

محاضرات في الميزانية والمالية العامة المحلية

يهدف هذا الموضوع إلى التعرف على مفاهيم المالية العامة المحلية وأساليب استغلال وتوظيف الموارد العمومية التي تظهر من خلال الميزانية لتحقيق تنمية محلية.

الفصل الأول: ماهية المالية العامة

1- تعريف المالية العامة: هي دراسة دور الحكومة في الاقتصاد. وهو فرع من فروع الاقتصاد يُقِيم الإيرادات والنفقات الحكومية للسلطات العامة، ويُعدل واحد منهما لتحقيق التأثيرات المرغوبة وتجنب غير المرغوب منها .

يعبر مجال المالية العامة عن ثلاثة مجالات: الآثار الحكومية على التخصيص الفعال للموارد، وتوزيع الدخل، واستقرار الاقتصاد الكلية.

يمكن تعريف المالية العامة بأنها ذلك " العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة وتوجيهها من خلال برنامج معين يوضع لفترة محددة، بهدف تحقيق أغراض الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية."

2- أهمية المالية العامة

تكمن أهمية المالية العامة في أنها تعد المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد وظروفه في دولة ما، وكذا الحياة السياسية وظروفها في دولة من الدول وفي فترة زمنية معينة. وأحسن دليل على ذلك يظهر في الدور الذي تؤديه كل من الإيرادات والنفقات باعتبارها أحد موضوعات المالية العامة حيث تكشف عن الظروف السياسية والاقتصادية للدولة . فالإيرادات والنفقات تؤثر على الأحداث في الدول سلبي أو إيجاباً، ومعنى هذا إذا فرضت دولة ضرائب مرتفعة فإن ذلك يكون له تأثير في زعزعة الأمن والاستقرار في الدولة مما قد يتسبب في قيام أعمال شغب وفوضى وتخريب للمنشآت العامة فتضطر الدولة بغية إعادة النظام وتعويض الخسائر في الأرواح والممتلكات إلى زيادة الإنفاق ممثلة في الإعانات الاجتماعية والتعويضات المختلفة . وخالصة القول، هو أن للمالية العامة أهمية كبيرة على كل المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها .

3- موضوع علم المالية العامة

تنقسم حاجات الأفراد إلى حاجات خاصة وحاجات عامة. فالحاجات العامة أو الحاجات الجماعية تتمثل في الأمن، الدفاع، العدالة... إلخ، وهذه الحاجات العامة ال يمكن للفرد أن يحققها لنفسه بنفسه، فالفرد ال يمكن أن يحقق لنفسه الأمن الخارجي إذ أن هذا الأمن لا يمكن أن يتحقق إلا ككل ال يتجزأ لكونه يعود بالنفع على كافة

الأفراد، ولا يمكن أن يحرم منه أي فرد. ومن ثم فإن الدولة قادرة على توفير هذا الأمن بمختلف أجهزتها. وانطلاقاً من هذا فإن الحاجات الجماعية هي تلك الحاجات التي تقوم الدولة بإشباعها نظراً لعجز كل فرد عن تحقيقها لنفسه، وذلك، بسبب عدم قابلية هذه الحاجات للتجزئة. أما الحاجات الخاصة أو الحاجات الفردية كالزواج والمأكل والملبس والمشرب... إلخ فيمكن للفرد أن يحققها بمفرده دون حاجة إلى تدخل الدولة طالما أنه يقدر على دفع ثمنها وذلك بالنظر إلى قابلية هذه الحاجات للتجزئة. وهناك طائفة أخرى من الحاجات يمكن للفرد أن يشبعها لنفسه بغض النظر عن إشباع الآخرين لها أم ال، وهي حاجات قابلة أيضاً للتجزئة، ورغم ذلك ولأهميتها الاجتماعية هي حاجات جديرة بأن تضطلع بها الدولة وتشبعها وهي كالتعليم والعلاج والنقل والمواصلات. والدولة عند إشباعها للحاجات العامة سواء تلك القابلة للتجزئة أم غير القابلة للتجزئة ولكن لأهميتها الضرورية تقوم باستخدام بعض الأموال وأن تحصل على خدمات بعض الأشخاص وذلك لقاء مقابل للحصول على هذه الأموال الخدمات يتمثل في صورة مبالغ نقدية، هذه المبالغ النقدية هي النفقات العامة. ولكي تقوم الدولة بهذه النفقات يستلزم عليها البحث عن إيرادات عامة تحصل عليها من مصادر مختلفة كالضرائب والرسوم والدومين العام والخاص وغيرها. وتأسيساً على أن الدولة تسير على نهج منضبط وواضح ووفق برنامج معد بناء على دراسة سابقة للقيام بتأدية نفقاتها وتحصيل إيراداتها فإنها تقرر ما ستقوم به من أنشطة ومشروعات خلال فترة زمنية محددة غالباً ما تكون سنة، وتقدر مقدار النفقات الضرورية لتنفيذها والإيرادات المحتملة الحصول عليها لتغطيتها. وهذا التقدير للنفقات والإيرادات عن فترة قادمة مقبلة غالباً ما تكون سنة هي ما يطلق عليه الميزانية العامة، أو الموازنة العامة للدولة.

4- تأثير النظام الاقتصادي على المالية العامة :

للنظام الاقتصادي ارتباط وثيق بالمالية العامة، ويؤثر كلاهما في الآخر سلباً وإيجاباً. ففي ظل النظام الرأسمالي في بدء نشأته والذي يقوم على المنافسة بعدم تدخل الدولة مهما كانت الأسباب في الحياة الاقتصادية كان ير من الطبيعي أن تكون كل نفقات الدولة وإيراداتها قليلة ومتواضعة، كما كان على المالية العامة أن تكون محايدة، بمعنى آخر أن لا تحدث أي تغيير أو تعديل في الأوضاع والمراكز الاقتصادية القائمة، فلم يكن للضرائب على سبيل المثال أن تستخدم في تحقيق أي أهداف اجتماعية أو اقتصادية ولم يكن للموازنة العامة للدولة أية أهمية اقتصادية، فلم تكن تعدو سوى وثيقة للموازنة الحسابية السنوية وكان تساوي الحساب بين النفقات والإيرادات قاعدة هامة جداً في المالية التقليدية تعرف بقاعدة أو مبدأ توازن الميزانية. لكن هذا المفهوم الضيق لدور الدولة في الحياة الاقتصادية والذي يطلق عليه بمبدأ الدولة الحارسة أو المذهب الفردي الحر، قد انحسر خاصة بعد ظهور الأزمة الاقتصادية العالمية عام 1929. فعاد دور الدولة ليشمل كل القطاعات ومنها القطاع الاقتصادي، ولم يعد دورها ينحصر على الوظائف التقليدية من حفظ الأمن وإقامة العدالة... بل تعداه إلى جميع مجالات الحياة الاقتصادية وأصبح حجم تدخل الدولة

ضحما، وقد أطلق على هذه الظاهرة بما يسمى " بالدولة المتدخلة ". وبناء على هذا الدور الذي أصبحت تقوم به الدولة ازدادت أهمية دراسة النفقات العامة والإيرادات العامة ومن ثم ازدادت أهمية القطاع العام في الدول الرأسمالية كنتيجة لسياساتها التدخلية، وأصبحت المالية العامة في تلك الدول " مالية وظيفية ". أما الدول التي أخذت بالنظام الاشتراكي والذي من أهم مبادئه الملكية العامة لوسائل الإنتاج، فقد هيمنت الدولة وسيطرت سيطرة تامة وكاملة على كل النشاط الاقتصادي، واختفى القطاع الخاص. وكنتيجة لهذه السيطرة على كل أوجه النشاط الاقتصادي في ظل هذا النظام كانت للمالية العامة أهمية كبيرة حيث كان على الدولة أن تواجه النفقات العامة الكثيرة والمتعددة بإيرادات هائلة وضخمة ومن مصادر مختلفة، وبالتالي أصبحت دراسة المالية العامة تتبوأ أهمية قصوى في النظام الاشتراكي. لكن التطور الذي طرأ على العالم بعد زوال الاتحاد السوفياتي عام 1989، وهيمنة القطب الواحد على النظام العالمي والمتمثل في الولايات المتحدة الأمريكية ومناداتها بسياسة العولمة بما تستتبعه من تغيرات هيكلية في النظم الاقتصادية المختلفة لتتماشى مع سياسة إلغاء الحواجز الجمركية لإلاقتصاد الحر وتحقيق مبدأ حرية التجارة والمنافسة وأعمال الاتفاقيات دولية في هذا الشأن. كل هذا انعكس على دور المالية العامة، حيث إنه بفضل سياسة التحرر الاقتصادي وسياسة الخصخصة السائدة الآن في مختلف دول العالم عادت ظاهرة الدولة الحارسة في أضيق نطاق، وهذا المفهوم أيضا كان له الأثر الكبير على المالية العامة.

5- علاقة المالية العامة بغيرها من العلوم الأخرى

للمالية العامة علاقة بعدة علوم، سنذكر من أهمها :

- علاقة المالية العامة بالاقتصاد

إن للمالية العامة عالقة وطيدة بالاقتصاد من الناحيتين النظرية والعملية لدرجة أن كثيرا من خبراء المالية العامة يتناولونها كموضوعات اقتصادية بحتة. وبما أن علم الاقتصاد هو البحث في أفضل السبل لاشباع الحاجات الإنسانية المتعددة من الموارد الطبيعية المحدودة، فإن الصلة بين الاقتصاد والمالية العامة التي تبحث في أفضل الوسائل إشباع الحاجات العامة من الموارد المالية المتاحة للدولة والمحدودة عادة تبدو قوية.

- علاقة المالية العامة بالإحصاء

إن علم الإحصاء يتيح للباحثين الرؤية الصحيحة والواضحة لكافة الظواهر المالية التي إحصاءات يعبر عنها ويقوم بترجمتها وتجسيدها في صورة أرقام وبيانات وإحصاءات. وعلم الإحصاء يمثل الأساس الضروري لإجراء التوقعات المالية كتقدير النفقات المستحيلة والإيرادات المتوقعة، فضلا عن أهميته القصوى في تحقيق الرقابة على الأجهزة المالية المختلفة.

- علاقة المالية العامة بالقانون :

كانت تعرف المالية في الفقه التقليدي بالتشريع المالي *la législation financière* ، هذا ما يبين الصلة الوثيقة بين المالية العامة والقانون، واستمرت هذه العلاقة إلى نهاية القرن 19، حينها بدأت تخرج دراسات المالية العامة شيئاً فشيئاً من دائرة السيطرة المطلقة للقانون العام. ورغم ذلك، لازالت الصلة قوية بين المالية وفروع القانون العام، وبخاصة القانون الدستوري والقانون الإداري .

علاقة المالية بالعلوم الاجتماعية :

للمالية العامة علاقة بالعلوم الاجتماعية كعلم النفس والتربية وعلم الفلسفة، حيث إن كثيراً من مشكلات المالية العامة كفروع من فروع الدراسة الاقتصادية والاجتماعية تتعلق بالسلوك الإنساني الذي يقع في دائرة علم النفس والاجتماع. فالضرائب مثال بمالها من تأثير على مجموعة الحوافز الإنسانية لا شك أنها تستلزم دراسة وافية للدوافع الإنسانية. والضرائب كونها أداة للحصول على دخل للدولة، إلا أن لها آثار اجتماعية مثل تحقيق الصالح عادة توزيع الثروات لتحقيق العدالة الاجتماعية الاجتماعي. أما في مجال الإنفاق فإن كثيراً من الإصلاحات الاجتماعية تدفع الدولة إلى تقديم بعض الخدمات مثل التعليم والصحة بالجمان أو بأسعار زهيدة من أجل إتاحة الفرصة لشريحة واسعة من الأفراد للاستفادة من هذه الخدمات، والتي لها تأثيرات هامة على المجتمع ككل .

علاقة المالية العامة بالعلوم السياسية

بما أن العلوم السياسية تهتم بدراسة نظم الحكم وعلاقة السلطات ببعضها البعض إيرادات هذه العلاقات بالسلطات وعلاقتها بالأفراد، فإن المالية العامة تبحث نفقات وإيرادات هذه العلاقات بالسلطات. ويعتبر وضع الميزانية العامة للدولة عمال سياسياً، لأن الحكومة تترجم سياستها عن طريق الاعتمادات التي تدرجها في الموازنة فيتضح منها إذا كانت تميل إلى زيادة التسليح أو الإقلال منه أو زيادة في ميزانية التعليم أو العكس، أو إلى التقليل من الإنفاق في توزيع الدخل أو الثروات...، وبذلك تحدد اتجاهها السياسي والطبقي .

الفصل الأول: المالية العامة المحلية

1- تعريف الإدارة المحلية

1.1 تعريف الإدارة المحلية

يعتبر نظام الإدارة المحلية (اللامركزية) مظهراً من مظاهر الدولة الحديثة، تنتج عن اللامركزية الإدارية التي تعني تحويلاً لصلاحيات والسلطات من السلطة المركزية إلى الوحدات المحلية، وتفويض صناعة القرارات مع الاحتفاظ

بالرقابة و مسؤولية الوحدات أمام المركز. يعرفها كل من (Nillis and Rondinelli, 1986) أنها تحويلاً ونقل بعض السلطات إلى المستويات المحلية وترفق هذه السلطات بمجموعة من الموارد بهدف إنجاح التنمية المحلية.¹

2.1 الجماعات المحلية

إن وجود الجماعات المحلية مكرس في البداية دستورياً، وهذا ما اعترفت به كل الدساتير منذ سنة 1963 والتي أشارت إلى نوعين من الجماعات المحلية هما البلدية والولاية. تعتبر الجماعات المحلية جزءاً لا يتجزأ من الدولة إذ أنها تلعب دوراً هاماً في التكفل بحاجيات المواطن وتحقيق التنمية الشاملة.

تعد البلدية القاعدة الإقليمية اللامركزية للدولة، تجسد جوهر الديمقراطية المحلية ومكان مساهمة و مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، حيث تنص المادة الأولى من قانون البلدية 10-11 على ما يلي: البلدية هي الجماعات الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي، وتحديث بموجب قانون " وتضيف المادة 23 من نفس القانون: البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية مكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.

3.1 مقومات نجاح الإدارة المحلية:

- حتى تتمكن الإدارة المحلية من تحقيق تنمية محلية لا بد أن تقوم على مجموعة من الأركان الأساسية هي:
- ✓ وجود مصالح محلية (إقليمية) تتمتع بالشخصية المعنوية: تتحدد صلاحياتها عن طريق القانون، و تكون لها الاستقلالية في اتخاذ وإصدار القرارات اللازمة و مباشرة الأعمال التي يقتضيها تسيير شأنها في حدود الصلاحيات الممنوحة لها بمنأى عن الحكومة المركزية.
- ✓ قيام مجالس منتخبة: تمارس الإدارة المحلية سلطتها عن طريق مجالس محلية منتخبة، و يختلف كتاب القانون العام حول أحسن طريقة لتشكيل هذه المجالس فالبعض يشترط عنصر الانتخاب و الآخر يرى ضرورة التعيين.
- ✓ استقلال الهيئات المحلية في ممارسة صلاحياتها تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية: لا تكون ممارسة الهيئات المحلية لصلاحياتها باستقلالية مطلقة بل تحت إشراف الحكومة المركزية على قراراتها و أعمالها لضمان السياسة العامة للدولة و للتأكد من أن الخدمات تؤدي و بطريقة التكافؤ و المساواة بين أفراد المجتمع.
- ✓ مدى الصلاحية المالية الممنوحة لها، توفر الموارد المالية و نجاعة مآليتها: يجب أن تقوم المالية المحلية على أساس اللامركزية المالية و أن تتميز بالفعالية.

2. مالية الجماعات المحلية:

تقوم مالية الجماعات المحلية على مبدأ اللامركزية المالية التي تعد كنتيجة لتطبيق اللامركزية الإدارية، ويقصد بها تكفل الهيئات المحلية بالتصويت كلياً أو جزئياً على إيراداتها ونفقاتها وإقرار كل النشاطات المتعلقة بها وإجراءات

¹. Mohamed Awal Hossin, Administrative Decentralizing, A frame Work for discussion and its Practices in Bangladesh, University of Rajshahi, Bangladesh, P. 3

التسيير المالي، فالاستقلالية المالية هي استقلال الهيئات اللامركزية عن الجهات المركزية ماليا. هذه الاستقلالية تزداد بزيادة فعالية المالية المحلية وتوقف هذه الفعالية على نقطتين أساسيتين: تفعيل مصادر الإيرادات المحلية وترشيد النفقات المحلية، ما يضمن تحقيق معدلات أعلى من التنمية المحلية.

1.2 النفقات العامة المحلية: هي تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية (الجماعات المحلية) أو أنها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة.² بذلك فالنفقة المحلية تنطوي على عناصر أساسية هي:

- أنها ذات طابع مالي أو نقدي؛
- أنها تنجز من طرف شخص عمومي (الجماعة المحلية)؛
- أنها تهدف إلى إشباع حاجة عامة محلية أي تحقيق نفع عام يعود على السكان المحليين.

2.2 نفقات الجماعات المحلية: تنقسم إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز كالآتي:

أ. نفقات التسيير: وهي التي تسمح للجماعات المحلية بتسيير مصالحها وشؤونها اليومية تحدها المادة 198 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 بما يلي:

- ✓ أجور وأعباء مستخدمي البلدية، سواء أكانوا في صورة دائمين أو مؤقتين وتشمل الأجور والتعويضات المنصوص عليها قانونا.
- ✓ التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية وهم أعضاء المجالس المنتخبة الذين يحصلون على تعويضاتهم في إطار القانون والاشتراكات في الجرائد نفقات اللوازم المكتبية والإعلام.
- ✓ المساهمات المقدرة على الأملاك ومداخل البلدية بموجب القوانين،
- ✓ نفقات صيانة الأملاك المنقولة والعقارية كنفقات صيانة طرقا لبلدية، إصلاح وصيانة المدارس والمساجد
- ✓ المساهمات البلدية، والأقساط المترتبة عليها، فوائد القروض، أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة،
- ✓ مصاريف استهلاك المنتجات النفطية والكهرباء والغاز والهاتف.

ب. نفقات التجهيز والاستثمار: يحتوي قسم التجهيز والاستثمار في باب النفقات خصوصا على ما يأتي:

- ✓ عمليات البرامج: برنامج التجهيز العمومي ويخص كل العمليات المالية بما فيها شراء التجهيزات ويتم تنفيذها عن طريق رخص البرامج التي تأتيها من وزارة المالية.
- ✓ عمليات خارج البرنامج: وهي عمليات تسديد القروض، الهبات والمنح، تعويضات المنكوبين... إلخ

². الأستاذ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، طبعة 2003، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون الجزائر، ص 65.

✓ نفقات الاستثمار الاقتصادي: تساهم الجماعات المحلية في التنمية العامة للاقتصاد الوطني عن طريق إنشائها لبعض الأنشطة الاقتصادية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والتي تدر لها مداخيل إضافية .

3.2 إيرادات الجماعات المحلية:

يقصد بإيرادات الجماعات المحلية، كأداة مالية، مجموعة المداخيل التي تحصل عليها الجماعات الإقليمية (الولاية، البلدية) من المصادر المختلفة من أجل تغطية النفقات وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

تصنف إيرادات الجماعات المحلية إلى صنفين هما:

أولاً- إيرادات التسيير : تتكون من محاصيل الموارد الجبائية ، محاصيل و مداخيل أملاك البلدية ، إعانات الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية . تنص المادة 195 من قانون البلدية على انه "تتكون إيرادات قسم التسيير:

- أ - نتائج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات بموجب التشريع و التنظيم المعمول به
- ب - المساهمات ونتائج التسيير الممنوح من الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية و المؤسسات العمومية .
- ج - رسوم وحقوق و مقابل الخدمات المرخصة بموجب القوانين و التنظيمات .
- د - نتائج ومداخيل أملاك البلدية

ثانيا - إيرادات التجهيز : تتكون إيرادات قسم التجهيز من الموارد المالية الناتجة من :

- أ - الاقتطاع من إيرادات التسيير المنصوص عليها في المادة 198 من قانون البلدية
- ب - نتائج الاستغلال لامتياز المرافق العامة .
- ت - الفائض المحقق عن المصالح العمومية السيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري.
- ث - ناتج المساهمات في رأس المال
- ج - إعانات الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية .
- ح - ناتج التمليك
- خ - الهبات والوصايا.
- د - كل الإيرادات المؤقتة والظرية
- ذ - ناتج القروض.

مصادر تمويل التنمية المحلية:

تعتبر مصادر التمويل عن كل المصادر المالية المتاحة التي يمكن توفيرها على مستوى الجماعات المحلية من عدة جهات لتمويل التنمية المحلية، ويمكن تقسيمها إلى:

1-4 - موارد مالية توفرها الجماعات المحلية ذاتيا:

تمثل الجباية المحلية الجزء الأكبر من الإيرادات المالية للجماعات المحلية، أضف إلى ذلك بعض المداخل الخاص بأملاكها والخدمات التي تقدمها، ويمكن تقسيم الإيرادات المالية الداخلية للجماعات المحلية على النحو التالي:

4-1-1-1- الإيرادات الجبائية: وتنقسم بدورها حسب الجهة المستفيدة منها إلى:

4-1-1-1-1- الضرائب المحصلة لصالح البلديات دون سواها: يضم هذا الفرع الأنواع التالية من الضرائب:

أ- الرسم العقاري: يتم فرض هذا الرسم على الملكيات المبنية أو غير المبنية، ففي الحالة الأولى ينتج أساس فرض الضريبة من ناتج القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع للملكية المبنية، في المساحة الخاضعة للضريبة، ويحدد أساس فرض الضريبة بعد تطبيق معدل تخفيض يساوي 2 % سنويا، مراعاة لعدم الملكية المبنية، غير أنه لا يمكن أن يتجاوز هذا التخفيض حدا أقصاه 40 %.

وبحسب الرسم بتطبيق معدل قدره 3 % بالنسبة للملكيات المبنية بمعنى الكلمة، غير أنه بالنسبة للملكيات المبنية ذات الاستعمال السكني المملوكة من طرف أفراد طبيعيين وغير مشغولة سواء بصفة شخصية أو عائلية أو عن طريق الكراء، فهي تخضع لمعدل مضاعف قدره 10 % . كما أن الأراضي التي تشكل ملحقات للملكيات المبنية تخضع هي الأخرى لهذا الرسم بمعدل:

5 % عندما تقل مساحتها أو تساوي 500 م²

7 % عندما تفوق مساحتها 500 م وتقل أو تساوي 1000 م²

10 % عندما تفوق مساحتها 1000 م²

كما تخضع لهذا الرسم أيضا الملكيات غير المبنية، حيث ينتج الأساس الضريبي من حاصل القيمة الإيجارية الجبائية للملكيات غير المبنية المعبر عنها بالمتر المربع أو بالهكتار الواحد حسب الحالة تبعا للمساحة الخاضعة للضريبة. وبحسب الرسم بالنسبة للملكيات غير المبنية المتواجدة في المناطق غير العمرانية بمعدل 5 %، أما بالنسبة للأراضي العمرانية فإن المعدل يطبق على النحو التالي:

5 % عندما تقل مساحتها أو تساوي 500 م²

7 % عندما تفوق مساحتها 500 م وتقل أو تساوي 1000 م²

10 % عندما تفوق مساحتها 1000 م²

. بالإضافة إلى 3 % بالنسبة للأراضي الفلاحية.

كما أنه بالنسبة للأراضي الواقعة في المناطق العمرانية أو الواجب تعميرها والتي تنشأ عليها بنايات خلال مدة خمسة سنوات، فإن الحقوق المستحقة بصدد الرسم العقاري ترتفع بنسبة 100 % ابتداء من أول جانفي 2002.³

³ بونورة شعيب، بوشري عبد الغاني، دور الجباية المحلية في دعم التنمية المحلية في الجزائر، مداخلة في إطار الملتقى الوطني الأول آفاق التنمية المحلية والمكانية في الجزائر، جامعة أدرار، 6 - 7 نوفمبر، 2013.

ب- رسم التطهير: تستفيد منه البلديات حسب المادة 263 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة وهو خاص برفع القمامات المنزلية باسم المالك أو المنتفع.

ج- الضرائب غير المباشرة: على عكس الرسم العقاري ورسم التطهير التي تعتبر ضرائب مباشرة تحصل لفائدة البلديات كليا هناك بعض الأنواع الأخرى من الضرائب غير المباشرة نوجزها فيما يلي:

* الرسم على الرخص العقارية: يختلف حسب طبيعة العملية إما يخص البناء، التهديم، تقسيم الأراضي المطابقة، أو شهادة التجرئة.

* الرسم على الذبح: هو ضريبة وحيدة تفرض على مالك الحيوان عند الذبح أو استيراد اللحم من الخارج، تعتبر من أضعف مصادر الجباية المحلية، ولا يدفع الرسم إلا على الجزء من اللحم الذي يكون صالحا للاستهلاك.

* رسم الإقامة: تدخل فيه البلديات المصنفة محطات سياحية أو حمامات معدنية، يطبق على الأشخاص غير المقيمين في البلدية.

* الرسم الخاص بالإعلانات والملصقات المهنية: يفرض حسب طبيعة الإعلان والملصقات.⁴

4-1-1-2- الضرائب المحصلة لصالح البلديات، الولايات والصندوق المشترك للجماعات المحلية:

يقصد بها تلك الضرائب التي يقسم عائدها على كل من البلديات، الولايات والصندوق المشترك للجماعات المحلية، وهي بعد إلغاء الدفع الجزائي⁵ اقتصرت على الرسم على النشاط المهني، والذي يستحق على الإيرادات الإجمالية التي يحققها المكلفون بالضريبة الذين لديهم في الجزائر محلاً مهنيًا دائماً ويمارسون نشاطاً تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي، في صنف الأرباح غير التجارية، ما عدا مداخيل الأشخاص الطبيعيين الناتجة عن استغلال الأشخاص المعنويين أو الشركات التي تخضع كذلك للرسم بموجب هذه المادة، بالإضافة إلى أي رقم أعمال يحققه المكلفون بالضريبة الذين يمارسون نشاطاً تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي صنف الأرباح الصناعية والتجارية أو الضريبة على أرباح الشركات.

و يقصد برقم الأعمال، مبلغ الإيرادات المحققة على جميع عمليات البيع أو الخدمات أو غيرها التي تدخل في إطار النشاط المذكور أعلاه، غير أنه تستثنى العمليات التي تنجزها وحدات من نفس المؤسسة فيما بينها من مجال تطبيق الرسم المذكور في هذه المادة.⁶

وحسب المادة 222 يحدد معدل الرسم على النشاط المهني كما يلي⁷:

الرسم على النشاط المهني	الحصة العائدة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
0,59 %	1,30 %	0,11 %	2 %	

⁴ بابا عبد القادر، مكي عمارية، دور الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة بلدية مستغانم، مداخلة في إطار الملتقى الدولي الأول: اللامركزية الجبائية ودورها في تمويل الجماعات المحلية، واقع واستشراف، جامعة سعد دحلب، البلدية 10-11 جوان 2013.

⁵ ملغى بموجب المادة 13 من قانون المالية لسنة 2006.

⁶ المادة 217 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة معدلة بموجب المادتين 17 من قانون المالية لسنة 1995 و 15 من قانون المالية لسنة 1998.

⁷ المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

4-1-1-3- الضرائب المحصلة جزئياً لصالح الدولة والجماعات المحلية: وتضم تلك الضرائب التي يقسم عائدها

على الجماعات المحلية وميزانية الدولة وبعض الصناديق الأخرى، وتضم:

أ- الضريبة على الأملاك

ب- الضريبة الجرافية الوحيدة

ج- الرسم على القيمة المضافة

د- الدمغة الجبائية على السيارات

هـ- الرسم على أرباح المناجم

4-1-2- الإيرادات العقارية: وهي عوائد الأملاك الخاصة بالجماعات المحلية وتتمثل فيما يلي:

- تأجير العقارات.

- حقوق شبكة الطرق والمساحات كالمقاهي والأكشاك.

- حقوق البيع في الأسواق.

4-1-3- الإيرادات المالية: و تتمثل في:

- فوائد رؤوس الأموال في البنوك.

- فوائد الديون.

- نواتج المصالح الصناعية والتجارية التابعة للجماعات المحلية.⁸

4-2- الموارد المالية المحلية الخارجية وغير الجبائية:

قد تلجأ الإدارات المحلية إلى موارد أخرى خارجية تساعد على تجاوز مشكلة قلة مواردها الذاتية، وتتجلى أهم هذه الموارد في ما يلي:

4-2-1- القروض: وهي الأموال التي تحصل عليها الإدارة المحلية عن طريق اللجوء إلى البنوك أو المؤسسات المالية

المتخصصة مقابل تعهد البلدية برد قيمة القرض وفق الشروط المحددة في عقد القرض، على أن تستخدم هذه القروض في تنمية المشاريع الاستثمارية المحلية، التي تعجز الميزانية العادية عن تغطية نفقاتها.⁹

4-2-2- إعانات الدولة: تمنح الدولة إعانات للبلدية قصد إنجاز برامج أو مشاريع اقتصادية واجتماعية ومدرسية

مختلفة، من خلال مختلف برامج ومخططات التنمية مثل: المخطط البلدي للتنمية وبرامج صندوق الجنوب وبرنامج

دعم الإنعاش الاقتصادي والصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية، وصندوق الكوارث الطبيعية... إلخ، مع مراعاة

عدم كفاية مداخيل الجماعات المحلية.

⁸ المرجع نفسه .

⁹ بودلال علي، عبد الكريم مسعودي، آليات تنمية الموارد المالية للجماعات المحلية لتحقيق التنمية المحلية بالجزائر، مداخلة في إطار الملتقى العلمي الدولي الثاني حول آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة-دراسة تجارب بعض الدول- جامعة علي لونيسي-البلدية2، 20-21 أكتوبر 2014.

3.3 ميزانية الجماعات المحلية:

تعتبر ميزانية البلدية الصورة العاكسة لنشاطها وسياساتها المنتهجة إذ أن التشريع متعها بالاستقلالية المالية وهذا بأن خصها بميزانية ترصد فيها جميع نفقاتها إيراداتها الثانوية، فهي عقد ترخيص يسمح بسير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها بالتجهيز والاستثمار، إذ يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها عن طريق التنظيم أما بالنسبة لميزانية التجهيز والاستثمار أي بالنسبة لاعتمادات الدفع ورأسمال.

مبادئ ميزانية البلدية : تقوم ميزانية البلدية على مجموعة مبادئ :

- مبدأ السنوية
- مبدأ وحدة الميزانية
- مبدأ التخصيص والتوازن
- مبدأ الشمولية

أنواع ميزانية البلدية

تتكون ميزانية البلدية من ثلاثة وثائق وهي: الميزانية الأولية والميزانية الإضافية إضافة إلى الحساب الإداري الذي يأتي بعد انتهاء السنة المالية وسنفصل في هذه الوثائق فيما يلي :

1- الميزانية الأولية: هي الوثيقة الأولى التي يتم إعدادها خلال السنة المالية، فهي عبارة عن كشف وبيان تفصيلي لكافة العمليات المالية المقررة لها خلال السنة، ويتم إعدادها قبل بدء السنة المالية السابقة كما جاء في المادة 150 من قانون البلدية: "توضع الميزانية الأولية قبل شهر أكتوبر للسنة السابقة، ويتم عرضها على شكل تقديرات "أي النفقات التي تصرف والإيرادات التي ستحصل" لتنفيذها من طرف البلدية خلال السنة السابقة لتنفيذها حتى يتم التصويت عليها.

2- الميزانية الإضافية: هي وثيقة مالية تأتي لتعديل الميزانية الأولية سواء بالزيادة أو بالنقصان فهي تسمح بتعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة أي الميزانية الإضافية هي الميزانية الأولية مضاف إليها ترحيل بواقي الحساب الإداري والتغييرات في الإيرادات والنفقات التي يراها المجلس ضرورية للسنة المعنية. وللميزانية الإضافية ثلاث مهام هي:

- ارتباطها بالسنة المالية السابقة
- ضبط الميزانية الأولية للسنة المقبلة
- برجة العتاد: أي الملحق الذي يسجل فيه الممتلكات ذات الطابع المنقول حيث يجب أن يكون موقع وعليه ختم سلطة الوصية.

- يتم التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المطبقة خلالها.

3- الحساب الإداري: هو حوصلة للميزانيتين السابقتين (الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية)، فهو يعتبر الميزانية الحقيقية للبلدية، فهو يقدم كل المصاريف التي صرفت والإيرادات التي حصلت أثناء السنة المالية، وكل البواقي التي سجلت على مستوى كل من قسم التسيير وقسم التجهيز وقسم الاستثمار ويبين الوضعية المالية للبلدية.

4- الحوكمة المحلية الرشيدة:

مفهوم الحوكمة الرشيدة على المستوى المحلي:

ظهر مفهوم الحكم الراشد (Governance) بداية التسعينات خاصة في كتابات البنك الدولي في إطار التغيير الذي حدث في طبيعة دور الدولة، إذ لم تعد هي الفاعل الرئيسي في صنع وتنفيذ السياسات العامة، بل أصبح هناك فاعلون آخرون مثل المنظمات الدولية، القطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني¹⁰ يعرف البنك الدولي الحوكمة الرشيدة على أنها الحالة التي من خلالها يتم إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية، حيث يتضمن هذا التعريف: ¹¹

- العملية التي يتم من خلالها اختيار الحكومات وكذا مساءلتها ومراقبتها وتغييرها.
- قدرات الحكومة لإدارة الموارد والخدمات بفعالية وصياغة ووضع تشريعات جديدة.
- احترام المؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية.
- الحكم الراشد أساس لخلق وإدامة البيئة للتنمية التي تتسم بالقوة والعدالة مثلما هو مكمل أساسي للسياسات الاقتصادية عن طريق تفعيل فكرة تطوير الإدارة، وضرورة الإصلاحات القانونية والإزامية إشراك أكبر قدر من المستفيدين والمتأثرين (أصحاب المصالح) بتصميم وتنفيذ المشاريع و تتسم الحوكمة المحلية الرشيدة بما يلي:
- ✓ المشاركة: **Participation:** تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات، من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات، التي تعبر عن مصالحهم القضايا والمشكلات المحلية.
- ✓ المساءلة: **Accountability:** يخضع صانع القرار في الأجهزة المحلية لمساءلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة.
- ✓ الشرعية: **Legitimacy:** قبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يحوزون القوة داخل المجتمع ويمارسونها في إطار قواعد مقبولة وأن تستند إلى حكم القانون والعدالة، وذلك بتوفير فرص متساوية للجميع.

¹⁰. زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003، ص 9.

¹¹. زهير عبد الكريم كابد، الحكمانية وقضايا وتطبيقات، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003، ص 21 22.

- ✓ الكفاءة والفعالية: **Efficiency & Effectiveness** ويعبر ذلك عن البعد الفني لأسلوب النظام المحلي ويعني قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد إلى برامج وخطط ومشاريع تلبي احتياجات المواطنين المحليين وتعبّر عن أولوياتهم، مع تحقيق نتائج أفضل وتنظيم الاستفادة من الموارد المتاحة .
- ✓ الشفافية: **Transparency** إتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع الأطراف في المجتمع المحلي، من شأنه توفير الفرصة للحكم على مدى فعالية الأجهزة المحلية، تعزيز قدرة المواطن المحلي على المشاركة. كما أن مساءلة الأجهزة المحلية مرهون بقدر المعلومات المتاحة حول نتائج الأعمال.
- ✓ الاستجابة: **Responsiveness** أن تسعى الأجهزة المحلية إلى خدمة جميع الأطراف المعنية، والاستجابة لمطالبها، خاصة الفقراء والمهمشين، وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية وتوافر الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلي.

4-1 - حوكمة المالية المحلية:

سعت العديد من الدول الأوروبية غالى إصلاح القطاع العام المحلي، وأهم الدول التي انخرطت في هذا الاتجاه فرنسا التي عرفت عدة إصلاحات لنظامها المحلي ولمايتها المحلية في محاولة لوضع ضوابط تحكم العلاقات المالية بين الدولة والجماعات المحلية لتفعيل آليات النجاعة المالية المحلية.

ونتيجة لانتتاح الميزانيات المحلية على متطلبات الحوكمة المالية، فقد أضاف الفقه الفرنسي إلى القواعد التقليدية للميزانية المحلية (السنوية، التوازن، الشمول...) قواعد حديثة أطلق عليها المبادئ الحديثة لحوكمة المالية المحلية، وهي مبدأ الشفافية المالية **le Principe de transparence financière** ، ومبدأ صدق الميزانية **le principe de sincérité**.¹²

- هذه المبادئ الحديثة للحوكمة المالية المحلية تستوجب النجاعة والفعالية بالأخص في تدبير النفقات المحلية، في الحقيقة فان كل الدول المعنية بالإصلاحات تحاول الإجابة عن إشكالية مزدوجة:¹³
 - الأولى تتعلق بالتحكم في النفقات الحكومية وهذا في جو من الضيق المالي، الذي يتميز من جهة بارتفاع حجم الدين العام والعجز المتكرر ومن جهة أخرى بركود أو حتى تدهور في الموارد الجبائية، وهذا الهدف تشارك فيه معظم الدول.
 - أما الثانية فتخص ترسيخ حكم مالي راشد، وذلك بالأخذ بعين الاعتبار ممارسات التسيير الجيدة، حيث أن محاولات الإصلاح تسعى إلى دمج مفاهيم الأداء والنتائج في الخطط المالية وإجراءات التسيير العمومي.
- 5- تشخيص واقع تزايد النفقات في البلديات وارتباطه بالإسراف، سوء التسيير والفساد:

¹². مكاي نصير ،قراءة تحليلية لمظاهر اختلال تدبير النفقات المحلية، جامعة سلا، المغرب، بحث منشور على الموقع: http://anibrass.blogspot.com/2015/04/blog-post_86.html، اطلع عليه يوم: 2016/02/11

¹³. شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكّرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص 185

إن تشخيص طبيعة النفقات المحلية ومعرفة واقع تديرها يقتضي بداية الأمر تحليل مجالات النفقات المحلية ومدى انعكاس تلك المجالات على مردودية النفقات المحلية، لأن هذه الأخيرة تعد ثاني مؤشر لقياس وتقييم النفقات المحلية بعد المؤشر الرئيسي وهو مقارنة نسبة النفقات المحلية مع نسبة نفقات الدولة ومع الناتج المحلي الإجمالي PIB.

1. هيمنة نفقات التسيير على نفقات التجهيز المحلي:

من حيث طبيعة تكوينها نجد أن نفقات التسيير تحتل أكبر قسم من نفقات الجماعات المحلية، إذا كان نقص الموارد المالية يسبب في تفاقم ديون البلديات، فإن سوء تسيير هذه الموارد هو أهم الأسباب، باعتبار أن الإدارة المحلية تفتقر وبصفة كبيرة إلى اليد العاملة المؤهلة ذات الكفاءة العالية التي تستطيع صنع القرار الرشيد الذي يمكن من التسيير الأمثل للموارد المحلية.

قد تكون الإجابات متعددة لأسباب العجز فمنها المالية والإدارية والتقنية... الخ ، في هذا الصدد كان التركيز على المشاكل المالية :

- زيادة النفقات العامة المحلية و سوء انتظام الموارد المالية ؛
- عدم وجود تخطيط دقيق ومعه فشل السوق في إشباع الحاجيات الأساسية؛
- تطور مهام الجماعات المحلية ومعه تطور مفهوم المالية المحلية؛
- قدم المرافق الأساسية وعدم كفاءتها ؛
- الزيادة السكانية و التوسع العمراني للسكان؛
- الفساد الإداري والمالي ففي ظل انتشار الفساد وغياب التسيير العقلاني و التقسيم الإقليمي للبلاد والتلاعب بأموال الجماعات المحلية وضعف دور الرقابة عليها، يظهر مفهوم الحوكمة بآلياتها لضبط الأطراف الفاعلة في ظل على مستوى الجماعات المحلية والدولة.

6- دور الحوكمة في ترشيد النفقات العامة المحلية:

تعاني جل الجماعات المحلية من مشكل ندرة الموارد من جهة، وضخامة مهامها وتوسع دورها والتزاماتها أمام للمجتمعات المحلية لتلبية حاجاتها من جهة أخرى، الأمر الذي نتج عنه ازدياد الإنفاق العام المحلي. ويرى أغلب الاقتصاديين أن الندرة ليست في حد ذاتها المشكلة التي تمس المجتمع وإنما مشكلة تحديد الأولويات الواجب تحقيقها ما يضمن الاستغلال الأمثل للموارد وتحقيق التوازن بين الحاجات والموارد المتاحة. الأمر الذي طرح فعالية النفقات العامة، ودور الحوكمة في ترشيد مالية الجماعات المحلية للخروج من القصور وحالة العجز التي تعاني منها ميزانيتها وتحقيق التنمية المحلية للمجتمعات المحلية.

1. فعالية النفقة العامة كمدخل لترشيد الإنفاق العام:

يعني حسن التصرف في الأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد دون إسراف (زيادة الإنفاق العام عن موضع الاعتدال يعد سفها وكذا إنقصه يعتبر تقتيرا) ويتضمن ترشيد الإنفاق ضبط النفقات، وإحكام الرقابة

عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة، أي بمعنى آخر الإدارة الرشيدة للإنفاق¹⁴.

ترشيد الإنفاق يتضمن ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية، ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة¹⁵

لقد جرت العادة أن البلدية بحكم ضعف مسيرتها أو جهلهم بالضغوط التي تخضع لها تتدخل في كل شيء، حتى في الأمور التي تخرج عن صلاحيتها، الأمر الذي أوجد أوضاعا خطيرة في البلديات وهدد مصداقيتها. فغالبا ما نجد بلديات تتحمل وضعيات لا تتسبب فيها، ولا تدخل في نطاق مهامها مثلا: تتحمل مصاريف وأعباء هيئات لا تدخل في نطاق المرفق العام، أشغال إصلاح لفائدة إدارة عمومية تملك ميزانية مستقلة بها، وميزانياتها لا تسمح بذلك أو على حساب أمور أكثر أهمية كما نجد أنها تتحمل مثلا صيانة ممتلكات الغير و ترميم عمارات الغير، و تصلح ما أفسده الغير و غير ذلك من التجاوزات الخطيرة. من بين الصور المعبرة عن سوء الإنفاق على مستوى العديد من بلديات الوطن:

✓ إنشاء مراكز علاج في مناطق لا يتجاوز عدد سكانها 20 عائلة مدارس في مجتمعات سكنية أين لا يتعدى عدد التلاميذ في كل قسم ستة تلاميذ، أعمدة الإنارة الريفية حوالي 100 عمود مع إيصالها إلى قمة الجبل حيث لا توجد سوى عائلة واحدة، طرقات ريفية معبدة لتجمعات سكنية قليلة جدا، وأين حركة السيارات لا تتعدى سيارة في اليوم و كل هذا مناقض لترشيد النفقات البلدية.

✓ عدم إنجاز الدراسات القبلية ودراسات الجدوى التقنية، المالية، الاقتصادية والاجتماعية، قبل إبرام الصفقات العمومية، الأمر الذي يترتب عليه عدم قدرة البلديات على التقدير الدقيق للتكلفة الإجمالية للمشروع ومردودته المالية، الاقتصادية والاجتماعية. ما يتسبب في تعرضها لتكاليف مالية إضافية، وإنفاق موارد ضخمة على إنجازها دون تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنشودة.

✓ التأخر في إنجاز المشاريع العامة، أين يتم البدا في إنجاز المشاريع ليتم إهمالها وإيقاف الأشغال بها مما يضر بمالية البلدية خاصة إذا تعلق الأمر بمشاريع مدرة للمداخيل كالأسواق الأسبوعية، المذابح البلدية، مواقف السيارات....

✓ غياب أسلوب برمجة النفقات والمشاريع على سنوات متعددة

✓ اعتماد تقدير المشاريع على النظرة الذاتية بدلا من النظرة الحقيقية، فمن خلال الممارسات اليومية لا يتم تقدير التكاليف الجزئية للتسيير والتجهيز مثلا: كم يكلف (كلم) واحد من الطريق أو قسم مدرسي واحد أو قمامة واحدة... كما أن طرق التقدير في كثير من الأحيان، لا تستند إلى قاعدة ثابتة أو مبدأ واضح.

¹⁴. بلقة إبراهيم، ضيف أحمد، سياسة ترشيد الإنفاق العام في إطار إصلاح الميزانية العامة للجزائر، مداخلة ضمن الملتقى الوطني الثاني حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية للدولة، 30 و 31 فيفري 2013، جامعة البويرة، الجزائر، ص3.

¹⁵ مفهوم ترشيد الإنفاق الحكومي وعلاقته بالموازنة العامة بحث منشور على الموقع: <http://www.hrdiscussion.com/hr16936.html>، طلع عليه يوم 2015/12/26

الانجازات التي على الدولة تحملها في هذا الشأن، لا بد وان تلي معايير الموضوعية علمية، لا شعبية ولا لأغراض سياسية انتخابية وتؤدي خدمة حقيقية في إطار العقلانية والتصرف المحكم والاستغلال الأمثل والحفاظة على الأموال العمومية. لو تم صرف النفقات في أمور حسب الأولوية وفي صميم صلاحيات البلدية لتمكنت البلديات من اقتصاد جزء كبير من النفقات وتجنب مصاريف ضائعة وتقليص العجز وعليه فانه وعند إعداد ميزانية البلدية يجب مراعاة ما يلي:

✓ التقييم الدقيق والموضوعي الذي يؤدي إلى عدم تجاوز الأغلفة المالية المحددة عند التنفيذ

✓ البرمجة الموضوعية للنفقات

✓ البحث عن الأنشطة الاقتصادية ذات الأولوية الكبرى

✓ إتباع أسلوب المناقصات عند اقتناء الوارد والسلع والخدمات

2. المورد البشري ودوره في ترشيد النفقات العامة:

إن تطبيق مبدأ اللامركزية يرتبط أساسا بقدرة المسؤولين المحليين على ممارسة اختصاصاتهم، ما يضع عامل نوعية المورد البشري من حيث التأهيل والخبرة والكفاءة شرطا أساسيا، في حين يثبت الواقع أن عملية اختيار وتعيين موظفي البلديات أو ممثلين في الجماعات المحلية لا يتجاوب إطلاقا مع المنطق. حيث تتميز الإدارة المحلية بمشكلة عويصة تتمثل في ضعف المورد البشري، ويرجع السبب الرئيسي في ذلك إلى ضعف مستوى التأطير، غياب صفات التأهيل والتدبير في فئة كبيرة من الممثلين المحليين، إلى حد أن البعض منهم لا يجيد حتى القراءة والكتابة، وبالرغم من تطور مستويات التأطير في البلديات في السنوات الأخيرة إلا أنها تبقى غير كافية.

3. عنصر الرقابة:

رغم اختلاف أنواع الرقابة والممارسات الرقابية على ميزانية الجماعات المحلية من مختلف الأجهزة الرقابية إلا أنها تبقى بعيدا عن المستوى المطلوب، وتبقى ضعيفة وغير كافية للتجاوزات التي تحدث. حيث تعتمد هذه الرقابة على وسائل وإجراءات لتحديد تكاليف البرامج التي تقوم بها الجماعة المحلية وتقييم أدائها في استخدام الموارد المتاحة، مما يجعل الرقابة تبقى تقليدية.

مضمون هذه الرقابة هو أن النفقات الفعلية تتماشى مع المبالغ المدرجة في الميزانية، حيث لا يمكن النظام الحالي للميزانية من ممارسة الرقابة على الأداء وفعالية النفقة. فالرقابة التي يوفرها تعد مراقبة حسابات وتطرح السؤال التالي: هل صرفت هذه النفقة في مجالها ومبلغها المحدد؟ دون أن تطرح إشكالية مدى ملاءمتها لتحقيق الهدف منها وإمكانية وجود نفقة تحدد الهدف بطريقة أفضل.

4. آليات الحوكمة ودورها في ترشيد النفقات العامة:

1.3 الشفافية:

الشفافية تبنى على حرية تدفق المعلومات حيث يمكن الوصول إليها من طرف المعنيين لها، شريطة أن تكون المعلومات كافية وسهلة الفهم و موثوقة، أن يتم إفصاح المجال أمام جميع المواطنين للاطلاع عليها. ويساعد هذا

الإفصاح في رشد القرارات وصلاحياتها في مجال السياسات العامة وذلك كله يقود إلى محاصرة الفساد وبناء حالة من الثقة والمصادقية¹⁶

● الشفافية في سير عمل الجماعات المحلية: تتمثل الشفافية في أن تكون قرارات وأعمال الجماعات المحلية مفتوحة للفحص وقابلة للاطلاع عليها من طرف إدارات أخرى و المجتمع المدني، كما تكون قادرة على الإفصاح عن نشاطها وأفعالها، و تكون قراراتها مطابقة للأهداف المحددة والمتفق عليها حسب تطلعات المجتمع خدمة للصالح العام. مع إشراك المواطنين في الإعلام والاستشارة و في عملية اتخاذ القرارات. يمكن أن تتاح الشفافية في الجانب المالي من خلال :

● شفافية النفقات العمومية: بان تحتوي الميزانية على معلومات كاملة حول الأهداف المراد تحقيقها الأمر الذي يحتاج إلى مجهودات فكرية وبشرية تفوق تلك المستخدمة في أنظمة الميزانية التقليدية، وذلك قصد متابعة الاعتمادات المستهلكة. مع العمل على تنظيم الصفقات العمومية وضمان نزاهتها مع الابتعاد اللجوء لإجراء التراضي، على أن يتمتع التنفيذ بإعداد تقارير كون في متناول الجمهور.

● وضوح قواعد توزيع الاختصاص: يجب أن يكون الاختصاص قائما على قواعد واضحة وإجراءات لا تميز فيها، و توزيع صلاحيات النفقات و الإيرادات فيما بينها كما ينبغي وضع تعريف دقيق لدور الجماعات المحلية المختلفة كالولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، البلدية، الخزينة وتحديد العلاقات القائمة بينها في خصوص المسائل المالية.

● وجود الرقابة الخارجية: ينبغي مراقبين مستقلين عن السلطة التنفيذية وعن الهيئة التي يجري مراجعة حساباتها ، وأن يكونوا بمنأى عن أية تأثيرات سياسية ، ويجب أن يتمتع المراجع ومكتب المراجعة بالكفاءة المطلوبة ، وتوجيه العناية والاهتمام اللازمين للتقيد بمعايير مراجعة الحسابات ، حيث يمثل هذا الجهاز المستقل في الجزائر مجلس المحاسبة.¹⁷

2.3 المساءلة :

يعرّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول (بعض) المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش.¹⁸

3.4 المشاركة: يمكن حصر أشكال ومستويات المشاركة:

¹⁶ فارس بن علوش بن بادي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاع الحكومي، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الاممية، قسم العلوم الإدارية ، الرياض، 2010، ص 16.

¹⁷ دندن جمال الدين جامعة الجزائر، الحكم الراشد كأداة لتدعيم إصلاح مالية الجماعات المحلية ص، ص 15-16

¹⁸ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، بحث منشور على الموقع، <http://www.alqiam.ma/Article.aspx?C=5581>، عليه يوم: 2015/12/11

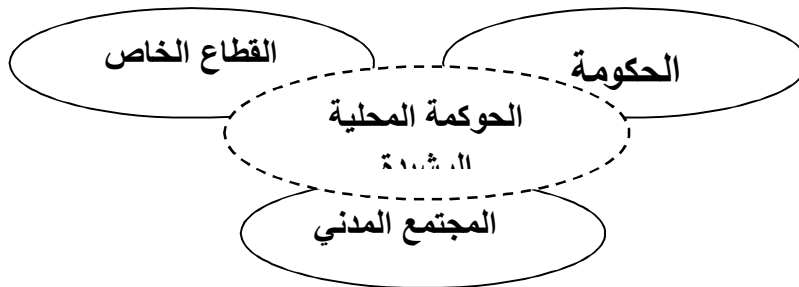
أ. المشاركة غير المباشرة للمواطن: ويقصد بها انتخاب مجموعة أشخاص من طرف الشعب على المستوى المحلي، فتحقق فاعلية المشاركة الانتخابية للمواطن، و تظهر على تلك العلاقة التي تنشأ فيما بين الناخبين والمنتخبين عقب سير العملية الانتخابية .

ب. المشاركة المباشرة للمواطن: ويقصد بها التدخل المباشر للمواطن لتوجيه تسيير الشؤون المحلية لخدمة مصالحه، ويتجسد ذلك في الحوار والاتصال المباشرين بين المواطن وممثليه أو الإدارة كأن يشارك في اقتراح مشاريع معينة أو طرح بديل لبعض المشاريع المبرجة. لكن المشاركة المباشرة لا تتم من قبل كل مواطن على حدة بل تكون في إطار ما يعرف بالمجتمع المدني.¹⁹

ت. مشاركة منظمات المجتمع المدني: يقوم بتقديم خدمات ذات طابع اجتماعي و إنساني لفئات المجتمع من خلال تعبئة الجهود و الطاقات و تبني المبادرات و توجيه مشاركة المواطنين في تدبير الشأن المحلي، و تحديد احتياجات و أهداف المجتمع المحلي، التأثير على القرارات و جعلها مبنية على الاحتياجات الحقيقية وعليه فالمجتمع المدني - كما يرى البعض - يظهر في المستوى الذي يتلشى فيه دور السلطة و يتقدم فيه دور المجتمع على دور الدولة. فوجود وإشراك مجتمع مدني نشيط و مثقف و متشبع بالقيم يرفع من شفافية النظام السياسي و يقوي من سلامة حكم القانون و المساءلة، و يكون طرفا أساسيا في مكافحة الفساد و في توفير مناخ ملائم للتنمية التي يسعى لتحقيقها الحكم الراشد.

ث. مشاركة القطاع الخاص: يساهم في تأمين الشفافية في الكثير من القطاعات لقدرته على نشر المعلومات وإصدار الإحصائيات الدورية، والمساهمة في عملية التنمية ورفع مستوى المعيشة للمواطنين وتحسين مستوى الخدمات لهم. كل هذه الأدوار التي يؤديها تصب في إرساء أسس الحكم الراشد الذي يهدف إلى الاستغلال الأمثل للموارد المحلية وتحقيق التنمية المستدامة.

الشكل (04): الشراكة الثلاثية المحلية لحماية المال العام



المصدر: من إعداد الباحثة بناء على المصادر المعتمدة

¹⁹. دندن جمال الدين، مرجع سابق ص 17.

يمكن تلخيص كل ما تم ذكره أعلاه في الشكل التالي:

الشكل (05): آليات ترشيد الإنفاق العام المحلي في ظل سيادة الحوكمة الرشيدة



المصدر: من إعداد الباحثة

الفصل الثالث: التنمية المحلية

لقد كان لاتساع وظائف الدولة والأخذ بمبادئ اللامركزية والحرص على تحقيق العدالة الاجتماعية والرغبة في تحسين أداء الإدارة العامة والاقتراب أكثر فأكثر من المواطنين، آثارا كبيرة على أغلب دول العالم، مما أدى إلى انتشار وظهور نظم الهيئات المحلية أو الجماعات المحلية، التي تهدف إلى إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية عن طريق المجالس المحلية المنتخبة.

والجزائر كغيرها من الدول تسعى جاهدة إلى تحقيق تنمية وطنية شاملة ومستدامة قصد الخروج نهائيا من الأزمات متعددة الجوانب التي تعرفها، هذه التنمية لا يمكن تجسيدها إلا بالانطلاق من القاعدة، ومن أجل ذلك اختارت في

استراتيجيتها التنموية الأخذ بنظام الجماعات المحلية وعملت على توسيعه، من خلال تخلي السلطة المركزية عن العديد من الاختصاصات الجماعات المحلية ولاسيما البلديات، وإذا أبقت الدولة لنفسها زمام السيادة فإن البلديات وجدت نفسها ملزمة بتوفير وتأمين حاجات لا متناهية تفوق قدراتها وإمكاناتها سواء المادية أو البشرية، وهو ما كان له بالغ الأثر على دورها في تحقيق التنمية المحلية، حيث أثبت الواقع الفشل الذريع للبلديات في إدارة التنمية المحلية.

وعليه وجب التفكير بجدية والعمل بصدق من أجل تفعيل دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية كونها الهيئة القاعدية الأقرب للسكان المحليين والأدري بحاجاتهم ومتطلباتهم الحقيقية.

1- تعريف التنمية المحلية:

تعتبر التنمية المحلية جزءاً لا يتجزأ من التنمية الشاملة، ذلك أنها تهدف الى تنمية المجتمع المحلي. ونظراً لأهمية موضوع التنمية المحلية فقد حظيت باهتمام الباحثين، حيث تعددت الكتابات والتعريفات التي تبحث في هذا المفهوم. وعليه يمكن تقديم بعض التعريفات للتنمية المحلية فيما يلي:

- "التنمية المحلية هي العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتقاء بمستويات المجتمعات المحلية والوحدات المحلية إقتصادياً وإجتماعياً وثقافياً وحضارياً من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك المجتمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الادارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة." (1)

- كما تعرف التنمية المحلية بأنها: "السياسات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مقصود ومرغوب فيه في المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة وتحسين نظام توزيع الدخل." (2)

- كما يمكن تعريف التنمية المحلية بأنها: "تلك العمليات التي توحد جهد الأهالي وجهد السلطات الحكومية، لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية، وتحقيقاً لتكامل هذه المجتمعات في إطار حياة الأمة ومساعدتها التامة في التقدم القومي." (3)

من خلال ما سبق يمكن إستخلاص أن التنمية المحلية هي عملية تراكمية، القصد منها إجراء إحداث تحسينات على كافة الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية والخدماتية للمجموعة المحلية في حدود لا تكاد تختلف في مبادئها وأسسها عن التنمية الوطنية إلا من حيث مجال تطبيقها. كما تبرز الهدف الرئيس

من التنمية المحلية. كونها تمنح فرصة أكبر للهيئات والوحدات المحلية للتكفل بجزء من مسؤولية تنمية المجتمع جنباً الى جنب مع الهيئات المركزية، سعياً الى تحقيق مبدأ التوازن على مستوى المناطق في الأقاليم. هذه الأخيرة تفتح للوحدات الاقليمية باب المبادرات التي من شأنها تلبية مطالب سكان الاقليم محلياً، بحسب ما تستدعيه الضرورة والظروف.

2- خصائص التنمية المحلية: للتنمية المحلية جملة من الخصائص نذكر منها:

- التنمية المحلية عملية فرعية وليست حالة عرضية عابرة، فهي عملية تفاعل حركي ديناميكي مستمر ومتجدد، إذ أنها تقتضي حركة مستمرة في كل الأبنية الاجتماعية المتنوعة، بغية إشباع الحاجات والمطالب المتجددة؛

- التنمية المحلية عملية موجهة ومتعمدة وواعية، تستهدف الأقاليم الفرعية من الوطن. بمعنى أنها ليست عشوائية أو تلقائية بل هي عملية مخططة؛

- إن كون التنمية المحلية عملية إرادية وواعية تتطلب إرادة جماعية شعبية، هي إرادة التفكير بالتخلص من التخلف وهذا يقتضي وعي وشعور بالتخلف وشعور بالتخلص منه من قبل المجتمع المدني ككل المحلي والوطني؛

- إن التنمية بصفة عامة هي عملية متكاملة وغير قابلة للتجزئة، والتكامل يعني أن تسير التنمية في جميع القطاعات والمستويات بطريقة متوازنة، وتبعاً لذلك يكون من المستحيل تنمية الصناعة مثلاً دون التعليم، أو حل مشاكل المدينة دون إهتمام مماثل لمشاكل الريف. وأساس مفهوم التكامل، أن المجتمع يشكل كلا عضواً واحداً. وهنا تقوم فكرة والشمول بدور أساسي في تأكيد الاعتماد المتبادل بين جميع أوجه الأنشطة التنموية.

3- عناصر التنمية المحلية: تتمثل عناصر التنمية المحلية فيما يلي:

3-1- برنامج مخطط: يتركز حول الاحتياجات الكلية للمجتمع، ذلك أن التخطيط الكفء هو الطريقة المثلى التي تضمن استخدام جميع الموارد الوطنية المادية والطبيعية والبشرية، بطريقة علمية وعملية وإنسانية، لكي تحقق الرقي والرفاهية للمجتمع.

3-2- المشاركة الجماهيرية: من القواعد الأساسية للتنمية المحلية ضرورة المشاركة الشعبية، أي مشاركة أكبر عدد من سكان الهيئة المحلية، تفكيراً وعملاً في وضع وتنفيذ المشاريع الرامية إلى النهوض بهم، وذلك عن طريق إثارة الوعي بمستوى أفضل من المعيشة، عن طريق إقناعهم بالحاجات الجديدة وتدريبهم على استعمال الوسائل الحديثة للإنتاج وتعويدهم على أنماط جديدة من العادات الاقتصادية في الإنتاج والاستهلاك والادخار.

3-3- المساعدات الفنية: وهي ما تقدمه الهيئات الحكومية، فعملية التنمية المحلية تحتاج إلى عنصرين هامين هما: العنصر البشري والعنصر المادي، ويمتزج هذان العنصران امتزاجاً كبيراً في الحياة الاجتماعية، ويتكون من ذلك عنصر المساعدات الفنية، أي المساعدة الفنية البشرية والمساعدة الفنية المادية وكلاهما يكمل الآخر.

3-4- التكامل بين الاختصاصات: من القواعد الأساسية في التنمية المحلية أن يكون هناك تكامل بين المشاريع في الميادين المختلفة عن طريق برنامج متعدد الأغراض، وهذا نتيجة لتشابك العوامل المؤثرة في الظواهر الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فلا يمكن فصل الظواهر الاجتماعية مثلاً عن الظواهر الاقتصادية، فهي تعتمد على بعضها البعض وتتبادل التأثير والتأثر.

4- أهداف التنمية المحلية: تتمثل أهداف التنمية المحلية فيما يلي:

- شمول مناطق الدولة المختلفة بالمشاريع التنموية يضمن تحقيق العدالة فيها والحيلولة دون تركزها في المدن الكبرى ومراكز الجذب السكاني؛

- عدم الإخلال بالتركيبة السكانية وتوزيعها بين أقاليم الدولة، والحد من الهجرة الداخلية من الريف إلى المناطق الحضرية؛

- زيادة التعاون والمشاركة بين السكان ومجالسهم المحلية مما يساعد في نقل المجتمع المحلي من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة؛

- تسريع عملية التنمية الشاملة زيادة حرص المواطن على المحافظة على المشروعات التي ساهم في تخطيطها وتنفيذها؛

- زيادة القدرات المالية للهيئات المحلية مما يساهم في تعزيز قيامها بواجباتها وتدعيم استقلاليتها؛

- تنمية قدرات القيادات المحلية للإسهام في تنمية المجتمع؛

- تطوير الخدمات والنشاطات والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية والعمل على نقلها من الحالة التقليدية إلى الحديثة؛

- توفير المناخ الملائم الذي يمكن السكان في المجتمعات المحلية من الإبداع والاعتماد على الذات، دون الاعتماد الكلي على الدولة؛

- جذب الصناعات والنشاطات الاقتصادية المختلفة لمناطق المجتمعات المحلية بتوفير التسهيلات الممكنة، مما يساهم في تطوير تلك المناطق وفتح أبوابها مزيداً من فرص العمل؛

- تعزيز روح العمل الاجتماعي وربط جهود الشعوب مع جهود الحكومة للنهوض بالبلاد اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً.

5- أجهزة التنمية المحلية: يتم تحقيق التنمية المحلية من خلال أجهزة تساعد على الوصول إلى النتائج المرسومة، وهذه الأجهزة هي برامج تتبعها السياسات التنموية وتعتمدها في تطبيقاتها وهي ثلاثة برامج أساسية نوجزها فيما يلي: (7)

5-1- البرامج التكاملية: وهي تلك البرامج المخططة على الصعيد الوطني، وتهدف إلى تنمية المجتمع من مختلف القطاعات، وتؤدي مثل هذه البرامج في مراحلها الأولى إلى إحداث تغيرات جوهرية لتحقيق توازن إنمائي على التنسيق والتعاون بين الجهود الحكومية والجهود المحلية الشعبية، وفي هذه الحالة تمر الموارد المالية والفنية، عبر هذا التنظيم لتحقيق أهداف التنمية المخططة مركزياً بالتنسيق مع الإدارة المحلية التي هي امتداد للأجهزة المركزية الوطنية.

5-2- البرامج المكيفة: وهي برامج مركزية تنشط على مستوى المجتمع الوطني كاملاً، غير أنها تركز على تنظيم المجتمع المحلي والمساعدة الذاتية، وتسعى إلى توجيه الجهود نحو تحقيق الأهداف المحددة على المستوى المحلي، وذلك من خلال تطوير المجتمع المحلي عن طريق الجهود المشتركة بين المجتمع المحلي والمؤسسات الحكومية، مع تغيرات طفيفة على النظم الحكومية في بعض الأحيان الموجودة على المستوى المحلي.

5-3- برامج المشروعات: وهي نوع من برامج تنمية المجتمع المحلي، ذات أهداف متعددة، أما نطاقها الجغالي فهي محددة جغرافياً وإقليمياً وقد تشمل أحد القطاعات الاجتماعية ضمن المجتمع الوطني. وتعد برامج المشروعات من أكثر برامج تنمية المجتمع نفعا للشعوب النامية، ولتحقيق هذا النمط من برامج المشروعات هناك حاجة إلى وجود

جهاز إداري مستقل وإلى هيئة فنية تابعة لهذا الجهاز متعدد الأهداف ويعمل ضمن نطاق محلي وطني ذو ولاء للإطار السياسي القومي.

6- مراحل التنمية المحلية: إن المراحل التي تعتمدها التنمية المحلية هي نفسها مراحل كل تنمية ذات طابع اجتماعي، ومن هذه المراحل مايلي: (8)

6-1- معرفة وفهم البيئة الطبيعية للمجتمع المحلي: لا يمكن إجراء تنمية من فراغ، فضروري أن تقام دراسات للمجتمع المحلي من الناحية الجغرافية والمناخية والجيولوجية، فمعرفة البيئة معرفة عميقة يساعد في تنفيذ التنمية المحلية ولا يجعلها تقوم على التكهنات والأهواء بل على مستوى مدروس ووفق الموارد المتاحة لدى البيئة المحلية.

6-2- دراسة السكان وتركيباتهم: إن هذه المرحلة تعد مقوم أساسي أمام التنمية المحلية فلا بد من معرفة من هم هؤلاء السكان والأعمار الغالبة عليهم، ونسبة العاملين منهم، ومستوياتهم الثقافية، والتوافق الاجتماعي والتفاوت الطبقي، والإمكانات التي لديهم كل هذه المعلومات تقدم للتنمية المحلية.

6-3- التعرف على مظاهر الحياة الاجتماعية: إن معرفة مظاهر الحياة الاجتماعية المحلية ورموزها جزء لإنجاح العملية التنموية، فمعرفة العادات المكونة للحياة الاجتماعية ومدى تمسك السكان بأعرافهم وتقاليدهم، ومعرفة ميولهم وتطلعاتهم، وهل تتعارض هذه البرامج الإنمائية مع الأنظمة المحلية، حتى لا يتم معارضتها بالإضافة إلى سرعة إنجازها وتطويرها.

6-4- دراسة النشاط الاقتصادي المحلي: ما يميز المجتمعات المحلية المنعزلة أنها مجتمعات متناسقة وذات تكامل داخلي، ولقيام التنمية المحلية فيها يجب التعرف على النظام الاقتصادي القائم في هذا المجتمع، كمعرفة صور الإنتاج الزراعي والحرفي والصناعي والتعرف على أنواع الوظائف والمهن التي توجد بهذا المجتمع، فمكونات النشاط الاقتصادي تختلف من مجتمع لآخر، ولمعرفة المدخل التنموي لهذا المجتمع يجب معرفة نظام الأجور، مستوى أهليه المالية ومستوى التساهمية لأفراده.

7- معوقات التنمية المحلية:

تختلف معوقات التنمية المحلية من بلد لآخر ومن منطقة إلى أخرى داخل البلد نفسه ومن مرحلة زمنية لأخرى وذلك بتأثير العوامل الاقتصادية والسياسية والثقافية لكل مجتمع، ويمكن تصنيف أهم المعوقات التي تعترض التنمية المحلية فيما يلي:

7-1- العامل الديمغرافي: حيث يمثل النمو المتزايد للسكان، أحد أهم العوائق التي تقف في طريق التنمية الشاملة للمجتمعات النامية لاسيما على المستوى المحلي، فعدد السكان المتزايد يؤثر سلبا على بروز أثر زيادة الإنتاج والدخل وذلك بسبب الحاجيات المتجددة المتولدة عن هذه الزيادة والتي يصعب تلبيتها خاصة إذا صاحبها قلة الموارد المحلية.

7-2- العوامل الاجتماعية: من أهمها:

7-2-1- النظم والأبنية الاجتماعية السائدة: كنظام الملكية السائد في معلم المجتمعات المحلية والذي قد يقف أمام تنفيذ المشروعات التنموية نظرا لتشابك حقوق الملكية وتعقدها واختلاف الأسس التي تقوم عليها وكذلك نظام القرابة الذي يركز على الولاء في العائلة ويضعف روح التضامن الاجتماعي في المجتمع المحلي.

7-2-2- التنظيم الديني: فالكثير من المشروعات التنموية لاقت الفشل الذريع بسبب تعارضها مع إحدى القيم الدينية السائدة في المجتمع المحلي.

7-2-3- الصراع على السلطة داخل المجتمع المحلي: مما يؤدي إلى ظهور نوع من النزاع والشقاق الذي يجعلهم يحيدون الهدف الرئيسي الذي يفترض أن تكون تنمية المجتمع المحلي وتحسين الحالة المعيشية لأفراده، وترقية نوعية حياتهم.

7-3- العوامل الثقافية: وتتمثل فيما يلي:

7-3-1- التقاليد السائدة في المجتمع المحلي: خاصة تلك التي تشجع على التمسك بالقديم وبكل ما تركه الآباء والأجداد مما يكون اتجاهها سلبيا معارضا لكل تغيير أو تحديد أو تحديث.

7-3-2- المعتقدات السائدة لدى أفراد المجتمع المحلي: والتي تلعب دورا كبيرا في إعاقه برامج التنمية المحلية، خاصة في مجال الزراعة، التي تلقى فيها المشروعات الزراعية الحديثة مقاومة كبيرة من الأفراد المحليين، نتيجة المعتقدات السائدة بينهم والتي تشجعهم على التمسك بالمحاصيل القديمة وتجنب كل ما هو جديد.

7-3-3- القيم الاجتماعية والثقافية: خاصة تلك المتعلقة بأنماط الاستهلاك والعمل والإنتاج... وكل ما من شأنه أن يؤثر على الأعمال التنموية في المجتمع المحلي.

7-4- العوامل النفسية: حيث أن عدم تحقيق النتائج المرجوة من المشروعات التنموية في المجتمع المحلي أو تأخرها يولد إحساسا أو شعورا بعدم الرضا لدى السكان، مما يفقدهم الثقة في الهيئات الحكومية المشرفة وتقاسمهم مرة أخرى عن المساهمة في تلك المشروعات.

7-5- العوامل الاقتصادية (المادية والفنية): تتعلق هذه العوامل أساسا بالخدمات والعمليات التخطيطية الاقتصادية وتنفيذها، ترتبط أيضا بظروف البيئة المحلية والموارد المتاحة فيها.

7-6- ضعف المشاركة الشعبية: لقد كشفت العديد من الدراسات التي أجريت على تنمية المجتمعات المحلية أن السبب الرئيسي والعائق الحقيقي الذي حال دون نجاح المشروعات التنموية المحلية هو أنها لم تكن تستجيب بصفة مباشرة لمطالب الأفراد المحليين مما جعلها تلقى مقاومة شديدة عند تنفيذها.

8- مجالات التنمية المحلية: بالنسبة لمجالات التنمية المحلية فهي متعددة نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

8-1- المجال الاقتصادي: حيث جاءت لتعبر عن اهتمام الاقتصاديين والسياسيين ومن لهم صلة مباشرة بعملية التخطيط الاقتصادي إلى يسعى على تحقيق الزيادة في النمو والإنتاج وتطوير الوسائل المساعدة لتحسين ذلك، كما أنها تهدف إلى تحقيق غاياتها الحقيقية والمتمثلة في رفاهية الإنسان ماديا عن طريق تحسين مستواه المعيشي، كما أن

هذا النوع من التنمية يهدف أساسا إلى وضع مخططات تكوين الغرض منها تطوير الوضعية الاقتصادية للمجموعة المحلية. (10)

8-2- المجال الاجتماعي: وهو مجال تنموي يسعى للاهتمام بتنمية الجانب الاجتماعي لأفراد الإقليم الواحد، حيث أن جوهر هذا المفهوم هو العنصر الإنساني بالتركيز على قواعد مشاركة الفرد في التفكير وإعداد وتنفيذ البرامج الرامية للنهوض به. (11)

8-3- المجال السياسي: تهدف إلى تنمية النظام السياسي القائم في دول ما على اعتبار أن التنمية السياسية تمثل استجابة للنظام السياسي للتغيرات الحاصلة في البيئة المجتمعية والدولية، ولاسيما استجابة النظام لتحديات بناء الدولة والأمة والمشاركة وتوزيع الأدوار، ولا تكون التنمية السياسية إلا من خلال تحقيق استقرار النظام السياسي، وهذا الأخير لا يتم إلا توافر فيه الأخذ بأشكال المشاركة الشعبية والمتمثلة في حق المواطنين في اختيار من يمثلونهم لتولي السلطة... ومن خلال المشاركة السياسية يلعب المواطن دورا كبيرا في دعم مسيرة التنمية السياسية. (12)

8-4- المجال الإداري: إن تحقيق التنمية الإدارية الفعلية مرهون بتواجد قيادة إدارية فعالة، لها القدرة على بث روح النشاط الحيوي في جوانب التنظيم ومستوياته كما يغرس في الأفراد روح التكامل والإحساس بأنهم جماعة واحدة ومترابطة تسعى إلى تحقيق الأهداف والتطلع إلى المزيد من العطاء والانجازات. (13)

8-5- المجال البشري: من خلال كسب المعرفة وبناء القابلية وتطوير المهارات وتعزيز قيم الثقافة التنموية، فعملية التنمية هي بالضرورة عملية شاملة ومتكاملة تبرز فيها كافة الجوانب الاقتصادية مع الجوانب الاجتماعية والثقافية، فإذا كانت الغاية الكبرى من أي مشروع تنموي هي التركيز على تحسين الوضع الاقتصادي أولا، فإنها في نهاية المطاف تهدف إلى العمل على إعلاء شأن الإنسان لذا من الضروري عند وضع خطط التنمية وتنفيذها الأخذ في الاعتبار الأول احتياجات أفراد المجتمع وتحقيقها بقدر الإمكان.

8-6- المجال البيئي: تنمية الوعي البيئي حول كيفية التعايش مع البيئة وتحقيق الاستثمار الأمثل للموارد الطبيعية من دون إضرار بالبيئة، والابتعاد عن الاستهلاك أو الاستغلال غير المبرر للبيئة ومعالجة ما يترتب على هذا الاستغلال من آثار ومشاكل مع ترسيخ فكرة الحفاظ على المحيط وتحقيق التكفل الأمثل بقضايا البيئة والمحيط.

9- العقبات التي تواجه البلديات في تحقيق التنمية المحلية:

هناك العديد من العقبات التي تقف حجر عثرة أمام البلديات للقيام بمهامها والصلاحيات التي حولها لها المشرع الجزائري، مما يؤثر سلبا على دورها في تحقيق التنمية المحلية، وهذه العقبات متنوعة ومتباينة، فمنها ما هو داخلي ومنها ما هو خارجي، اقتصادية واجتماعية وإدارية نوجزها فيما يلي:

5-1- العقبات الاقتصادية: تتركز في الجوانب التالية:

- قلة ومحدودية الموارد المالية.
- العزلة وعدم كفاية الهياكل القاعدية المساعدة على التنمية.

- قلة مع عدم القدرة على الادخار مما يضعف الاستثمار.

5-2- العقبات الاجتماعية: وهي ذات طابع وتأثير اجتماعي ومعقدة لعملية التنمية المحلية وهي متنوعة وأبرزها ما يلي:

- المشكلة السكانية وخاصة المتعلقة بالنمو السكاني المرتفع، وعلاقة ذلك بالموارد الطبيعية أو الثروة المادية.
- تأخر البيئة الاجتماعية من خلال نقص ومحدودية التعليم والتكوين، أي نقص المهارات التقنية والإدارية على مستوى الكثير من البلديات.

5-3- العقبات الإدارية: ويمكن إيجازها فيما يلي:

- عدم التجسيد الفعلي اللامركزية والديمقراطية المحلية، وذلك أن استقلالية الجماعات المحلية تبقى متفاوتة، بحيث كلما كانت البلدية قادرة على تمويل مشاريعها ذاتيا كالبلديات الكبرى كلما كانت أكثر استقلالية، بينما البلديات غير القادرة على التمويل الذاتي لمشاريعها فهي تبقى دائما تابعا للسلطة المركزية.
- عدم كفاءة الجهاز الإداري المحلي لقيامه بأعباء النشاط التنموي، إضافة إلى محدودية وتدني الوعي بالمسؤولية الملقاة على عاتق المسؤولين المحليين.
- سوء تسيير الموارد البشرية، بحيث أدى ذلك إلى توزيع غير منطقي للمستخدمين مقارنة بالوظائف بسبب النقص الفادح في التأطير المحلي، وهذا النقص انعكس سلبا على تحقيق التنمية المحلية، وبالتالي لانحراف عن الاستغلال الأمثل للأغلفة المالية الخاصة بالمشاريع الممنوحة من طرف الدولة للبلديات.

10- آليات تفعيل دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر.

إن تعميق وتوسيع دور البلدية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، نتج عنه ارتفاع سريع وملحوظ في النفقات المحلية، الشيء الذي أدى إلى أن أصبحت بعض البلديات عاجزة عن تغطية نفقاتها الضرورية. وبالتالي عجزها فشلت في تحقيق التنمية المحلية ورفع وتحسين المستوى المعيشي للمواطن وهو ما يستدعي اتخاذ بعض الإجراءات الكفيلة بتذليل العقبات وتصحيح الأخطاء السابقة لتفعيل دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية.

1- إصلاح النظام الجبائي: لقد عرفت الجزائر منذ استقلالها جباية معقدة وغير منتجة انعكست آثارها على مالية الجماعات المحلية، فمن بين الأسباب التي أدت إلى تفاقم ظاهرة العجز الموازين لأغلب البلديات هو احتلال النظام الجبائي، حيث من بين ما يأخذ عليه صبغته المركزية، ذلك أن السلطات المركزية هي وحدها من يقرر طبيعة الضرائب التي تفرضها وبالمعدلات التي تراها مناسبة لها، وهو ما جعل المنظومة الجبائية مختلطة ومعقدة وبالتالي فأكل المثالي والفعال للقضاء على تعقيد هذه المنظومة لا يكمن في التعديلات السطحية، بل يتعداها إلى انتهاج إستراتيجية شاملة وموضوعية، تستند إلى دراسات معمقة وتشخيص دقيق للواقع، يكون أساس هذه الاستراتيجية، فصل الجباية المحلية عن الجباية العامة المركزية، بالإضافة إلى إشراك الجميع في رسم الهيكل العام للضرائب وخصوصا المنتخبين المحليين، ومن هذا المنطلق يجب إعادة النظر في النقاط التالية:

1-1-1- محاربة ومجابهة كافة أشكال الغش والتهرب الضريبيين: من خلال معالجة الظروف والأسباب المؤدية إلى ذلك، وذلك من خلال:

1-1-1-1- تحسين فعالية النظام الضريبي: وذلك بتبسيط الإجراءات الإدارية والمتعلقة بفرض وتحصيل الضرائب، وإرساء نظام ضريبي عادل، بالإضافة إلى تحسين التشريع الضريبي بإحكام صياغة نصوصه وغلق الثغرات والمنافذ التي يمكن استغلالها للغش أو التهرب.

1-1-2- تحسين كفاءة الجهاز الإداري الضريبي: سواء من ناحية الإمكانيات المادية أو البشرية.

1-1-3- تحسين العلاقة بين الإدارة والمكلف: من خلال تخفيف حدة التوتر الموجود بينهما.

1-1-4- تحسين آليات الرقابة والتدقيق في كافة مراحل التحصيل: وذلك لكشف كافة المخالفات المرتكبة.

1-1-5- التنسيق والتعاون بين مختلف الإدارات: من أجل إحصاء الأشخاص والأموال الخاضعين للضريبة.

1-2- إشراك البلديات في إعداد نظام الجباية: باعتبار الجباية أهم مورد لميزانية الجماعات المحلية فإن الأمر يستوجب إعادة الاعتبار لهذا المورد وتجديده انطلاقاً من إشراك البلديات في تحديد الأوعية الضريبية ونسبها وغير ذلك من المواضيع ذات الصلة، وذلك كله من أجل رفع مردودية الضرائب، لأنه ليس هناك هيئة عمومية هي أعرف من البلدية بإمكاناتها المحلية التي يمكن تنتج حصيلة ضريبية معتبرة هذا من جهة ومن جهة أخرى العمل على تحديد قائمة الضرائب التي تعود كلية للدولة ونظيرتها التي تعود كلية للجماعات المحلية، والتوقف عن الأخذ بأسلوب تقسيم الضريبة الواحدة بمعدلات متفاوتة بين خزينة الدولة وميزانيات الجماعات المحلية والصناديق الخاصة لأن هذا الأسلوب أثبت محدودية نجاعته بالإضافة إلى تعقده.

1-3- تثمين موارد التسيير: حالة عدم التوازن في موارد البلديات التي تعرف ضعفا في موارد التسيير، إنما ترجع بدرجة كبيرة إلى البلديات التي لم تبذل الجهود اللازمة لاستغلالها استغلالاً أمثلاً.

فإذا كانت سلطة الجماعات المحلية مقيدة فيما يتعلق بالموارد الجبائية، فإنها تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق باستغلال موارد التسيير التي تسمح لها بتحديد نسبها وطرف تغطيتها، وبالتالي فإن هذه الموارد (نواتج الأملاك العمومية، نواتج الاستغلال والنواتج المالية) لا تتطلب لتكون أكثر مردودية سوى الرشاد في استغلالها.

2- الملاءمة بين صلاحيات البلدية ومواردها المالية:

منح المشرع الجزائري للبلديات اختصاصات مفتوحة، تشمل معظم النشاطات التي تهم هذه الأخيرة، وبالتالي هناك حجم كبير من النفقات، وفي المقابل هناك نقص شديد من حيث الوسائل المالية والمادية وحتى البشرية المتوفرة لديها، فقد ازدادت أعباء البلديات، دون أن ترتفع مواردها، إذ أن صلاحيات البلديات الخاصة بالتكفل بالهياكل والتجهيزات القاعدية، كتسيير وتجهيز المدارس ومراكز التكوين والمساجد والمنشآت الرياضية وصيانتها، هي اختصاصات تتطلب نفقات كبيرة تتجاوز قدرتها، وعليه فإن إعطاء صلاحيات عامة للبلديات دون يتبع ذلك تزويدها بالوسائل المالية اللازمة، جعلها في وضعية جمود، وأصبح اضطلاعها بهذه الصلاحيات غير ممكن نتيجة عدم توفرها على الوسائل التي تمكنها من ذلك.

وعليه فإن أي محاولة لتفعيل دور البلديات في التنمية المحلية يقتضي ملائمة الصلاحيات المخولة لها والموارد المالية المتاحة.

3- تفعيل دور الموارد البشرية: تمثل الموارد البشرية داخل التنظيمات الإدارية عامة، والإدارة المحلية المتمثلة في البلدية خاصة، الثروة الحقيقية لأي تنظيم إداري، فالاهتمام بالموارد البشري داخل البلدية بتكوينه، وترقيته، وتدريبه على أداء عمله بكفاءة، وجودة عالية الأداء، من شأنه أن يرفع من مستويات الأداء لتحقيق التنمية على المستوى المحلي، وبالتالي تحقيق التنمية الوطنية.

إن عدم الاستثمار في العنصر البشري في البلديات قاسم مشترك ما بين مختلف البلديات في الجزائر مهما كانت الوضعية المالية للبلدية غنية أم فقيرة، حضرية أو ريفية، والأمر لا يحتاج إلى تفسير معمق طالما أن الطرق المؤقتة في البلدية، وهو رئيس البلدية، هو المسؤول عن معالجة هذه الوضعية.

ومن ثم فإن أهم محاور تفعيل دور الموارد البشرية في البلديات الجزائرية يمكن أن يشمل ما يلي:

- العمل على إرساء قيم واضحة للعمل، قيم الإنجاز الكمي والكيفي، قيم الجودة الشاملة، الإبداع والابتكار، المشاركة والتعاون والمساندة من أجل توظيف الطاقات بشكل كامل ومتكامل للقضاء على العاطل وغير المستغل من الوقت والإمكانات.

- تحسين تسيير الموارد البشرية، وذلك بإتباع العديد من الاستراتيجيات لإعطاء حيوية وديناميكية للموارد البشرية والقضاء على مشكل نقص التأطير في أغلب البلديات، وذلك من خلال وضع نظام جيد ومرن للتوظيف وتطبيق نظام الحوافز المادية والمعنوية، والاهتمام لعمليات التدريب المستمر للقوى العاملة وإكسابها باستمرار المهارات الجديدة والاتجاهات الحديثة في مجال تسيير البلديات والمرافق العمومية.

- إشراك موظفي البلديات في رسم أهداف البلدية وإعداد مخططات العمل.

- تامين وظيفة المستخدمين وذلك عن طريق ضمان تسيير حياة مهنية أفضل لموظفين البلديات.

- تطوير القدرات الاستشرافية والقيادية للمنتخبين، لاسيما رئيس المجلس البلدي ونوابه ورؤساء اللجان وذلك نظرا لحجم المسؤوليات الملقاة على عاتقهم وذلك من خلال التكوين المستمر فيما يتعلق بأساليب التسيير والقوانين المتعلقة بالعمل المحلي.

4- تطوير آليات الرقابة: يجب تطوير آليات الرقابة على مختلف المصالح البلدية وهذا بتطبيق الرقابة بكافة مراحلها القبلية، المتزامنة والبعديّة، وتفعيل دورها خاصة مجلس المحاسبة، والمفتشية العامة للمالية، وهذا بتوفير الوسائل المادية والبشرية، لهذه الهيئات لتمكينها من القيام بدورها، كما يجب تفعيل الرقابة البرلمانية من خلال القيام بزيارات ميدانية للإطلاع على وضعية المشاريع التنموية على المستوى المحلي، ومتابعة صرف النفقات العمومية، حيث يجب أن تكون دائمة ومستمرة حتى تستطيع محاربة السلوكات والممارسات التي تسيء إلى استعمال المال العام، ولكشف الاختلالات في الوقت المناسب والقيام بتصحيحها، مع تسليط عقوبات صارمة على المخالفين وذلك لضمان فعالية ومردودية للبرامج التنموية.

5- تفعيل دور المجتمع المدني: لقد ظهرت في الآونة الأخيرة أفكار كثيرة وحركة فكرية قوية حول دور المجتمع المدني في تفعيل حركية التنمية في المجتمع، وما يمكن أن يعكسه من تطور حضري ونمو لمختلف مجالات الحياة، وتظهر مشاركة المواطنين ويزبرز أهميتها خصوصا على المستوى المحلي حيث تعتمد اللامركزية كنمط للتسيير الإداري. والمقصود بالمجتمع المدني حسب تعريف البنك الدولي بأنه " مجموعة المنظمات التطوعية التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة، وتعمل لتحقيق المصالح المادية، وذلك في إطار الالتزام بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح والقبول بالتعددية والإدارة السلمية للخلافات".

وهناك مجموعة من الآليات التي تساهم في ترسيخ دور المجتمع المدني في تجسيد التنمية المحلية في الجزائر وتعمل على زيادة تأثيره في القرارات الحكومية ودفعه إلى المشاركة في العملية السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتمثل فيما يلي:

- تطوير مفهوم الشراكة بين منظمات المجتمع المدني والدولة والقطاع الخاص من خلال تبني توجه تنموي يستند إلى مواجهة تحديات التنمية المحلية وهو ما سيحول هذه المنظمات من آلية تتعامل مع المشاكل بشكل تسكيني إلى آلية مؤسسية تعمل من أجل الإصلاح والتغير الاجتماعي والسياسي.
- توفير ضمانات خلق بيئة سياسية وقانونية مهيأة لدور أكثر فاعلية لمنظمات المجتمع المدني، ويتم تحقيق ذلك في وجود أهم ركيزتين وهما الديمقراطية والمواطنة الفعلية أي تجنب فلسفات القيم العشوائية والانتهازية.
- تبني رؤية واضحة لمفهوم بناء القدرات والذي يعتمد على تبني رؤية شاملة لمكوناته فهو لا يشمل مجرد التدريب وإنما يتخطاها إلى تطوير البحوث وبناء قواعد البيانات ويمتد إلى عمليات التشبيك بين منظمات المجتمع المدني والتي تزيد من فاعليتها وقدرتها على التأثير في السياسات العامة.
- احترام مبدأ الشفافية والصراحة داخل منظمات المجتمع المدني في تعاملها مع المجتمع والحكومات والمؤسسات والهيئات الأخرى.

6- عصنة وسائل التسيير: تعتبر التكنولوجيا أداة مهمة تستخدمها الإدارة العصرية في تسيير شؤونها، ولذا وجب الاهتمام بهذا العنصر، وهذا باقتناء برامج معلوماتية تطبق في جميع الوظائف وهذا من أجل زيادة فعالية ومردودية هذه المصالح، كما أن اتخاذ قرارات سليمة يتطلب توفر معلومات دقيقة وآلية. ولذا وجب إنشاء مكاتب خاصة بالتخطيط والإحصاء من أجل جمع المعلومات على المستوى المحلي لتوفير قاعدة من المعطيات تساعد المسؤولين على اتخاذ القرارات ووضع إستراتيجية تنمية محلية فاعلة.

7- تدعيم الاستثمار المحلي: يعد الاستثمار المحلي أحد الدعائم الأساسية لتحقيق التنمية المحلية وذلك لما يقدمه من تراكم الثروات وخلق فرص أكثر من مناصب العمل، ويرتبط هذا النوع من الاستثمار بميادين متعددة. ورغم أن تجربة الاستثمار المحلي للجماعات المحلية عامة والبلديات خاصة لم تطبق بعد في الجزائر بسبب نقص الخبرات والتجارب في هذا الميدان.

إلا أنه في ظل الظروف الاقتصادية الراهنة، يمكن للبلديات أن تدخل في هذا النوع من الاستثمار بشكل مباشر، إيجابي وفعال يخدم أهداف التنمية ويرقيها، ويحقق مكاسب وموارد مالية يمكن استخدامها في تنفيذ مختلف البرامج

التنموية. وذلك من خلال تهيئة البيئة والمناخ الملائمين لاستقطاب رؤوس الأموال سواء كانت عامة أو خاصة، وطنية أو أجنبية أو الدخول في شراكة مع متعاملين آخرين وفق دفتر شروط تحدد فيه حقوق وواجبات كل طرف.

الخاتمة:

تعاني أغلب بلديات الوطن من العديد من المشاكل والمعوقات التي انعكست سلبا على حالة التنمية المحلية فيها، ولذلك فالدولة مطالبة اليوم، أكثر من أي وقت مضى، التدخل لتصحيح الوضع من خلال اتخاذ بعض الاجراءات والتدابير الكفيلة بتنفيذ دور البلديات في تحقيق التنمية المحلية. هذه الاجراءات والتدابير ليست بالضرورة محصورة في فكرة أو فكرتين، إنما هي تمثل سلسلة مترابطة من الأفكار ترمي الى تحقيق هدف واحد وهو تطوير أداء البلدية وترقيتها الى مستوى المؤسسة العصرية القادرة على تحقيق الرفاهية للمجتمع المحلي. خاصة في ظل الأوضاع الاقتصادية التي تمر بها البلاد والتحديات التي يواجهها الاقتصاد الوطني جراء انخفاض أسعار النفط.