالفعل في قانون المالية التكميلي لسنة 2000، وهنا لا بد أن ننوه إلى نفس الفكرة السابقة التي تناولناها عند التفرة بين PCD وإعانة FCCL للتجهيز، حيث تمثل كل من مسح المديونية وتمويل الدولة للمخططات التنموية البلدية ، تعميقا للاختلال الحاصل بين الموارد الداخلية والخارجية للجماعات المحلية وكذا اختلال للمورد الخارجي في حد ذاته حيث تغلب عليه الموارد التي تمولها الدولة عن الموارد التعاونية بين الجماعات المحلية .

ومع قانون المالية التكميلي لسنة 2008⁽³⁹⁾ تم تخصيص 50 % من الضريبة على الناتج الخام الخاص بالمداخل الأيجارية لصالح البلديات، والزيادة في الرسم الخاص المتعلقة برخص العقار و لاسيما على مستوى التجمعات الكبرى ، وتوسيع رسم الإقامة على كافة البلديات مع الزيادة في التعريف بصفة مترنة حسب تصنيف مراكز الإيواء المعنية الزيادة في الضريبة المستحقة للدولة أو الولاية أو البلدية بعنوان البناء في الأملاك العمومية بناء على ترخيص الطرقات لصالح الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين الخاضع للقانون العام أو الخاص، وتخصيص أقساط من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات.

(37)- من الناحية القانونية يساهم الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL بـ : 05 % من موارده لتغطية عجز ميزانية الجماعات المحلية، إلا أن ضخامة العجز لهذه الأخيرة يجعل من نسبة 05 % من الموارد والمقدرة بحوالي مليار دينار جزائري لا تكاد تغطي 06 % من هذا العجز.

(38)- تتجاوز النفقات السنوية لهذين البندين 09 مليار دج

(39) - موقع وزارة الداخلية: www.interieur.gov.dz بتاريخ 2010/04/12

سادسا : حلول أخرى عملية متاحة لتلبية الخدمات العامة

من أهم الحلول العملية التي تبدو لا بديل عنها حاليا ، مشروعات البناء والتشغيل والتحويل الـ (B.O.T) قد أثبتت التجربة العملية أنها الصيغة المثلى من بين صيغ تفويض إدارة المرفق العام، من حيث كفاءتها وقدرتها على بناء وتشغيل المشروعات سواء في الدول النامية أم في الدول المتقدمة، وأن الدول التي لم تلجأ إلى خصخصة مرافقها العامة هي أحوج إلى الشراكة من الدول التي تتبع أسلوب الخصخصة، يقصد اصطلاحاً بـB.O.T البناء والتشغيل والتحويل ومضمون هذا النظام هو تولي مستثمر من القطاع الخاص بعد الترخيص له من الدولة أو الجهة الحكومية المختصة بتشيد وبناء أي من مشروعات البنية الأساسية من موارده الخاصة على أن يتولى تشغيله وإدارته بعد الانتهاء منه لمدة امتياز معينة متفق عليها. وهنا التشاركية مع القطاع الخاص لا تعني تخلي الدولة عن مرافقها العامة وإن كانت تُفوض القطاع الخاص بتشغيلها وإدارتها واستثمارها، إذ إن الجهة العامة المانحة للتفويض تحتفظ بملكية المرافق لذلك تُعدّ تقنية الـ (B.O.T) أسلوباً ملائماً وبديلاً عن الخصخصة. . يعد نظام الـ B.O.T أحد الوسائل الملائمة لتمويل مشروعات البنية الأساسية بعيداً عن ميزانية الدولة حيث يتحمل المستثمر الأعباء المالية لإقامة هذه المشروعات مقابل العوائد المحصلة نتيجة للتشغيل وهذا يعني تخفيف الأعباء التمويلية ومخاطرها عن الدولة ولا شك أن هذا النظام يساعد الجماعات المحلية التي تعاني من ضعف الاستثمارات لإقامة المشروعات التي تحتاج لأموال طائلة لا تتوافر لديها. كما أن تقنية الـ (B.O.T) عن طريق القطاع الخاص تُثبت اليوم كفاءتها وقدرتها على تنفيذ وإدارة مشروعاتٍ تقرر الحكومات بعجزها فنياً ومالياً عن تنفيذها، فضلاً عن تلك المشروعات التي تهدف إلى منفعة ليس فقط لجماعات محلية بل دول عدة(40)، حيث تُحجم كل منها على حدة عن تمويلها، ويصعب إيجاد صيغةٍ للربط في تمويلها بين هذه الدول. كما أن هذه المشروعات أصبحت تستقطب اهتمام الممولين حول العالم نظراً لما تُلاقيه من نجاح، والأهم من هذا وذاك أن هذا النظام من مشروعات الـ (B.O.T) من بناء وإدارة تتمتع بسرعة وكفاءة عالية ودون أن تجهد هذه المشروعات خزائن الحكومات، وتسهم في الوقت ذاته بتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

(40)- خير مثال على ذلك النفق تحت المانش الذي يربط بين فرنسا وبريطانيا.

خاتمة

إن تكفل السلطة العامة بتوفير الخدمات العامة كحق شرعي للمواطن يلقي المزيد من المسؤوليات على الجماعات المحلية ، فهذا يفرض ضرورة إصلاح نظام التمويل المحلي وفق عدة اتجاهات ، زيادة حصة الجماعات المحلية في الجباية المتقاسمة بينها وبين الدولة، ورفع مردودية الضرائب المحلية، وحرية المبادرة في استنباط اساليب جديدة لاستغلال الامكانيات المحلية المتاحة ، ولن يتأتى هذا إلا من خلال إحالة المزيد من الصلاحيات الجبائية إلى البلديات، التي يجب تأهيلها لتحمل تلك المسؤوليات من خلال التكوين المستمر لإطاراتها الدائمة، والاهتمام بتسيير المسار المهني بغية الوصول إلى استقرار الإطار الفني لدى هذه الهيئات، والعمل على تحسين نوعية التمثيل على مستوى الجماعات المنتخبة ورفع درجة المسؤولية السياسية للمنتخبين المحليين. وحتى تتم العملية على النحو المطلوب يجب توفير الشروط الدنيا لنجاحها ومنها :

رفع القدرات التسييرية للجماعات المحلية؛ بتعيين الشروط الدنيا التي يطلب استيفؤها من قبل المترشحين لتقلد المسؤولية ضمن الهيئات المنتخبة وبالتالي يجب أن يكون المترشحون للمناصب الادارية يتمتعون بالقدر الأدنى من التكوين والخبرة.

فتح باب المبادرة لزيادة حجم الموارد المالية للجماعات المحلية دون زيادة الضغط الضريبي. وإعطاء صلاحيات أوسع للمسيرين المحليين في تقدير الأوعية الضريبية حتى يقلل من التهرب الضريبي من أن يكون هناك ازدواج ضريبي .

- تثمين الموارد المالية المحلية وتنويعها وترشيد إنفاقها، وإعطاء صلاحيات أوسع في الاستغلال وحرية استنباط اساليب جديدة في الاستغلال ، ومنها نظام : البناء - التشغيل - التحويل، والتي اثبتت نجاعتها محليا في الكثير من الدول حتى النامية منها.

المراجع

الكتب والمجلات

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تقرير التنمية البشرية للعام 2003م، ترجمة غسان عصف، بيروت(قريطم)، مطبعة الكركي 2003.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، وثيقة لسياسات العامة، كانون الثاني/يناير 1997.
- خليل الشماخ وآخرون ، مبادئ إدارة الأعمال، مطبعة جامعة الموصل، العراق، 1985.
- زايري بلقاسم، الحكم الاقتصادي الرشيد و الكفاءة الاقتصادية، مداخلة ضمن فعالية المؤتمر العالمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات و الحكومات، 08/09/2005، جامعة ورقلة، الجزائر. 2003.
- عمار عوابدي. القانون الإداري. ج.1، ط . 3، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 2005.
- عطية حسين أفندي، المنظمات غير الحكومية وإدارة شؤون البيئة في مصر مدخل الشراكة، ورقة قدمت في إطار المؤتمر العربي السادس للإدارة البيئية بعنوان التنمية البشرية وأثرها على التنمية المستدامة، شرم الشيخ مصر ماي 2007.
- مصطفى كراجي : أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة الجزائر.

Adam, F, Ferrand, O, Rioux, R. Finances publiques, 3è éd, - Presses de sciences po , Dalloz, 2007

CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE ET SOCIAL : - commission «Finances locales «projet d'étude « l'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective .d'économie de marché ». 18ème session juin 2001

- Freeland, C . Basel Committee Guidance on Corporate Governance for Banks, paper presented to ; Coorporate Governance and Reform,Paving the Way to Financial Stability and Development, a conference organized by the Egyptian Banking Institute, Cairo, May 7 – 8 ,2007
- Hwhite, L. Decentralization , in Encyclopedia of the social sciences, U.S.A, vol, 5, 2003
- Laubadaire, A. «traité de droit administratif» ; paris : Dalloz, 1998
Luc, J- A, Finance publiques, 5èm. éd. Dalloz 2007
- Maryvonne, B, Les collectivités territoriales , 4e éd , Broché, 2003

على شبكة الانترنت

-إبراهيم بن محمد العواجي دور النظام المالي وآليات التمويل في العلاقة بين الإدارتين المركزية والمحلية، الموقع ، www.ahram.org.eg ، بتاريخ 2008/11/13
Banque mondiale, « World Development indicators database», www.devdataworldbank.org بتاريخ 2010/02/03

القوانين والمنشورات

- وزارة المالية ،المديرية العامة للضرائب قوانين المالية للسنوات -2005-2009.
- المواد من 84 إلى 110 من القانون 90-08 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالبلدية المتمم بالأمر 03/05 المؤرخ في 2005/07/18.
- المادة 146 من قانون البلدية والمادة 132 من قانون الولاية الصادران في 07 ماي 1990م

- المنشور الوزاري المشترك (وزارتي الداخلية والمالية) رقم 00/16 المؤرخ في 2000/08/01 - التعلّيمية الوزارية رقم 2005/01194 المؤرخة في 2005/10/09 بشأن وضع تدابير للحد من تزايد مديونية البلديات.
- القانون 06/88 المؤرخ في 1988/01/12 يعدل ويتمم القانون 12/86 المؤرخ في 1986/09/19 المتعلق بنظام البنوك (الجريدة الرسمية عدد 02 المؤرخة في 1988/01/12).
- المرسوم الرئاسي رقم 250-02 المؤرخ في 13 جمادي الأولى 1423 هـ الموافق لـ 2002/8/24 م.
- مواد قانون البلدية 134 و135 والمادة 122 و123 و124 و125 من قانون الولاية .
- المواد 136 و137 من قانون البلدية، والمواد 126 و127 و128 و129 من قانون الولاية .