"

جامعة 8 ماي 1945 قالمة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

وبمساهمة Fondation Hanns-Seidel

تنظم ملتقا دوليا حـول

الدولة الاقليمية: اللامركزية و الحكم المحلي، تجربة الدول المغاربية

''Etat territorial, décentralisation et gouvernance locale : L'expérience des pays du Maghreb''

الدكتور بن اعراب محمد

جامعة سطيف 2

مداخلة بعنوان

اللامركزية وإشكالية تمويل التنمية، تجربة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية نموذجا"

فعاليات الملتقى يومي 27 و28 أفريل 2015

مجمع هيليو بوليس قالمة

الموقع الإلكتروني للجامعة

www.univ-guelma.dz

العنوان

ص ب 401 جامعة قالمة 24000
السنة الجامعية 2014-2015

اللامركزية وإشكالية تمويل التنمية، تجربة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية نموذجا"

د.بن اعراب محمد
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة محمد لمين دباغين– سطيف 2

مـــقدمـــــة:

تشمل الديموقراطية التشاركية[1] مختلف أنماط تدخل المواطنين في إعداد القرارات العمومية، عبر ما يصطلح على تسميته بالحكامة الجيدة التي تعد من أكثر المفاهيم المتداولة اليوم في مختلف النقاشات الدائرة بخصوص إصلاح الدولة والمجتمع. والتي تفيد معنى الرقابة والتوصية والتدبير، ويلح منظرو الليبرالية الجديدة على أن هذا المفهوم يعني الجمع بين الرقابة من الأعلى (الدولة) والرقابة من الأسفل (المجتمع المدني)، وتندرج الحكامة ضمن شبكة مفاهيمية مهمة لكونها ترتبط بالأساس بمجموعة من المفاهيم من قبيل المجتمع المدني، المواطنة، دولة الحق والقانون، التنمية... وغيرها.

إن تحقيق التنمية الشاملة بمختلف أبعادها كأحد أهداف الحكم الرشيد تقتضي إضافة إلى ضرورة التخلص من منطق التسيير المركزي من خلال تبني نظام اللامركزية الإدارية، وهو تبناه المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 15 من التعديل الدستوري لسنة 1996، والتي تنص على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية..." ولما كانت الديموقراطية التشاركية إحدى آليات تمكين الشعب من ممارسة السيادة[2] وتجسيد نموذج الحكامة الحضرية للحؤول محل الديموقراطية التمثيلية التي أصيبت بالكثير من مظاهر الأفول والتراجع،نصت المادة من النص ذاته على أن: "المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، ولما كانت أيضا الاستقلالية المالية، إحدى أهم مرتكزات اللامركزية والتي لا يمكن للهيئات المحلية تحقيق

[1]/ الديموقراطية التشاركية هي شكل من أشكال التدبير المشترك للشأن العام المحلي يتأسس على تقوية مشاركة السكان في اتخاذ القرار السياسي وهي تشير إلى نموذج سياسي "بديل" يستهدف زيادة انخراط ومشاركة المواطنين في النقاش العمومي وفي اتخاذ القرار السياسي، أي عندما يتم استدعاء الأفراد للقيام باستشارات كبرى تهم مشاريع محلية أو قرارات عمومية تعنيهم بشكل مباشر، وذلك لإشراكهم في اتخاذ القرارات مع التحمل الجماعي المسؤوليات المترتبة على ذلك ,وتستهدف الديمقراطية التشاركية دمقرطة الديموقراطي التمثيلية التي ظهرت جليا بعض عيوبها وتعزيز دور المواطن الذي لا ينبغي أن يبقى دوره منحصرا فحسب في الحق في التصويت أو الترشح والولوج إلى المجالس المنتخبة محليا ووطنيا، .بل يمتد ليشمل الحق في الأخبار والاستشارة وفي التتبع والتقييم, أي أن تتحول حقوق المواطن من حقوق موسمية تبدأ مع كل استحقاق انتخابي وتنتهي بانتهائه إلى حقوق دائمة ومستمرة ومباشرة تمارس بشكل يومي وعن قرب ،وهي بهذا المعنى تتميز عن الديمقراطية التمثيلية التي تمارس عبر واسطة المنتخبين اللذين قد يتخلون عن دور الاقتراب من المواطن وإشراكه في صنع وإنتاج القرارات وبذلك يصبح دور المواطن هو تتبع وتدبير الشأن المحلي دون وساطة.

[2]/ وهو ما أكدته المادة السادسة من دستور 1996.

أية تنمية من دونها، ومن دون وجود ديمقراطية تشاركية جوارية حقيقية، على اعتبار أن المواطنين على المستوى المحلي أدرى بمصالحهم واحتياجاتهم، وأحرص على تحقيقها من غيرهم.

فمن دون وجود هيكل تمويلي وتعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية،لضمان تحقيق التنمية المحلية، لا يمكن للهيئات المحلية تحقيق هذه الأخيرة، **فما هو المقصود بالتنمية المحلية؟ وما هي أهدافها وسبل تحقيقها؟ وكيف يساهم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في تمويلها ضمانا لتحقيق مكاسب ومقومات اللامركزية؟**

وسنحاول الإجابة على هذه الإشكالية من خلال الخطة المنهجية التالية:

المطلب الأول: مفهوم التنمية المحلية وأهدافها

الفرع الأول: مفهوم التنمية المحلية

الفرع الثاني: أهداف التنمية المحلية

أولا/ برامج التجهيز

ثانيا/البرامج المرافقة والمدعمة للإصلاحات الاقتصادية

المطلب الثاني: مصادر تمويل التنمية المحلية ومدى مساهم الاستقلالية المالية في تحقيقها

الفرع الأول: مصادر التمويل المحلي للتنمية

أولا/الإيرادات الذاتية

ثانيا/ الإيرادات الخارجية

الفرع الثاني: نقص التمويل كأحد عوائق التنمية المحلية

المطلب الثالث: دور صندوق الضمان والتضامن في تمويل مشاريع التنمية المحلية

الفرع الأول: التعريف بالصندوق وبيان دوره في تمويل التنمية المحلية

أولا/ التعريف بالصندوق وبيان مهامه

ثانيا/ودور الصندوق في تمويل التنمية المحلية

الفرع الثاني: تنظيم الصندوق ومجالات تدخله

أولا/تنظيم الصندوق

ثانيا/مجالات تدخله

ثالثا/نموذج عملي لمجالات تدخل الصندوق خلال سنة 2014

المطلب الأول: مفهوم التنمية المحلية وأهداف التنمية المحلية:

الفرع الأول: مفهوم التنمية المحلية

تعتبر التنمية عموما مطلبا لكافة الشعوب الطامحة إلى مستقبل أفضل، حيث تسعى جاهدة إلى تحقيق مستويات متقدمة منها، وذلك من خلال برامج وسياسات مختلفة ومتكاملة، تقوم بتنفيذها جهات مختصة تتوزع بين مختلف القطاعات وعلى كل المستويات، حيث تتناسق في بلورتها وإخراجها إلى الواقع جهود الأفراد والمصالح المختصة، كل حسب اختصاصه.[1] والتنمية[2] من هذا المنظور: عملية مركبة ومتعددة الأبعاد تستهدف تحقيق أعلى رفاه مادي أو معنوي ممكن لعموم الناس، في مختلف الجوانب.

أما التنمية المحلية فهي: "مجموع السياسات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة، لإحداث تغيير مقصود ومرغوب فيه في المجتمعات المحلية، قصد رفع مستوى المعيشة في تلك المجتمعات، والنهوض بمختلف نواحي الحياة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا".[3] أو هي: "هي أسلوب عمل يقوم على قواعد وأسس عملية من أجل إحداث تغيير حضاري في جميع نواحي الحياة يتحقق من خلالها الرفاه الاقتصادي والاجتماعي لجميع أفراد المجتمع المحلي".[4] وتفيد هذه التعاريف بأن التنمية المحلية تعتمد على الجهود المحلية، وأنها تتطلّب الجهد المستمر لتحسين الأوضاع، وأنها تتعلّق بجميع الفئات وتشمل كافة القطاعات.[5]

ولم يعد مفهوم التنمية يركز على جانب معين فقط، بل أصبح عملية مجتمعية متعددة الأبعاد والجوانب، تنطوي على تغيرات هيكلية وجذرية في الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والإدارية، على أن يسير ذلك كله بشكل متوازن تماما مع زيادة معدلات النمو الاقتصادي وتحقيق العدالة في توزيع ثمار تلك التنمية أي تحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي. وفي إطار هذا التطور في فكر التنمية ظهر وتطور مفهوم التنمية المحلية،

---

[1]/ السبتي وسيلة، "تمويل التنمية المحلية من منظور إسلامي – مساهمة صندوقي الزكاة والأوقاف"، متاح على الموقع التالي:
http://www.giem.info/article/details/ID/311/print/yes/. (29/3/2015).

[2]/وتتمثّل أهم خصائص التنمية في كونها: عملية وليست حالة، وبالتالي فهي مستمرة ومتصاعدة تعبيرا عن احتياجات المجتمع وتزايدها، كما تتميّز بكونها عملية مجتمعية تساهم فيها كل الفئات والقطاعات والجماعات في المجتمع، وهي عملية واعية وليست عشوائية بل محدّدة الغايات والأهداف، فضلا عن أن التنمية موجهة بموجب إدارة للتنمية يتم بموجبها تحقيق النمو الإداري الذي يتم التوصل إليه نتيجة إجراءات وتدابير مقصودة، بناء قاعدة وإيجاد طاقة إنتاجية ذاتية ولا تعتمد على الخارج أي أنها تستند على مرتكزات بناء محلية، تحقيق تزايد منتظم عبر فترات زمنية طويلة أنظر: حسين عبد القادر، الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012، ص 51، 52.

[3]/محمد سالمان طايع، "أساليب ووسائل تحقيق التنمية الريفية–المشاركة الشعبية مدخلا"، مقال ضمن كتاب: **التنمية الريفية والمحلية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة ومحاربة الفقر**، صادر عن المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر 2008، ص 49.

[4]/ د. السبتي وسيلة، المرجع السابق.

[5]/ حسين عبد القادر، المرجع السابق، ص 54.

خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، حيث حظيت المجتمعات المحلية باهتمام كبير في معظم الدول النامية كوسيلة فعالة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى الوطني.[1]

وقد ازداد التوجه نحو الاهتمام أكثر بالتنمية المحلية مع النمو السكاني الحضري، والسعي نحو القضاء على النزوح الريفي، وتزايد وعي المواطنين بحقوقهم، والتوجه نحو تبني الديموقراطية التشاركية كنهج سياسي وإداري، باعتبار الحكم المحلي أداة لتنمية الديموقراطية وترقيتها.

الفرع الثاني: أهداف التنمية المحلية:

تسعى التنمية المحلية إلى تحقيق عدة أهداف من بينها:

- تنفيذ العديد من المشاريع الخاصة بالإسكان لإشباع حاجيات فئات المجتمع المحلي المختلفة، لاسيما الطبقات الفقيرة.
- إنشاء مناطق صناعية، مع ربطها بخطوط المواصلات العامة وتزويدها بجميع الخدمات اللازمة، كالماء والكهرباء والغاز والهاتف والطرق لجذب المستثمرين إلى هذه المناطق، لإقامة مشروعات التنمية التي من شأنها توفير فرص عمل جديدة للسكان، قصد القضاء على الهجرة إلى المدن الكبيرة.
- إحياء وتشجيع الصناعات المحلية التي تشتهر بها المجتمعات المحلية.
- تنشيط السياحة في المناطق المحلية، وتوفير وسائل الراحة للزائرين.
- تقديم خدمات النقل العام للمواطنين.[2]

ويتم تجسيد التنمية المحلية من خلال نوعين من البرامج التنموية، تتمثل في برامج التجهيز والبرامج المرافقة والمدعمة للإصلاحات الاقتصادية.

أولا/ برامج التجهيز:

هناك نوعين من المخططات تقوم بها الجماعات المحلية في مجال التنمية أحدهما بلدي يتم على مستوى البلدية، والآخر قطاعي يتم على مستوى الولاية.

المخططات البلدية للتنمية: هو عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية وهو أكثر تجسيدا للامركزية على مستوى الجماعات المحلية، ومهمته توفير الحاجات الضرورية للمواطنين، ودعما للقاعدة الاقتصادية ومحتوى المخطط عادة يشمل التجهيزات الفلاحية والقاعدية وتجهيزات الانجاز والتجهيزات التجارية، وتسجيل المخطط البلدي للتنمية يكون باسم الوالي بينما يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي السهر على تنفيذه، ويشترط في هذا المخطط أن يكون متماشيا مع المخطط القطاعي للتنمية، وكذا المخطط الوطني للتنمية.

---

[1]/ عبد المطلب عبد الحميد، **التمويل المحلي والتنمية المحلية**، الدار الجامعية، مصر، 2001، ص 12.

[2]/ خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر3 ، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، 2011، ص 28.

المخطط القطاعي للتنمية: هو مخطط ذو طابع وطني، حيث تدخل ضمنه كل استثمارات الولاية، والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها، ويتم تسجيل هذا المخطط باسم الوالي الذي يسهر على تنفيذه كذلك. ويكون تحضير المخطط القطاعي للتنمية بدراسة اقتراحات مشاريعه في المجلس الشعبي الولائي الذي يصادق عليه بعد ذلك, ثم تكون دراسة الجوانب التقنية من طرف الهيئة التقنية بعد إرسال هذه المخططات لها.

ثانيا/البرامج المرافقة والمدعمة للإصلاحات الاقتصادية:

وهي برامج تستجيب لوضعيات معينة, وهي بذلك ترمي إلى التكفل بتلك الوضعيات لتجاوزها. ومن أهم هذه البرامج:

برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي:

وهو برنامج بادر به رئيس الجمهورية ويتمحور حول الأنشطة المخصصة لدعم المؤسسات والأنشطة الزراعية المنتجة وغيرها والى تعزيز المرافق العمومية في ميدان الري والنقل والمنشآت القاعدية وتحسين ظروف المعيشة والتنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية.

برنامج صندوق الجنوب: وهو برنامج يهدف إلى التكفل بالعجز في ميدان التجهيزات الأساسية بالمناطق الجنوبية للوطن لتجاوز التخلف الذي تعانيه في هذا المجال، مقارنة بالمناطق الشمالية من الوطن.

الصناديق الخاصة:

تهدف هذه الصناديق إلى التكفل بالعجز في ميدان التجهيزات عبر ولايات الوطن المتخلفة، بالمقارنة مع ولايات أخرى في إطار محاربة الفوارق الجهوية. بالإضافة إلى صناديق أخرى نذكر منها: الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية وصندوق الكوارث الطبيعية...الخ.

المطلب الثاني: مصادر تمويل التنمية المحلية ومدى مساهم الاستقلالية المالية ومدى مساهمتها في تحقيقها

الفرع الأول: مصادر التمويل المحلي للتنمية:[1]

تتمثل مصادر التمويل المحلي فيما يلي:

بالنسبة للبلدية[2]		بالنسبة للولاية[3]	
الإيرادات المخصصة للتسيير	الإيرادات المخصصة للتجهيز والاستثمار	الإيرادات المخصصة للتسيير	الإيرادات المخصصة للتجهيز
-حصيلة الجباية المرخص	-الاقتطاع من إيرادات	-التخصيصات	-تنص المادة 158 من قانون

[1]/ أنظر تفصيل أكثر: خنفري خيضر، المرجع السابق، ص-ص 34-41.

[2]/أنظر المادة 170 والمادة 195 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية.

[3]/أنظر المادة 151 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية.

بتحصيلها لصالح البلدية. -المساهمات وناتج التسيير الممنوح من الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية. -رسوم وحقوق ومقابل الخدمات المرخص بها بموجب القوانين والتنظيمات -ناتج ومداخيل أملاك البلدية.	التسيير المنصوص عليها في المادة 198 من قانون البلدية. -ناتج الاستغلال لامتياز المرافق العمومية للبلدية للفضاءات العمومية، بما فيها الفضاءات الاشهارية -الفائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري -ناتج المساهمات في رأس المال -إعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والولاية -ناتج التمليك. -ناتج الهبات والوصايا المقبولة -كل الإيرادات المؤقتة أو الظرفية - ناتج القروض	-ناتج الجباية والرسوم -الإعانات وناتج الهبات والوصايا -مداخيل ممتلكاتها -مداخيل أملاك الولاية -القروض -ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الولاية -جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الاشهارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة -الناتج المحصّل مقابل مختلف الخدمات.	الولاية على أنه يقتطع جزء من إيرادات التسيير يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار (وأحالت في تفصيل ذلك للتنظيم)

يتضح من خلال ما سبق أن إيرادات الجماعات المحلية تنقسم إلى إيرادات ذاتية، وايرادات خارجية:

أولا/الإيرادات الذاتية: وتتمثل أساسا في الضرائب والرسوم المحلية:

1-الضرائب المباشرة: أهم الضرائب المباشرة المحصلة لفائدة الجماعات المحلية هي:

*الدفع الجزافي: ضريبة مباشرة تفرض على مجموعة معينة من المستخدمين وتخضع المبالغ المدفوعة لقاء المرتبات والأجور والعلاوات، بما في ذلك قيمة الامتيازات العينية للدفع الجزافي، الذي يقع على عاتق الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والهيئات المقيمة بالجزائر أو الممارسة بها نشاطاتها، والتي تدفع مرتبات وأجور وتعويضات وعلاوات.[1]

*الرسم على النشاط المهني: ويشمل الأشخاص الذين يعتمدون في أنشطتهم على العمل الذهني الفردي كالأطباء والمحامين والمهندسين والمحاسبين، ويستحق سنويا من الإيرادات الإجمالية المحققة من قبل الخاضعين للضريبة الذين يمارسون نشاطات دائمة في الجزائر.[2]

*الرسم الفرعي على البنزين الممتاز والعادي والمازوت والمواد الصيدلانية، ويحسب هذا الرسم على أساس سعر بيع التجزئة بهذه المنتوجات، ويدفع الى صندوق قابض الضرائب المختلفة في الخامس والعشرين من الشهر الذي تمت فيه فوترة المنتوج.

*الرسم العقاري: ويتعلّق بالبنايات المبنية[3] والغير مبنية.[4]

*ويمثل رسم التطهير كل من الرسم على رفع القمامات المنزلية وتفريغ الماء في المجاري، ويحصل لفائدة الجماعات المحلية التي بها شبكات قنوات الصرف فقط، ويحسب دوريا باسم المستفيد من الصرف الصحي من قبل الهيئة أو المؤسسة المكلفة توزيع المياه الصالحة للشرب أو المياه الصناعية.[5]

*رسم الإقامة: أعيد تأسيسه سنة 1996 لصالح البلديات المصنفة كمناطق سياحية ويفرض على الأشخاص غير المقيمين بالبلدية ولا يملكون فيها إقامة دائمة خاضعة للرسم العقاري، ويتم حسابه عن كل شخص ولكل يوم

---

[1]/ويحصل هذا الرسم بتطبيق معدلات على مجموع المدفوعات السنوية الخاصة للضريبة. لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص 3، 4؛ أنظر كذلك: بسمة عولمي، المرجع السابق، ص 271.

[2]/أنظر في ذلك ، بسمة عولمي، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، **مجلة اقتصاديات شمال افريقيا**، العدد الرابع، ص 270؛ غزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، 2011، ص 94.

[3]/وتخضع للرسم العقاري على الأملاك المبينة الأملاك التالية: المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص والمواد أو لتخزين المنتوجات؛ المنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات الجوية والموانئ ومحطات السكك الحديدية ومحطات الطرقات، بما فيها ملحقاتها المتكونة من مستودعات وورشات الصيانة؛ أرضيات البنايات بجميع أنواعها وقطع الأرضية التي تشكل ملحقا مباشرا لها ولا يمكن الاستغناء عنها؛ الأراضي غير المزروعة والمستخدمة لاستعمال تجاري أو صناعي كالورشات وأماكن إيداع البضائع وغيرها من الأماكن من نفس النوع، سواء كان يشغلها المالك، أو يشغلها آخرون مجانا. ويعفى من هذا الرسم العقارات التابعة للدولة وللجماعات المحلية، وكذا تلك التابعة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، التي تمارس نشاطا في ميدان التعليم والبحث العلمي والحماية الصحية والاجتماعية، وفي ميدان الثقافة والرياضة، كما تعفى البنايات المخصصة للشعائر الدينية والأملاك العمومية التابعة للوقف، والعقارات التابعة للدولة الأجنبية، والمخصصة للإقامة الرسمية لبعثاتهم الدبلوماسية والقنصلية المعتمدة. ويحسب هذا الرسم بتطبيق معدلات تختلف باختلاف المناطق وكذا باختلاف نوعية البنايات، سواء كانت مخصصة للسكن أو للاستعمال التجاري أو المهني.

[4]/وتخضع للرسم على الملكيات غير المبنية كل من :المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم؛ مناجم الملح والسبخات؛ الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير؛ الأراضي الفلاحية. وتنتج قاعدة هذا الرسم من منتوج القيمة الايجارية الجبائية للمتر المربع مضروبة في المساحة الخاضعة للرسم .وتحدد القيمة الايجارية الجبائية لكل منطقة وفقا لجدوال منظمة لهذا الرسم.

[5]/ بسمة عولمي، المرجع السابق، ص 271.

على أن لا يقل عن 10 دج ولا يتعدى 20 دج لليوم الواحد، ويتم تحصيله من أصحاب الفنادق والمحلات المستعملة لإيواء السواح أو المعالجين بالحمامات المعدنية ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى قباضة الضرائب بعنوان مداخيل الجباية المحلية للبلدية.[1]

2-الضرائب غير المباشرة:

ويمكن أن نميز في الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الجماعات المحلية ما يلي:

-الرسم على الذبائح: وهو رسم غير مباشر يستحق لصالح الجماعات المحلية التي تتوفر فيها المذابح، ويتميز بطابع الضريبة غير المباشر، لأنه يفرض على المنتجات الاستهلاكية. ويكون حساب هذا الرسم على أساس وزن لحوم الحيوانات المذبوحة.[2]

-الرسم على القيمة المضافة: تخضع جميع عمليات البيع والأشغال العقارية، وتأدية الخدمات للرسم على القيمة المضافة.[3] ويمثل الرسم على القيمة المضافة ضريبة على النفقة، وبذلك يتحمله كليا المستهلك النهائي، غير أن لتحديد رقم الأعمال الخاضع لهذا الرسم يتطلب أن تضاف إلى قيمة السلع أو الخدمات أو الأشغال بعض التكاليف النقل والتغليف والحقوق والرسوم غير المباشر، عدا الرسم على القيمة المضافة، والإيرادات الملحقة.[4]

ويشكل الرسم على القيمة المضافة نسبة 85 % من الموارد الجبائية في ميزانية الدولة ويعد ثاني مورد بعد الجباية البترولية، أما النسبة الباقية 15 % فتوزع بين البلدية (5%) والصندوق المشترك للجماعات المحلية (10%)، وهذا عندما يتعلق الأمر بالعمليات المنجزة عند الاستيراد، أما العمليات المنجزة في الداخل فإن نسبة الـ 15% تخصّص كاملة للصندوق المذكور.[5]

3-إيرادات الأملاك العامة للجماعات المحلية:

إن مبدأ استقلال الذمة المالية للجماعات المحلية وامتلاكها للشخصية المعنوية يضع تحت تصرفها العديد من المرافق العامة التي بواسطتها تشغيلها وإدارتها يمكن أن تدر على الجماعات المحلية إيرادات معتبرة، والمتمثلة في:

أنواع ممتلكات الجماعات المحلية:

يوضع تحت تصرف الجماعات المحلية كل الأملاك العامة المنقولة وغير المنقولة، والتي تدر دخلا كقيمة إيجار عقاراتها وفوائدها المودعة بالمصارف أو المقروضة للغير وإيرادات الأوراق المالية (الأسهم والسندات) المملوكة لها، وأرباح مشروعاتها، وتتصرف فيها وفقا للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها، ويمكن أن نميز بين

---

[1]/ المرجع نفسه، ص 271.

[2]/ بمعدّل 5 دج للكيلوغرام ويتوزّع بين البلدية بمعدل 3.5 دج/كغ والصندوق الخاص رقم 30270 المعنون بصندوق حماية الصحة الحيوانية بمعدل 1.5 دج/كغ. أنظر: المرجع نفسه، ص 272.

[3]/ ومن جملة هذه العمليات ما يلي: العمليات المتعلقة بالأملاك المنقولة؛ العمليات المتعلقة بالأملاك العقارية؛ التوريدات للفائدة الشخصية؛ تأدية الخدمات.

[4]/ أنظر بهذا الخصوص: غزيز محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 95.

[5]/ بسمة عولمي، المرجع السابق، ص 271، 272.

الأموال المملوكة ملكية خاصة والأموال المملوكة ملكية عامة، إذ أن الأولى عن طريقها جلب الإيرادات شأنها شأن أملاك الأفراد، بينما الثانية يتم الحصول على إيرادات منها بإدارتها وتسييرها.

مشروعات الجماعات المحلية المشتركة:

يمكن للجماعات المحلية أن تؤسس فيما بينها مشاريع ومؤسسات مشتركة تحقق لها النفع العام، وتستفيد من إيراداتها المحلية، وذلك لاتساع حاجيات ومصالح السكان وعدم كفاية إقليم معين في تلبية حاجات مواطنيه. وتمثّل أرباح وفوائد هذه المشاريع والمؤسسات إيرادات هامة للجماعات المحلية تمكنها من تغطية نفقات تسييرها وتجهيزها. وقد ترى الدولة ضرورة توفير حد أدنى من الخدمات العامة لجميع المواطنين في جميع مناطق الدولة، في حالة عجز السلطات المحلية عن توفير هذا الحد الضروري نتيجة لضعف مواردها، ومن ثم نتيجة لعجزها عن توفير مواردها الذاتية اللازمة، مما يستلزم وجود مصادر تمويل أخرى تكون فيها الدولة طرفا أساسيا.

ثانيا/ الإيرادات الخارجية:

تعاني الجماعات المحلية أحيانا كثيرة من نقص لإيراداتها الجبائية[1]، وغيرها من مصادر التمويل العادية المذكورة أعلاه، خاصة بسبب التهرب والغش الضريبيين[2] مما يحول دون تمكينها من القيام بمختلف الأعباء الملقاة على عاتقها والنهوض بمهامها وصلاحياتها، أو تكون عرضة لبعض حالات القوة القاهرة كالكوارث الطبيعية والنكبات، أو بسبب بعض النفقات الملقاة على عاتقها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما، لذا فإنها تكون مضطرة للاستعانة بالمصادر الاستثنائية خارج نطاق الإيرادات الذاتية، وهي:

[1]/وقد يكون سبب ذلك هو التحفيزات التي تقيمها الدولة قصد تشجيع الاستثمار بموجب قوانين المالية.

[2]/ أو بسبب ثقل العبء الضريبي الذي يتعدى في غالب الأحيان 15 %، وعدم استقرار التشريعات الضريبية وغموضها في بعض الأحيان، وضعف الوعي الجبائي وتعدد أنواع الضرائب وعدم استقرار معدلاتها، وافتقار الإدارة الضريبية للوسائل المادية والبشرية أحيانا، والاعتقاد السائد لدى الكثير من المكلفين بأن الضريبة أداة غصب، وانعدام ثقة الأفراد بأن ما يدفعونه سيخصص للمنفعة العامة، والاعتقاد الديني لدى بعض الأفراد بعدم شرعية الضريبة، ونقص الاعلام ...وغيرها من الأسباب الأخرى. أنظر في ذلك: بسمة عولمي، المرجع السابق، ص 273، 274؛ حسين عبد القادر، المرجع السابق، ص 184.

1/ القروض المحلية:[1]

تعتبر القروض من الركائز الأساسية لتشكيل الجماعات المحلية، فهي تسجل دائما في إيرادات قسم الاستثمار، ولها الحرية في تحديد مبلغ القرض على الرغم من تقييد استعمال القرض، وسنتناول قيود هذه القروض وأهداف وأنواع القروض الممنوحة للجماعات المحلية من خلال:

قيود القروض المحلية: تعتبر القروض من الموارد التي تشكل مالية الجماعات المحلية، فهي تسجل دائما في إيرادات قسم التسيير، ولا تستعمل لتسديد الديون الأصلية ولا يمكن استعمالها لتغطية نفقات التجهيز، وللجماعات المحلية الحرية في تحديد القروض.

وقد أكد المشرع الجزائري أن تكون القروض المحلية موجهة للمشاريع ذات

المردودية والنفع العام، وأن تستعمل في المشاريع الإنشائية التي تعجز الميزانية العادية للجماعات المحلية على تغطية نفقاتها، وأن لا تستعمل لتسديد الديون الأصلية، وكذا استعمالها في نفقات التجهيز، وهذا لتمكين الجماعات المحلية من تسديد القروض الممنوحة في الآجال المحددة .وتلجأ الجماعات المحلية إلى الاقتراض من الأجهزة المصرفية عمومية، ويعد صندوق الوطني التوفير والاحتياط من أهم المصارف المكلفة بإبرام عقود القروض مع الجماعات المحلية، في الجزائر وبعد إلغاء مبدأ التخصص المصرفي تعددت الأجهزة المصرفية المكلفة بإبرام العقود مع الجماعات المحلية.[2]

-أنواع القروض المحلية وأهداف الرقابة عليها:

توجد عدة أنواع من القروض المحلية تهدف الدولة من خلال الرقابة عليها تحقيق جملة من الأغراض وهو ما سوف سنبينه فيما يلي:

---

[1]/ إن السياسة النقدية القائمة على أسعار الفائدة لم تعد ناجعة في تحقيق الأهداف الاقتصادية، وعلى رأسها الاستقرار والنمو، كون القروض المقدمة أحيانا لدعم وتمويل الجماعات المحلية تزيد من عبئ خدمات الدين، حتى وان كانت مستويات أسعار الفائدة منخفضة، وهذا لضعف الموارد المالية للجماعات المحلية. لذا لابد من سياسة أخرى أكثر تفاعلا مع خصوصيات الجماعات المحلية خاصة في الجانب المالي. ولعل موضوع الاستثمار المحلي يعد من الموضوعات الأشد إغراءا وجذبا في الظروف الراهنة لتوظيف الودائع والأموال، بالنسبة للمعنيين بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والتعامل التجاري مع الهيئات الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص، فضلا عن العاملين في مجال البحث الاقتصادي، ويرجع المستثمرون في أغلب الأحيان أسباب تأخير تحقيق استثماراتهم وارتفاع تكاليفها إلى غياب التمويلات، فضلا عن اعتبارهم بأن النظام المالي لا يتميز بالفعالية، وغير قادر على التأقلم مع متطلباتهم، لذا لابد من مرونة أكبر لجلب الاستثمارات.

[2]/ وبالإضافة إلى القيود السابقة الذكر، يمكن تطبيق جملة من القيود التي لا بد أن منها للحد من سياسة الاقتراض التي إذا زادت عن حدها المعهود تصبح تشكل عبء على كاهل الجماعات المحلية ومنها: لا بد للجماعات المحلية عند الاقتراض أن تخبر الدولة أو الجهاز الحكومي، خاصة إذا كان المشروع المراد إنجازه غير وارد في الخطة الوطنية، ويمكن إيجاز الاعتبارات التي من أجلها وضعت جملة القيود السابقة في التنافس بين الاقتراض المحلي والمركزي، مما يؤدي إلى زيادة الطلب على رؤوس الأموال في الأسواق المالية وبالتالي ارتفاع سعر الفائدة، ضرورة دراسة النفقات التي ستمول بالقروض، وذلك أن كيفية استخدام قروض الجماعات المحلية له أهمية قصوى عند الالتجاء إلى القروض، فالقرض يمتص قدرة شرائية، فإذا لم يحسن استخدامه أدى ذلك إلى التأثير السلبي على النشاط الاقتصادي. لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص 9 وما بعدها.

-أنواع القروض المحلية: يمكن أن نميز بين نوعين من القروض المحلية: القروض المباشرة لصندوق الوطني للتوفير والاحتياط والقروض المبرمة مع البنوك التجارية.

-أهداف الرقابة على القروض المحلية: وتهدف الدولة من خلال ممارسة الرقابة على القروض المحلية إلى ممارسة الرقابة على الإنفاق الرأسمالي المحلي، لكي يتحقق الإشراف الكامل للدولة على هذا النوع وتوجيهه بما يتفق مع سياستها الاقتصادية والمالية مما يسهل مهمة التخطيط الاقتصادي. كما تهدف للحفاظ على سمعة الجماعات المحلية المالية وإمكانياتها في سداد القروض وبالتالي عدم وقوعها في عجز مالي يعرقل استمرارية نشاطاته. وتهدف أيضا للتحكم في سعر الفائدة عن طريق توزيع القروض على فترات متباعدة وذلك بهدف الابتعاد عن التراكم الرأسمالي الناتج عن الحصول على القروض، وبالتالي تحمل أسعار الفائدة على فترات متباعدة بعكس ما هو حاصل في حالة القروض قصيرة الأجل حاضرا ومستقبلا.[1]

2/التبرعات والهبات:

تعتبر التبرعات والهبات موردا من موارد الجماعات المحلية، وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنين[2]، 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.[3] وجدير بالذكر في هذا الإطار أنه حسب المادة 28 من المرسوم التنفيذي 14-116 بتاريخ 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والمحدد لمهامه وتنظيمه وسيره فإن مجلس التوجيه الذي يعتبر أحد أهم هياكل الصندوق يتداول بشأن الهبات والوصايا التي تعتبر مصدرا من مصادر تمويل الصندوق كذلك طبقا لأحكام المادة 38 من المرسوم.

3/الإعانات الحكومية للجماعات المحلية:[4]

نظرا لعدم كفاية موارد الجماعات المحلية، فإنّ السلطات المركزية تخصّص

---

[1]/ وبالرغم من الدور الذي تلعبه القروض في زيادة إيرادات الجماعات المحلية إلا أنها تؤثر على ميزانيتها، إذ أن القروض تعتبر عملية غير مجانية ترخص بفوائد قد تجعل الجماعات المحلية في وضعية صعبة، وعليه فإنه ينبغي على الجماعات المحلية ألا تقبل بإبرام القروض بأي ثمن وبأي شرط لأن ذلك يهدد ميزانيتها. المرجع نفسه، ص 10.

[2]/ وتعد التبرعات من موارد الجماعات المحلية وتنقسم إلى: التبرعات **المقيدة بشرط**، وهي تلك التي لا يمكن قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية. و**التبرعات الأجنبية**، وهذه التبرعات لا يمكن قبولها إلا بموافقة رئيس الجمهورية سواء كانت تبرعات هيئات أو أشخاص أجانب. المرجع نفسه، ص 11.

[3]/ وتعد الهبات والوصايا من موارد الجماعات ولا يشكل هذا المورد شيئا كبيرا في موارد الجماعات المحلية، وهي موارد استثنائية لا يعتمد عليها في تمويل الجماعات المحلية. المرجع نفسه، ص 11.

[4]/إذ يفهم من نص المادة 172 من قانون البلدية مثلا أن الإعانات والمخصصات التي تتلقاها البلدية من قبل الدولة مرتبطة بعدم كفاية الإيرادات العادية. كما أن تخصيص موارد تكميلية للبلدية بسبب النفقات الملقاة على عاتقها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما مرتبطة باحترام الأحكام المتعلقة بمالية البلدية. أنظر المادة 199 من قانون البلدية. أنظر تفاصيل أكثر: غزيز محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 98؛ بسمة عولمي، المرجع السابق، ص 273.

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.

وتتمثل أهداف في تمكين الجماعات المحلية من تحقيق حد أدنى من الخدمات العامة، والتخفيف 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، وتوجيه الجماعات المحلية للقيام بأنواع معينة من المشروعات الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق التوافق بين السياسة المحلية والسياسة المركزية، ومعالجة 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.[1]

أما بخصوص أنواع الإعانات الحكومية فإن الميزانية العامة للدولة تساهم في دعم الجماعات المحلية من خلال:

-الإعانات غير المخصصة: وتساهم الدولة في النفقات التي تتعلق بالصالح العام بإعانة سنوية، دون أن تكون هذه الإعانة مخصصة لغرض معين، وعادة ما تقدر هذه الإعانة على أساس حجم السكان.

-إعانات التجهيزات والاستثمارات: وتساهم الدولة بإعانات في المشروعات التي تقوم بها الجماعات المحلية على ألا تدفع هذه الإعانات إلا بعد التأكد من مدى تقدم العمل في هذه المشروعات، ومدى مطابقتها للمشروع الذي منحت على أساسه الإعانة. وتهدف هذه الإعانات إلى استكمال المشاريع المعطلة في مختلف الجماعات المحلية، وتدفع وفق دراسات مقدمة على مدى التقدم في الإنجاز وأسباب التأخر.

-إعانات الميزانية: وهي إعانات يقصد بها تقليل التفاوت في الموارد المالية للجماعات المحلية المختلفة، ومحاولة تعويض عجز بعض الجماعات المحلية الفقيرة، وترتبط هذه الإعانة ارتباطا مباشرا بموارد السلطات المحلية ونفقاتها، وتقدر على أساس النفقات السنوية المعتمدة من السلطات المحلية التي يكون معدل نصيب الفرد من الموارد المحلية فيها دون المعدل القومي، ولذا تعرف أحيانا بإعانة قصور الموارد المحلية الذاتية.

-إعانات تعويضية: تلجأ الدولة في حالة إلغائها لضرائب محلية تنفيذا لسياسة عامة مركزية إلى تقديم إعانة نظير إلغاء تلك الضريبة.

[1]/لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص 8.

-إعانات لأغراض اقتصادية: وتهدف إلى تقديم العون للجماعات المحلية من أجل تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية كتوسع الأشغال العامة المحلية من أجل مكافحة البطالة وغيرها.

ومن أهم الجهات التي تتولى منح مثل هذه الإعانات:

وتجدر الإشارة إلى أن هناك فرق بين آليات التصدي لحالات العجز التي تتعرّض لها كل من البلدية والولاية، كما يلي:

*بالنسبة للبلدية:

تحصل على إعانات ومخصصات من الصندوق البلدي للتضامن إما في شكل مخصص مالي سنوي بالمعادلة، موجه لقسم التسيير لتغطية النفقات الإجبارية كأولوية، أو في شكل إعانات تجهيز موجهة لقسم التجهيز والاستثمار، أو في شكل إعانات توازن في حالة المعاناة من وضعية صعبة، أو في شكل إعانات استثنائية في حالة المعاناة من وضعية غير متوقعة.[1]

كما تتلقى إعانات ومخصصات من قبل صندوق الجماعات المحلية للضمان[2] قصد تعويض ناقص قيمة الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبلغ المتوقّع تحصيله من إيرادات.

فضلا عن كل ذلك يمكنها الاشتراك مع بلدية أو بلديات أخرى مجاورة (تابعة لنفس الولاية أو لعدة ولايات)[3] من خلال تعاضد وتكامل وسائلها قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها و/أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين والتنظيمات، أو إنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة عن طريق إبرام اتفاقيات أو عقود يصادق عليها بموجب مداولات.[4]

ودعما للديموقراطية التشاركية والعمل على إشراك المواطنين في العملية التنموية فإن البلدية وبموجب المادة 175 من قانون البلدية تشجع وتدعم كل نشاط أو مساهمة أو مبادرة فردية أو جماعية تهدف إلى انجاز مشاريع ذات منفعة عامة، ولا شك أن الجهود الذاتية لأفراد المجتمع المحلي هي تلك الأرصدة الضخمة من طاقات الجماهير التي لا حدود لها، الطاقات المادية والبشرية والطاقات الفنية في المدينة والقرية، وفي المصانع وفي المدارس والجامعات، وجم وع المواطنين الذين يعملون في الخارج، كل هؤلاء يمثلون رصيد ضخم إذا جندوا ووجهوا الوجهة السليمة فإنهم سيكونون الأساس الجيد لتطوير المجتمع تطويرا يبلغ حد الثروة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.[5]

---

[1]/انظر المادة 212 من قانون البلدية. ويموّل هذا الصندوق من المساهمات الاجبارية للجماعات المحلية التي تحدد نسبتها عن طريق التنظيم حسب ما نصّت عليه المادة 214 من قانون البلدية.

[2]/انظر المادة 174 من قانون البلدية.

[3]/أنظر في ذلك: مصطفى دريوش، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مداخلة مقدمة أمام مجلس الأمة، في أعمال الندوة الفكرية حول: **الإدارة المحلية** (التكيف مع الواقع الوطني الجديد)، 17 أكتوبر 2002، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2004، ص –ص 32. 39.

[4]/انظر المادة 215، و217 من قانون البلدية.

[5]/ أنظر: خنفري خيضر، المرجع السابق، ص 36.

*بالنسبة للولاية:

تحصل الولاية على إعانات استثنائية إذا ما كانت عرضة لوضعية مالية صعبة، أو تواجه أحداثا كارثية أو غير متوقعة، كما تتلقى إعانات تشجيع خاصة بالبحث والتكوين والاتصال، وكذا إعانات موجهة إلى تنمية المناطق الواجب ترقيتها من قبل صندوق تضامن الجماعات المحلية التي نصت عليه المادة 176 من قانون الولاية.

كما تحصل على إعانات لتعويض نواقص القيمة على تقديرات الإيرادات الجبائية في مجال الجباية المحلية المقيدة في ميزانية الولاية من طرف صندوق ضمان الجماعات المحلية.[1]

إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري، يوجب الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي أو بذمة مالية مستقلة، وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة للجماعة المحلية تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة إليها، وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها، وتمتعها بحق تملك الأموال الخاصة، بالإضافة إلى ذلك فإن الاستقلالية 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، غير أن الاستقلالية الممنوحة للجماعات المحلية– حاليا– ليست لها هذه الصفة من جهة حدود الميزانية، ومن جهة المراقبة التي تقوم بها السلطات المركزية.[2]

لذلك نقول أن توفر الموارد المالية الإنمائية يعتبر من أهم العوامل المساعدة على النهوض بالتنمية، وأن الاستقلالية المالية عنصر رئيسي في اللامركزية الإدارية الفعالة، ولا تكتمل هذه الاستقلالية من دون وجود سلطة صنع قرارات الإنفاق.[3]

الفرع الثاني: نقص التمويل كأحد عوائق التنمية المحلية

يعرّف التمويل المحلي بأنه " كل الموارد المالية المتاحة و لتي 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. [4] فالتمويل المحلي إذًا هو كافة الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات التنمية عبر الزمن لتجسيد استقلالية الجماعات المحلية عن الجهاز المركزي في هذا الإطار.

---

[1]/الذي تتكوّن إيراداته من مساهمات الولايات. انظر المادتان 176، و178 من قانون الولاية.

[2]/لخضر مرغاد،"الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، **مجلة العلوم الإنسانية** (بسكرة)، العدد السابع، فيفري 2005، ص 3.

[3]/سمير محمد عبد الوهاب، "اللامركزية في الحكم والتنمية–الفلسفة والأهداف"، مقال ضمن كتاب: **التنمية الريفية والمحلية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة ومحاربة الفقر**، صادر عن المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر 2008، ص 5، 6.

[4]/ خنفري خيضر، المرجع السابق، ص 31.

ومن الحقائق الثابتة أن المالية العامة المحلية هي عصب العمل العام الشامل لإدارة الدولة بصفة عامة والإدارة المحلية بصفة خاصة، وتثير المالية العامة المحلية التساؤل حول العلاقات المالية بين الدولة والجماعات المحلية، كمؤثر حقيقي لتحوّل هذه العلاقات، لأن المالية العمومية المحلية تشكل في حد ذاتها مشكلة ترددية بالنسبة للدول المعاصرة.

التمويل المحلي الذاتي المستقل للهيئات المحلية يعد من أكبر التحديات والرهانات التي تواجه أنظمة الحكم المحلي، فكثيرا ما تصعب وتتعقّد عملية التحكم في الجدلية بين مبدأ استقلالية الهيئات المحلية قانونيا وإداريا وماليا، في حدود النظام القانوني للرقابة الوصائية في الدولة. هذا المبدأ الذي يقضي بحتمية أن تكون موارد ومصادر التمويل المحلي (الداخلية والخارجية) ذاتية ومستقلة وغير مشلولة وغير عاجزة عن الاضطلاع بوظائفها لضمان تحقيق الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية والإدارية للجماعات المحلية في نطاق مبدأ الاستقلالية.

المطلب الثالث: دور صندوق الضمان والتضامن في تمويل مشاريع التنمية المحلية

قصد إيجاد آليات لمعضلة تمويل التنمية المحلية، والعمل على إشراك المواطن في تفعيلها أصدر المشرع الجزائري المرسوم التنفيذي 14-116 بتاريخ 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والمحدد لمهامه وتنظيمه وسيره.[1]

الفرع الأول: التعريف بالصندوق وبيان دوره في تمويل التنمية المحلية

أولا/ التعريف بالصندوق وبيان مهامه

يتضح من خلال المادة الثانية وما بعدها من المرسوم المذكور أعلاه أن هذا الصندوق يعد مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يوضع تحت وصاية وزير الداخلية.[2]

أما مهام الصندوق فتتمثّل في مجال تمويل التنمية المحلية[3] في:

- تسيير الصناديق التالية:

-الصندوق البلدي للتضامن، وصندوق الجماعات المحلية للضمان اللذان استحدثهما قانون البلدية بموجب المادة 211 منه.

---

[1]/ هذا الصندوق الذي سيوفر مساعدات نهائية وأخرى مؤقتة في شكل قروض دون فوائد لمشاريع البلديات دون أن يتحول إلى بنك. وذلك عبر التمويلات التي توفرها له الضريبة على القيمة المضافة التي تمثل 83 % من موارده وإيرادات قسيمة السيارات والرسم على النشاط المهني والضريبة الجزافية الوحيدة.

[2]/مقره بالجزائر العاصمة، مع إمكانية نقله إلى أي مكان آخر من التراب الوطني حسب المادة 3 من المرسوم.

[3]/من مهامه أيضا خارج نطاق هذه الدراسة: إجراء دراسات وتحقيقات وأبحاث ترتبط بترقية الجماعات المحلية وإنجازها والعمل على نشرها؛ المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين والموظفين المنتمين لإدارة الجماعات المحلية قصد تحسين مستواهم، والمشاركة في أعمال الاعلام وتبادل الخبرات واللقاءات لا سيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات؛ مباشرة وإنجاز أي عمل مرتبط بهدف الصندوق ومخوّل له بموجب القوانين والتنظيمات. أنظر:المادة 5 من المرسوم.

-صندوق تضامن الجماعات المحلية، وصندوق ضمان الجماعات المحلية اللذان استحدثهما قانون الولاية بموجب المادة 176 منه.[1]

- إرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها.
- ضمان الموارد الجبائية التي سجلت ناقص قيمة جبائية بالمقارنة مع مبلغ تقديراتها، وفي هذا الإطار يقوم الصندوق بتوزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية، ويوزع تخصيص إجمالي للتسيير فيما بين الجماعات المحلية سنويا قصد تغطية النفقات الإجبارية ذات الأولوية، كما يقدم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي تعاني كوارث أو أحداث طارئة أو وضعيات مالية صعبة، فضلا عن أنه يقوم بتقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية ومؤسساتها لإنجاز مشاريع تجهيز واستثمار في إطار محلي أو في إطار تعاون مشترك بين البلديات.
- القيام بمهام الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية.
- منح إعانات مالية لفائدة البلديات لتمكينها من إعادة تأهيل المرافق العمومية المحلية.

ثانيا/ودور الصندوق في تمويل التنمية المحلية

لا شك أنه يوجد تفاوت ملحوظ في الخيرات والثروات بين مختلف الجهات المحلية، وهذه الظاهرة منتشرة في الكثير من البلدان، تترجم فعليا من الناحية المالية الفوارق الكبرى في مجال التنمية الاقتصادية بين مختلف جهات الوطن.[2]لذا فمن مهام هذا الصندوق أنه يسهم في التقليص من هذه الفوارق، كما تبرز أهميته في كون إنشاء نظام تضامني على المستوى المحلي جدير بأن يستجيب بصفة جيدة لتوزيع أفضل للموارد الضريبية لأن هذا الصندوق يستطيع تقدير الاحتياجات الحقيقية المحلية لكل جهة وبالتالي الوصول إلى عدالة وإنصاف في مجال توزيع الموارد.[3]

تكمن أهمية هذا الصندوق كذلك في تحديد مؤشرات جديدة تدخل في تقدير حساب الإعانات الممنوحة للجماعات المحلية، والتمييز حين ذلك بين البلديات الريفية والبلديات الحضرية والبلديات المحرومة.[4] وكذا العمل على ترشيد النفقات العمومية المحلية بإخضاعها إلى رقابة سابقة، وآنية ولاحقة.

الفرع الثاني: تنظيم الصندوق ومجالات تدخله

أولا/ تنظيم الصندوق:

تطبيقاً لأحكام المواد 211 و212 للقانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية وكذا أحكام المواد من 176 إلى 179 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، تم إصلاح الصندوق

[1]/أنظر المادة 4 من المرسوم.

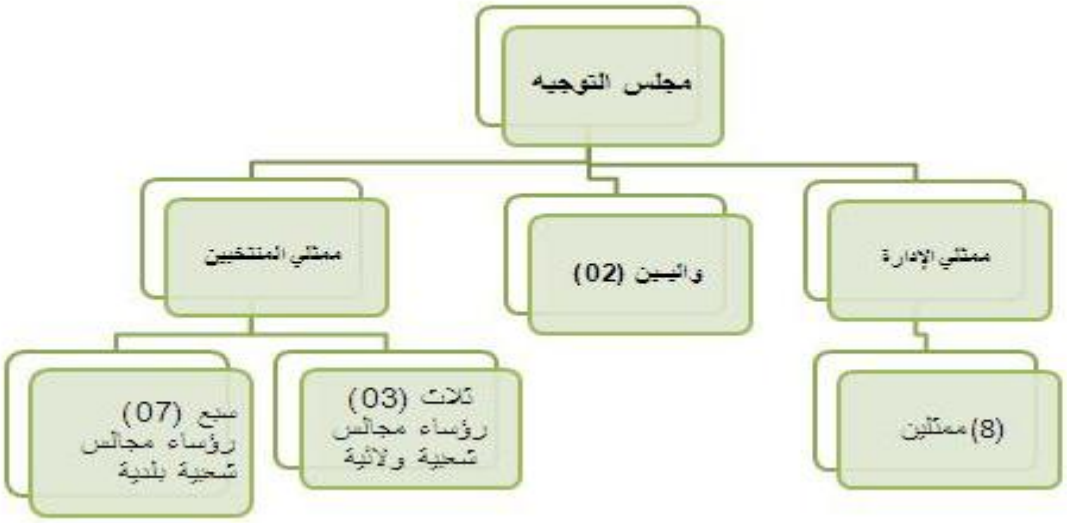
[2]/محمد عبدو بودربالة، "الإصلاح الضريبي"، مداخلة ملقاة أمام مجلس الأمة، في أعمال الندوة الفكرية حول: **الإصلاحات المالية والجباية المحلية**، 31 مارس 2003، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2004، ص 35.

[3]/المرجع نفسه، ص 41.

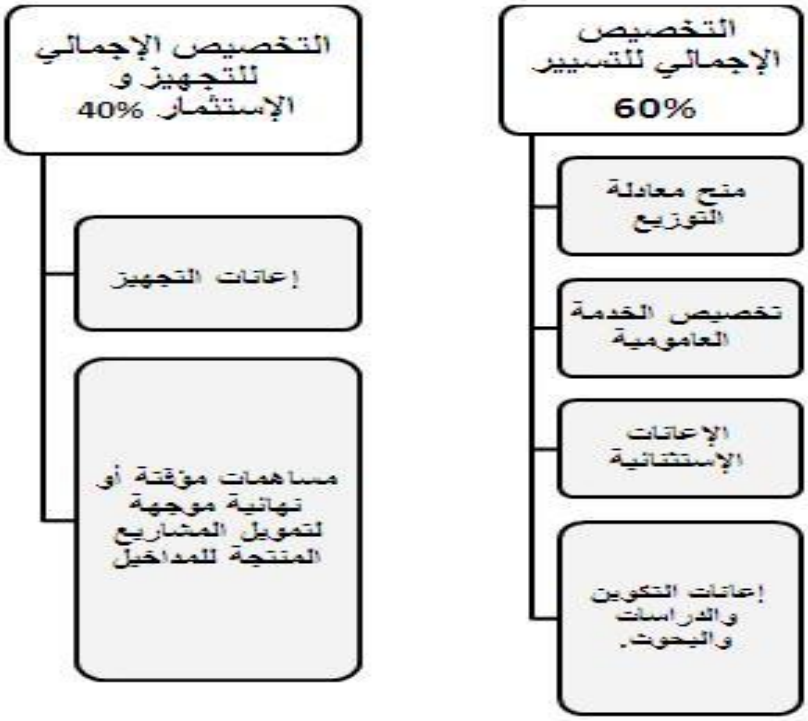
[4]/ المرجع نفسه، ص 41.

المشترك للجماعات المحلية من خلال المرسوم التنفيذي رقم 14-116 لـ 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ، مهامه وسيره، ينظم الصندوق كما يأتي:

ويتشكّل مجلس توجيه الصندوق كما يلي:



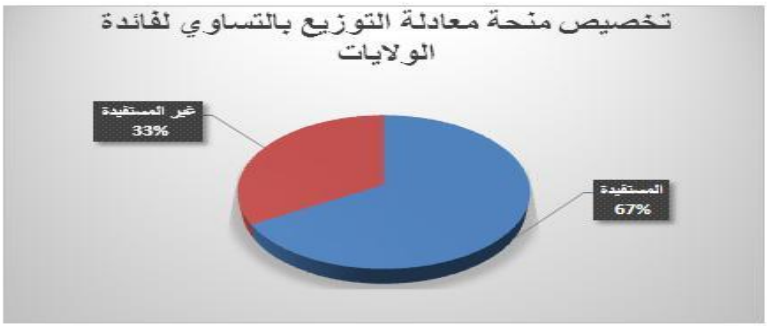
ثانيا/ مجالات تدخّل الصندوق: وتتمثّل في



ثالثا/نموذج عملي لمجالات تدخل الصندوق خلال سنة 2014

-تخصيص منحة معادلة التوزيع بالتساوي: خلال سنة 2014، خصص الصندوق المشترك للجماعات المحلية منحة معادلة التوزيع بالتساوي المقدرة بـ: 78,76 مليار دج، وزعت كما يلي:

- 68,76 مليار دينار لفائدة 1443 بلدية.
- 10 مليار دينار لفائدة 32 ولاية.

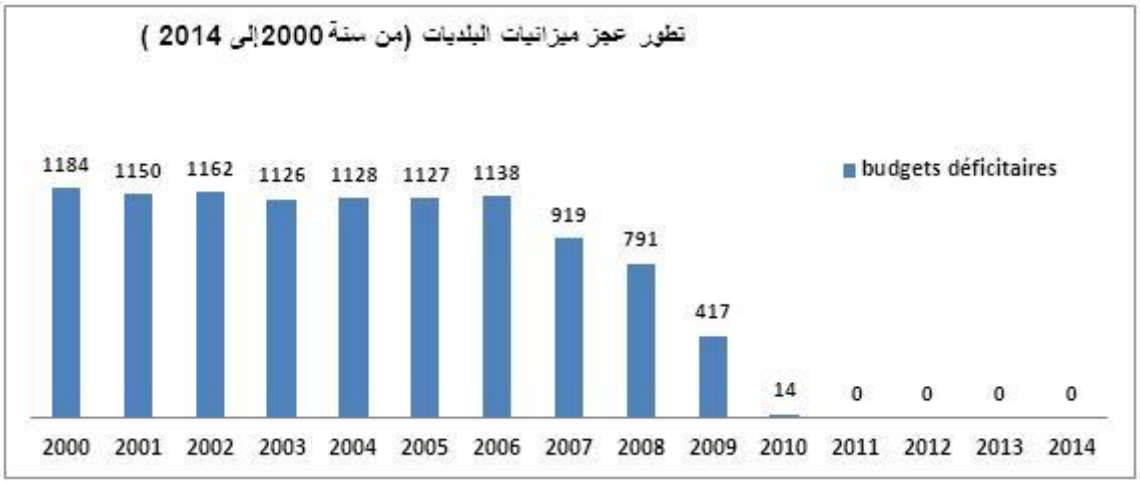


تخصيص الخدمة العمومية:

مُنح هذا التخصيص بقيمة تُقدر بـ 5 مليار دج لفائدة جميع الولايات للتكفل بنفقات صيانة وتجديد الطرق البلدية.

الإعانات الاستثنائية لفائدة البلديات:

حسب موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية لم يسجل خلال سنة 2014 أي عجز في ميزانيات البلديات. ويوضح المخطط الموالي تطور عجز ميزانية البلديات منذ سنة 2000 إلى غاية ميزانية سنة 2014.[1]



تخصيص صيانة وحراسة المدارس الابتدائية:

مُنح هذا التخصيص المقدر ب .15,25 مليار دج في إطار قانون المالية لسنة 2014 لغرض التكفل بالنفقات المتعلقة لصيانة وحراسة المدارس الابتدائية من طرف البلديات.

التكفل بزيادات أجور مستخدمين الجماعات المحلية:

مُنح تخصيص يقدر بـ 59,97 مليار دج لفائدة الميزانيات المحلية، لغرض التكفل بزيادات الأجور لما يتجاوز 285000 عون في الإدارة الإقليمية.

- 58,02 مليار دج لمستخدمي البلديات
- 1,95 مليار دج للمستخدمين المسجلين في الميزانيات اللامركزية للولايات.

تخصيص تعويض نقص القيمة الجبائية:

يُعد هذا التخصيص السنوي كتعويض مقابل إلغاء الدفع الجزافي وتخفيض نسبة الرسم على النشاط المهني. ويقدر مبلغ هذا التخصيص لسنة 2014 بـ: 94,8 مليار دج موزع كما يلي:

- 65,2 مليار دج لفائدة البلديات

[1]/أنظر: هذه المخططات موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية:

http://www.interieur.gov.dz/Dynamics/default.aspx?s=1. (28/3/2015).

– 20,2 مليار دج لفائدة الولايات

– 9,4 مليار دج لفائدةالصندوق المشترك للجماعات المحلية .

الإعانات المالية للتجهيز لفائدة البلديات: مول الصندوق العديد من المشاريع لفائدة الجماعات المحلية، ومن أمثلة ذلك:

- إنجاز ملحقات إدارية بلدية: ففي إطار تقريب الإدارة من المواطن، تم إطلاق برنامج إنجاز ملحقات إدارية بلدية ممولة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية. ويتضمن هذا البرنامج انجاز 1200 ملحقة إدارية في المناطق الريفية والمناطق الحضرية بقيمة إجمالية تقدر بـ 9,4 مليار دج لفائدة 776 بلدية.
- برنامج تعزيز الحظائر البلدية بالعتاد المتنقل: إذ في إطار برنامج تجهيز البلديات الممول من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية، خُصص مبلغ قدره 40,16 مليار دج لدعم الحظائر البلدية باقتناء 8691 وحدة، من كل الأصناف من بينها الحافلات المدرسية، الشاحنات، الجرافات، مفرغات القنوات، الجرارات، شاحنات صهاريج، قلابات آلية..الخ.[1]
- برنامج إنجاز وتجهيز المكتبات وقاعات المطالعة على مستوى البلديات: ويمثل هذا البرنامج عملية إنجاز 1176 مكتبة و قاعة مطالعة لفائدة 1115 بلدية بمبلغ إجمالي يقدر بـ 14,71 مليار دج، كما تم تجهيز هذه الهياكل بداية من سنة 2011 بمبلغ إجمالي يقدر بـ 3,5 مليار دج. وتهدف هذه التجهيزات لجعل هذه الهياكل فضاء عصري للمعرفة (وسائل الإعلام الآلي وأجهزة الإسقاط الأجهزة السمعية البصرية ..الخ).
- برنامج إنجاز حضانات على مستوى البلديات: يمثل هذا البرنامج عملية إنجاز 487 حضانة بمبلغ إجمالي يقدر بـ 5,4 مليار دج.

خاتمة:

يتضح من خلال هذه المداخلة أن المشكل المالي من أهم العراقيل التي تعيق عمل الجماعات المحلية في مجال تحقيق التنمية، لذا أصبح من الضروري إعادة النظر في مالية الجماعات المحلية بصفة جذرية وذلك من خلال:

– تأطير الجماعات المحلية بكفاءات إدارية وتقنية مناسبة لمهامها وصلاحياتها وخصوصياتها، والعمل على توسيع الموارد وتمكينها من التحكم المباشر بوسائل تحصيل خاصة، وتخفيف الإجراءات المحيطة بها، وتمكينها من الاستعمال السريع لمجابهة المشاكل والاحتياطات في حينها.

– عدم تكليف الجماعات المحلية بنفقات لا تدخل ضمن اختصاصاتها، وتخفيض الأعباء عليها عن طريق توزيع أفضل للنفقات العامة بين الدولة والجماعات المحلية.

[1]/ وقد وزع هذا البرنامج على المؤسسات التالية: المؤسسة الوطنية للسيارات الصناعية، وقد كلفت بانجاز 4172 وحدة بمبلغ مقدر بـ 9, 21 مليار دج. (قيد الانجاز، ونسبة الإنجاز تقدر بـ86 %)؛ والشركة الوطنية لعتاد الأشغال العمومية، وقد تم تسليم 1840 وحدة بمبلغ اجمالي يقدر بـ 16,4 مليار دج (البرنامج منتهي)؛ شركة تسويق العتاد الفلاحي، وقد تم تسليم 2679 وحدة بمبلغ إجمالي يقدر بـ 1,7 مليار دج (البرنامج منتهي).

– وجوب إحكام نظام الرقابة على الجماعات المحلية والعمل على جعلها متلائمة مع منطق وفلسفة اللامركزية الإدارية، ويصب في هذا الإطار قيام المشرع بتخويل مهمة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب بالنسبة للولاية، لمجلس المحاسبة وفقا للمادة 175 من قانون الولاية. وهي الجهة التي تتولى مراقبة وتدقيق حسابات البلدية وتطهيرها بالنسبة لحسابات التسيير الخاصة بالبلدية بموجب المادة 210 من قانون البلدية. فضلا عن أن المرسوم التنفيذي السالف الذكر قد نص على أن اللجنة التقنية التي تعتبر من أهم أجهزة الصندوق تتولى مهمة ممارسة الرقابة اللاحقة على تنفيذ برامج ومشاريع الصندوق لحساب مجلس التوجيه، وذلك بموجب المادة 30 من المرسوم.

– ضرورة إشراك المواطنين في العمل التنموي، هذا الإطار ينبغي وضع آليات جديدة ملزمة لتطبيق هذا المبدأ والعمل على تغيير الذهنيات في هذا المجال.

– تفعيل وترشيد التعاون بين البلديات.

– البحث عن توازن أحسن للنسب المطبقة بين الدولة والجماعات المحلية، وخلق نظام من أجل توزيع عادل للأموال يمكن بواسطته للجماعات المحلية الفقيرة أن تستفيد من موارد غير جبائية، علما أن صندوق الضمان والتضامن وهو بصدد توزيع منحة معادلة التوزيع بالتساوي لتغطية النفقات الإجبارية للبلديات والولايات يأخذ بعين الاعتبار المعيار الديموغرافي، والمعيار المالي، مع إمكانية اللجوء للاستعانة بمعايير أخرى، وهذا ما نصت عليه المادة 8 من المرسوم التنفيذي السالف الذكر.

– رفع الحصص التي ترجع الى الجماعات المحلية من الإيرادات الجبائية (الدفع الجزافي، الضريبة على الأجور، الرسم على القيمة المضافة، الضريبة على الأملاك، قسيمة السيارات) وذلك قصد تحسين المردودية.

–إرفاق أية مهام جديدة مسندة للجماعات المحلية بالوسائل المالية اللازمة الضرورية لإنجازها.

–إضفاء قواعد الشفافية والفعالية عند إعداد الميزانية المحلية، ودفع الجماعات المحلية للتحكم أكثر في ميدان التسيير المالي والمحاسبي.

وقد ثبت من خلال هذه الدراسة أن صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية يساهم بشكل كبير في النهوض بأعباء التنمية المحلية من خلال مساعدة الجماعات المحلية على إنجاز برامج التجهيز والاستثمار لا سيما تلك المشاريع المنتجة للمداخيل، وهذا ما أكدته المادة 12 من المرسوم التنفيذي 14-116 السالف ذكره، ومن خلال تقديم تعويضات للجماعات المحلية لسد العجز الناتج عن نواقص القيمة في الموارد الجبائية مقارنة مع التقديرات التي تم توقعها، والذي كثيرا ما كان يعيق عملية التنمية ويدخل الجماعات المحلية في متاهات المديونية والخسائر الناجمة عن خدمة الديون.

قائمة المراجع:

1/السبتي وسيلة، "تمويل التنمية المحلية من منظور إسلامي – مساهمة صندوقي الزكاة والأوقاف"، متاح على الموقع التالي:

http://www.giem.info/article/details/ID/311/print/yes/. (29/3/2015).

2/بودربالة محمد عبدو، "الإصلاح الضريبي"، مداخلة ملقاة أمام مجلس الأمة، في أعمال الندوة الفكرية حول: **الإصلاحات المالية والجباية المحلية**، 31 مارس 2003، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2004.

3/حسين عبد القادر، الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012.

4/خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر3 ، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، 2011.

5/دريوش مصطفى، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مداخلة مقدمة أمام مجلس الأمة، في أعمال الندوة الفكرية حول: **الإدارة المحلية** (التكيف مع الواقع الوطني الجديد)، 17 أكتوبر 2002، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2004.

6/سمير محمد عبد الوهاب، "اللامركزية في الحكم والتنمية–الفلسفة والأهداف"، مقال ضمن كتاب: **التنمية الريفية والمحلية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة ومحاربة الفقر**، صادر عن المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر 2008.

7/عبد المطلب عبد الحميد، **التمويل المحلي والتنمية المحلية**، الدار الجامعية، مصر، 2001.

عولمي بسمة، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، **مجلة اقتصاديات شمال افريقيا**، العدد الرابع.

8/غزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، 2011.

9/محمد سالمان طايع، "أساليب ووسائل تحقيق التنمية الريفية–المشاركة الشعبية مدخلا"، مقال ضمن كتاب: **التنمية الريفية والمحلية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة ومحاربة الفقر**، صادر عن المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر 2008.

10/مرغاد لخضر، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، **مجلة العلوم الإنسانية** (بسكرة)، العدد السابع، فيفري 2005.