

جامعة سعد دحلب بالبليدة

كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير

قسم العلوم الاقتصادية

مذكرة ماجستير

التخصص: نقود، مالية وبنوك.

تمويل التنمية المحلية في ظل التحول إلى اقتصاد السوق

دراسة حالة بلدية أدرار

من طرف

سالم مكرودي

أمام اللجنة المشكلة من:

رئيساً.

استاذ محاضر، جامعة البليدة

بن حمودة فاطمة

مشرفاً ومقرراً.

أستاذ التعليم العالي، جامعة الجزائر

قدي عبد المجيد

عضواً مناقشا.

استاذ محاضر، جامعة البليدة

خضراوي ساسية

عضواً مناقشا.

استاذ مكلف بالدروس، جامعة البليدة

رجراج عبد الزهير

البليدة أكتوبر 2009

الإهداء

الحمد لله الذي أعاننا بالعلم و زيننا بالحلم و أكرمنا بالتقوى و أجملنا بالعافية .

أتقدم بإهداء عملي المتواضع إلى :

إلى من أحسن إليّ أبي رحمه الله .

إلى من أنارت في قلبي حب العلم أمي .

إلى كل الإخوة و الأخوات ، و أفراد العائلة كبيرا و صغيرا .

إلى كل الأصدقاء و كل من قدم يد المساعدة من قريب و من بعيد .

شكر

- نشكر الله و أحمده حمدا كثيرا مباركا على هذه النعمة الطيبة والنافعة نعمة العلم و البصيرة .
يشرفني أن أتقدم بالشكر الجزيل و الثناء الخالص و التقدير إلى من مدّ يد المساعدة و ساهم معنا في تذليل ما واجهتنا من صعوبات ونخص بالذكر :
- الأستاذ المشرف عبد المجيد قدي الذي لم يبخل علينا بتوجيهاته وإرشاداته القيمة .
 - رئيس المصلحة المالية لبلدية أدرار احمد شاشوة الذي مدّ يد العون و المساعدة لإنجاز هذه المذكرة بنصائحه و اقتراحاته .
 - كل عمال و موظفي الإدارة المحلية لولاية أدرار و اخص بالذكر المغيلي أباحيا الذي لم يبخل علينا بتوجيهاته القيمة التي تصب في صلب الموضوع بحكم الاقدمية التي يتمتع بها في هذا المجال

ملخص

تعتبر الجماعات المحلية مؤسسات للتنمية الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية و السياسية إذا توفرت الشروط الدستورية و القانونية و الاقتصادية التي تساعد فعلا على قيام تلك الجماعات بدورها التنموي المحلي الرائد، و يتمثل الشرط الاقتصادي في ضبط الموارد القائمة، و البحث عن موارد جديدة بعيدا عن إئغال كاهل المواطنين بالضرائب المختلفة، و ترشيد صرف تلك الموارد في مشاريع تنموية تساعد على تشغيل العاطلين في المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية.

فهرس

ملخص

الشكر

فهرس الجداول والاشكال

المقدمة

12

- 18 1. محاولة تحديد ما هية التنمية المحلية
- 18 1.1. مفهوم و أبعاد التنمية المحلية
- 19 1.1.1. مفهوم التنمية المحلية
- 20 2.1.1. العلاقة بين التنمية المحلية والنمو الاقتصادي
- 20 2.1.1. 1. تعريف النمو الاقتصادي
- 21 2.2.1.1. مفهوم التنمية الاقتصادية
- 23 3.2.1.1. علاقة التنمية الاقتصادية المحلية بالنمو الاقتصادي
- 23 3.1.1. موقع التنمية المحلية من التنمية الاقتصادية الشاملة
- 24 2.1. نظريات التنمية الاقليمية
- 24 1.2.1. النظريات التقليدية
- 26 2.2.1. نظريات المضاعف الإقليمي
- 27 3.2.1. نظرية النمو المتوازن
- 28 4.2.1. نظرية النمو غير متوازن
- 29 3.1. إستراتيجية التنمية المحلية
- 29 1.3.1. تطوير فريق إدارة شبكة لربط الشركاء المعنيين
- 30 2.3.1. تقييم القدرة على المنافسة
- 31 3.3.1. البحث عن الإستراتيجية المناسبة
- 33 4.3.1. تنفيذ الإستراتيجية
- 34 5.3.1. مراجعة الإستراتيجية
- 34 4.1. أهداف التنمية المحلية
- 34 1.4.1. على المستوى الاقتصادي
- 35 2.4.1. على المستوى الاجتماعي
- 36 34.1. على المستوى السياسي

37	5.1. معوقات التنمية المحلية
37	1.5.1. المعوقات الاجتماعية والثقافية
38	2.5.1. العقبات الاقتصادية
39	3.5.1. العقبات السياسية
41	2 نظم الإدارة المحلية وإشكالية المركزية ولامركزية
41	12 الإدارة المحلية وأسباب نشأتها
41	1.1.2. تعاريف الإدارة المحلية وتحديد أهم اختصاصاتها
44	2.1.2. أسباب نشأتها
46	2.2. المركزية و اللامركزية في تسيير الجماعات المحلية
46	1.2.2. المركزية الإدارية
49	2.2.2. النظام الإداري اللامركزي
52	3.2.2. اللامركزية السياسية ظاهرة الفيدرالية
58	3.2. الرقابة على الإدارة المحلية
58	1.3.2. الرقابة التشريعية
59	2.3.2. الرقابة الشعبية
60	3.3.2. الرقابة القضائية
60	4.3.2. الرقابة الإدارية
62	4.2. مشاكل الإدارة المحلية
62	1.4.2. المشاكل المالية
62	2.4.2. المشاكل الفنية
63	3.4.2. المشاكل الإدارية
64	5.2. التنمي المحلية والحكم الراشد
64	1.5.2. مفهوم و خصائص وأهداف الحكم الراشد
66	2.5.2. مؤشرات قياس الحكم الراشد
67	3.5.2. العلاقة التي تربط الحكم الراشد بالتنمية
72	3. مصادر تمويل التنمية المحلية
72	1.3. طبيعة المالية المحلية
72	1.1.3. تعريف المالية المحلية
73	2.1.3. أقسام الميزانية المحلية
74	3.1.3. محتوى الميزانية المحلية
76	2.3. خصائص مصادر تمويل الجماعات المحلية
76	1.2.3. محلية المورد
76	2.2.3. ذاتية المورد
77	3.2.3. سهولة إدارة المورد
78	3.3. التمويل العمومي للتنمية محلية
78	1.3.3. الضرائب و الرسوم المباشرة
80	2.3.3. الضرائب و الرسوم غير مباشرة
80	3.3.3. إيرادات الأملاك العامة للجماعات المحلية
81	4.3.3. المنافسة الجبائية بين الجماعات المحلية
86	4.3. التمويل غير موازني للتنمية المحلية

86	1.4.3. الإعانات الحكومية
88	2.4.3. المساعدات الأجنبية
90	3.4.3. القروض الأجنبية
93	4.4.3. التمويل المصرفي
96	5.4.3. التمويل عن طريق السوق المالي
99	4. تقديم الحكومات المحلية في الجزائر
99	1.4. وظائف الإدارة المحلية في الجزائر
100	1.1.4. تعريف الولاية ووظائفها
102	2.1.4. تعريف البلدية و اختصاصاتها
104	2.4. اتجاهات التنمية المحلية في الجزائر
104	1.2.4. البرامج التنموية على المستوى المحلي
105	2.2.4. التطلعات التنموية على المستوى المحلي
106	3.4. الجباية المحلية والتحديات التي تواجهه
106	1.3.4. الإيرادات المخصصة كلياً للبلديات:
110	2.3.4. الإيرادات المخصصة جزئياً إلى الجماعات المحلية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية
113	3.3.4. الإيرادات المخصصة جزئياً إلى الجماعات المحلية
115	4.3.4. تحديات الجباية المحلية
118	4.4. الإيرادات غير جبائية
118	1.4.4. إيرادات قسم التسيير
120	2.4.4. إيرادات قسم التجهيز والاستثمار
124	5. دراسة حالة بلدية أدرار
124	1.5. تقديم بلدية أدرار
124	1.1.5. تعريف بلدية أدرار
127	2.1.5. الهيكل التنظيمي للبلدية
131	2.5. الدراسة العامة لهيكلانية بلدية أدرار
131	1.2.5. تقديم ميزانيات بلدية أدرار من سنة 2003 إلى غاية 2007
137	2.2.5. دراسة الوضعية المالية لبلدية أدرار بواسطة النسب خلال الفترة (2003* 2007)
147	3.5. دراسة نفقات بلدية أدرار
147	1.3.5. النفقات المخصصة القسم التسيير
149	2.3.5. النفقات المخصصة لقسم التجهيز والاستثمار
150	4.5. دراسة إيرادات بلدية أدرار
150	1.4.5. إيرادات قسم التسيير
153	2.4.5. إيرادات قسم التجهيز والاستثمار
154	3.4.5. مقارنة إيرادات قسم التسيير لبلدية أدرار مع بلدية عين الريش بولاية المسيلة
156	4.4.5. مدى تغطية الإيرادات للنفقات لبلدية أدرار
157	5.5. الإيرادات المالية لبلدية أدرار
157	1.5.5. تطور المبلغ الإجمالي للإيرادات الجبائية لبلدية أدرار
160	2.5.5. الإيرادات الأملاك العمومية المنتجة للمداخل
160	6.5. المساهمة البلدية في التنمية المحلية
160	5.1.6. المساهمة عن طريق المخطط البلدي للتنمية

162
164
168

2.6.5. مساهمة البلدية في التنمية الاقتصادية
خاتمة عامة
قائمة المراجع

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
108	يتضمن حصيلة الرسم العقاري خلال الفترة 1995 - 2005	01
109	يتضمن حصيلة رسم التطهير خلال الفترة 2000-2007	02
110	يتضمن حصيلة قسيمة السيارات خلال الفترة 2000-2007	03
113	تطور حصيلة الرسم على النشاط المهني خلال الفترة 1995*2005	04
114	تطور حصيلة القيمة المضافة خلال الفترة 1995 - 2007	05
115	تطور حصيلة قسيمة السيارات خلال الفترة 2001 - 2007	06
116	07: الإعانات التعويضية المقدمة للجماعات المحلي خلال الفترة 2002 - 2004	07
117	تطور عجز البلديات خلال الفترة 1996 - 1999	08
122	تطور نصيب الصندوق المشترك من الإيرادات الجبائية 2000-2007	09
132	الحساب الإداري 2003	10
133	الحساب الإداري لبلدية أدرار لسنة 2004	11
134	الحساب الإداري لبلدية أدرار لسنة 2005	12
135	الحساب الإداري لبلدية أدرار لسنة 2006	13
136	الحساب الإداري لسنة 2007	14
137	تطور التعداد السكاني لبلدية أدرار خلال الفترة 2003-2008	15
138	يتضمن حصة الفرد من نفقات الاستغلال خلال الفترة 2003-2007	16
138	تطور حصة الفرد من نفقات التسيير خلال الفترة 2003-2007	17
139	يتضمن حصة نفقات المستخدمين ما إجمالي نفقات التسيير خلال الفترة 2003-2007	18
139	تطور حصة النفقات الاجتماعية من إجمالي نفقات التسيير خلال الفترة 2003-2007	19
140	حصة المساهمات والمساعدات من إجمالي نفقات التسيير خلال الفترة 2003-2007	20
141	يتضمن مساهمة الفرد في تحققي تمويل قسم التسيير خلال الفترة 2003-2007	21
142	تطور حصة إيرادات الاستغلال والأملك في تمويل قسم التسيير خلال الفترة 2003-2007	22

143	يتضمن مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية في تمويل نفقات التسيير خلال الفترة 2003-2007	23
143	يتضمن المساهمة الجبائية للفرد خلال الفترة 2003-2007 خلال الفترة 2003-2007	24
144	يتضمن المساهمة الجبائية في إيرادات قسم التسيير خلال الفترة 2003-2007	25
144	يتضمن حصة الفرد من نفقات التجهيز خلال الفترة 2003-2007	26
145	يتضمن مجهود التجهيز خلال الفترة 2003-2007	27
145	يتضمن حصة التمويل الذاتي للتجهيز خلال الفترة 2003-2007	28
146	يتضمن نسبة انجاز نفقات التسيير خلال الفترة 2003-2007	29
146	تطور نسبة انجاز نفقات التجهيز خلال الفترة 2003-2007	30
148	تطور نفقات قسم التسيير خلال الفترة 2003-2007	31
149	المستوى الدراسي للعمال المشغولين ببلدية أدرار بناء على إحصائيات 2008	32
150	تطور نفقات قسم التجهيز والاستثمار خلال الفترة 2003-2007	33
151	تطور إيرادات قسم التسيير خلال الفترة 2003-2007	34
152	تطور نسب مساهمة الجباية المحلية في إيرادات قسم التسيير خلال الفترة 2003-2007	35
152	تطور نسبة مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية في إيرادات قسم التسيير خلال الفترة 2003-2007	36
153	تطور إيرادات قسم التجهيز والاستثمار لبلدية أدرار خلال الفترة 2003-2007	37
154	إيرادات قسم التسيير لبلدية عين الريش خلال الفترة 2003-2007	38
155	تطور نسبة مساهمة ناتج الاستثنائي في إيرادات قسم التسيير خلال الفترة 2003-2007	39
155	تطور نسبة مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية في إيرادات قسم التسيير خلال الفترة 2003-2007	40
155	تطور نسب مساهمة الجباية المحلية في إيرادات قسم التسيير خلال الفترة 2003-2007	41
157	تطور عجز البلدية خلال الفترة 2003-2007	42
158	دراسة تطور الإيرادات الجبائية لبلدية أدرار خلال الفترة 2003-2007	43
159	يتضمن المعدل السنوي للإيرادات الجبائية لبلدية أدرار خلال الفترة الممتدة بين 2003-2007	44
160	يتضمن إيرادات ناتج الأملاك العمومية خلال الفترة 2003-2007	45
160	تطور نسبة مساهمة مدخول تأجير أملاك البلدية بالنسبة لمجموع ناتج الأملاك	46
161	المبالغ المعتمد للبلدية في إطار المخطط البلدي للتنمية خلال الفترة 2003-2007	47

قائمة الأشكال

رقم الشكل	عنوان الشكل
01	العملية الدورية للتنمية الاقتصادية
02	العلاقة بين متطلبات الحكم الراشد والتنمية
03	إشكال التمويل الدولية المتاحة لتمويل التنمية
04	الهيكل التنظيمي لبلدية أدرار
25	
71	
92	
130	

مقدمة

إشكالية البحث:

ساعدت التحولات الكونية المتسارعة الناتجة عن العولمة إلى الاستعانة بالتنمية المحلية كخيار تسعى إلى تحقيقه الدول خاصة النامية منها، لإحداث قفزة تشمل جميع ميادين الحياة، والانتقال بالمجتمعات من حالة معيشية إلى حالة معيشية أفضل، بتحسين فرص الحياة الكريمة خلال فترة زمنية معينة، بتعبئة الموارد المتوفرة أو التي يمكن توفيرها، واستخدامها بشكل امثل، وبهذا تستطيع المجتمعات النامية تجاوز حالة التخلف، وتقليص الهوة التي تفصل بين العالمين المتقدم والمتخلف التي ما فتئت تزداد يوما بعد يوم وبشكل لافت للانتباه.

ولقد حظيت التنمية الاقتصادية باهتمام المؤسسات الحكومية، الإدارات المحلية، المؤسسات الخاصة والهيئات العالمية المتخصصة، بغية تحديد العوامل المتحكمة في العملية التنموية بدون أن تكون لها أي عواقب سلبية على الإنسان أو على البيئة، وهذا بدوره أدى إلى ظهور مفهوم التنمية البيئية المستدامة. ويعتبر موضوع التنمية المحلية أساسيا، نتيجة الدور الذي تؤديه الجماعات المحلية في سبيل بلوغ التنمية الاقتصادية. ولتحقيق ذلك لابد من إقامة جهاز قادر على ضمان التمويل اللازم بما يسمح بتحقيق الأهداف بالتوازي مع وجود نظام إداري فعال يمتاز بالاستمرارية.

ولقد ألفت مجموعة من العوامل الداخلية والخارجية بظلالها على أساليب ومتطلبات الحكم المحلي في الدول، حتمت على الدول إعادة النظر في مجمل أوضاع الكيانات المحلية وإجراء إصلاحات هيكلية وبنوية شاملة تتعلق بتطوير الإدارات المحلية وتحديد سلطاتها، فلسفاتها، وسياساتها ودعم مواردها المالية، تعزيز تفاعلها مع مجتمعاتها المحلية وتحفيز المواطنين للمشاركة في إدارة شؤونهم المحلية

وغير ذلك من الإصلاحات التي تفضي إلى تعزيز وتفعيل قدرات هذه الكيانات المحلية ، لتصبح الدعامات الأساسية لتحقيق التنمية المحلية.

ومن ذلك تبدو معالم الإشكالية على النحو التالي:

ما هي حدود قدرة الهيئات المحلية على توفير الموارد الضرورية لتحقيق التنمية.

ويمكن الإجابة على الإشكالية الرئيسية من خلال الأسئلة الفرعية التالية:

- ما علاقة التنمية المحلية بالتنمية الاقتصادية الشاملة ؟
- ما هي فرص الإدارة المحلية في تجسيد الحكم الراشد ؟
- ما هي أهم مصادر التمويل المحلي وحدودها؟
- ما هي وضعية تمويل الجماعات المحلية في الجزائر؟

فرضيات الدراسة:

وللإجابة على هذه الإشكالية وبعد القراءات الخاصة بالموضوع قمنا بصياغة الفرضيات التالية:

- * تعتبر التنمية المحلية عنصرا أساسيا في حدوث التنمية الاقتصادية الشاملة.
- * يتحقق العمل التنموي على المستوى المحلي انطلاقا من منح الإدارة المحلية قدرا كبيرا من الاستقلالية عن السلطات المركزية.
- * تتوقف التنمية المحلية على توفير الأموال اللازمة لتحقيق ذلك.

الهدف من الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق ما يلي:

- * معرفة أهم العناصر المتحركة في عملية التنمية المحلية.
- * الوقوف على أهم العراقيل التي تحول دون تحقيق العمل التنموي على المستوى المحلي
- * محاولة تحديد علاقة المركزية واللامركزية بالإدارة المحلية.
- * معرفة أهم مصادر التمويل الممكن الاعتماد عليها من قبل الإدارة المحلية في تحقق التنمية.
- * محاولة معرفة واقع التنمية المحلية في الجزائر.

أهمية الدراسة:

تتضح لنا أهمية هذا الموضوع من خلال الأهداف المسطرة، إضافة إلى الاهتمام الذي يحظى به الموضوع من طرف السلطات الإدارية والهيئات الدولية كصندوق النقد الدولي البنك العالمي . حيث يتجسد هذا الاهتمام في الملتقيات التي تعقد هنا وهناك بغية إبراز الدور الأساسي الذي تلعبه الجماعات المحلية لتحقيق التنمية.

منهج الدراسة:

لإعداد هذه الدراسة نستعمل المنهج الوصفي والذي يعتبر الأنسب من أجل الوقوف على أهم المعالم التي ينطوي عليها الموضوع، مدعمين هذه الدراسة ببعض الإحصائيات خاصة في الجانب العملي منه والتي بدورها تساعد على تثبيت الحقائق النظرية.

سبب اختيار موضوع الدراسة:

إن التحولات الاقتصادية و السياسية التي عرفها العالم والدول العربية والجزائر ر على وجه الخصوص وكذا بروز الحاجة للتنمية الاقتصادية، وباعتبار التنمية المحلية حديث الساعة في الوسط الاقتصادي وكونه موضوع حساس جدا وأحد الدعائم الأساسية في تحقيق التنمية الاقتصادية، وكذلك أهمية الجباية المحلية في منح الاستقلالية المالية للجماعات المحلية بم عنى تشجيع الإدارة المحلية عن السلطة المركزية. هذا ما جعلنا نتطرق إلى هذا الموضوع في جانبه الكلي دراسة حالة الجزائر وفي جانبه الجزئي دراسة حالة بلدية أدرار للوصول إلى أهم الموارد المحلية التي تعتمد عليها الجماعات المحلية في مباشرة أعمالها، إضافة إلى أهم العقبات التي تواجه الجباية المحلية.

حدود الدراسة:

بالنسبة إلى الحدود المكانية للدراسة فيتعلق البحث بالواقع الجزائري عموما وبلدية أدرار خصوصا كما حددت فترة الدراسة من سنة 1992 إلى سنة 2008 ؛ إذ في سنة 1992 تم إصلاح النظام الجبائي الجزائري وإقرار نظام للجباية المحلية ضمنه . وهو ما يسمح لنا برصد نتائج الإصلاحات الجبائية على

المستوى المحلي، وإذا كان هناك رجوع إلى فترات سابقة فإنما لغرض المقارنة لما كان عليه الأمر قبل الإصلاح.

الدراسات السابقة:

تعدّ دراستنا هذه تكملة لتلك الدراسات السابقة وإسهاما تستند إليه الدراسات اللاحقة . وقد ناقشت تلك الدراسات _ المتاحة لدينا _ بعض الجوانب المتعلقة بدراستنا.

فللأبحاث التي تتعلق بالتنمية المحلية موجودة ، خاصة الملتقيات العلمية وأهمها:

- الملتقى الدولي " الحكم المحلي والتنمية الإقليمية، دراسة حالة دول البحر الأبيض المتوسط "، جامعة منتوري قسنطينة، أيام 20-27 ابريل 2003.

- الملتقى العربي الأول "نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي"، سلطنة عمان، 18-20 مارس 2003
- الملتقى الدولي "حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية"، جامعة الحاج لخضر باتنة، يومي: 01، 02 ديسمبر 2004، ص5

- مؤتمر المعونات والمنح الدولية وأثرها على التنمية الشاملة في الوطن العربي المنعقد بالقاهرة في مارس 2007.

- مؤتمر العمل البلدي الأول، مركز البحرين للمؤتمرات، 26 – 27 مارس ، 2006

أم المذكرات أهمها:

- براهيم محمد: " الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة ولاية المدية "، رسالة ماجستير تخصص علوم اقتصادية فرع التخطيط، جامعة الجزائر، 2005. حيث تمحورت إشكاليته حول "هل تستطيع الجباية المحلية أن تمنح الاستقلال المالية للجماعات المحلية " أما أهم النتائج المستخلصة من هته الدراسة ه و أن أغلب رؤساء البلديات والولايات لا يتمتعون بالدراية الكافية والإلمام اللازم بمجريات العمليات المالية والتي تعتبر في نظرنا شريان الجماعات المحلية لهذا وجب إجراء ملتقيات دورية بخصوص حسن استخدام الموارد المالية والبحث عن الإيرادات الجبائية لتمويل ميزانية هذه البلديات . إضافة إلى سيطرة الإدارة المركزية على النصيب الكبير من الإيرادات الجبائية . مما يجعل الجماعات المحلية تتخبط في مشكلة التمويل.

- للطالب عيسى بدة، " مالية البلدية وانعكاسها على التنمية المحلية دراسة حالة بلدية عين الريش ولاية المسيلة (2001-2007)" رسالة ماجستير تخصص التسيير، جامعة الجزائر، 2008 حيث تمحورت إشكالياتها حول هل يمكن تحقيق التنمية المحلية بالموارد المالية الحالية وأهم النتائج التي تم التوصل إليها هي أن الجماعات المحلية تعاني من مشكلة الصعوبات المالية إضافة إلى عدم توزيع جهود التنمية بين مختلف الجماعات المحلية مما يحتم عليها الاستعانة بمصادر التمويل الخارجية مما يحد من استقلاليتها عن السلطات المركزية.

محتويات الدراسة:

من أجل الإجابة على إشكالية الدراسة قمنا بتقسيم المذكرة إلى جزئين الجزء الأول خاص بالدراسة النظرية وينقسم إلى ثلاثة فصول حيث تطرقنا في الفصل الأول إلى أهم العموميات التي تخص التنمية المحلية انطلاقا من تعريفها إضافة إلى علاقتها بكل من النم و والتنمية مرورا بأهم النظريات التي تعالج قضية التنمية وصولا إلى الإستراتيجية التي بواسطتها يمكن تحقيقها دون أن ننسى أهم الأهداف والمعوقات التي تقف في سبيل تحقيقها.

أما في الفصل الثاني فقد عرّجنا فيه على دراسة الإدارة المحلية انطلاقا من المركزية واللامركزية في تسيير الجماعات المحلية، إضافة إلى أهم الأسباب الداعية إلى وجوده وصولا إلى الإدارة المحلية وعلاقتها بالحكم الراشد مرورا بالرقابة على الإدارة المحلية وأهم المشاكل التي تعترضها.

ثم في الفصل الثالث تناولنا مصادر تمويل التنمية المحلية بداية بتعريف وخصائص المالية المحلية وأهم المصادر التمويلية العمومية للتنمية المحلية والتمويل غير موازني للتنمية المحلية.

إما القسم التطبيقي فه و بدوره ينقسم إلى فصلين الفصل الرابع قمنا فيه بإسقاط الجانب النظري لهذه الدراسة على الواقع الجزائري بداية بتعريف الجماعات المحلية في الجزائر وأهم المهام التي تقوم بها، ثم عرّجنا على مختلف البرامج التنموية على المستوى المحلي، ثم قمنا بدراسة أهم التحديات التي تواجهها.

أما الفصل الرابع فقمنا فيه بإسقاط الجانب النظري على المستوى الجزئي أي على مستوى بلدية أدرار بداية ببلدية أدرار والهيكل التنظيمي لها إضافة إلى الدراسة المالية لميزانية البلدية وصولا إلى البرامج التنموية على المستوى البلدي.

صعوبات الدراسة:

يمكن أن نلخص أهم الصعوبات التي تعرضنا لها في إعدادنا لهذه الدراسة وهي قلة المذكرات والأطروحات التي تعالج موضوع التنمية المحلية رغم انه موضوع الساعة إضافة إلى قلة الكتب بالعربية التي عالجت هذا الموضوع بينما نجدها كثيرة في اللغات الأجنبية خاصة المراجع الالكترونية والتي بدورها تحتاج إلى التمكن الجيد في اللغة الأجنبية خاصة الانجليزية . إضافة إلى عدم تطابق في المعلومات الجبائية ما بين إدارة الضرائب والجماعات المحلية.

الفصل 1

محاولة تحديد ماهية التنمية المحلية

تعد التنمية المحلية إحدى اهتمامات المجتمعات المعاصرة خاصة النامية منها ، بلعبتارها اداة للتخفيف من حدة التخلف و تحقيق فرص الحياة الكريمة . وذلك من خلال استغلال جميع الإمكانيات المادية والبشرية يستجيب لطلعات أفراد المجتمع.

وإذا كانت هناك عدة مداخل لممارسة التنمية على المستوى المحلي فإن الإستراتيجية المتبعة في ذلك تعتبر المدخل الأساسي في توفير الضمانات التي من شأنها أن تؤدي إلى نجاحها، شريطة أن يتحقق التعاون بين الإدارة المحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص . و بتحقيق هذا التعاون يتمكن المجتمع من توظيف جميع القدرات التي من شأنها أن تساعد على بنائه بطرق صحيحة .

سوف نتطرق في هذا الفصل إلى تعريف التنمية المحلية وإستراتيجيات تحقيقها، مع توضيح أهم أهدافها ومعوقاتها.

1.1. مفهوم و أبعاد التنمية المحلية

لقد تعددت مفاهيم التنمية الاقتصادية منذ بروزها كقضية فكرية ، فعملية التنمية الاقتصادية عملية متعددة الجوانب ومتشابكة الأبعاد، ومنذ نهاية الحرب العالمية الثانية، وهي موضع اهتمام الاقتصاديين سواء في دراساتهم النظرية أو التطبيقية، كما أن الحكومات الوطنية التي جاءت في البلدان النامية بعد حصولها على الاستقلال السياسي، جعلت من أولى أهدافها تحقيق تنمية اقتصادية سريعة عن طريق تصميم الخطط القصيرة والطويلة المدى، ولم يقتصر الاهتمام بقضايا التنمية على المستويات المركزية فحسب، بل أيضا احتل الاهتمام بها مكانا بارزا على المستوى المحلي، غير أن حصيلة تجارب التنمية في دول العالم الثالث في العقود الماضية لم تكن عند الآمال المعقودة عليها، والغرض من هذا التحليل هو الكشف عن ماهية التنمية المحلية من حيث مفهومها وعلاقتها بكل من النمو والتنمية الاقتصادية الشاملة.

1.1.1. مفهوم التنمية المحلية

تشير الكتابات في التنمية المحلية الصادرة بعد الحرب العالمية الثانية إلى إن مفهوم التنمية لم يعد يتركز على جانب معين بل أصبح عملية متعددة الجوانب، تنطوي على العديد من المتغيرات الهيكلية سواء المتعلقة بالهياكل الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والسياسية. على أن يبيير ذلك كلية بشكل متوازي تماما مع زيادة معدلات النمو الاقتصادي وتحقيق العدالة في توزيع ثمار تلك العملية . وفي إطار هذا التطور الذي عرفه مفهوم التنمية حدث تحول و بشكل موازي في مفهوم التنمية المحلية [1]ص 1.

ولتحديد مفهوم التنمية المحلية بشكل دقيق وجب علينا إزالة الغموض المتولد عن العلاقة التي تربط النمو بالتنمية بشكل عام، و التنمية المحلية بشكل خاص . والتي في مجملها تهدف إلى الانتقال بالمجتمع من وضع معين إلى وضع آخر أفضل منه.

يمكن أن تعرف التنمية المحلية على أنها "العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون والكتاتف الفعال بين الجهود الشعبية و الجهود الحكومية، للارتقاء بمستويات المجتمعات المحلية والوحدات المحلية في جميع الميادين (اقتصاديا، اجتماعيا، ثقافيا ..الخ). وذلك من منظور تحسين نوعية حياة سكان تلك المجتمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة و متكاملة" [2] ص 12 .

كما تعرف التنمية المحلية بأنها "مجموعة من العمليات التي يمكن من خلالها تضافر الجهود المحلية الذاتية والجهود الحكومية ، لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية وإدماجها في منظومة التنمية القومية بأكملها تشارك مشاركة فعالة في التقدم على المستوى القومي". أما هيئة الأمم المتحدة فعرفتة عام 1956 بأنها "العملية التي بواسطتها تتوحد جهود الأهالي مع السلطات الحكومية ، من اجل تحسين الظروف الاقتصادية والثقافية ل لهجتمعات المحلية و تكامل هذه المجتمعات في حياة العادية للمواطن، و جعلها قادرة على المساهمة في التقدم و الرقي القومي " [3] ص 11.

كما تعرفها خندوكة Khindnka "بأنها تركيبة من الأهداف العلمية والبرامج. فهي عملية تهدف إلى تعليم وتحريك الناس للمساعدة الذاتية وتطوير القيادة المحلية وتحميلها المسؤولية وجعلها تتوغل بين أعضاء المجتمعات الريفية" [3] ص 14. ولا يتأتى ذلك إلا من خلال زرع الإحساس بالمواطنة بين سكان المناطق الحضرية وتنمية الوعي الحضاري وتقوية الديمقراطية على مستوى الأجيال من خلال خلق حياة جديدة للمؤسسات يتم تقييمها لخدمة الدخل المحلي وبداية عملية ذات إنتاج مكتفية بذاتها للنمو من اجل جعل الناس قادرين على إقامة علاقة متجانسة ، والمحافظة عليها من اجل إحداث تغيرات تدريجية و تحقيق اكتفاء ذاتي في حياة المجتمع.

ويرى ساندرز أن التنمية المحلية تحتوي على العناصر الأساسية التالية [4] ص 54.

- تنمية المجتمع كعملية: يشارك العديد من العلماء والمختصين في تحديد هذا المفهوم، باعتبارها عملي تمر بمراحل متعددة و متتالية من جماعة إلى أخرى . وبالتالي إحداث تغييرات مستمرة في حدود الإطار العام لخطة الدولة. و يمكن قياس هذا الانتقال من البساطة إلى التعقد في ضوء م عايير متخصصة تدور حول التغييرات السيكو اجتماعية .

- تنمية المجتمع (كطريقة + هدف): وبذلك تكون تنمية المجتمع عبارة عن وسيلة لتحقيق غاية. والعملية هنا موجهة نحو أغرض معينة، و الغرض هنا يثبت فيما بعد إذا كان الخيار مفيد للمجتمع. ويعتمد في هذا على نوعية الأهداف والمعايير التي يأخذها من يصدر هذا الحكم بعين الاعتبار ، و التركيز هنا على غاية معينة ومستهدفة.

- تنمية المجتمع كبرنامج (طريقة +محتوى): و الطريقة هنا في مجملها عبارة عن مجموعة من الإجراءات على ضوء مضمون المحتوى أي أن هذه الإجراءات لا تخرج عن إطار المحتوى العام م الوارد في البرنامج، وبهذا فان الأنشطة سوف يتم انجازها كما هو متوقع لها ، ويكون الاتجاه نحو التركيز على الأنشطة. ويذهب ساندرز إلى أن المنهج هنا يصبح مجموعة من الإجراءات أما المضمون فيحتوي على قائمة الأنشطة، مع التركيز على البرامج و ليس على الجماهير [4] ص 54.

- تنمية المجتمع المحلي كحركة (برنامج + تفاعلات وجدانية): تنمية المجتمع المحلي هنا تميل إلى أن تصبح مؤسسية تتم اشى مع هياكلها التنظيمية، ويكون لها إجراءاتها المقبولة ويكون هناك من يشرف عليها إشارة إلى الإدارة المحلية . و تسعى هذه الأخيرة إلى إحداث مستوى مع يشي أفضل من خلال المشاركة الفعالة، و المبادرة من جانب المجتمع، و لكن عادة ما يلمس المواطنون الحاجة إلى مشاركتهم في المجتمع المحلي فيلعبون دور أكثر فاعلية في سياسة مجتمعهم [3] ص 15.

2.1.1. العلاقة بتن التنمية المحلية والنمو الاقتصادي

لتحديد هذه العلاقة لا بد من تحديد تعريف النمو والتنمية كل على حدة، بغية اكتشاف العلاقة التي تربط بين هذه المفاهيم.

1.2.1.1. تعريف النمو الاقتصادي

يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي النمو الاقتصادي بأنه " عبارة عن التغيير الكمي أو التوسع في اقتصاد أي بلد، و يقاس نسبة الزيادة في الناتج المحلي أو الناتج القومي الإجمالي خلال سنة واحدة" [5] ص 2.

ويأتي في شكلين أساسيين : إما بنمو الاقتصاد عن طريق استخدام المزيد من الموارد ، مثل الموارد البشرية أو الطبيعية أو المادية. أو عن طريق استخدام نفس المقدار من الموارد ولكن بشكل متوازن و بكيفية

أكثر كفاءة. ففي الحالة الأولى فإن النتائج التي يمكن الحصول عليها لا تنعكس بالضرورة على الدخل الفردي للشخص، وفي الحالة الثانية فإن النتائج تنعكس مباشرة على الدخل الفردي وبالتالي تحسين المستوى المعيشي له.

يهدف النمو الاقتصادي في الغالب إلى رفع مستويات المعيشية للمواطنين، وذلك بالانتقال بهم من حالة معيشية معينة إلى حياة معيشية أخرى أحسن منها. نتيجة الزيادة في الدخل الفردي، كما أن للنمو دورا كبيرا في مساعدة الحكومة في الحصول على إيرادات مالية جديدة والمتأتية من الضرائب. وهذا راجع إلى ازدياد الثروات والمداخيل، مما يساعد الحكومة في استغلال هذه الأموال الإضافية في استثمارها في البنية التحتية من بناء مدارس جديدة و مراكز استشفائية وزيادة في و بثرة أداء الخدمات الاجتماعية التي تمس المواطنين بشكل مباشر، وهذا دون اللجوء إلى زيادة الضرائب.

2.2.1.1. مفهوم التنمية الاقتصادية

يشوب مصطلح التنمية الاقتصادية شيئا من الغموض نتيجة لتعدد التعاريف، والتي من بينها أن التنمية تعني "العملية المستمرة التي تؤدي إلى تحسين الحالة المعيشية لأغلبية الناس، بزيادة ما يحصلون عليه من سلع و خدمات و بزيادة الفرص المتاحة لهم" [6] ص 750.

أو هي عبارة عن "تلك العملية المتراكمة لعملية النمو الاقتصادي التي بفضلها يتم إحداث تقدم في القطاعات الاقتصادية الأساسية كالزراعة، الصناعة، الخدمات، نسبة العاملين في كل قطاع و مقدار الدخل الذي ينتجه كل قطاع في تكوين الدخل الوطني [6] ص 750.

وتعرفها هيئة الأمم المتحدة للتنمية في عام 1955 بأنها "تلك العملية المرسومة التي تؤدي إلى تقدم المجتمع جميعه اقتصاديا واجتماعيا، اعتمادا على اشتراك المجتمع المحلي ومبادئه " ثم عرقتها في عام 1956 بأنها "عبارة عن العمليات التي يمكن بها توحيد جهود المواطنين والحكومة ، لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية، ولمساعدتها على الاندماج في حياة الأمة والمساهمة في تقدمها بأقصى قدر مستطاع" [7] ص 9.

أما نيكولاس كالدور فقد عرف التنمية الاقتصادية على أنها "مجموعة من الإجراءات والسياسات والتدابير المعتمدة والموجهة ل تغيير البنية الهيكلية للاقتصاد القومي . وتهدف في النهاية إلى تحقيق زيادة سريعة ودائمة في متوسط دخل الفرد الحقيقي لفترة ممتدة من الزمن ، تستفيد منها الغالبية العظمى من أفراد المجتمع" [8] ص 262.

ولقد تم في فترة السبعينيات إعادة تعريف التنمية الاقتصادية على أنه "تقليل أو إزالة الفقر، وعدم المساواة والبطالة في سياق اقتصاد يرفع شعار ضرورة إعادة توزيع الدخل الناتج من النمو".

وقد طرح دودلي سيزر السؤال الأساسي والرئيسي عن معنى التنمية بشكل محكم ودقيق، وذلك عندما أكد على ذلك في أن الأسئلة التي يمكن أن تعرض عن تنمية دولة هي [9] ص 52.

ما الذي حدث للفقر، ما الذي حدث للبطالة، ما الذي حدث لعدم المساواة، وكيف يمكن حل هذه المشاكل؟

3.2.1.1. علاقة التنمية الاقتصادية المحلية بالنمو الاقتصادي

يمكن تحديد أوجه الاختلاف بين النمو والتنمية، في أن النمو الاقتصادي يشير إلى عملية الزيادة الثابتة أو المستمرة التي تحدث في جانب معين من جوانب الحياة، وهو عبارة عن مقدار عددي يمكن حسابه وغالبا ما تحدد فترة حسابه بالسنة أي عبارة عن معدل سنوي، بينما التنمية عبارة عن عملية تراكمية تعبر عن تلك الزيادة المستمرة والسريعة لمعدلات النمو السابقة الذكر والتي يجب أن تنعكس على حياة المواطن وذلك بشعوره بالرخاء الاقتصادي، وإلا فلا فائدة من تلك الزيادة. إضافة إلى إن النمو قد يحتاج إلى فترة طويلة نسبيا بغية تحقيق معدلات نمو مقبولة نسبيا، بينما التنمية غالبا ما تحتاج إلى دفعة قوية بغية تحويل المجتمع من حالة الركود إلى حالة الانتعاش و النمو [8] ص 262.

ومن الممكن أن ينمو الاقتصاد دون أن يكون هناك أي تنمية حقيقية، فالنمو الاقتصادي قد ينحصر في قطاع محدود بغض النظر عن بقية قطاعات الاقتصاد القومي، كما أن الدخل المتحقق من هذا القطاع قد يتسرب إلى الخارج أو تستحوذ علي مجموعة محدودة جدا من السكان [10] ص 330.

وتشير تقارير الأمم المتحدة إلى أن مشكلة البلدان المتخلفة تكمن في أنها ليست في حاجة إلى مجرى للنمو بل تحتاج إلى عملية تنموية تشمل جميع الميادين سواء الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية. وبشكل كمي وكيفي، وهذا ما يبين لئلا أن التنمية أكبر أهمية من النمو في حد ذاته.

وثمة فارق آخر بين عمليتي النمو والتنمية، فالنمو قد يكون عملية تلقائية تحدث دون ما تدخل الدولة فتحقيق معدات نمو عالية قد يكون بسبب طفرة اقتصادية ما لا دخل للدولة فيها مثل الوفورات المالية التي تشهددها الدول النفطية نتيجة لارتفاع أسعار المحروقات فهي بذلك تسجل معدلات نمو عالية وبدون تدخلها، لان تحديد أسعارها يتم في أسواق خارج نطاقها. أما التنمية فتشير إلى النمو المتعمد الذي يتم عن طريق مشاركة كل من القطاع العام للدولة والقطاع الخاص وتدخل الدولة بغية تحقيق أهداف معينة ومسطرة مسبقا. وفي هذه الحالة تصبح التفرقة بين كل من النمو والتنمية كالتفرقة بين التطوير والتطور، التغيير والتغير، فالتنمية التي يتحقق بتدخل الإنسان ويعني النمو ترك التقدم الاقتصادي والاجتماعي يستجيب إلى التغييرات العفوية دونما تدخل الإنسان فيها.

ورغم هذا الفارق الكبير بين مفهومَي النمو والتنمية إلا إنهما يتفقان معا من حيث الاتجاه الإيجابي الذي يسعيان إلى تحقيقه. إذ إنهما يهدفان إلى التحسين والارتقاء، وهما في هذه النقطة يختلفان عن مصطلح

التغيير، إذ أن التغيير يشير إلى حدوث تغيير في الظواهر والأشياء دون أن يكون لهذا التغيير اتجاه معين واضح المعالم، فقد يكون التغيير من الناحية الايجابية أو من الناحية السلبية.

تنقسم أنماط التنمية إلى ثلاثة أنواع : أولها التنمية الاقتصادية التي تنصب على الجوانب المادية والاقتصادية في المجتمع . وتعرف بكونها "تلك التدابير والإجراءات المخططة المتمثلة في تغيير هيكل الاقتصاد الوطني بهدف تحقيق زيادة سريعة ودائمة. والتي تنعكس على الحياة المعيشية لأغلبية المواطنين".

أما النمط الثاني ويتمثل في التنمية الاجتماعية، في حين يتمثل النمط الثالث لعملية التنمية في تلك التنمية الشاملة التي تدمج بين كل من التنمية الاقتصادية والاجتماعية في آن واحد وغالبا ما تسمى بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية [4] ص 16.

هناك ثلاثة مستويات للتنمية أولها التنمية الوطنية وتتم على المستوى القومي ويقصد بها اتخاذ الدولة اتجاها محدد لتحقيق التنمية الشاملة في كافة القطاعات ، الأنشطة الإنتاجية والخدمية ومراعاة التوازن والتناسق فيما بينها . أما المستوى الثاني فيتمثل في المستوى الإقليمي للتنمية، سواء كان هذا الإقليم وحدة سياسية أو جغرافية أو اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية أو إدارية . أما المستوى الثالث فهو المستوى المحلي وهو موضوع دراستنا وقد سبق تعريفه.

3.1.1. موقع التنمية المحلية من التنمية الاقتصادية الشاملة

يتزايد اعتماد الحكومات على السلطات المحلية في تحقيق أهداف التنمية. وهذا راجع بدوره إلى زيادة الضغط على الحكومات المركزية ، ونتيجة لقرب الحكومة المحلية من الحياة العامة للمواطن لذا تخصصت الحكومة المركزية في وضع الخطط الوطنية الشاملة للتنمية الاقتصادية ومتابعة تنفيذها، بينما تهتم الحكومة المحلية بوضع الخطط والبرامج التنموية على المستوى المحلي. ولتفعيل الإدارة المحلية وأدائها الدور المنوط بها في مجال التنمية المحلية يجب توفر شرطين أساسيين وهما [11] ص 22-23:

- ديمقراطية الإدارة المحلية عن طريق إيجاد مجالس محلية منتخبة من طرف المواطنين، تستطيع أن تعبر عن الرغبات الأساسية للشعب وتطلعاته ، وتستطيع أن تعبئ الطاقات البشرية من أجل المساهمة في عملية التنمية المحلية.
 - كفاءة الإدارة المحلية وذلك عن طريق دعم الهيئات المحلية للأجهزة الإدارية والفنية، التي تستطيع القيام بالدور المنوط بها على أفضل وجه، بالتجهيزات المادية التي تساهم في التطور التقني المتميز والذي تعتبر السمة الأساسية في التطور إضافة إلى تزويدها بالمعلومات الكافية عن محيط الاستثمار.
- ولحدوث التكامل في مجال العمل التنموي بين التنمية الوطنية والتنمية المحلية يجب أن توضع خطط على المستوى المحلي لبلوغ ذلك، و التي من بينها محاولة تهيئة الظروف المواتية و التي من شأنها أن تحدث ذلك التكامل في بادئ الأمر بين الأقاليم المختلفة و التي تتكون منها الدولة. وبعد تحقق هذه الخطوة يمكن

التحدث عن التنمية الوطنية المتكاملة بين جميع الأقاليم الوطنية [12] ص 176. ومنه فانه لإبراز الدور الأساسي الذي تلعبه التنمية المحلية في التنمية الوطنية الشاملة، و الذي ينطلق بدوره أساسا من الأهمية التي تقوم بها المجتمعات المحلية و التي تعتبر المحور الأساسي لبلوغ هذا المرام . و على ذلك نجد أن دور المجتمعات المحلية في التنمية الوطنية يتجسد في النقاط التالية [12] ص 184:

- وضع خطة شاملة لزيادة الإنتاج الزراعي ونشر الخدمات التي تؤهل القوى البشرية للعمل. على أن تكون الخطة الوطنية شاملة لاعتبارات التنمية في المستويات المحلية.
- قيام المجتمعات المحلية بعد دعمها وتشجيعها على اكتساب الشخصية الذاتية في إنجاح الخطة الوطنية في المحيط المحلي.
- العمل على توزيع الموارد والاستثمار بين المدينة والقرية، بحيث لا تحدث عملية استنزاف مستمرة للثروة في القرية لصالح المدينة أو أي جهة أخرى.
- الربط بين الوعي المحلي والوعي القومي عن طريق برامج الإدارة والحكم المحلي من جهة، وعن طريق خطة التنمية من جهة أخرى.
- إعادة الموازنة بين الإنفاق الاستهلاكي والدخل في المدينة والقرية بما يضمن توفر المدخرات اللازمة لتنفيذ برامج التنمية المحلية.

كل ذلك يؤثر في معدلات النمو الاقتصادي لمختلف الأقاليم، الأمر الذي يؤثر إما بالإيجاب أو بالسلب على معدل النمو الوطني ككل. وتحقق هذه التغيرات على أرض الواقع وذلك بمجرد حدوثها سواء كان ذلك مخططاً له من قبل أم لا، وبالتالي تتأثر الدولة بها. ومنه على الدولة أن تتدخل بجميع السبل المتاحة لتدعيم معدلات النمو الإقليمية، والتي تنعكس على مستويات التنمية الوطنية وذلك كل ما أتيحت الفرصة لذلك. بغية تفادي التكاليف غير الضرورية التي يتحملها المواطن في المراحل المختلفة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

2.1. نظريات التنمية الإقليمية

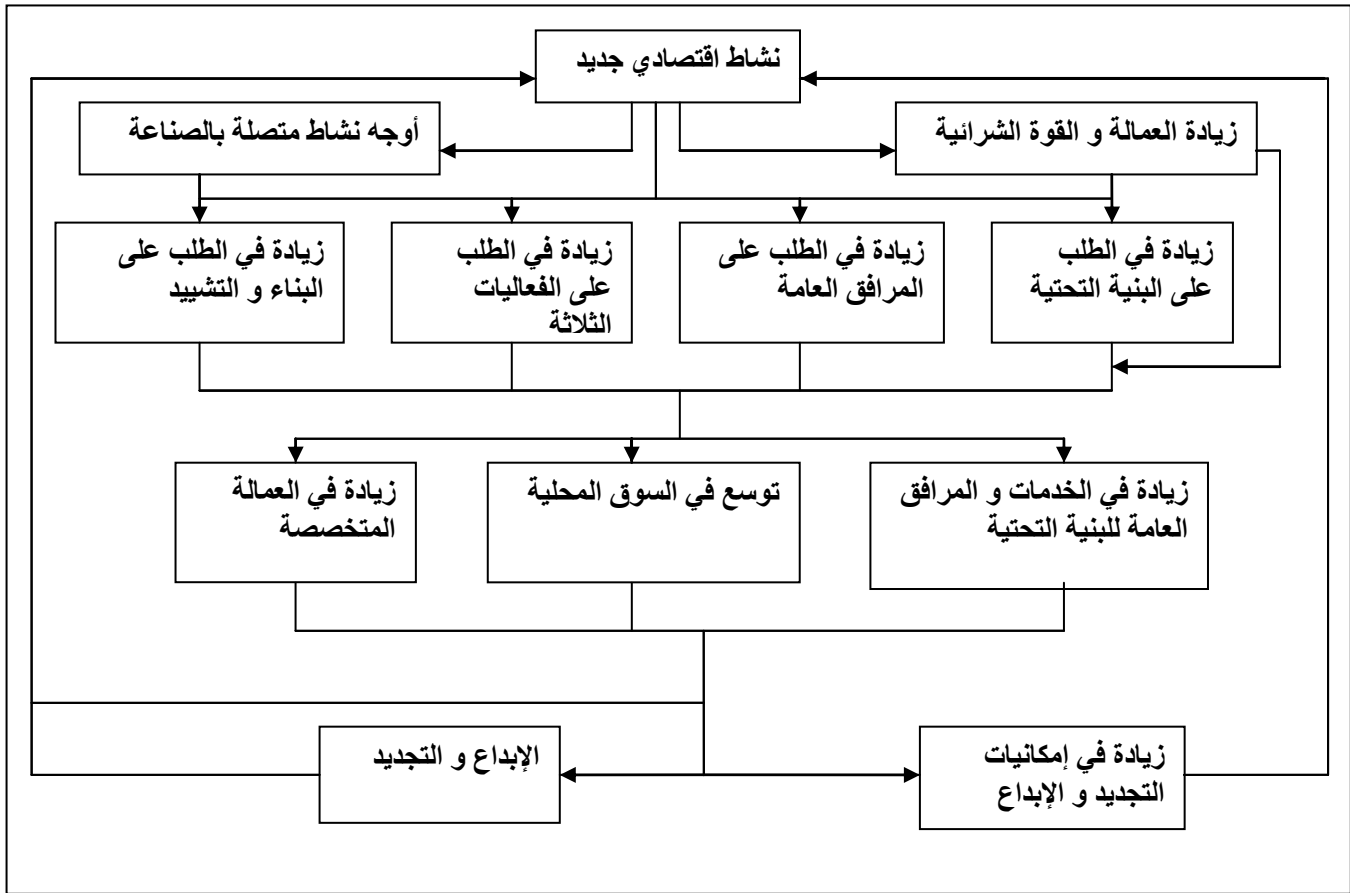
يمكن أن نعرض أهم النظريات التي اهتمت بمجال التنمية الإقليمية على النحو التالي:

1.2.1. النظريات التقليدية

ترى هذه النظرية أن التنمية الإقليمية ترجع أساسا إلى التجديد في المفاهيم والأساليب، وقد يكون هذا التجديد في المنشآت و التقنيات أو في كل عناصر الإنتاج مجتمعة بما في ذلك اليد العاملة وذلك بتأهيلها . وبإحداث هذه التغيير في عوامل الإنتاج بتحديثها، ينعكس ذلك لا محالة على الحياة الاقتصادية للإقليم ويتجه

هذا الإقليم من حالة إلى حالة أحسن منها خاصة إذا استمرت هذه التغيرات في البنية الأساسية لوسائل الإنتاج والمحافظة على هذا التطور [12] ص 178.

ومن الطبيعي أن تكون المناطق الأكثر نمواً من الناحية الاقتصادية أسرعها تقبلاً للأساليب الجديدة وأكثرها نجاحاً في استغلال هذه التغيرات لصالحها لما تملكه من مقومات تجعلها تتفوق لا محالة مثل الموارد الاقتصادية والأوضاع الاجتماعية الملائمة، فكل تحسين في وسائل الإنتاج من إبداع و تجديد ينعكس ذلك على حجم الإنتاج ونوعيته. وتصبح هذه العملية دورية، تراكمية وتخضع لعامل التأثير المضاعف كما هو موضح في الشكل التالي.



الشكل رقم: 01 العمليّ الدورية للتنمية الاقتصادية صفوح خير، التنمية و التخطيط الإقليمي، منشورات

وزارة الثقافة، الإسكندرية 2001 [12] ص 178

يتضح من الشكل السابق أن ظهور نشاط اقتصادي جديد أو التوسع في النشاط الاقتصادي القديم يساعد على إيجاد عمالة إضافية مما يؤدي بدوره إلى رفع القدرة الشرائية للسكان. تؤدي هذه العمالة الإضافية وهذه الحاجيات المتزايدة مع مرور الوقت بدورها إلى المطالبة بزيادة المرافق العامة من تعليم وسكن ومرافق الترفيهية وغيرها. ويؤدي هذا بدوره إلى زيادة عمالة إضافية، أما الصناعات الجديدة تؤدي إلى زيادة الطلب

على المواد الأولية ونصف المصنعة والخدمات المتعددة وهو ما يصاحب زيادة في العمالة الإضافية والسلع والخدمات الضرورية التي يحتاجها المواطن [12] ص 179.

2.2.1. نظريات المضاعف الإقليمي

ترى هذه النظريات أن أساس التطور الإقليمي نابع من وجود قوى محفزة داخلية. وأهم هذه النظريات نظرية القاعدة التصديرية. حيث ترى هذه النظرية أن التطور الإقليمي راجع إلى عوامل خارجية؛ متمثلة في الطلب على السلع والخدمات التي تنتج داخل الإقليم، والمستهلكة من طرف الأقاليم الأخرى، ونتيجة لزيادة الطلب تستجيب الإقليم لهذه الزيادة بزيادة الإنتاج وبيعه للأقاليم الأخرى سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. وتبعاً لذلك يمتد العديد من الاقتصاديين في تقويم الفعاليات الاقتصادية على أساس تقسيمها وفقاً لمناطق استهلاكها وإنتاجها وخدماتها إلى فعاليات أساسية وغير أساسية.

فالفعاليات الأساسية هي تلك المؤهلات والمؤشرات التي يمتلكها الإقليم في حد ذاته، وبواسطتها يتمكن من إنتاج سلع وخدمات ويصدرها إلى بقية الأقاليم الأخرى. فيتحصل الإقليم بفضل ذلك على دخل إضافي يساعده على الحصول على السلع والخدمات التي يعجز عن إنتاجها داخلياً. أما الفعاليات غير الأساسية فهي عبارة عن استغلال المؤهلات التي يمتلكها إقليم ما في إنتاج السلع والخدمات من أجل استهلاكها محلياً وليس لغرض التصدير إلى الأقاليم الأخرى.

ويعتبر الاقتصاديون أن الفعاليات الأساسية لمنطقة ما مؤشر على نشاطها الاقتصادي، ويولون أهمية خاصة لمستوى الفعاليات، إذ يعتبرون ذلك عاملاً مساعداً لمعرفة قوة الاقتصاد الإقليمي وخط نموه واتجاه مستقبله على أساس ما يتصل به من علاقات يفرضها قانون المضاعفات، والذي يمكن بفضل التنبؤ بحجم السكان وما يصاحب ذلك من تطور في الاستهلاك. ولا تقتصر أهمية الفعاليات الأساسية على تلبية الطلب على السلع والخدمات التي ينتجها الإقليم لبقية الأقاليم الأخرى، وإنما تعود بالفائدة حتى على الإقليم المنتج لها. [12] ص 180

وقد تواجه الباحث صعوبة في الحصول على عدد المشتغلين في النشاطات الأساسية وعدد المشتغلين في النشاطات غير الأساسية. وللتغلب على هذه الصعوبة يمكن استخدام طريقة ماكروكوزميك في قياس القاعدة الاقتصادية على النحو التالي:

طريقة ماكروكوزميك في تحديد العمالة الأساسية في أي محافظة

النشاط الاقتصادي:	الصناعة الاستخراجية
نسبة العمالة الإجمالية:	25.9%
مجموع العمالة الإقليمية:	200020
نسبة العمالة الإقليمية إلى العمالة الإجمالية:	12.7%
الفرق بين النسبتين:	13.2%
الفرق بين النسبتين العملة الأساسية:	$26403 = 13.2 * 200020$

العلاقة بين نسبة القوى العاملة في الن شاطات الأساسية إلى نسبة القوى العاملة في النشاطات
الاستخدامية في الإقليم.

العلاقة بين نسبة الزيادة في عمالة النشاطات إلى نسبة الزيادة في النشاطات الاستخدامية في الإقليم .
ونتيجة لهذا يمكن التوصل إلى المضاعف الإقليمي البسيط على النحو التالي:

المضاعف الإقليمي البسيط = عدد المشتغلين في النشاطات الأساسية و الاستخدامية (العمالة الإجمالية)

عدد المشتغلين في النشاطات الأساسية

= الزيادة في عدد المشتغلين في النشاطات الأساسية و الاستخدامية (الزيادة في العمالة

الإجمالية)

الزيادة في عدد المشتغلين في النشاطات الأساسية فقط

ما يؤخذ على هذه النظرية أنها لا تطبق على مجموع الأقاليم المكونة للدولة، فهناك عوامل تؤدي إلى
عدم وجود قواعد صناعية في عدة أقاليم ، منها عدم تكافؤ الفرص في مركز الموارد الطبيعية حيث نجد أن
هناك أقاليم غنية بالموارد الطبيعية، لكن على العكس نجد أقاليم فقيرة جداً من حيث هذه الموارد. إضافة إلى
وجود أقاليم تحتوي على عدة عوامل تساعد على أن تمتلك قاعة صناعية كبرى مثل قربها من العاصمة
وحجم الكثافة السكانية التي تقطنها و ...الخ. وبالتالي يحول هذا التميز الواضح بين الأقاليم دون تطبيق هذه
النظرية عليها [12] ص 180.

3.2.1. نظريات النمو المتوازن

هناك فريق يؤيد إستراتيجية النمو المتوازن وعلى رأسه روزنشاين رودان ونيركسيه . وبصورة عامة
يمكن القول إن هذه الإستراتيجية تعالج مسألتين أساسيتين تعاني م نهما الاقتصاديات النامية، الأولى تتعلق
بالحلقة المفرغة للفقر التي صاغ مضمونها نيركسيه وبالشكل التالي : إن التراكم الرأسمالي غير ممكن بدون
توفير حد معين من الدخل لذا يجب أن يتركز اهتمام هذه الدول على زيادة مستوى الدخل كخطوة أولى
لتحقيق عملية التنمية. أما المسألة الثانية و المتمثلة في ضيق السوق المحلية بسبب انخفاض مستوى الدخل [ص
264]. لذا ينصحون الدول النامية بتطبيق هذه الإستراتيجية على جميع القطاعات المختلفة كل حسب
حاجته نظراً للتشابه بين مختلف القطاعات المكونة للاقتصاد وذلك من أجل إحداث تغيير كبير وإعطاء دفعة
قوية للاقتصاد الوطني، والتغلب على كثير من العقبات التي تقف في وجه التنمية كعملية تراكمية وتقوي ذاتها
بذاتها. ومن هذا المنطلق يتضح أن هذه الإستراتيجية تهدف إلى إحداث نمو اقتصادي متوازن [10] ص

ويؤكد مؤيدو نظرية النمو المتوازن أن هناك علاقة وطيدة بين القطاع الصناعي والقطاع الزراعي وتتجسد هذه العلاقة في اعتماد معدل النمو في القطاع الصناعي وبشكل كبير على معدل النمو في القطاع الزراعي. وتؤدي تنمية القطاع الزراعي في الدول النامية إلى الاعتماد على الأيدي العاملة المتوفرة وبشكل كبير، مما يؤدي بدوره إلى استفادة هذه الفئة من المداخل المتأتية من هذا القطاع والتي سوف ينفقونها في الأخير على السلع الصناعية مما يساعد على ازدهار القطاعات الصناعية وزيادة توسعها. يساعد القطاع الزراعي على إنشاء صناعات عديدة ترتبط أساسا بالقطاع الصناعي مثل صناعة الملابس، النجارة، صناعة الأغذية، السكر والزيوت. وفي الأخير سوف يتوزع الاستثمار وبشكل موازن بين القطاع الصناعي من جهة والقطاع الزراعي من جهة أخرى [10] ص 340.

فهذا النموذج الإنمائي المتوازن يجب أن يحقق التوازن على المستويين القطاعي والجغرافي، والذي يتحقق بفضل التعاون بين الجهود الحكومية المخططة والجهود الشعبية. ويقوم هذا النموذج على أساس استحداث وحدات إدارية وتنظيمية جديدة، بغرض توفير مؤسسات التنمية داخل المجتمعات المحلية. يشترط لنجاح هذا النموذج، توفر شكل من أشكال الاتصال المزدوج من خلال قنوات ثابتة ومستمرة بين الهيئات العليا المركزية والهيئات النوعية والوظيفية من خلال لجان دائمة أو مشتركة. كما يتطلب هذا النموذج توفر شكل من أشكال التسلسل في المستويات الإدارية والتنظيمية عن إدارة التنمية، وتوافر قدر من لامركزية لاتخاذ القرارات والتنفيذ في إطار الخطة العامة للدولة [4] ص 26.

4.2.1. نظرية النمو غير المتوازن

يرى أنصار هذه النظرية أن يكون هناك تركيز من قبل الدولة على قطاع رئيسي ورائد في المجتمع نتيجة لقلّة الموارد المالية للاستثمار في الخطط التنموية. لذا سيؤدي هذا القطاع الرائد على جذب القطاعات الأخرى إلى مرحلة النمو المتوازن مما يؤدي بدوره إلى تحقيق التنمية المنشودة على المستويين المحلي والوطني وفي جميع القطاعات وبشكل متوازن.

يرى أنصار هذه النظرية أنها الأنسب والأصلح للدول النامية وخاصة التي تعاني من مشكلة التمويل. وبذلك يعترضون وبشدة على نظرية النمو المتوازن التي تحتاج في أغلب الأحيان إلى أموال باهظة لإحداث الدفعة القوية التي يحتاج إليها الاقتصاد للخروج به من مرحلة الركود إلى مرحلة الإنعاش والازدهار. وغالبا ما تكون نتائج هذه الدفعة القوية غير أكيدة.

ومن أهم مؤيدي هذه الإستراتيجية نجد البرت هيرشمان Albert Hirschman وهانز سنجر Hans Singer اللذين انتقدا أسلوب النمو المتوازن على الرغم من وجود اتفاق في الرأي من قبل هيرشمان مع نيركسه ورونشتين رودان في أن عملية التنمية تحتاج إلى دفعة قوية تتمثل في برنامج استثماري كبير، كما يتفق هيرشمان مع نيركسه في تكامل الاستثمارات مع بعضها البعض [10] ص 341.

3.1. إستراتيجية التنمية المحلية

إن الممارسات السليمة تشير إلى أنه ينبغي دائما أن تبدأ عملية التنمية الاقتصادية المحلية ببلورة إستراتيجية لها. إن إستراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية تعتبر من المكونات الهامة في أي عملية تخطيط لتنمية المجتمعات المحلية. لذا فإن أي إستراتيجية للتنمية الاقتصادية المحلية لا بد أن تشكل إحدى مكونات خطة إستراتيجية واسعة على نطاق المجتمع المحلي. وتقليديا، فإن الإطار الأفق الزمني لإستراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية يبلغ خمس سنوات مع ما يصاحبها من الأداء على المدى القصير والمتوس ط والطويل. وعملية التخطيط الاستراتيجي لعملية التنمية الاقتصادية المحلية تقليديا لها خمس مراحل. وتتم التنمية المحلية بخمس مراحل أساسية وهي [13] ص 5.

1.3.1. تطوير فريق إدارة شبكة لربط الشركاء المعنيين

تعتمد التنمية المحلية في نجاحها على توحيد الجهود بين القطاعات الحكومية والمتمثلة أساسا في الحكومة المحلية، والقطاعات غير الحكومية والمتمثلة في أرباب العمل و الجمعيات المدنية وأفراد المجتمع المدني.

1.1.3.1. القطاع العام

وعلى رأسه الحكومة المحلية والتي تمارس السلطة التنفيذية . ويتمثل دور السلطة التنفيذية في المساهمة الايجابية والفعالة في العمل التنموي والبرامج التنموية التي تقدمها الحكومة المركزية عن طريق التعاون والاشترك الفعلي في وضع وإعداد الخطط الاقتصادية والاجتماعية [14] ص 177. كما تقوم الحكومات المحلية بعملية دعم المنظمات غير الحكومية بغية دفعها للاستمرار في نشر الوعي الثقافي بين المواطنين؛ وذلك بمنحها الدعم المادي والمعنوي لكي تستطيع التغلب على تلك الصعوبات التي تجابهها أثناء القيام بهذه المهمة [15] ص 4. إضافة إلى وجود هيئات إدارية تابعة للقطاع العام والمتمثلة في المديريات التابعة للإدارة المركزية كمديرية النقل، الصحة والتربية، والتي تقوم بدورها بالمساهمة في العمل التنموي على المستوى المحلي سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. فمثلا يعمل قطاع التربية على القضاء على الأمية بتكوين الأجيال اللاحقة في المدارس المعدة خصيصا لهذا العمل، إضافة إلى أن الجامعات بدورها تسهر على تدعيم سوق العمل بالكفاءات المهنية المتخصصة وفي جميع المجالات وخدمات المرافق العامة.

2.1.3.1. المنظمات غير الحكومية

وهي الجمعيات المنظمة من طرف الأه الي التي تهدف إلى نشر الوعي بين المواطنين بما يستجيب وخدمة التنمية المحلية والاهت مام بمشاكل المجتمع والعمل على سد النقص في الخدمات والمشروعات الإصلاحية؛ مستثمرة في ذلك كل الموارد الطبيعية والبشرية والمالية المتاحة [3] ص 135.

3.1.3.1. القطاع الخاص

ويتكون من أرباب العمل ، المستثمرين وأصحاب المؤسسات الإنتاجية على المستوى المحلي . ويؤدي هؤلاء دورا مهما في تجسيد التنمية المحلية على أرض الواقع انطلاقا من إنجاز المشاريع، فبفضلها يمكن التخفيف من حدة البطالة على المستوى المحلي إضافة إلى توفير السلع والخدمات التي تلبى الحاجيات الضرورية للسكان المحليين. كما يساهم القطاع البنكي وبشكل كبير في مساعدة أرباب العمل على الحصول على الأموال اللازمة لتمويل مشاريعهم التنموية على المستوى المحلي.

ولا بد من توحيد الجهود بين القطاع العام ، الخاص والمواطنين بما يكفل تحقيق المرجو [16] ص 11. ولا يمكن تصور قطاع أعمال بدون وجود نقابات عمالية تطالب بتحسين ظروف العمل

ينبغي أن يؤدي تأسيس علاقات العمل وهياكله التي تعمل على إيجاد شراكات مفيدة طويلة الأجل رسمية بين كل من القطاعات العامة والخاصة وغير الحكومية. ويمكن أن تتراوح هذه العلاقات العملية من عملية يترتب عليها وجود علاقة تعاون غير رسمية بواسطة جماعة عمل إلى تأسيس هيئة تنمية إقليمية في الحكومة المحلية أو شراكة مكونة بين القطاع العام والخاص [13] ص 8.

2.3.1. تقييم القدرة على المنافسة

تعتبر معرفة إطار الاقتصاد المحلي هامة في مساعدة ذوي الشأن على وضع الاستراتيجيات، ولهذا لا بد من تقييم أولي للمقدرة على استخدام ما يتوفّر من معرفة كمية ونوعية، ومهارات وغيرها من الموارد، لتساعد في تحديد الاتجاه الاستراتيجي التي ينبغي أن يسلكه الاقتصاد المحلي

من بين أهم المعلومات ال واجب معرفتها قبل البدء في تنفيذ العمل التنموي، معرفة العدد الإجمالي لسكان المنطقة وتطورهم حسب الزمن حتى يمكن التنبؤ بالتغيرات المستقبلية. إضافة إلى معرفة توزيعهم الجغرافي وتركيبهم حسب المهنة والجنس حتى يمكن معرفة مدى توفر الخبرات في القطاعات الاقتصادية والجغرافية المختلفة، زيادة على معرفة اتجاه تطور الطلب على السلع والخدمات المنتجة محليا . ولا يتأتى ذلك إلا بدراسة تطور الاستهلاك، الادخار، الاستثمار وهيكل كل منهما إضافة إلى كيفية تغيره . وبيان الأسعار والأجور الضرورية لحساب التكاليف والعائد من المشاريع [7] ص 197.

تفيد هذه المعلومات في إيجاد المشروعات والبرامج التي تبني قدرة المنطقة المحلية على المنافسة، وذلك بإتباع النقاط التالية:

- نقاط القوة: جودة الأصول المحلية، توفر أجور مرتفعة، وجود العمالة الماهرة، وجود شبكة نقل قوية، وموقع آمن، وجود مجموعات من الشركات.

● نقاط الضعف المتجسدة في معوقات النمو وأهمها: وجود فقر متزايد، ووجود إجراءات تنظيمية معقدة، وبنية تحتية غير كافية، قدرة محدودة للحصول على قروض.

● فرص متمثلة في ظروف خارجية المنشأ : وجود تطورات تكنولوجية تفتح قدرة محلية للمنافسة، وجود ترتيبات دولية جديدة تجارية، وجود أسواق متوسعة.

● مخاطر محتملة (تهديدات) متعلقة بظروف خارجية المنشأ وغير مواتية : كتقلص حجم نشاطات الأعمال، الأمر الذي يؤدي إلى إغلاق المصانع محليا [13] ص 11.

يهدف هذا التقييم إلى تحديد المتاح من الموارد المحلية العامة ومن نشاطات الأعمال والمنظمات غير الحكومية، وأن يقوم على جمع وتحليل المعلومات الكمية والنوعية الموجودة منها؛ ويؤسس لأنظمة معلومات يمكن استخدامها مسبقاً في عملية المتابعة والتقييم. يعتمد مستوى البيانات وعمقها على قدر توفرها، وحجم ميزانية الاقتصاد المحلي وطبيعته.

وفي حالة عدم توفر معلومات إحصائية دقيقة فإنه من الممكن اللجوء إلى العمليات التقديرية والاستعانة بالمعاملات المماثلة في الاقتصاديات المجاورة، وتجدر الإشارة إلى أن الإستراتيجية التي تعتمد على أرقام غير صحيحة، قد لا تحظى بالنجاح مثل نظيرتها التي تعتمد على الأرقام الصحيحة [7] ص 198.

3.3.1 . البحث عن الإستراتيجية الملائمة

يقصد بالإستراتيجية التنموية الإطار العام أو الخطط العريضة التي ترسمها السياسة التنموية في الانتقال من حالة التخلف إلى حالة النمو الذاتي . ويتم تحديد مجموعة المصالح الإقليمية أو الموضوعية المتميزة عن المصالح الوطنية في السياسة العامة للدولة وبواسطة التشريعات المختلفة والمتصلة بالنظام الإداري للدولة، كالدستور والتشريعات العادية والقوانين المنشئة والمنظمة للهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية. مثل قانون البلدية والولاية [17] ص 242.

كما يمكن تعريفها على أنها "خطة بعيدة المدى تهدف إلى إحداث تغييرات جذرية في مجالات معينة بغية الوصول إلى أهداف محددة. ويمكن لهذه الإستراتيجية أن تأخذ إطار اقتصاديا أو سياسيا أو ثقافيا أو عسكريا أو اجتماعيا" [8] ص 240.

وتختلف الإستراتيجية عن التكتيك الذي يعني الاستخدام الصحيح للوسائل المتاحة لتحقيق الأهداف . ولكي يتم استخدام هذه الوسائل استخداماً أمثل لا بد أن تكون هذه الوسائل موزعة وفقاً لخطة مرسومة بدقة وإحكام. ويمكن اختصار الإستراتيجية في نقطتين أساسيتين وهما [18] ص 61.

1.3.3.1 . الإستراتيجية كخطة

وتعبر عن التوجهات المستقبلية التي تحدد في الغالب من طرف سلطات البلاد . ومهما بلغت الإستراتيجية من الأناقة وقوة التنظير فإنها تبقى حبرا على ورق ما لم يتم تجسيدها على أرض الواقع، وهذا دليل واضح على أن الهدف الأساسي من العمل وفق إستراتيجية معينة هو تجسيدها الميدان وليس التحليل والتنظير.

2.3.3.1 . نموذج الإستراتيجية التقليدي

وهو نموذج معياري والذي يعني في مجمله إيجاد مختلف التدابير والطرق الكفيلة التي من شأنها أن تساعد على تطبيق الإستراتيجية ميدانيا . لذا يهتم بالسلوك الرسمي المستقبلي فقط ويتجاهل تأثير القرارات الماضية والحاضرة على القرارات المستقبلية.

وقد تحصل الإستراتيجية من مجرد التفكير المنطقي و التخطيط. وقد تحصل عن طريق الحدس والخبرة الميدانية الطويلة والتي بفضلها يستطيع المنظمون أن يتوصلوا إلى بناء إستراتيجية هادفة.

تمتاز الإستراتيجية بخصوصية تجعل منها غير قابلة للاستنساخ أو التقليد . وهذا راجع إلى اختلاف الدواعي والأسباب الداعية إلى ابتكار هذه الإستراتيجية، زيادة على اختلاف المحيط الذي تطبق فيه هذه الأخيرة [18] ص 61. ويمكن حصر عناصر إستراتيجية التنمية المحلية في النقاط التالية [13] ص 14.

- رؤية: تصف ما توصل إليه ذوو الشأن من إجماع حول ما هو المستقبل الاقتصادي المفضل.
- غايات: وهي مبنية على الرؤية العامة. وتحدد بها الأهداف والمخرجات المرجوة من عملية التخطيط الاقتصادية.
- أهداف: وضع معايير الأداء واستهداف تحقيق التنمية بالنشاطات.
- برامج: وضع السبل لتحقيق غايات اقتصادية تنموية، والتي يجب أن تكون مقيدة زمنيا ويمكن قياسها.

مشروعات وخطوات عمل: تنفيذ مكونات محددة برامج تنموية، والتي يجب أن توضع لها أولوية وأن تحدد تكاليفها ويجب أن تكون مقيدة زمنيا ويمكن قياسها.

4.3.1. تنفيذ إستراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية

لتنفيذ إستراتيجية التنمية على المستوى المحلي ، يستعان في ذلك باللجوء إلى عملية التخطيط التي هي عبارة عن عملية حصر للموارد المادية و البشرية للمجتمع وتنظيم استغلالها خلال فترة زمنية محددة مسبقا بما يسمح بتحقيق أهداف المجتمع . ومن هذا المنطلق يتبين لنا أن التخطيط للعمل التنموي على المستوى المحلي ينطوي على أربعة عناصر أساسية وهي:

- الموارد، وتشمل جميع الموارد التي بحوزة المجتمع سواء كانت مادية أو معنوية، وحصرها بمختلف الأجهزة الإحصائية المعتمدة أساسا على الدقة والمهارة في أن واحد.

- تنظيم استغلال هذه الموارد، ولا يتأتى ذلك إلا بمحاولة إدماج هذه الموارد وجعلها تتناغم فيما بينها بغية تحقيق الأهداف المسطرة من وراء هذا التناغم والتفاعل.

- الفترة الزمنية المحددة ، بحيث تعتبر هذه الأخيرة بالنسبة للتخطيط المحدد الأساسي له . أي المدى الزمني الذي في خضمه تتم العملية التنموية المخطط لها والتي في غالب الأحيان تكون متوسطة المدى

- عملية تحديد الأهداف المراد الوصول إليها خلال فترة الخطة، وفي أغلب الأحيان فإن المشرف على الخطة هو الذي يحدد الأهداف التي ترمي الخطة إلى تحقيقها [19] ص 244. مما يساعد على تنفيذ الإستراتيجية وجود خطة واسعة تنفيذية، والتي تسيرها خطط عمل مشروعات منفردة . وتبين خطة العمل التسلسل الهرمي للمهام، والأطراف المشرفة عليها، الجداول الزمنية الواقعية، الاحتياجات من الموارد البشرية والموارد المالية، وما هي مصادر التمويل، المخرجات والتأثيرات المتوقعة، إجراءات الأداء وأنظمة تقييم سير التقدم في كل مشروع على حده . وتلعب خطة التنفيذ دور الوسيط ما بين المشروعات المختلفة لضمان عدم التنافس في ما بينها على الموارد المتاحة.

يمكن تنفيذ بعض المشاريع في الأجل القصير وتلعب دورا هاما في بناء الثقة لدى المستثمرين . بينما يتحقق بعضها الآخر في الأجل المتوسط و الطويل . وفي كل من هذه الحالات، لابد من "وجود مستثمرين يحرصون على انجاز المشاريع التنموية في أجالها المحددة، بغض النظر عن الهدى الذي يستغرقه إنجازها، لان ذلك تابع إلى حجم المشروع و أهميته.

وكثيرا ما يؤدي وجود خطة تنفيذ سليمة إلى استخدام للميزانية بكفاءة وفعالية في إطار الحكومة المحلية، والجمعيات والشركات الخاصة.

ومن المهم تطوير وسائل متابعة وتقييم سليمة لاستراتيجيات التنمية الاقتصادية المحلية من أجل تحديد كميات المخرجات، تبرير الإنفاقات، تحديد ما هي التغييرات والتعديلات اللازمة لتطوير الممارسات السليمة

5.3.1 . مراجعة إستراتيجية التنمية الاقتصادية المحلية

تم هذه المراجعة وفوقاً لمخطط زمني محدد مسبقاً، وعلى الأقل مرة في السنة بغية التحقق من استمرار الإشغال من عدمها. ولا تستهدف المراجعة حجم المخرجات والمدخلات التي يعتمد عليها المشروع في حد ذاته بل يتجاوز ذلك ليشمل عملية الأ شغال ووتيرة انجازها إضافة إلى مستويات المشاركة بين العناصر الأساسية التي تتأثر بها الإستراتيجية، إضافة إلى جميع العلاقات بما فيها السياسية والاقتصادية التي تتأثر بها الإستراتيجية سواء من قريب أو بعيد، وتشمل المتغيرات التي يتأثر بها الاقتصاد المحلي أو الإقليمي والاستجابة للتغيرات التي تمس الأسواق المحلية، الوطنية و الإقليمية.

والهدف من وضع هذه الأنظمة الرقابية على مستوى جميع المشاريع التنموية على المستوى المحلي، هو تزويد صانعي القرار بجميع ال معلومات التي يستخدمونها فيما بعد من أجل إعداد الخطط الإستراتيجية اللاحقة ولتجاوز النقص في الخطط الأنية.

و لا بد من أن يكون للمجتمع الدور الأساسي في اختيار البرامج التنموية ذات الأولوية و ذلك وفق عدة خيارات مرتبة وفقاً للأولويات التي تمس المجتمع بالدرجة الأولى إلى غاية الخيار الأخير . وتستخدم اليوم المجتمعات المحلية خيارات كثيرة و التي من بينها: تشجيع نمو نشاطات الأعمال المحلية و ذلك بتقديم مشورة، ودعم جميع النشاطات بما فيها الحرفية بغية الحفاظ عليها من الزوال، ضمان بيئة تمكينية مواتية لنشاطات الأعمال في إطار السلطة المحلية، تشجيع مشروعات استثمارية خاصة جديدة . وذلك بمنح جميع المساعدات سواء الفنية منها أو المادية.

إن الاستثمار في البنية التحتية المادية بصيغة شاملة بما في ذلك الطرقات، وخدمات النقل، المياه الصالحة للصناعة وللشرب، وخدمات الصرف الصحي للمياه المعدنية، وأنظمة الطاقة، وأنظمة الاتصالات، إنشاء المناطق أو المجمعات صناعية وتجارية، وسائل الراحة (حدائق، الخ). من فوائد إعداد إستراتيجية للتنمية الاقتصادية المحلية [13] ص ص 13- 15.

4.1 . أهداف التنمية المحلية

للتنمية المحلية أهداف عديدة تتباين من مستوى إلى آخر نسجل منها.

1.4.1 . على المستوى الاقتصادي

تحدد هذه الأهداف في:

تطوير الاقتصاد المحلي بزيادة معدلات النمو لمختلف القطاعات وفي فترات متتالية مما يسمح بتحقيق التقدم الاقتصادي المنشود . كذلك التحسين الكيفي وال نوعي للأنشطة الاقتصادية الممارسة على المستوى المحلي، مع ضمان استدامتها، بجلب مستثمرين جدد للمنطقة القروية أو إقامة أنشطة اقتصادية بها، وتعمل

على تنمية الموارد المحلية، مما يساعد على محاربة الفقر القروي و كل المشاكل التي يتخبط فيها العالم القروي [20] ص2.

زيادة معدل الدخل القومي الحقيقي الذي تعتبر من بين أهم الأهداف التي تسعى التنمية الاقتصادية إلى تحقيقها و لا يتم ذلك إلى بزيادة وتيرة الإنتاج على المستوى المحلي

زيادة إتاحة و توسيع توزيع السلع الأساسية المقومة على الحياة مثل الغذاء و السكن و الحماية . إضافة إلى رفع مستوى المعيشة متضمنا توفير فرص العمل و توسيع نطاق الاختيارات الاقتصادية والاجتماعية المتاحة للأفراد و الأمم [9] ص59.

2.4.1 . على المستوى الاجتماعي

يمكن أن نجمل هذه الأهداف في:

تنظيم المجتمع من حيث تحقيق التغيير الاجتماعي عن طريق النتائج التي يمكن قياسها كميا. والمتجسدة في النتائج الملموسة. وتتجسد هذه النتائج في توفير مناصب الشغل مما يؤدي إلى الحد من البطالة وزيادة الدخل مما ينعكس على حياة المواطن بتحقيقه للرفاهية [21] ص112.

يؤدي اهتمام الدولة بالتعليم إلى عدة نتائج تساهم في التنمية المحلية ، وذلك بالقضاء على البطالة على المستوى المحلي ، إضافة إلى انتشار الوعي والثقافة بين المواطنين . فضلا عن الدور الذي يلعبه التعليم في جانب التحكم في التقنيات الحديثة والتي أصبحت السمة الأساسية لهذا العصر، والتي بواسطتها يمكن التحكم في عمليات الإنتاج المتطورة مما ينعكس بدوره على الإنتاج كما ونوعا. و القضاء ولو تدريجيا على التبعية للخارج [22] ص12.

يعتبر إشراك الأهالي في المشروعات التنموية وفي سائر المراحل بدءاً بمرحلة التخطيط أو مرحلة التنفيذ، وسيلة للقضاء على مظاهر التعارض التي يمكن أن تنشأ بين المشروعات المنجزة من جهة والقيم الثقافية والاجتماعية من جهة أخرى، والذي يؤدي في الغالب إلى بعث الروح العدائية بين المجتمع والهيئات الإدارية المشرفة على المشروعات التنموية .

يعتبر التقليل من التفاوت في توزيع الدخل من بين أهم الأهداف التي تتحقق بفضل التنمية . فأغلب الدول النامية تعاني من انخفاض الدخل القومي والذي ينعكس مباشرة على الدخل الفردي مع وجود اختلال في توزيع الثروة، فقد تستحوذ مجموعة قليلة من السكان على جانب مهم من الدخل بينما تعاني غالبية السكان من مشكلة انخفاض الدخل مما يعمل على انخفاض المستوى الصحي والتعليمي والمعيشي . وتؤاد هذه الظاهرة كلما اتسعت الدولة وتباينت أقاليمها . وهو ما ينجم عنه شعور فئة كبيرة من المجتمع بتهميش من منطلق عدم تحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية . ويؤدي هذا التفاوت إلى وضع فئات المجتمع في شكل طبقات متميزة. وأهم مساوئ ذلك هو هدر الموارد الاقتصادية، فالأغنياء سينفقون أموالهم في شراء المواد الكمالية

والتي تتميز في أغلبها بارتفاع أسعارها وتستورد من الخارج. وبما أن الجهاز الإنتاجي في الدول النامية غير مرن بما فيه الكفاية وليست لديه القدرة على إنتاج هذه السلع محلياً فستجبر الدولة على توفير هذه السلع والخدمات عن طريق الاستيراد والذي قد يتولد عنه عجز في ميزان المدفوعات.

لذا تساعد إعادة توزيع الدخل لصالح غالبية المجتمع في زيادة الطلب على السلع والخدمات المحلية التي تتميز بانخفاض أسعارها إضافة إلى توفرها محلياً مما يساعد بدوره في تنشيط الاستثمار [10] ص 323.

3.4.1. على المستوى السياسي

تحدد هذه الأهداف في:

تتحقق الديمقراطية حينما تدار الدولة بأسلوب ديمقراطي يتغلغل في أعماق الإدارة المحلية، ويجعلها تسير بمقتضاه، وتكيف وفقه في كل الشؤون المتصلة بها، سواء كانت ذات طابع سياسي أو فني أو إداري [11 ص 23]. ونظراً لأهمية المشاركة الشعبية، وباعتبارها جوهر وحجر الزاوية في الممارسة فإنها تستحق الدراسة، لكن في ضوء متغير آخر له قوة التأثير والفاعلية بالنسبة للمشاركة ألا وهو القيم الاجتماعية ذلك أن القيم هي التي تحدد السلوك، و من هذا المنطلق فإن للمشاركة عدة أهداف وهي:

يفتح إشراك المواطنين في عملية صنع القرارات المجال للتعبير عن آرائهم والاهتمام باقتراحاتهم بخصوص جميع المشاكل والتي يتعرض لها المواطن في حياته اليومية، كما أنها تعمل على خلق المناخ الملائم للتغيير وتقبله في إطار المصلحة العامة قبل المصلحة الخاصة وتنمية القدرات الإدارية لدى القاعدة الشعبية. وتعمل على تحقيق الثقة المتبادلة بين الرئيس والمرؤوسين في إطار العلاقة الإنسانية المتبادلة. وأخيراً يساهم في عملية اتخاذ القرارات الرشيدة وذلك بتحسين نوعية القرارات المتخذة [23] ص 233-235. مع تحقيق التكامل الوطني وذلك بتدعيم الروابط الوطنية، بربط المشاريع التنموية على المستوى المحلي مع نظيرتها على المستوى الوطني. وبالتالي تقوية أوصل الروابط فيما بينهما مما يزيد من حدّة التماسك. و هذا يؤدي بدوره إلى تحقيق مبداء الوحدة القومية.

5.1. معوقات التنمية المحلية

تقف في سبيل تحقيق التنمية المحلية على أرض الواقع عدة عقبات، أهمها:

1.5.1. المعوقات الاجتماعية و الثقافية

تعتبر المعوقات الاجتماعية والثقافية من بين المشاكل التي تعيق جهود تحقيق التوازن بين الشق الاجتماعي والشق الاقتصادي للتنمية [24] ص30. وتتمثل هذه المشاكل فيما يلي [4] ص87.

- ارتفاع معدل النمو السكاني مقارنة بمعدلات النمو، و تعاني من هذه المشكلة غالبية الدول النامية. إذ من المفترض أن يقابل كل زيادة سكانية زيادة معتبرة في القدرات الإنتاجية وحجمها، بغية مواجهة الزيادة في عدد الأفواه من السكان [7] ص111. ولا يمكن التغلب على هذه المشكلة نهائيا إلا بتحقيق الزيادة في الإنتاج والدخل بمعدلات كبيرة تفوق كثيرا معدلات الزيادة في السكان، لأن هذا هو السبيل الأنسب لتحقيق أي تحسن حقيقي في المستوى المعيشي للمواطنين.

من بين أهم الآثار السلبية التي تسببها هذا المشكل على الفرد:

- تؤدي الزيادة السكانية إلى نقص متوسط الدخل الفردي بافترض ثبات الدخل الكلي.
- التأثير المباشر على نسبة الخدمات التي يتحصل عليها الفرد من تعليم وصحة و... الخ، على المستوى الوطني والإقليمي وذلك بالنظر إلى محدودية الدولة في الحصول على أموال للقيام بذلك.
- زيادة نسبة البطالة في المجتمع وخاصة الإجبارية منها، وذلك لضعف مناصب الشغل الكفيلة بالقضاء عليها.

- مشكلة توزيع السكان جغرافيا والتفاوت في الازدهار والنمو بين مختلف الأقاليم، ويتجسد ذلك في سوء توزيع المؤسسات والأفراد وما يتضمنه هذا التوزيع غير العادل من أبعاد اجتماعية سلبية كالهجرة إلى الأقاليم ذات معدلات النمو المرتفعة بحثاً عن فرص عمل جديدة.

و لما كانت المدن هي مركز التقدم الاقتصادي والنمو الاجتماعي ، فإنه يمكن القول بأنه كلما زادت نسبة التحضر في المجتمع زادت درجة تقدمه والعكس صحيح . إضافة إلى هذا المشكل هناك مشاكل أخرى تتمثل في اتساع الهوة بين المناطق الريفية و المناطق الحضرية المكونة للإقليم، إضافة إلى اتساع الهوة بين الأقاليم المختلفة المكونة للدولة في حد ذاتها ، رغم أن هذه الهوة تتلاشى شي أ فشيئاً بين الأقاليم والمناطق الحضرية والريفية في الدول المتقدمة، إلا أنها لا تظل تسير و بوتيرة متنامية في الدول المتخلفة، حيث أن المدن والمناطق الحضرية تستفيد من جميع مرافق الحياة على حساب المناطق الريفية، إضافة إلى أن جميع المشاريع الاستثمارية تتمركز في المناطق الحضرية على حساب المناطق الريفية التي تزداد فقراً، من جراء الهجرة وغياب المرافق الضرورية [7] ص ص 111-115.

- انخفاض المستوى الصحي وسوء التغذية، حيث عادة ما تكون الخدمات الصحية في الريف شبه منعدمة للنقص في الأطباء والممرضين مما يحول دون الحصول على هذه الخدمات بالمستوى المطلوب والمعمول به دولياً. ويعود سبب هذه المشكلة إلى غياب المرافق العامة كالمستشفيات والعيادات الصحية الريفية، إضافة إلى عزوف الأطباء عن مزاولة مهامهم في المناطق الريفية، بينما تكتظ المستشفيات في المدن والمناطق الحضرية بنسبة متفاوتة، وإن وجد الأطباء في هذه المناطق شبه المنعزلة تصادفهم مشكلة أخرى، هي غياب الأجهزة الطبية المتطورة التي تساعد على الاكتشاف السريع للأمراض وبالتالي القضاء عليها من أول وهلة. ويضاف إلى ذلك مشكلة ضعف التغذية والتي سببها يعود أساساً إلى عدم توفر الأغذية بشكل كاف، وعدم تنوعها وإن وجدت فهي لا تلبي حاجيات المجتمع. هناك مشاكل اجتماعية أخرى نذكر من بينها:

- انخفاض مستوى التعليم و انتشار الأمية.
 - تشغيل الأطفال مع الافتقار إلى أنظمة الضمان الاجتماعي وعدم تحقق مبدأ تكافؤ الفرص.
 - العادات الاجتماعية المرتبطة بنمط الإنفاق الاستهلاكي.
- وعلى العموم فإن العائق الأكبر الذي يقف في وجه التنمية المحلية من الناحية الاجتماعية في الدول النامية هو عائق العادات والتقاليد، فالعامل ليس له مواصفات ومسؤوليات محددة، والتعيين لا يتم بناء على القدرات والكفاءات المهنية والخبرة والتجربة، وإنما يتم على أساس المحسوبية والوساطة الطائفية والحزبية إضافة إلى الرشوة، مما يؤدي إلى الضعف الأداء المقدم. فالنمو لا بد إن يأتي من أفراد المجتمع، بالقضاء تدريجياً على العادات والتقاليد المعيقة للتنمية، واتخاذ القرارات المناسبة لدفع عملية التنمية إلى الأمام. [10] ص 332.

2.5.1 . العقبات الاقتصادية

وتتجسد هذه العقبات في جميع المشاكل التي تعترض سبل تحقيق التنمية المحلية من الناحية الاقتصادية. وتتمثل هذه المشاكل في عدم وجود أجهزة تخطيط اقتصادية كفؤة قادرة على ترجمة الأفكار إلى واقع اقتصادي [24] ص 28.

- يؤدي انتشار البطالة إلى تثبيط التنمية المحلية حيث أن البطال وبدل من أن يساعد في تحقيق دخل يعود على الإقليم بالفائدة يعمل بدوره إلى اقتسام الدخل مع الفئات العاملة في الإقليم مما يؤدي إلى انخفاض متوسط الدخل الفردي وتقليل معدل تكوين رأس المال وتقليل الادخار، وبالتالي ينعكس ذلك على الاستثمار الذي يحتاج دوماً إلى رؤوس أموال إضافية.

- عدم توفر التمويل الضروري للمشروعات على المستوى المحلي، حيث يبذل أرباب العمل كل ما في وسعهم من أجل إيجاد من يفر لهم الأموال الأرملة لإنجاز مشاريعهم ويعود ذلك إلى ضعف الادخار، ومن بين أهم الأسباب التي تؤدي إلى قلة الادخار ظاهرة المحاكاة التي ينتهجها المستهلك خاصة ذوي الدخل

المرتفعة في الدول النامية، فوجود دخل كبير عند هذه الطبقة تحاكي في عملياتها الاستهلاكية الدول الغربية المتقدمة [7] ص 127.

- إهمال القطاع الزراعي رغم أن الزراعة هي النشاط الممارس وبشكل كبير خاصة في المناطق الريفية لتمييزها بطابعها الزراعي إلا إن هذا القطاع لا زال يعاني من عدة مشاكل أهمها غياب التحفيزات المادية والمعنوية المقدمة من طرف الدولة. وإن وجدت هذه التحفيزات فهي تخضع لمبدأ المحسوبية وغياب مراقبة السبل التي تنفق فيها هذه الأموال. إضافة إلى اعتمادها وبشكل كبير على العناد التقليدي وعدم استعمال الأدوية والمبيدات التي تساعد على زيادة الإنتاج كما وكيفا. زيادة عن تعرضها لخطر التصحر والجفاف [7] ص 123.

3.5.1. العقبات السياسية

يعتبر العامل السياسي عاملا قويا في عملية التنمية، لان عدم توفر الاستقرار السياسي يشكل عائقا أمام عملية التنمية. يتطلب اتخاذ القرارات الاقتصادية التنموية التي تؤدي لإحداث تغييرات عميقة استقراراً سياسياً في الدولة لكي تستطيع أن تعمل بجد لتغيير المجتمع نحو الأفضل والخروج من المشاكل تدريجياً. إلا أن الغالب لدى الدول النامية هو عدم توفر الاستقرار السياسي أو تحكم النظام العسكري في زمام الأمور السياسية، وهذا ما يعمل على تعزيز أساليب البيروقراطية و تكريسها [25] ص ص 455-456. لذا يعتبر توفر بيئة سياسية مهياة، قادرة على إدارة المؤسسات العامة بما يتوافق وإرادة الشعب وذلك بالارتكاز على الديمقراطية واحترام الغير وجعل المصلحة العامة فوق كل الاعتبارات أمراً ضرورياً [10] ص ص 334-336.

لا تتحقق التنمية المحلية إلا بتوفير شروط محددة، يأتي على رأسها أن يكون المجلس الجماعي معبراً عن إرادة الناخبين بصفة خاصة، وعن إرادة المواطنين بصفة عامة. إي أن تكون هناك ديمقراطية بمضمون اقتصادي واجتماعي وثقافي وسياسي، إلى جانب المضمون الانتخابي ال ذي ليس إلا جزءاً بسيطاً جداً من الممارسة الديمقراطية، ولكنه الأكثر تأثيراً في الحياة العامة، وفي حياة الجماعة، وفي الشؤون الخاصة للمواطنين. ويعتبر غياب الديمقراطية بمضامينها المشار إليها أكبر عائق للتنمية، إذ انه بدون وجود ديمقراطية حقيقية، لا يمكن أن تكون هناك انتخابات جماعية نزيهة. وهو ما يؤدي إلى إفراز مجالس مزورة يسعى أعضاؤها إلى نهب خيرات الجماعة بدل توظيف تلك الخيرات لصالح المواطنين، وإلى غياب القيادات السياسية الواعية التي تتحمل مسؤولية تحقيق التنمية [24] ص 32، وإلى جانب هذا، هناك عوائق أخرى لا بد من الوقوف عندها ومن هذه العوائق نذكر [15] ص 22 :

- الاختلال القائم في قوانين تنظيم الجماعات المحلية لصالح السلطة الوطنية ، أو لصالح مكاتب الجماعات المحلية، أو لصالح الرئيس بالخصوص من جهة أخرى.

- لا يتمتع الأعضاء المنخرطون في الجمعيات المدنية بالكفاءة التي تمكنهم من استيعاب العمل الجماعي على المستوى القانوني، والقدرة على تدبير شؤون الجماعة، مما يؤدي إلى تضييق الإمكانيات المادية والمعنوية.
- التحايل على القانون بمختلف الوسائل من أجل إيجاد منافذ للتلاعب بالأموال الجماعية تحت طائلة القانون، الذي يحتاج في كثير إلى الدقة والوضوح لقطع الطريق أما إمكانية التلاعب بالموارد الجماعية.
- رهن أمر شؤون الجماعة بيد السلطة الوصية التي تستغل تلك الوصاية لتسخير موارد الجماعة في أمور لا علاقة لها بالعمل الجماعي.
- عدم كفاية الموارد الجماعية لتسيير الحياة اليومية للجماعة مما يؤدي إلى فقدان إمكانية إحداث أية تنمية كيفما كان نوعها.

وفي الأخير وبعد دراستنا لهذا الفصل يتبين لنا أن التنمية المحلية هي استغلال جميع الإمكانيات التي تتوفر عليها المجتمع، وبتكافل الجهود العمومية والخاصة والشعبية. وهناك علاقة وطيدة بين النمو والتنمية الاقتصادية إذ أنه لتحقيق التنمية على المستوى المحلي يجب أن يتحقق نمو مختلف القطاعات وبشكل متوازن خلال عدة سنوات و بوتيرة متسارعة، بما يؤدي إلى إحداث آثار على حياة الفرد و المجتمع. وعليه فإن التنمية الاقتصادية ما هي إلا انعكاس لمختلف البرامج التنموية على المستوى المحلي

ولتحقيق التنمية على المستوى المحلي يجب أن تكون هناك إستراتيجية واضحة المعالم، بعد دراسة المحيط المراد تنميته وبعد اختيار الإستراتيجية المناسبة تقوم الهيئات المحلية بتنفيذها مع عدم إغفال المراقبة المستمرة و السهر على تنفيذها. ومن بين الأهداف الأساسية التي ترمي التنمية المحلية لتحقيقها القضاء على البطالة والتقليل من التفاوت في توزيع الدخل وإشراك الأهالي في المشروعات التنموية.

إلا أنه من أهم المشاكل التي تعترضها هو غياب الإرادة السياسية التي تعد المحرك الأساسي للتنمية مع غياب الوعي لدى معظم فئات المجتمع، وعدم التحلي بروح المسؤولية، و الاهتمام بالمصالح الشخصية على حساب المصلحة العامة للشعب.

الفصل الثاني2

نظام الإدارة المحلية وإشكالية المركزية و اللامركزية

باعتبار التنمية عملية مجتمعة و موجهة ، . تحتاج إلى جهاز إداري على المستوى المحلي . وتشمل الإدارة جميع قطاعات الإداري ابتداء من الإدارة العامة وصولاً إلى إدارة المشروعات في القطاعين العام والخاص. وتحتاج جميع هذه القطاعات الإدارية إلى جهود إصلاح مكثفة مستمرة من أجل إيجاد إدارة قادرة على إحداث التنمية المحلية المنشودة. لذلك فإن إصلاح قطاعات الإدارة وتنميتها يجب أن يمثل أحد الأهداف الأكثر إلحاحاً في إستراتيجية التنمية الوطنية نتيجة لما تقارصه الإدارة من تأثيرات حاسمة على مسيرة التنمية و نوعيتها. وإذا كانت التنمية بحق قضية إرادة فإن التعبير الحقيقي عنها يتمثل في نوعية الإدارة ومستوى المشرفين عليها.

1.2.1 الإدارة المحلية وأسباب نشأتها:

تعد الإدارة المحلية المسؤولة الأولى عن تحقيق التنمية على المستوى المحلي. هي بهذا صورة مصغرة للإدارة المركزية على المستوى المحلي . ومن هذا المنطلق نقوم بإبراز مفهومها وأهم الأسباب الداعية إلى وجودها وأهم المشاكل التي تعترضها.

1.1.2. تعريف الإدارة المحلية وتحديد أهم اختصاصاتها

ليست الإدارة المحلية أو نظام الحكم المحلي ابتكاراً حديثاً للإنسان بل انه نظام لازم للبشرية منذ القدم ، إذ الملاحظ تاريخياً أن القرى الصغيرة التي نشأت قبل أن تنشأ الدولة أو قبل أن يتبلور مفهوم الدولة في الوقت الحاضر، تجتمع من آن إلى آخر بين أفرادها لإدارة شؤونهم و حل مشاكلهم . لذلك فإن الحكم المحلي يعد الأصل والمنبع الذي استحدثت منه الدول الحديثة النظام، بل والتفكير الديمقراطي، ومبدأ السيادة الشعبية بمفهومها الحديث. بل الملاحظ أن هذه الدول أخذت منه أساس وجودها ونشأتها وحدود وظائفها التي قامت من أجلها.

1.1.1.2. تعريف الإدارة المحلية

تعددت تعاريف الإدارة المحلية لذا من الصعب وضع تعريف شامل لها، لأن هناك عدة اتجاهات رئيسية ظهرت في تعريفه ا و يمكن تصنيفها في ثلاثة اتجاهات [26]ص19 . الاتجاه الأول الذي وضع تعريفا للإدارة المحلية استنادا إلى وظائفها، ولكن هذا التعريف لم يكن جامعا لأن وظائف الإدارة المحلية تتعدد وتختلف من دولة إلى أخرى حسب النظام المطبق والسياسة التي تنتهجها الحكومة المركزية من أن إلى آخر، وإلى درجة الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الإدارة في اتخاذ القرارات المناسبة، ومدى ارتباطها بالحكومة المركزية، وحسب التطور السياسي والفكري لكل دولة . وانطلق الاتجاه الثاني من أهداف نظام الإدارة المحلية، والملاحظ أن وضع تعريف للإدارة المحلية عن طريق أهدافها لن يؤدي إلى الوصول إلى تعريف مؤسس على الأصول الفنية. بالإضافة إلى أن الأهداف المراد تحقيقها بواسطة الإدارة المحلية تختلف من زمن إلى آخر، فأهداف الإدارة المحلية في القرن الواحد والعشرين قد اتسعت وتنوعت عما كانت عليه في القرن الثامن عشر والتاسع عشر. والاتجاه الثالث أخذ بعين الاعتبار جوهر الحكم المحلي ومبناه وهيئته، والمقصود بذلك هيكل الجهاز الإداري لهذا النظام الذي يتكون من المجالس المحلية، بالإضافة إلى الجهاز التنفيذي للخدمات المحلية، اللذين يكونان جوهر نظام الحكم المحلي.

يعرف الكاتب الانجليزي الإدارة المحلية أو الحكم المحلي بأنه " عبارة عن حكومة محلية تتولاها هيئات محلية منتخبة مكلفة بمهام إدارية وتنفيذية تتصل بالمقيمين في نطاق محلي محدد . ولها سلطة إصدار قرارات و لوائح" [27]ص10 .

أما Tony Byrne فيعرف الإدارة المحلية بأنها "فرع من فروع الإدارة العامة للدولة يهتم بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة في كل إقليم بواسطة ممثلين عن المجتمع المحلي، ورغم خضوعها إلى رقابة الإدارة المركزية إلا أنها تتمتع بقدر معقول من مسؤولية إدارة الخدمات والمشروعات، ولها سلطة تفريرية واسعة" [27]ص10 .

وهناك تعريف أخر يرى بان الحكم المحلي " عبارة عن نوع من الحكومة التي تخدم مساحة صغيرة عن طريق ممارستها للسلطة المفوضة لها من طرف الحكومة المركزية " [14]ص20 . وهذا التعريف صائب من حيث تبيان أن الح كومة المحلية هي عبارة عن امتداد للحكومة المركزية، لذا فهي تسهر على تطبيق القوانين والقرارات التي تتخذ مركزيا من طرف الحكومة المركزية . فهي بهذا لا تمارس السلطة إلا في الحدود المفوضة لها، وفي حدود ما تقرره السلطة التشريعية وما يسمح به دستور البلد . وهناك إجماع بين العلماء على أن الحكم المحلي لا يتضمن الإطار التشريعي، فالمجالس المحلية ليست لها الحرية المطلقة في تطبيق نظام الحكم المحلي وإصدار تشريعات خاصة بها، ولو أنها تقرر إصدار أنظمة محلية معينة ولهذا تسمى الأنظمة المحلية التي تصدرها هذه المجالس تجاوزا بالتشريع المحلي.

يعتقد بعض المؤلفين بوجود اختلاف بين اصطلاحى (الإدارة المحلية) و (الحكم المحلي) ويعود سبب هذا الاختلاف حسب رأيهم إلى وجود اختلاف بين كلمتي (الإدارة) و (الحكم) الواردتين سابقا. ورغم إقرارنا بوجود اختلاف جوهري بين الإدارة والحكم، فالإدارة كما أشرنا سابقا فهي في معظم الأحيان تعبر عن قسم أو فرع من فروع الإدارة العامة للدولة مهما كان نوعها سواء محلية أو إقليمية فهي تمتلك السلطة التنفيذية ولها جانب من الاستقلالية إلا أنها لا تتمتع بالسلطة التشريعية التي هي من اختصاص الإدارة المركزية أما الحكم المحلي فهو عبارة عن الإدارة المحلية إضافة إلى تمتعها بسلطة التشريع.

إلا أنه عندما ترتبط الإدارة والحكم بالتنمية المحلية يصبح لهما نفس المعنى ونفس المدلول لأن كليهما يشير إلى وجود هيئة تسهر وتشرف على تسيير الأمور المحلية وفقا لحاجيات المجتمع المحلي، لذلك فلا اختلاف بينهما على الصعيد النظري والتطبيقي، فالعديد من المؤلفين يستعملون مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي للتعبير عن نفس المعنى، فكلاهما يمكن أن تحل محل الآخر في التعبير وإيصال الفكرة [14] ص20.

2.1.1.2. أهم خصائص الإدارة المحلية

تتمثل أهم الخصائص الواجب ترسيخها في مؤسسات الإدارة المحلية في ما يلي [28] ص ص 63-

65:

- الانطلاق من اجتذاب الكوادر القيادية، و التأكيد على ضرورة إيجاد أسلوب موضوعي يتم بموجبه اختيارها و تدرجها و مكافأتها . بالإضافة إلى ضرورة القيام بتعبئة الكوادر الإدارية و الفنية و تهيئتها من أجل القيام بدورها الاستراتيجي في قيادة عملية التنمية، و ذلك عن طريق التركيز على الإعداد، التحفيز و الارتفاع بحس المسؤولية المهنية في ظل الانتماء و الولاء المجتمعي
- القدرة على وضع إستراتيجية طويلة المدى للنشاط أو القطاع أو المجتمع الذي تقوم بإدارة نشاطه، و من ثم توفير متطلبات العمل بموجب تلك الإستراتيجية.
- إيجاد القدرة الفنية للقيام بالتخطيط الاستراتيجي و الاضطلاع بمهام التوجيه والتنفيذ والمتابعة والتقويم.
- المساهمة في بناء قاعدة وطنية للعلم و التقنية تسمح بتنمية القدرة الذاتية على استيعاب المعرفة و القيام باستنباط النظم والأساليب و التقنيات الملائمة، أو امتلاك المهارة اللازمة من أجل اختيار الملائم من جهات الاختصاص.
- العمل الجاد من أجل خلق الحالة الذهنية التي تسمح باستيعاب فلسفة التنمية من قبل أفراد المجتمع الذين تقع مهمات إدارته على عاتقهم أو يتأثر عملهم به أو يؤثر عليه.

• التأكيد على أهمية إيجاد وتكثيف نظام ايجابي للحوافز المادية والمعنوية، يعتمد على توظيف الدوافع والوداع الملائمة والكافية من أجل توجيه الجهود وفقا لمقتضيات أداء الدور التنموي المطلوب من الإدارة المحلية انجازه بالقدر الذي يؤكد التزام الوحدة والقطاع والمجتمع بأداء الوظيفة الاجتماعية.

2.1.2. أسباب نشأة الإدارة المحلية

ترجع نشأة الإدارة المحلية إلى أسباب متعددة حفزت الدول المختلفة إلى الأخذ بهذا النظام ثم التوسع فيه ونذكر فيما يلي بعض هذه الأسباب:

2.1.2.1. ازدياد وظائف الدولة:

كانت وظائف الدولة مقتصرة على المحافظة على الأمن الداخلي وصد الاعتداءات الخارجية وإقامة العدل بين الناس مع إحجامها عن التدخل في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والصحية.... الخ. ولقد اتسعت وظائف الدولة وأصبحت تتدخل في ميادين عديدة من أجل تحقيق الرخاء والرفاهية للمواطنين. ولذا أصبح من العسير عليها أن تقوم بجميع الأعباء الواقعة على عاتقها، ومن هنا ظهرت فكرة هيئات محلية تتولى بعض هذه الوظائف في نطاق الوحدات الجغرافية مما يخفف من المهام التي تقوم بها الدولة [14] ص 21. وهكذا اتجهت الدول نحو التوسع في تقسيم السلطات والاختصاصات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، وتوسعت الدولة في هذا الاتجاه إلى الحد الذي أصبحت معه مشكلة اليوم، هي مشكلة اختيار أفضل أساليب التنظيم الإداري التي تؤدي بها الدولة اختصاصاتها المختلفة. وهذا بافتراض أن السلطة كلما كانت مفوضة للقائمين بالعمل والمباشرين له في أسفل الهرم الإداري كانت هناك سرعة في اتخاذ القرار ومواجهة الطوارئ، والاستجابة للحاجات المحلية التي لا تشغل كثيراً بال القيادات المركزية، وأن العمل غالباً ما يكون أكثر كفاية وانضباطاً [29] ص 6.

ولقد ظهرت فكرة تقسيم العمل إذ أصبحت هناك خدمات تقوم بها الحكومة المركزية أي خدمات قومية وهناك خدمات تتولاها الإدارة المحلية بحكم قربها من القاعدة الاجتماعية. ومن هنا قيل بان نظام الإدارة المحلية قد أصبح ضرورة يقتضيها اتساع أعمال الإدارة المركزية الحكومية.

2.2.1.2. تنوع أساليب الإدارة تبعاً للظروف المحلية:

يؤثر تعدد الأعراف في نطاق الدولة الواحدة على شكل الدولة وعلى أساليب تنظيم الحكم والإدارة فيها. وتزداد آثار هذه العوامل حدة بتباين الثقافة واللغة والنمط المعيشي للأعراف في الدولة.

عندما تقوم الإدارة المركزية بأداء الخدمات تضع أنماط وأساليب متشابهة تطبق على كافة المواطنين في جميع أنحاء القطر على قدم المساواة. ولا يشكل إتباع هذه الأساليب عقبة بالنسبة للخدمات القومية التي يشتركون في الانتفاع بها من طرف جميع المواطنين. ولكن يختلف الأمر كلياً بالنسبة للخدمات المحلية، ويتطلب التفاوت بين المناطق الجغرافية في القطر الواحد تبايناً واختلاف في الأساليب الـ متبعة في أداء

الخدمات، فتختلف مدينة كبيرة السكان في مشكلها عن المدينة المحدودة السكان، و تختلف إجراءات الوقاية الصحية في المدن الواقعة على الحدود عن المدن الداخلية . و تختلف أساليب مشاريع التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في بيئة زراعية عنها في بيئة صناعية أو تجارية. و تختلف أساليب التعليم من مدينة فيها أقلية عنصرية أو تتكون من أعراق. عنها في مدينة منسجمة اجتماعيا. و يضمن نظام الإدارة المحلية أداء الخدمات بطريقة تتلائم و البيئة المحلية لكل وحدة إدارية و جغرافية و مع طبيعة و رغبات السكان المحليين و ظروفهم المحلية التي تختلف من منطقة إلى أخرى.

3.2.1.2. الإدارة المحلية وسيلة تدريبية أكثر إدراكا للحاجات المحلية

يساعد نظام الإدارة المحلية انطلاقا من تجارب الدول المتقدمة على تربية المواطنين تربية سياسية صالحة و تدريبهم على أساليب الحياة النيابية عن طريق إيجاد المجالس المحل ية المنتخبة . و تعتبر هذه المجالس مدرسة لتخريج أفضل و أكفأ موظفي المجالس النيابية و كبار موظفي الدولة كما ينمي لديهم الشعور بالدور الذي يؤديه في إدارة مرافقهم المحلية و من شأن هذا الشعور أن يرفع كرامتهم و يزيد شعورهم بحقوقهم الوطنية و واجباتهم الوطنية [14] ص ص 21-22. و من منطلق أن القوى البشرية هي المورد الأساسي الذي يعتمد عليه كل مجتمع في إحداث التطور و تنمية و استغلال الطاقات الكامنة الوطنية و حسن استخدامها لتحقيق الرفاهية لذا فإن تهيئة هذه القوى لبناء الحاضر و المستقبل يعد مطلباً حيوياً من أجل إحداث هذا التطور لتكوين المواطن القادر على التبصر و التعبير عن رغباته و تدبير حاجاته للمشاركة في مختلف مجالات العمل و الحصول في الأخير على ثمار الأعمال التي يقوم بها . كما تعتبر معرفة المواطن بمشاكل المجتمع ضرورة في حل تلك المشاكل [3] ص 265.

يحاول نظام الإدارة المحلية إشراك أكبر عدد ممكن من السكان المحليين في إدارة و تنظيم شؤونهم المحلية و من هنا يكون هؤلاء أكثر تفهما للحاجات، الرغبات و المشاكل المحلية من موظفي الإدارة المركزية الذين لا تتوفر لدى الكثير منهم الدراية بحاجات و رغبات الأهالي.

4.2.1.2. الإدارة المحلية أداة توزيع الأعباء المالية و تبسيط الإجراءات

ويلاحظ أن قيام الإدارة المركزية بإدارة المرافق العامة المحلية لا يؤدي إلى تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية بالنسبة إلى دافعي الضرائب، إذ أن الحكومة المركزية تقوم بتوزيع ما لديها من مال على المرافق العامة. و ربما تتضرر بعض المرافق و الأفراد نتيجة هذا التوزيع . أما في حالة تبني نظام الإدارة المحلية فان توزيع المال سيتم بواسطة أهالي الوحدات الإدارية، إضافة إلى ما يدفعه أهالي الوحدة الإدارية من الضرائب المحلية لمرافقهم المحلية سيتم صرفه على هذه المرافق بالذات . و في ذلك تحقيق لمبدأ العدالة الاجتماعية التي بموجبها يتساوى المواطنون في تحمل دفع الضرائب و الاستفادة منها فيما بعد.

يساعد وجود الهيئات المحلية التي تمارس الكثير من الشؤون الخاصة للسكان المحليين على تبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين الإداري، وبذلك تحل المشاكل محليا بدلا من الرجوع إلى الحكومة المركزية في العاصمة وفي ذلك اقتصاد للوقت، الجهد و المال [3] ص23.

2.2. المركزية واللامركزية في تسيير الادارة المحلية

هناك عدة نماذج بواسطتها نستطيع أن نضبط العلاقة التي تربط الإدارة المحلية بالإدارة المركزية. ويتضح ذلك جليا من خلال منح الإدارة المحلية نوعا من الاستقلالية عن الإدارة المركزية بسبب زيادة وظائف الإدارة المركزية إضافة إلى تقريب الإدارة من المواطن . وهذا ما سنتطرق إليه لاحقا بشيء من التفصيل.

1.2.2. المركزية الإدارية:

تعد المركزية الإدارية من بين أقدم الأساليب التي بواسطتها تدير الدولة مرافقها المختلفة من وزارات وحكومات محلية وإقليمية. فما تعريفها وما هي مختلف الأسس التي ترتكز عليها.

1.1.2.2. تعريفها

تعني المركزية توحيد وحصر الوظيفة الإدارية في يد السلطات المركزية المتمثلة في كل من الحكومة والوزراء وممثلهم في الأقاليم المحلية (الولاية)، ويهدف هذا التوحيد والتركيز إلى توحيد النمط الإداري للدولة، وجعله بشكل هرمي مترابط ومتناسق.

وهناك من يعرفها على أنها "اتجاه يسعى إلى تركيز السلطات بيد السلطة المركزية، فهي بذلك تتكون من جهاز إداري واحد وهو عبارة عن الحكومة المركزية، وتسعى الحكومة لتحقيق هذه المركزية بواسطة وزاراتها المتمثلة لها والتي تسهر على تنفيذ الأوامر والقرارات الصادرة عنها مركزيا، أو بواسطة من يوب عنها إقليميا ومحليا" [30] ص106.

أما التعريف الآخر فيعرفها بأنها عبارة عن "توحيد الإدارة في الدولة، وحصر السلطة بيد الحكومة التي تتولاها بواسطة إدارتها المركزية، أي الحكام الإداريين وجعل صلاحيات البت النهائي في كل نشاط إداري من اختصاص السلطة المركزية أو من يبوب عنها وذلك دون مشاركة هيئات أخرى" [31] ص358. وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى انه لا وجود لنظام مركزي يطبق المركزية بحذافيرها، لان ذلك سوف يؤدي إلى الاختناق ويكون محكوما عليه بالفشل.

يتضح لنا من خلال التعاريف السابقة أنها تركز على شيء واحد وهو تركز السلطة في يد السلطة المركزية. وغالبا ما يتم اللجوء إلى هذا النوع من التنظيم الإداري في حالة الدولة الحديثة، حيث تحتاج الدولة الحديثة في هذه المرحلة إلى م ا يدعم تماسكها وترابطها . وذلك راجع إلى ضعف كيانها السياسي و إفتقاده للخبرة والمهارة الكافية في توزيع المهام.

2.1.2.2 . الركائز الأساسية للمركزية الإدارية:

تقوم المركزية الإدارية على ثلاثة أساس وهي حصر السلطة بيد السلطة المركزية ، السلم الإداري والسلطة الرئاسية، ومنتطق إلى هذه الركائز الأساسية بشيء من التفصيل.

- حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومات المركزية

يتحقق هذا الركن عندما تحتكر السلطة المركزية صلاحية البت النهائي في جميع الشؤون التي

تتضمنها الوظيفة الإدارية، ووضعها في يد رئيس الوزراء في ظل النظام البرلماني أو في يد رئيس الجمهورية ثم الوزراء في ظل النظام الرئاسي، فهم المخول لهم قانونيا ، وكل حسب مكانته في الهرم الإداري الحق في إصدار الأوامر أو تعديلها أو إلغائها . ويقصد بالبت النهائي أن تكون سلطة اتخاذ القرار النهائي أو الكلمة الأخيرة متروكة لتلك الأجهزة المركزية، إلا أن ذلك لا يفيي نقل بعض السلطات أو البت في بعض القضايا لصالح الهيئات والمؤسسات الإدارية الإقليمية وذلك بواسطة من ينوب عنها هناك مثل الوالي [30] ص 108.

قد يكون حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية حصرا كاملا وقد يكون نسبيا حسب طبيعة الحكومة المركزية. وبهذا يطلق على النوع الأول اصطلاح المركزية المطلقة بينما يطلق على النوع الثاني اصطلاح المركزية النسبية، أو عدم التركيز الإداري للدلالة على مدى احتكار السلطة المركزية لمعالجة المشاكل الإدارية والفصل فيها، أو إعطاء هذه الصلاحيات لمن ينوب عنها في الأقاليم المختلفة للدولة.

تعني المركزية المطلقة حصر جميع سلطات البت في القضايا الإدارية بشكل كلي في يد السلطات المركزية، والمتمثلة أساسا في الوزارات . وهي تقوم على أساس التخصص وتنوع الأهداف المراد تحقيقها وتبسط سلطتها على جميع مناطق الدولة وتمتد اختصاصاتها إلى مختلف المرافق العامة. ولا تتمتع الوزارات بالاستقلال التام ولكن تعبر عن السلطة المركزية و تكون ممثلة لها [32]ص94. وفي هذه الحالة لا يمكن لممثلي الحكومة المركزية على المستوى الإقليمي، أن يتخذوا أي قرار يتعلق بالمسائل الإدارية دون الرجوع للسلطة المركزية مهما كان نوع هذه القرارات . وتجسدت صورة هذا النوع من المركزية في بداية نشوء الدولة. وكانت تهدف إلى تعزيز قوة السلطة المركزية في الدولة . ولما اتسعت نشاطات الدولة وازدادت حاجيات الأفراد فيها، بات من المستحيل تطبيق هذا النوع من المركزية خاصة إذا كانت الدولة كبيرة الحجم، وهذا راجع بدوره لتلك المشاكل التي قد تصاحب البطء في البت في المسائل الإدارية، وعدم القدرة على القيام بجميع المسائل المتعلقة بالإدارة المركزية.

وتعبر المركزية النسبية (عدم التركيز الإداري) عن الصورة التي بواسطتها يتم منح السلطات الإقليمية التابعة للوزارات والسلطة المركزية بعض الاختصاصات للبت فيها محليا وعلى مستواها، دون الحاجة إلى الفصل فيها مركزيا. ويكون ذلك بمنح الهيئات الإدارية الإقليمية تفويض القيام بهذه الأعمال وذلك للتخفيف من حدة الإجراءات الإدارية المركزية والبيروقرا طية الإدارية، بغية تصريف الأمور بسرعة وبأقل جهد

ممكن. ولا تعني سلطة البت في المسائل والقضايا الإدارية الممنوحة لسلطات الإقليمية استقلالهم عن الوزير أو الهيئات المركزية التابعة له، فلوزير وبحكم سلطته المركزية سلطة إصدار الأوامر الملزمة لهم وسلطة إلغاء القرارات الصادرة عنهم أو تعديلها وله سلطة تأديبهم ونقلهم أو فصلهم من مناصبهم لأنهم تابعين له ادريا [33] ص74.

- السلم أو التدرج الإداري: تتجسد فكرة التدرج الإداري كعنصر من عناصر النظام الإداري المركزي في جعل الجهاز الإداري للدولة هيكلًا متكوّنًا من مجموعة من الأجهزة والوحدات الإدارية المختلفة، ومجموعة من القواعد القانونية والفنية المكونة له، إضافة إلى الموظفين المشتغلين في الوظائف الإدارية التابعة للهيئات المركزية والذين يعملون لصالحها . حيث تشكل لنا هذه المكونات هرما مترابطا ومتتابع الدرجات والمستويات والطبقات يعلو بعضها فوق بعض، وتترابط طبقات هذا الهرم برابطة السلطة الإدارية والهيمنة من أعلى. ويجعل فقدان الترابط والتدرج والتسلسل الإداري على مستوى هذا الهرم الوحدة أو الهيئة أو الجماعة منفصلة ومنشقة عن النظام الإداري المركزي للدولة . وهو غالبا ما يتحقق عن طريق منح هذه الوحدات أو الهيئات الإدارية ، التي خرجت عن نطاق الحلقة الهرمية المتسلسلة للسلطة المركزية ، نوعاً من الاستقلالية الإدارية، والتي تستغل هذه الاستقلالية في غير صالح الترابط والتلاحم الذي يربطها بالسلطة المركزية.

- التبعية الإدارية للمركز: هي عبارة عن تلك القوة التي تحرك السلم أو الهرم الإداري القائم عليه نظام الإدارة المركزية في الدولة . وبالتالي فهي تلك القوة التي تأمر وتنهاي والممارسة من طرف صاحب المرتبة الأعلى في السلم الإداري على من هو أدنى منه، فهي بذلك تتألف من جانبين ، جانب يتجسد في حق استعمال سلطة القوة والجانب الآخر المتجسد في وجوب التزام الطاعة والخضوع والتبعية من قبل الموظف أو العامل المرؤوس [34] ص ص 206-207. وما يميز هذا الركن عن الركن الأول من أركان المركزية الإدارية هو أنها ترتبط بالعنصر الإداري على خلاف الركن الأول الذي يرتبط بالعنصر الوظيفي في فيها. ويقضي ركن التبعية الإدارية وجود سلطة رئاسية حيث نجد موظفي كل مصلحة عامة يتوزعون بشكل تسلسلي انطلاقا من العامل أو الموظف الأخير في هذا السلم والذي يعتبر الحلقة الأخيرة في هذه السلسلة والذي يخضع إلى جميع الأوامر التي تأتي من أعلى وصولا إلى الوزير، والذي يتربع على أعلى نقطة في هذا التسلسل الإداري والذي بدوره يخضع إلى رئيس الحكومة أو رئيس الجمهورية وبالتالي فهو الذي يصدر الأوامر ويملك سلطة التعقيب والرقابة والتوجيه لإعمال المرؤوس.

أما فيما يخص أعمال المرؤوس فان للرئيس سلطة التعقيب على أعماله، وهي سلطة سابقة وسلطة لاحقة. وتتمثل السلطة السابقة في أن يصدر الرئيس أوامر وتعليمات يخضع إليها المرؤوس في مزاولة نشاطه الإداري، وبالتالي يخضع المرؤوس للقوانين والتعليمات العامة إضافة إلى خضوعه إلى رئيسه . إما السلطة اللاحقة فهي مقرررة للرئيس و في حدود صلاحياته بان يشرف على أعمال المرؤوس، حيث أن الرئيس يملك الموافقة على العمل و له إن يعدله أو يلغيه [33] ص80.

2.2.2 النظام الإداري اللامركزي

يقوم النظام الإداري اللامركزي على مبدأ اقتسام السلطة بين الإدارة المركزية و الإدارية المركزية .
فما هو تعريف هذا النظام و ما هي أهم الركائز التي يستند عليها؟

1.2.2.2 تعريف اللامركزية الدارية

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية و بين عدد من السلطات المحلية أو المرفقية المعترف لها بالشخصية المعنوية، مع ممارسة السلطة المركزية الرقابة على أعمال السلطة المحلية و تعرف باسم الوصاية الإدارية [32] ص 95. وبالتالي فهي تقوم على أساس أن يعهد بإدارة الشؤون العامة إلى الهيئات المحلية أو أجهزة متخصصة مستقلة عن السلطة المركزية ويتجسد هذا الاستقلال عندما يتولى إدارة هذه الشؤون منتخبين محليين يتم انتخابهم من طرف المواطنين المحليين بدل من تعيينهم من طرف الهيئات المركزية . ويتضح لنا أن الانتخاب من بين الشرط الأساسية لاستقلال الجماعات المحلية عن السلطات المركزية [26] ص 107. وهناك عناصر هامة أخرى لا بد من توافرها لضمان تطبيق حكم لامركزي فعال يمكن الإدارة من مقابلة متطلبات أفراد المجتمع المتزايدة ، منها على سبيل المثال : مستوى التعليم ، الثقافة العامة السائدة ، إيمان النخب السياسية الحاكمة بالنهج اللامركزي للحكم والالتزام الصارم بتطبيقه وتشجيعه وعدم وضع أية عراقيل أمام انطلاقه ، الانفتاح السياسي ، الشفافية ... إلخ [35] ص 1.

وقد ميز André de laubardée بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية وذلك بقوله بأنها(يقصد باللامركزية الإقليمية)"عبارة عن هيئات محلية لا مركزية تمارس اختصاصات إدارية وتتمتع بالاستقلال الذاتي" ورغم أن هذا التعريف جاء مقتضبا ومر كزًا أساسا على اللامركزية الإقليمية بدل المرفقية. حيث عرف النظام اللامركزي بللامركزية الإقليمية في بادئ الأمر، وتقتضي " أن ينشأ جهاز إداري في كل إقليم من أقاليم الدولة يتخصص في إدارة مصالح الإقليم المختلفة". بلوذياد الأعباء الملقاة على عاتق الدولة، ظهرت ضرورة توزيع النشاط الاقتصادي بين الحكومة المركزية و بين هيئات عامة تتخصص في مزاولة الأنشطة المختلفة، و يكون لها نظام خاص و مستقل عن الحكومة المركزية وهو ما يعرف باللامركزية المرفقية، بحيث " تختص بالمشروعات العامة التي لا يلائمها النشاط الحكومي لإدارة هذه المشروعات، وإنما تتطلب بحكم طبيعتها الخاصة إشرافًا من قبل أجهزة إدارية مستقلة في تصرفاتها معتمدة على فنيين و خبراء متخصصين في ذلك" [26] ص 110.

ويمكن تعريف اللامركزية أيضا بأنها "ذلك الأسلوب الذي ينصب على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والسلطات الإدارية المحلية المستقلة عن السلطات المركزية ولكنها تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت اشرف ورقابة الدولة والمتمثلة بسلطتها المركزية ". إذن اللامركزية لا تعد هدفا في حد ذاتها وإنما هي فلسفة وأداة تنموية تمكن البشر من المشاركة في صنع واتخاذ القرارات المتعلقة

ببتمية مجتمعاتهم بما يعود عليهم بالفائدة. فاللامركزية تهتم أساسا بنقل السلطات والصلاحيات من المستويات المركزية الأعلى إلى المستويات المحلية الأدنى [36] ص1. ومن هذا المنطلق يتضح أن الدولة في ظل اللامركزية الإقليمية تمنح جزءا من الوظيفة الإدارية إلى الإدارة المحلية والتي بدورها تمارس هذه الوظيفة في الحدود الجغرافية المحددة لها دونما تجاوزها. لذا تعد اللامركزية احد جوانب القوة الواجب ترقيتها ضمن المسعى الديمقراطي، فهي تدعم فرص مشاركة المجتمع في تسيير شؤونه مما ينتج عن ذلك التقدير الحقيقي لحاجات المجتمع الواجب توفيره ا من طرف الهيئات الإدارية المحلية، وفتح الأبواب للمنافسة في مجالات الاستثمار والتنمية المحلية بين الهيئات المحلية [37] ص 61.

2.2.2.2 أسس اللامركزية لإدارية

تقوم اللامركزية على مجموعة من الأسس أهمها:

- تفتت السلطة أو امتياز الوظيفة الإدارية و ذلك عن طريق توزيع السلطة بين الهيئات الإدارية المركزية والهيئات الإقليمية والمحلية، بجعل هذه الأخيرة إدارة ذاتية مستقلة عن الإدارة المركزية، لتقوم بإدارة وتنظيم مجموعة المصالح المشتركة للإدارة الإقليمية، ولا يتأتى ذلك إلا بوجود نظام قانوني يسمح لهذه الهيئات المحلية بان تكون مستقلة ومنحها الشخصية القانونية المعنوية وإعطائها الصلاحيات الكاملة في البت في القضايا المحلية دون ما الرجوع إلى الإدارة المركزية . ولا بد من انتخاب مسيري الإدارة المحلية بحيث يكفل ذلك للهيئات المنتخبة مباشرة أعمالها. وتلك المشاركة الشعبية في صنع ا لقرار تجسد مبدأ الديمقراطية.

وفي الحقيقة لا يوجد معيار موحد بين الدول في هذا المجال فقد يكون اختصاص من الاختصاصات في دولة ما من اختصاص الإدارة المركزية لكن نجده في دولة أخرى من اختصاص الإدارة المحلية. وأكبر مثال على ذلك اختصاص الأمن ففي أغلبية الدول يعد م ن اختصاص الإدارة المركزية لكن في إنجلترا تتولى هذا الاختصاص الحكومات المحلية [27] ص19.

يعود السبب في عدم وجود معيار عام لتمييز هذه الاختصاصات، إلى مرونة الاختصاصات المحلية والوطنية في آن واحد، لذا فان اختيار أي من النظامين لأداء خدمة معينة لا ينصرف إلى طبيعة المرفق في حد ذاته، ولكن يتحدد بحسب ظروف العصر والبيئة والاعتبارات الاجتماعية، الاقتصادية والسياسية. وبالتالي فان مسألة التمييز بين الاختصاصات الوطنية والاختصاصات المحلية هي مسألة نسبية . وهذا هو موطن الصعوبة في التوصل إلى معيار عام.

هناك نموذجان في تحدي وتقسيم الاختصاصات بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية . فهناك النموذج الانجليزي والنموذج الفرنسي [2] ص87. يعتمد النموذج الانجليزي على تحديد اختصاصات السلطات الإدارية المركزية، وما عدا هذه الاختصاصات المحصورة والمقننة في الدستور هي من اختصاص السلطات الإدارية المحلية . أما النموذج الفرنسي فهو على عكس سابقه يحدد في الدستور المركزي جميع

الاختصاصات التي تتولاها السلطات الإدارية المحلية، بينما يترك المجال مفتوحاً أمام الاختصاصات التي تتولاها السلطات الإدارية المركزية، ما عد الاختصاصات المحددة مسبقاً [33] ص113. ويتم تحديد مجموعة الاختصاصات المحلية والاختصاصات الوطنية في مجال السياسة العامة بواسطة التشريعات المختلفة والمتصلة بالنظام الإداري للدولة، مثل الدستور، التشريعات العادية والقوانين المنشئة والمنظمة للهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية. مثل قانون البلدية و الولاية [38] ص242.

- وجود مجموعة مشتركة : وهي جماعة مترابطة، إقليمياً ، فنيا وموضوعياً ومميزة عن مجموعة المصالح العامة الوطنية، محددة في نطاق جغرافي ، إقليمي، فنيا ومرفقياً. حيث تركز سياسة اللامركزية على توزيع متوازن للاختصاصات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية ال خاصة بها، وعلى السلطات الإدارية المركزية الفصل في جميع القضايا ذات البعد الوطني . بينما تتكفل الإدارة المحلية بجميع المشاكل التي تحدث في نطاقها الجغرافي ، وتحمل الصبغة المحلية دونما الرجوع إلى الهيئات والسلطات المركزية . وتشمل هذه الصلاحيات الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وتتجلى أهمية هذا الركن من أركان اللامركزية الإدارية في كون الجماعات المحلية ومصالحها ذات الطابع المحلي تدار بواسطة سكان المنطقة أنفسهم ومن قبل أشخاص ينتخبون أساساً لتحقيق هذا الغرض، لا أن تمارس الإدارة من طرف أشخاص خارجين عن النطاق المحلي ولا يعرفون كثيراً عن المشاكل المحلية ولا يدركون جيداً الطرق الكفيلة بحلها . لذا يعد الانتخاب لاختيار أعضاء الهيئات المحلية أفضل الأساليب التي تضمن استقلال الهيئات في إدارتها للمصالح المحلية. بيد أنه لا يعني أن الانتخاب هو الشرط الوحيد في اختيار الأعضاء المخولون قانونياً من أجل تسيير الإدارة المحلية، لكنه قد تتدخل السلطات الإدارية المركزية بشكل أو بآخر في تحديد بعض الأعضاء و التي تراهم مؤهلين للقيام بذلك دون الخروج عن إطار القانون [32] ص99.

- نظام الرقابة أو الوصاية الإدارية : و هي تلك السلطة الرقابية التي تمارسها الهيئات المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية من أجل الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية والسياسة الوطنية من مخاطر الخروج عن نطاق الهرم السلطوي للدولة من قبل الهيئات اللامركزية وخاصة الإقليمية منها، والتي في الغالب ما تؤدي إلى انهيار هذا النظام.

وتنصب رقابة السلطة المركزية على كل من عمال السلطة اللامركزية أو أعمالها . أما الرقابة على العامل في السلطة اللامركزية فيمكن أن تشمل التعيين أو العزل أو وقف أعمال المجالس المحلية، أما الرقابة على أعمال السلطات اللامركزية فقد تتمثل في الإذن بالتصديق أو إلغاء القرارات الإدارية في حدود ما يسمح به القانون. ويظل عمل السلطة اللامركزية منسوبا إليها حتى مع وجود التصريح السابق أو التصديق اللاحق فتكون بذلك مسؤولة عنه بل و لها حق الرجوع في ذلك [26] ص ص 113-117.

وسبب اللجوء إلى الرقابة هو حتمية الجمع بين النظام الإداري المركزي واللامركزي. فاللامركزية جاءت بناءً على زيادة احتياجات الأفراد في الدولة مما اضطر الحكومة المركزية إلى توزيع الصلاحيات بينها وبين الإدارة المحلية بغية تخفيف الضغط الملقى على عاتقها، لتتفرغ الإدارة المركزية للبت في القضايا ذات الصلة بالمصالح الوطنية، مثل تسيير المرافق السيادية التي تتعلق بوحدة الدولة الدستورية والسيادة الوطنية والسياسة الوطنية مثل وظيفة الدفاع الوطني، العدالة والتخطيط، بينما تتولى الهيئات الإدارية المحلية القضايا التي تمس الجانب المحلي مثل وظيفة إشباع الحاجات العامة للمواطنين المحليين وذلك بتسيير الشؤون الجارية اليومية بما يحقق المصلحة العامة في كافة المجالات سواء كانت ثقافية أو اقتصادية أو اجتماعية... الخ. و من ثم يكون وجود نظام الرقابة الإدارية من أجل ضمان الحفاظ على [32] ص 243:

* شرعية أعمال وتصرفات الأجهزة والسلطات الإدارية المحلية، وضمان عدم خروجها عن نطاق قوانين الدولة.

* ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن بين المصلحة الوطنية والمصلحة المحلية.

* التعاون والتكامل بين السلطة المركزية والهيئات الإدارية المحلية، خاصة في مجال التمويل.

3.2.2. اللامركزية السياسية: ظاهرة الفيدرالية

تعد اللامركزية السياسية الأسلوب المتطور للامركزية الإدارية ويتم اللجوء إلى هذا الأسلوب نتيجة لتشاع رقعة الجغرافية للدولة إلى غير ذلك من الأسباب الأخرى. فما هو تعريفها وما الفرق بينها وبين الأساليب السابقة.

1.3.2.2. تعريفها

يقصد بالفيدرالية "ظاهرة تحرك الجماعات الإنسانية بشكل يفضي إلى التوافق بين اتجاهين متناقضين بين الحرص على الذاتية من جهة، وبين السعي إلى تنظيم جماعي يشملها من جهة أخرى. وهذا الالتقاء في ظاهرة الفيدرالية يفضي إلى أنظمة تعاهدية أو دستورية تنشأ بمعاهدات وتصاغ في دساتير تُولف بين هذين المتناقضين في كيان سياسي جديد" [39] ص 124.

هناك طريقتان ينشأ بواسطتهما الاتحاد الفيدرالي. فالطريقة الأولى هي أن تنضم عدة دول مستقلة مع بعضها البعض لتكون في الأخير دولة فيدرالية واحدة، وتمتاز شعوب هذه الدولة بخصائص ومميزات متقاربة كالتقارب في التاريخ، الثقافة والحضارة. وتهدف من هذا التكتل إلى تكوين دولة واحدة قوية تدافع عن الدول الأعضاء التي تتحول في الأخير من دول إلى ولايات. وبمثل هذه الطريقة نشأت دولة الولايات المتحدة الأمريكية عام 1787. حيث تحولت من دول مستقلة إلى دولة فيدرالية واحدة وضعت دستورها المركزي الذي سجل رسمياً تكوين الاتحاد الفيدرالي الأمريكي. أما الطريقة الثانية هي أن تتفكك دولة موحدة أو بسيطة إلى عدت ولايات، بحيث يصبح لكل ولاية قدر من السيادة الداخلية وسلطة عامة وخاصة بها، أي

تتحول الدولة البسيطة إلى دولة فيدرالية . [40] ص 77 وتعتبر هذه الصور عن قانون التراكب من ناحية، وتعدد مراكز سلطة الدولة الفيدرالية تبعا لتعدد الولايات من ناحية أخرى، إلا أن هناك سيادة واحدة هي سيادة الدولة الفيدرالية والتي تتكفل بأمور التمثيل الخارجي والجيش.

تهدف اللامركزية السياسية إلى إعطاء المواطنين أو ممثليهم المنتخبين صلاحيات أكبر في عملية صنع القرار العام . بإعطاء المواطنين ، أو من يمثلهم ، نفوذا أكثر في صياغة وتنفيذ السياسات التنموية على المستوى المحلي بافتراض أن القرارات التي تتخذ بإشراك المنتخبين المحل بين والذين لهم إطلاع كبير على المشاكل المحلية ولديهم القدرة الكافية على معالجتها بصورة أحسن من الإدارة المركزية . لذا فإن اختيار ممثلين من الولايات المحلية يتيح للمواطنين معرفة أفضل ممثليهم السياسيين ويسمح للمسؤولين المنتخبين بمعرفة أفضل لاحتياجات ورغبات ناخبيهم . ويتطلب تطبيق اللامركزية السياسية في الغالب إصلاحات دستورية أو قانونية ، وتنمية تعددي الأحزاب السياسية ، وتعزيز الهيئات التشريعية ، وإنشاء وحدات سياسية محلية ، تتمتع بالكفاءة في الأداء [41] ص 1.

2.3.2.2. مظاهر الاتحاد الفيدرالي

يجب أن نفرق في هذا المجال بين المجال الخارجي و المجال الداخلي.

- في المجال الخارجي : لا تتمتع الولايات في الاتحاد الفيدرالي بالشخصية الدولية وإنما تنقرر هذه الشخصية للدولة الاتحادية أو دولة الاتحاد وحدها . ويترتب عن ذلك أن دولة الاتحاد هي الوحيدة التي لها الحق في التمثيل الدبلوماسي الخارجي للاتحاد، وهي وحدها التي تقوم بمسائل الحرب والدفاع والسلام، كذلك فإن لدولة الاتحاد الحق في عقد المعاهدات الدولية. هذه القاعدة العامة لكن توجد بعض الاستثناءات.

- في المجال الداخلي : تتكون دولة الاتحاد من عدة ولايات والتي في مجموعها تشكل دولة الاتحاد ويمثل جميع الشعوب المكونة لهاته الولايات في مجموعهم سكان دولة الاتحاد . ولو نظرنا إلى المسائل الداخلية للدولة الفيدرالية نجد أن الدستور المركزي أي دستور الدولة الفيدرالية والذي يسمى بالدستور الاتحادي يقوم بتوزيع الاختصاصات في الشؤون الداخلية إلى نوعين من الاختصاصات ؛ اختصاصات أكثر أهمية ذات طابع وطني تعبر عن وحدة الدولة وتتولاها السلطات الاتحادية أو السلطة المركزية واختصاصات أخرى أقل أهمية وتمس مباشرة أمور الولايات يعطيها الدستور الاتحادي لسلطات الولايات لتمارسها بطريقة مستقلة عن الحكومة المركزية . ومن بين الأمور التي تدعم مبدأ الاستقلال الداخلي للولايات، تمكن الإشارة إلى [42] ص 80:

* لكل منها دستورها الخاص، ويفرض الدستور الاتحادي نظام الحكم الجمهوري على جميع الولايات.

* لكل منها حاكم ينتخب بإجراء انتخابات عامة لمدة تتراوح بين سنتين إلى أربع سنوات.

* لكل ولاية محاكمها الخاصة وعلى رأسها محكمة عليا.

* للولاية الحرية المطلقة في كل الاختصاصات والتي لا تكون من اختصاص الهيئة المركزية الاتحادية.

* تشترك الولايات في تعديل الدستور الاتحادي إذا اقتضى الأمر تعديله . ويكون ذلك وفقا لإجراءات خاصة.

ولهذا تتمتع الولايات بقدر من السيادة الداخلية في حدود تلك الاختصاصات التي منحها لها الدستور الاتحادي فلا يجوز الانتقاص منها أو تعديلها إلا بموافقة الولايات ذاتها على تعديل الدستور الاتحادي وفي إطار الاختصاصات الوطنية للسلطات الاتحادية ، تكون للسلطات المركزية من تشريعية وتنفيذية وقضائية حق فرض تشريعاتها وقراراتها وأحكامها على جميع سكان الولايات، لأن تلك الاختصاصات تعبر عن وحدة الدولة الفيدرالية وما لها من سيادة . وفي إطار الاختصاصات المحددة للولايات تمارس الولاية السلطة التشريعية، التنفيذية والقضائية بطريقة مستقلة تماما عن السلطات الاتحادية المركزية، اللهم إذا حدث تنازع بين الولايات فتقوم السلطة القضائية الاتحادية بالفصل فيه . ولهذا نفهم لماذا تتمتع الولاية بقدر من السيادة الداخلية ولكن تلك السيادة ليست كاملة لأن السلطة الاتحادية تتمتع بباقي مظاهر السيادة الداخلية في حدود الاختصاصات الوطنية.

ونظراً لتعلق الأمر بسيادة كل من السلطات الاتحادية والولايات فانه من الأمور الخطيرة والجوهرية في أي اتحاد فيدرالي تتعلق بكيفية توزيع الاختصاصات بين سلطات الاتحاد والولايات . ولخطورة هذه المسألة يقوم دستور الاتحاد في الفصل فيها وتنظيمها، ولكن كيف يتم توزيع هذه الاختصاصات . فللقاعدة العامة تقرر بعدم توحيد اختصاصات المجموعة المحلية بنص قانوني و صريح، إلا في المسائل الاستثنائية والواردة في الدستور [43] ص127.

وقد تبدو هذه الطريقة أكثر وضوحاً من أي طريقة أخرى لأنها تحدد وبدقة متناهية الاختصاصات التي تتكفل بها السلطات المركزية والتي تتكفل بها سلطات الولايات، إلا أن المشكلة الأساسية التي يطرحها هذا النوع من تقسيم الاختصاصات بين السلطات المركزية والسلطات الولائية تتمثل في حالة ظهور اختصاصات جديدة لم يتطرق إليها الدستور الاتحادي . ومن ثم تثار بشأن تلك المسائل الجديدة مشكلة الجهة صاحبة الاختصاص بتنظيمها هل هي سلطة الاتحاد أو سلطة الولايات. من جهة أخرى يمكن أن يقوم دستور الاتحاد بتحديد الاختصاصات التي تعود للولايات بينما يحتكر لنفسه جميع الاختصاصات التي لم يتطرق إليها الدستور للبت فيها بنفسه، وبمعنى آخر أن ماعدا تلك الاختصاصات المنصوص عليها في الدستور الاتحادي يكون من اختصاص السلطات الاتحادية، وتعبير آخر فان السلطة المركزية تتولى الصلاحيات التي لم يعطها الدستور صراحة للولايات [43] ص126. وتؤدي هذه الطريقة إلى توسيع الاختصاصات التي تتولاها السلطات المركزية ويعمل على تضييق هذه الصلاحيات بالنسبة للولايات لان جميع الاختصاصات التي قد

تظهر نتيجة لتطور جميع مجالات الحياة تكون من اختصاص السلطات المركزية طالما هذه المسألة لم يواجهها الدستور ولم يمنحها للولايات فهي تدخل بالتالي في اختصاص السلطات الاتحادية المركزية. وهناك طريقة أخرى تقوم على أنه بدلا من أن يحدد الدستور المركزي الاختصاصات التي تعود إلى السلطات الولائية فإنه يقوم بتحديد جميع الاختصاصات التي تعود لسلطة الاتحاد المركزية بينما يترك بقية الاختصاصات التي لم ينص عليه الدستور إلى السلطات الولائية. وتطرح هذه الطريقة مشكلة أخرى كسابقتها كون السلطات الولائية تستفيد من جميع الاختصاصات التي تظهر نتيجة للتطورات التي تشهدها الحياة والظروف المتجددة وبالتالي فهي تؤدي إلى توسيع اختصاصات الولايات لأنها تختص بما لم ينص عليه الدستور من مسائل وقت وضع الدستور.

3.3.2.2. مزايا و عيوب الاتحاد الفيدرالي

أبرز بعض الاختصاصين في هذا المجال مزايا الاتحاد الفيدرالي بينما انتقده البعض الآخر، ونتعرض لأهم تلك المزايا والعيوب.

- مزايا الاتحاد الفيدرالي

- يعتبر النظام الفيدرالي هو النظام الأمثل بل والضروري بالنسبة للدول الكبير المساحة وذات الأقاليم المختلفة، بالذات إذا تضمنت تلك الدول قوميات متعددة تتباين في ثقافتها وأصالتها ويوضح ذلك بصورة خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية.
- يقوم النظام الفيدرالي على الجمع بين مزايا الدولة الموحدة البسيطة ومزايا الدولة المركبة الفيدرالية، فهو يأخذ من الدولة البسيطة مبدأ الاحتفاظ بوحدة الدولة بالنسبة للمسائل الخارجية والمسائل الداخلية العامة، ويأخذ من الدولة الأم مبدأ إعطاء قدر من الاستقلال والسيادة للولايات مما يرضي مشاعر سكانها و بما يوافق الظروف المحلية.
- يعتبر النظام الفيدرالي حقا واسعا ل تجربة الأنظمة السياسية المختلفة نظرا لتنوع الولايات واختلافها. وهذا يسمح لبعض الولايات التي لم توفق في نظامها السياسي الداخلي أن تقتبس نظام ولاية أخرى ثبت نجاحه في العمل [40] ص ص 80-87.

- عيوب الاتحاد الفيدرالي:

- يؤدي هذا النظام إلى تفنيت وحدة الدولة إذا عملنا على تقوية سلطات الولايات، وهو ما يؤدي إلى صعوبة سيطرة الحكومة الاتحادية على شؤون الدولة ، وصعوبة تحقيق المصلحة العامة.

• تؤدي الازدواجية في الاختصاصات ، وفي السلطات العامة بين الاتحاد وبين الولايات إلى منازعات كثيرة بينهما سيما، وأنه لا يوجد أسلوب أمثل لتوزيع الاختصاصات من شأنه أن يحول دون تلك الخلافات.

• يلقي النظام الفيدرالي أعباء مالية كبيرة على عاتق المواطنين . ذلك لأنه نتيجة لتعدد السلطات العامة وازدواجها بين الاتحاد و الولايات تزداد الضرائب التي يدفعها المواطنون . فهم يدفعون مرة لسلطة الاتحاد ومرة أخرى لسلطات الولايات وهذا ما قد يؤدي إلى ظهور ظاهرة الازدواج الضريبي.

ومهما كانت تلك المزايا أو العيوب فإن الأخذ بالنظام الفيدرالي أو بنظام الدولة الموحدة ليست مسألة نظرية أو فلسفية. وإنما يتوقف على ظروف كل دولة وطبيعة تكوينها الثقافي، البشري والحضاري بالدرجة الأولى.

4.3.2.2. التفرقة بين النظام الفيدرالي و اللامركزية الإدارية في الدولة الواحدة

في نظام الدولة الفيدرالية تتمتع الولايات باختصاصات داخلية كبيرة وبسلطات عامة ومحلية . وفي الدول البسيطة أو الموحدة أي غير فيدرالية، تأخذ هذه الأخيرة بنظام اللامركزية الإدارية التي يعطي للوحدات المحلية أو الإقليمية كالمحافظات أو المدن أو القرى اختصاصات إدارية تباشرها بقدر من الاستقلال، تحت إشراف السلطة المركزية.

و يمكن إبراز الفرق بين النظامين فيما يلي:

- يتمثل الفارق الأساسي بين النظام الفيدرالي واللامركزية الإدارية في أن اللامركزية في الدول الفيدرالية هي لامركزية تحمل الصبغة السياسية، وليست من طبيعة إدارية كما في الدول الموحدة والبسيطة. لذا تتمتع الولايات في الدول الفيدرالية بنوع من السيادة وتشارك السلطات المركزية في مجال السيادة الداخلية، فاختصاصات الولايات تحدد بمقتضى الدستور الاتحادي وليس بمجرد قانون عادي، حيث أنه لا يجوز تعديل الدستور دون استشارة الولايات وموافقتها، إضافة إلى أنه لكل ولاية دستورها الخاص وسلطاتها العامة التشريعية، التنفيذية والقضائية الخاص بها [44] ص2.

أما في اللامركزية الإدارية فالوحدات المحلية كالمحافظات والمدن أو البلديات ليس لها أي قدر من السيادة بالمعنى الدقيق، ذلك أن اختصاصاتها محدودة وتتنحصر في مباشرة جزء من الوظيفة الإدارية يسمح لها فقط بإنشاء وإدارة المرافق ذات الطابع المحلي، وليس لها وظيفة تشريعية أو قضائية مثل الولايات الفيدرالية. ولذلك لا يحدد الدستور عادة اختصاصات الوحدات الإدارية وإنما يكتفي بمجرد تشريع عادي، يجوز تعديله في كل وقت ودون الرجوع إلى الولايات [40] ص85.

- تشارك الولايات في الدولة الفيدرالية في تكوين توجه الدولة على المستوى المركزي . فالبرلمان الاتحادي في كل دولة فيدرالية يجب أن يحتوي على مجلس يمثل الولايات، حيث يكون لكل ولاية مندوبها أو مندوبيها على قدم المساواة بين الولايات على المستوى المركزي.

أما في اللامركزية الإدارية فليس للوحدات المحلية أي دور في تكوين البرلمان فلا يجوز مثلا للمحافظات أن ترسل ممثلين عنها كنواب في السلطة التشريعية. فالبرلمان يتكون في الدول غير اتحادية على أساس شعبي وبالانتخاب الشعبي وبدوائر انتخابية شعبية و ليس على أساس تمثيل الوحدات المحلية . وليس للوحدات المحلية دور أو رأي في تعديل التشريع العادي الذي ينظم اختصاصاتها الإدارية.

- الولايات لها سلطات أو هيئات مستقلة عن الدولة الاتحادية، تمارسها من دون أية رقابة أو وصاية طالما ظلت في الحدود التي رسمها لها الدستور الاتحادي، وإذا ما خرجت إحدى الولايات عن اختصاصاتها الدستورية واعتدت على اختصاص الاتحاد أو اختصاص ولاية أخرى، فإنها تخضع لرقابة السلطة القضائية الاتحادية [44] ص30.

أما في اللامركزية الإدارية تخضع الوحدات المحلية للإشراف ورقابة الحكومة المركزية . ويمكن إن تقوم الحكومة المركزية برفض التصديق على القرارات التي تصدرها الجماعات المحلية أو حتى إلغائها إذا خالفت القوانين أو السياسات العامة أو الخطة العامة للدولة ، إذا خرجت عن اختصاصها . بل و تصل رقابة الحكومة إلى الوحدات المحلية أحيانا إلى حد حل المجلس المنتخب الذي يمثل الوحدة المحلية أو عزل بعض أعضائه وفقا للقانون [40] ص86.

3.2. الرقابة على الإدارة المحلية:

تقوم هذه العلاقة على أساس أن تقوم الحكومة المركزية بمراقبة أعمال الهيئات المحلية في حدود القانون ولسيادته. فعلى الرغم من أصالة استقلال هذه الهيئات والذي مصدره المشرع إلا انه استقلال نسبي، تمارسه في حدود القانون، وتحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها. ولا تعتبر الرقابة المركزية قيادا على حرية الهيئات المحلية، أو معوقا لأعمالها ما دامت تمارس في حدود القانون. فقديما قال جون ستيوارت ميل " أن الحرية ذاتها في حاجة إلى رقابة" [11] ص26. وتقوم العلاقة الرقابية بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية على أسس قانونية لا يجب تجاوزها، فرغم تمتع الإدارة المحلية بنوع من الاستقلالية إلا أن هذه الأخيرة تعد نسبية لا غير ، حيث تمارس الهيئات المحلية أعمالها في ظل هذه الرقابة المفروضة عليها من طرف الإدارة المركزية وتحت إشرافها . وتختلف الهيئات المحلية فيما بينها سواء من حيث القدرات المالية والموارد المتاحة لها أو من ناحية الوحدات الطبيعية ، الاقتصادية والسياسية المكونة لها، ويمتد هذا التم ييز ليشمل مستوى الكفاءة والفاعلية التي يتميز بها أعضاء الهيئات المحلية، والذي ينعكس بدوره مباشرة على مستوى الخدمات المقدمة من طرفهم. لذا كان لزاما أن تلجأ السلطات المركزية إلى عملية الرقابة بغية ضبط

عمل الإدارة المحلية إضافة إلى تقليل الهوة بين الجماعات المحلية [11] ص9. و تشمل الرقابة على الهيئات المحلية النقاط التالية:

1.3.2. الرقابة التشريعية

تنشأ الوحدات المحلية بواسطة السلطة التشريعية فالأمر يستلزم دائما في حالة إنشاء وإلغاء الوحدات المحلية إصدار قانون بذلك من السلطة المختصة، وأحيانا فإنها لا تحل إلا بقانون [45] ص34. حيث توافق البرلمان على إحداث الإدارة المحلية وإلغائها أو تحديد عددها ووضع الأسس اللازمة لذلك. كما تحدد الهيئة التشريعية اختصاص المجالس المحلية والموارد المالية لهذه المجالس. ويتوقف على دور الهيئة التشريعية في وضع القوانين نجاح أو فشل تجربة المجالس المحلية، وذلك بما يتضمنه التشريع من المبادئ والأفكار وما تضعه التشريعات من أسس تراعي ظروف الدولة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. ولا يقتصر دور الهيئة التشريعية في الرقابة على التشريع. وإنما يمتد إلى توجيه الاستفسارات والأسئلة للحكومة أو الوزراء المعنيين لبيان حسن تطبيق القوانين ومنع انحراف الهيئات المحلية وتحقيق العدالة في توزيع الخدمات. وتبرر الرقابة التشريعية ببلق المجالس المحلية تحتاج إلى التمويل وفرض الضرائب لتغطية نفقاتها، وتحتاج كل هذه المسائل إلى تشريع من طرف الهيئات التشريعية العليا إضافة إلى كون الإدارة المحلية هي الإدارة التي تحتك مباشرة بحياة المواطن والأكثر معرفة بها وتحتاج هذه الأمور إلى سند قانوني لممارستها من قبل الإدارة المحلية [33] ص137.

قد تأخذ الرقابة التشريعية على الأمور والنواحي المالية شكل احتكار سلطة إصدار التشريعات المالية والضريبية، وعدم التعديل في مضمون التشريعات المعمول بها إلا بموافقة السلطة التشريعية نفسها. والهدف من ذلك هو حماية المجتمع من الظلم الذي قد يتعرض له نتيجة لتحميله أعباء ضريبية لا يقدر عليها، إضافة إلى أن هذه التشريعات هي التي تحدد الكيفية التي يتم بها تحصيل الأعباء الضريبية المقررة على المواطنين، وتعين نوعية العقوبات التي توقع عليهم فيما إذا امتنعوا عن سدادها.

وفي الظروف الاقتصادية الطارئة أو الاستثنائية يكون من حق السلطة التشريعية أن تسقط بعض الالتزامات الضريبية القائمة، أو أن تتوسع في فترة السماح التي تعطى كمهلة وذلك من باب التخفيف لتسديد الديون المستحقة للدولة لدى بعض الأفراد وما إلى ذلك من الإجراءات [42] ص218. وتستخدم السلطة التشريعية عدة وسائل من أجل القيام بعملية الرقابة. والتي من بينها تشكيل لجان لبحث وتقصي الحقائق حول المواضيع الخاضعة للرقابة، ولهذه اللجان الحق في استدعاء أعضاء الإدارة المحلية واستجوابهم إن دعت الضرورة لذلك [45] ص35.

2.3.2. الرقابة الشعبية

تنشأ الإدارة المحلية أساساً من الشعب ولتأمين أفضل الخدمات له، لذا فمن حق المواطن المحلي أن يراقب أوجه الإدارة المحلية، باعتبار وجودها مرتبطاً بوجوده فلولاها ما وجدت، وأن المنتخبين المحليين جاءوا أساساً لخدمة المواطن وتلبية حاجياته. وتأخذ الرقابة الشعبية عدة أشكال:

- فهي تأخذ دور الرقابة على التشريع والتوجيه بما لا يتعارض مع مصلحة المواطن، وحسن سير المجالس المحلية، وهو حق يمارسه المواطن عن طريق نوابه في المجلس التشريعي ، جزء من الرقابة السياسية التي تعمل بها جميع الدول الديمقراطية.

- ويمارس المواطن دوراً آخر في الرقابة عن طريق رفع صوته تأخذ ببلتذمر والشكوى إلى الأجهزة المركزية صاحبة الحق في اتخاذ القرار، بحق المجالس المحلية المنحرفة. ودفع هذه الوضع بعض الدول بلبن تونس مكاتب وهيئات إقليمية لتلقي شكاوي المواطنين ، بل يسمح كثير من الدول لوسائل الإعلام بحضور جلسات المجالس المحلية وتسجيل وقائعها كاملة ونشرها وإذاعتها على الجمهور أولاً بأول . وتعتبر وسيلة النشر فعالة في هذا المجال لكشف الحقيقة للجمهور، وخصوصاً إذا كانت هناك انحرافات وتخاذهل في أداء المهام الممارسة من طرف الإدارة المحلية . كما أنه من حق المواطن مراقبة النشاطات التي تمارس من طرف الإدارة المحلية عن قرب، ومدى حرصها على القيام بالأمور المنوطة بها، بغية الحصول على المزيد من الثقة والتي تساعد في ضمان تجديد الثقة في المجالس المحلية القادمة [33] ص 139.

وقد تتخذ الرقابة الشعبية صوراً أكثر وضوحاً كأن يكون للناخبين الحق في محاسبة أعضاء المجالس المحلية، والتزام النواب المحليين بتقديم كشف حساب عن عملهم إلى هيئة الناخبين التي يكون لها الحق في مناقشة الأعضاء في كل الأمور. وقد ينتهي الأمر في الأخير بعزل الأعضاء غير المناسبين. وهذا النوع من الرقابة معمول به في الأنظمة السياسية التي تأخذ بفكرة الوكالة الإلزامية والتي يترتب عليها في الأخير [45] ص 36:

* لهيئة الناخبين الحق في أن تقدم برنامج عمل إلى ممثليها والذين يجب أن يلتزموا بتحقيقه في حالة فوزهم مباشرة؛

* للناخبين الحق في عزل من ينوب عنهم بسحب الثقة منه مباشرة؛

* النائب ملزم بتقديم كشف حساب عن أعماله للناخبين؛

تعتبر هذه الرقابة وسيلة فعالة في الحد من المخالفات و منع الانحراف . ويؤثر بالتالي على اختيار أعضاء المجالس المحلية في الانتخابات القادمة، وتوجه الناخب إلى عدم التصويت لصالح المجلس المحلي القائم خصوصاً إذا كانت الأعمال المقدمة من طرف هذا المجلس ليست في المستوى المطلوب [33]

3.3.2. الرقابة القضائية

تباشر المحاكم الرقابة القضائية، وهي أقرب إلى توفير الضمانات للأفراد ضد تعسف الإدارة وخروجها عن القانون من الرقابة الإدارية والسياسية على حد سواء . إضافة لما يتوفر للقضاة من حنكة قانونية تجعلهم بعيدين عن المؤثرات التي تحول دون القيام بمهامهم على أحسن وجه و خاصة الضغوط السياسية و التي من شأنها إعاقة العمل الجيد و بالتالي ضياع حقوق المواطنين [11] ص29. فلأصل أن تمارس الإدارة المحلية أعمالها في إطار القانون و أن لا تتجاوز الصلاحيات المحددة لها . فالمجالس المحلية مسؤولة كالشخص الطبيعي لتمتعها بالشخصية المعنوية . لكن مشكلة هذا الرقابة هو البطء في إجراءاتها و كثرة الرسوم و التكاليف. كما أنها لا تستطيع التدخل ابتداء في أعمال المجالس إلا إذا طلب من احد الخصوم ذلك. زد على ذلك أن رقابة القضاء لا تستطيع إلزام الهيئات المحلية بأداء و تنفيذ اختصاصاتها التي هي من واجب السلطة المركزية التي يمكن إن تتدخل عن طريق و سائل الرقابة الإدارية المختلفة لإلزام هذه المجالس ببدء مهامها، أو من هيئة الناخبين لإعادة النظر في المجلس البلدي أو القروي عند الانتخاب و استبداله بمجلس جديد.

4.3.2. الرقابة الإدارية

تتباين المجالس المحلية تباينا كبيرا من حيث مواردها المالية و طبيعة سكانها و مستواهم الثقافي والاجتماعي و يمتد هذا التباين ليشمل أعضاء المجالس المحلية و العاملين بها . وهذا كله ينعكس بالضرورة على مستوى الخدمات التي تقدمها هذه الإدارة لمقيميها ، الأمر الذي يتعين معه وجود رقابة مركزية لتفادي هذه المشكلة. و يقصد بالرقابة الإدارية متابعة و إشراف السلطات الإدارية المركزية على أعمال الإدارة المحلية و تشكيلها أو حلها [33] ص128. و تعتبر الرقابة الإدارية ركناً من أركان الحكم المحلي تقوم لتحقيق أهداف ثلاثة هي [11] ص144.

- تأكيد وحدة الدولة السياسية و الإدارية عن طريق وضع بعض القيود على استقلال السلطات المحلية خوفا من أن يؤدي استقلالها المطلق إلى تفكيك وحدة الدولة.

ثانيا: تأكيد مشروعية أفعال السلطات المحلية التي تقع على عاتقها عملية جباية الرسوم المحلية و ما شابهها و وضع اللوائح والأوامر المحلية و التي قد تتدخل غالبا في حريات الأفراد مما يقتضي وضع قوانين و ضوابط تنظم عملها. و بالتالي إخضاعها إلى الرقابة المركزية و التي من شأنها تراقب ما إذا كانت الجماعة المحلية تطبق هذه القوانين على أتم وجه أو تخل بها [2] ص144.

- بلّمين أدنى حد من الخدمات التي تؤديها الجماعات المحلية على صعيد الدولة. حتى لا يتفاوت مستوى المعيشة بين وحدة محلية و أخرى.

ولا تعتبر الرقابة المركزية دوما قيودا على حريات المجالس المحلية أو معوقا لعملها ما دامت تمارس في حدود القانون. و يمكن تقسيم الرقابة الإدارية إلى قسمين أساسيين و هما:

1.4.3.2. الرقابة على تشكيل وحل المجالس المحلية

للسلطات المركزية الحق في تنصيب المجالس المحلية، كذلك حلها وهو القرار الصعب الذي يمكن أن يصدر من طرف السلطات المركزية تجاه الإدارة المحلية.

2.4.3.2. الرقابة على أعمال الهيئات المحلية

إذ يفرض القانون على بعض أعمال الهيئات المحلية الموافقة المسبقة من طرف السلطات المركزية ويتمثل ذلك في:

- الموافقة على القرارات المتعلقة بإقامة وتنفيذ المشروعات التي تتطلب مبالغ مالية ضخمة.
- الموافقة على بيع بعض الأموال المنقولة والتابعة أساساً إلى الإدارة المحلية.
- الموافقة على عملية الاقتراض من المؤسسات المالية.

4.2. مشاكل الإدارة المحلية

تعرض الإدارة المحلية من مجموعة من المشاكل تقف في سبيل تحقيقها للتنمية على المستوى المحلي والتي من بينها:

1.4.2. المشاكل المالية

لا يمكن للإدارة المحلية سد وإشباع الحاجات المحلية والإنفاق عليها إلا إذا كان تحت سيطرتها موارد مالية تعتمد عليها في تمويل احتياجاتها , وكلما كانت الإدارة المحلية تعتمد على مواردها فقط في سد نفقاتها المحلية كان ذلك أكثر ضماناً لاستقلالها ويبعد عنها الرقابة الشديدة التي تمارسها الحكومة المركزية ولا يعنى هذا القول عدم الاعتماد على الحكومة المركزية ، إذ قد تصل الإعانات والمنح التي تقدمها هذه الحكومة إلى الإدارة المحلية نسبة عالية جداً من مواردها . ففي الكثير من الدول النامية تصل هذه النسبة إلى أكثر من 50% من موارد الإدارة المحلية، ومع ذلك فإن هناك تعاوناً وثيقاً بين الجهتين . فمثلاً تواجه الإدارة المحلية في العراق هذه المشكلة كبقية الدول النامية ، فمواردها لم تعد تتناسب مع تطور الخدمات التي تقوم بها نتيجة لتوسع المدن إضافة إلى الأعباء الكثيرة التي تزوء بها في الوقت الحاضر . كما وأن ضعف الأجهزة الجبائية والرسوم والضرائب المحلية يلعب دوراً سلبياً في بقاء حالة الجمود وضعف الإمكانيات وعدم القدرة على الأداء ولو بجزء يسير من الخدمات التي من المفروض أن تقدمها الإدارة المحلية.

2.4.2. المشاكل الفنية

من بين المشاكل التي تواجه الجماعات المحلية وبالدرجة الأولى تتعلق بالتعيين العشوائي والقائم على أسس اجتماعية لا علمية، وما يصاحب ذلك من قصور في الوعي وانخفاض مستوى الكفاءة [24] ص 34.

إضافة إلى قلة عدد المهندسين المتخصصين والعاملين في المؤسسات المحلية [14] ص 167. فالملاحظ أن كل أعمال الإدارة المحلية يتطلب الكثير من الدراسات الفنية والإحصاءات الواقعية. لأن هذه الأعمال تؤثر في أحوال البلدة والمواطنين فهي تنعكس على الناحية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، ويعزى عدم وجود دراسات إلى عدم وجود شعب للتخطيط والمتابعة في أجهزة الإدارة المحلية. ويمكن تفادي المشاكل الفنية التي تعاني منها الإدارة المحلية بشكل عام، عن طريق دراسة الجهاز الفني للإدارة المحلية من جميع جوانبه وتقويته وتأمينه لإيجاد العناصر الفنية، إما بواسطة مساعدات من طرف الدولة أو الهيئات الدولية المتخصصة [23] ص 311.

أما المشكلة الثانية فتتعلق بالإدارة المحلية، إذ تعمل المستحيل من جهتها لنقل الخدمات إليها. وعلى هذا الأساس فالمعركة مستمرة بين الحكومة المركزية و الإدارة المحلية في توزيع الخدمات. ولم تقتصر هذه المعركة على الدول النامية والحديثة العهد بنظام الإدارة المحلية، بل تتعدى ذلك إلى الدول العريقة في هذا النظام. ففي إنجلترا تقوم الإدارة المحلية بخدمات الصحة العامة، التعليم، صيانة الطرق، المعونة الاجتماعية، الإسكان وتخطيط المدن و القرى، و المرافق الصناعية و التجارية و أخير مرافق الوقاية. ومع كثرة الخدمات وتعددتها، نلاحظ إن الحكومة المركزية من جهتها تقوم بين الحين و الآخر باسترجاع قسم من هذه الخدمات وإعادتها إليها مباشرة أو لهيئة أو لهصلحة مستقلة. وقد حدث ذلك فعلا خلال تولي حزب العمال البريطاني الحكم بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة في 1945-1951، ومن جملة الاختصاصات التي انتقلت إلى هذه الهيئات، هي الهيئات المستقلة التي لها مجلس إدارة مستقل، إدارة وتنظيم المستشفيات وتجهيزات الغاز والكهرباء، إصلاح و تنظيم الشوارع الرئيسية المهمة، كل ذلك أدى إلى قلة الخدمات التي تقوم بها الإدارة المحلية والتي أدت إلى إضعاف ثقة المواطنين بها.

3.4.2. المشاكل الإدارية

وتتمثل هذه المشاكل فيما يلي:

1.3.4.2. عدم سلامة طرق و أساليب اختيار القيادات الإدارية

لذا فانه من المنطلق النظري، لاختيار القائد مهما كان نوعه يجب توفر بعض السمات الأساسية لكي يكون القائد فعالاً و مميز. ومن أهم السمات [25] ص 313:

- المقدرة وتتضمن الذكاء، طلاقة اللسان، اليقظة، الأصالة و العدالة.

- مهارات الانجاز وتتضمن الثقافة والتعلم و الم عرفة الواسعة والقدرة على انجاز الأعمال ببراعة

ونشاط،

تحمل المسؤولية،

- روح المشاركة وتتضمن الروح الاجتماعية الطيبة والتعاون والقدرة على التكيف وروح الفكاهة والدعابة.

- المكانة الاجتماعية وتتطلب الشعبية والمركز المالي والاجتماعي

- القدرة على تفهم المواقف و تتمثل في القدرات الذهنية العالية و القدرة على اكتساب عامة الناس

2.3.4.2. تعدد جهات الرقابة

يؤدي تعدد جهات الرقابة إلى عرقلة الأعمال التي تقوم بها الإدارة المحلية فمثلا نلاحظ إن جهات

كثيرة تقوم بإعمال الرقابة الإدارية و المالية على أعمال و أشخاص الإدارة المحلية [14] ص.169

3.3.4.2. شغل الوظائف المحلية

يمكن القول بان المحسوبية من أهم أسباب تأخر المؤسسات والهيئات المحلية. حيث من الأهمية بمكان إحلال أصحاب الكفاءات والاختصاصات في محلاتهم الوظيفية اللائقة بهم، أي في مجالات اختصاصاتهم ثم محاسبتهم على مسؤ ولياتهم وفق ما تقتضي به الأصول، وتوزيع العمل توزيعا عادلا والاشتراك في المسؤولية الوظيفة بموجب التدرج الوظيفي ثم إيقاع العقاب على كل مقصر أو مهمل مهما كانت درجته . ولكن المؤسسات والهيئات المحلية في الدول النامية لا تعير أدنى اهتمام لمثل هذه المفاهيم عند التطبيق، فالمحسوبية و المنسوبة و الجاه و السلطان اعتبارات لها مكانها في الدول النامية، على الرغم من الصيحات التي تنادي بشجبها باعتبارها من مخلفات الجهل. واعتبار المحسوبية داء يجب استئصاله [25] ص.314.

5.2. التنمية المحلية و الحكم الراشد

لقيام الإدارة المحلية بمختلف أعمالها، يجب عليها التقيد ببعض الأسس التي بواسطتها تصل إلى مبتغاها والتي من بينها التقيد بمبادئ الحكم الراشد.

1.5.2. مفهوم وخصائص و أهداف الحكم الراشد.

حتى يتسنى للإدارة المحلية القيام بجميع الأعمال الموكلة لها وعلى أحسن وجه أن تلتزم ببعض

المبادئ والتي من شأنها تساعدها على الوصول لذلك والتي من بينها الالتزام بتجسيد مبادئ الحكم الراشد.

1.1.5.2. مفهوم الحكم الراشد

يستهدف الحكم الراشد بالأساس أنظمة الإدارة و نوعية المؤسسات التي تدخل كطرف في

عملية التنمية. ظهر مصطلح " الحكم الصالح أو الحكم الجيد " في اللغة الفرنسية في القرن الثالث عشر ،

كمترادف لمصطلح " الحوكمة " ، ثم كمصطلح قانوني (1978) ، ليستعمل في نطاق واسع معبرا عن

تكاليف التسيير. و في الوقت الراهن ومع تنامي ظاهرة العولمة ، فان استعمال مفهوم " الحكم الصالح أو

الجيد " أصبح له عدة مصادر كالمصطلح المستعمل في منتصف السبعينات كأداة للتسيير الاجتماعي و السياسي [47] ص 2

فالمفهوم الضيق، والذي تُفضل أدبيات البنك الدولي استخدامه، يعتمد على فكرة الإدارة الرشيدة بدلالة النمو الاقتصادي، عندما يتم التطرق إلى التنمية، في حين أن المفهوم الواسع يرتفع إلى مستوى السياسة، فيعالج مسألة الحكم والعلاقة بين عامة الناس والإدارة الحاكمة، بما يدخل في ذلك مسألة الشرعية والمشاركة والتمثيل والمساءلة، إضافة إلى الإدارة العامة الرشيدة كما يذهب إلى ذلك تقرير التنمية الإنسانية العربية [48] ص ص 124-125.

تعرف المادة التاسعة من اتفاقية شراكة كوتونو الموقعة بين الاتحاد الأوروبي و 77 دولة من جنوب الصحراء الإفريقية ودول الكاريبي والمحيط الهادي، الحكم الصالح بأنه: " الإدارة الشفافة والقابلة للمحاسبة للموارد البشرية والطبيعية والاقتصادية والمالية لفرض التنمية المنصفة والمستمرّة، وذلك ضمن نطاق بيئة سياسية ومؤسسية تحترم حقوق الإنسان والمبادئ الديمقراطية وحكم القانون [50] ص 6.

ويتطلب الحكم الراشد التركيز على بعض الجوانب، وهي كالتالي:

- شفافية الحكومة: يجب أن يبقى المواطن على علم بالقرارات التي تصدرها الدولة و مبرراتها سواء بالطرق المباشرة كوسائل الإعلام المرئية، المسموعة والمكتوبة، أو بطرق غير مباشرة وذلك بواسطة من يمثلونه في هرم السلطة الأعلى (ممثلي الشعب في المجالس الوطنية).
- بساطة الإجراءات: سواء بالنسبة لموضوعات المالية، الاستثمار أو المجالات الأخرى، يجب أن تكون الإجراءات الإدارية أبسط ما يمكن، مع تقليل المشاركين فيها إلى أدنى حد ممكن.
- المسؤولية: في هذا الجانب يجب على الموظفين العموميين أن يتحملوا جانباً من المسؤولية نتيجة الأعمال التي يقومون بها ومعاقبتهم على هذه الأخطاء عند حدوثها خوفاً من تكرارها.
- محاربة الفساد: يعتبر هذا الجانب جد مهم من أجل تطوير المؤسسات، لذا يجب محاربة جميع المظاهر السلبية.

- الحرية الفردية والتعبير الجماعي: يجب أن يكون للفرد الحرية المكفولة في المواثيق الدولية كحقوق الإنسان، إضافة إلى وجود صحافة حرة واعية ومسؤولة من شأنه أن يدعم الديمقراطية.
- استقلال النظام القضائي: في هذا الإطار يجب أن يتوفر نظام قضائي وعدم خضوعه إلى أي قوة من شأنها إضعافه وممارسة الضغوط عليه، مثل القوى السياسية أو المنظمات الأخرى لتكون القرارات التي يتخذها ذات مصداقية عالية والعكس صحيح.

يعرف البنك الدولي الحكم الراشد بأنه مرادف للحوكمة والتي تعني " الطريقة التي تمارس بها السلطات من أجل إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة من أجل التنمية. والذي بدوره ينعكس على شكل النظام السياسي والمسارات التي من خلالها تمارس السلطة تسيير الموارد الاقتصادية والاجتماعية لدولة ما إضافة إلى مدى قدرة الحكومة على تقبل وتشكيل ووضع حيز التطبيق للسياسات والطريقة العامة التي تمارس بها مهامها الحكومية" [49] ص 126. وهناك من يعرفها على أنها " عملية الإدارة والإصلاحات

المؤسساتية من ناحية إدارية وخيارات السياسات وترقية التنسيق وتقديم خدمات عمومية فعالة باستخدام الأساليب السليمة وروح المسؤولية والشفافية للوصول إلى نتائج الأهداف المسطرة وتحقيق التنمية المستدامة [55ص 3]. ويعرفه صندوق النقد الدولي بأنه: " الطريقة التي بواسطتها تسير السلطة الموارد الاقتصادية والاجتماعية لخدمة التنمية وذلك باستخدام طرق فعالة في التسيير بأقل التكاليف وتحقيق أكبر المنافع".

وانطلاقاً مما سبق يمكننا القول أن الحكم الراشد يتحقق عبر ما يلي [53]ص85:

- زيادة الشفافية: و هناك ثلاثة مكونات لمعلومات الشفافة وهي إمكانية الحصول على المعلومات وإتاحتها لجميع المواطنين. وأن تكون المعلومات وثيقة الصلة بالموضوع، أي أن تكون متعلقة بالقضية المعنية بإصدار قرار معين. وأخيراً إمكانية الاعتماد على المعلومات لذلك يجب أن تكون المعلومات دقيقة وحديثة وشاملة.
- تأسيس وحماية حرية الإعلام.
- زيادة المشاركة العامة في صنع القرار.

2.1.5.2. خصائص مؤسسات الحكم الراشد

يتميز الحكم الراشد بمجموعة من الخصائص أبرزها:

- وجود قيود على أعمال النخبة، والسياسيين وغيرهم من الجماعات القوية بحيث لا يستطيع هؤلاء الناس انتزاع دخول واستثمارات الآخرين أو خلق ميدان غير متكافئ للعبء؛
- وجود قدر من تساوي الفرص بالنسبة إلى قطاعات كبيرة من المجتمع، بحيث يستطيع الأفراد القيام باستثمارات، وخاصة في رأس المال البشري، والمساهمة في الأنشطة الاقتصادية المنتجة.
- هناك من يعرف الحكم الراشد ويقيسه بمدى جودة أسلوب التنظيم والإدارة، الذي يعني التقاليد والمؤسسات التي تحدد كيفية ممارسة السلطة في البلد معياري وهذا يشمل:
- العملية التي تختار بواسطتها الحكومات وتساءل، تراقب و تستبدل.
- قدرة الحكومات على إدارة الموارد بكفاءة، وصياغة، تنفيذ، فرض سياسات و قواعد تنظيمية سليمة.
- احترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم المعاملات الاقتصادية والاجتماعية المتبادلة بينهم.

2.5.2. مؤشرات قياس الحكم الراشد

هناك مجموعة من المؤشرات تستخدم لقياس مدى التزام الحكومات الوطنية والمحلية بإجراءات وتدابير الحكم الراشد. فالبنك الدولي وضع 22 مؤشراً لاختيار وتحقيق الحكم الصالح تتوزع على 15 مؤشر يخص المساءلة العامة و 07 يخص جودة الإدارة، ويتم ترتيب الدول بحسب موقعها من هذه المقاييس على سلم يتكون من 173 رتبة بحسب عدد دول المعينة، و يتراوح علامة الدولة من الصفر إلى 100 حسب درجة صلاح الحكم. وهي على النحو التالي [51] ص 27-28:.

1.2.5.2. مؤشر المساءلة العامة

- يخص هذا المؤشر أربع مجالات هي:
- درجة انفتاح المؤسسات السياسية في البلد.
 - درجة المشاركة السياسية و نوعيتها.
 - درجة الشفافية و مدى القبول الذي تحظى به الحكومة لدى الشعب.
 - درجة المساءلة السياسية.
 - الحقوق السياسية للأفراد.
 - الحريات المدنية.
 - حرية الصحافة.
 - الأداء السياسي.
 - التوظيف لدى الجهاز التنفيذي.
 - تنافس التوظيف.
 - المشاركة في التوظيف.
 - انفتاح التوظيف.
 - القيود لدى التنفيذ.
 - المساءلة الديمقراطية.
 - الشفافية.

2.2.5.2. مؤشر جودة الإدارة

يقيس لنا هذا المؤشر حدود الفساد في مجال إدارة الموارد و الس وق ومدى احترام

الحكومة للقوانين، و يشمل ما يلي [51] ص ص 27-28:

- درجة الفساد.
- نوعية الإدارة.
- حقوق الملكية.
- الإدارة المالية.
- تخصيص الموارد.
- احترام و تطبيق القانون.
- السوق الموازي.

3.5.2. العلاقة التي تربط الحكم الراشد بإدارة الحكم

يمكن أن تصنف متطلبات الحكم الراشد إجمالاً إلى: ديمقراطية أنظمة الحكم- الشفافية في إدارة الإنفاق- اللامركزية في الإدارة- محاربة الفساد الاقتصادي - المساءلة الحكومية.

1.3.5.2. ديمقراطية أنظمة الحكم

يمكن تعريف الديمقراطية بأنها "حكم الشعب بالشعب وللشعب، ويعني ذلك أن تكون السلطة في أيدي فئات الشعب دون أن تستأثر بها فئة أو طبقة واحدة من المجتمع، وأن يستهدف الحكم خير الشعب ورفاهيته. بتحقيق العدالة الاجتماعية والنهوض بالمستوى الاقتصادي، الاجتماعي و ضمان العدالة في توزيع الدخل" [46]ص112. وتطورت الديمقراطية بظهور العولمة الاقتصادية، حيث أصبحت الديمقراطية الجديدة الصفة العامة لشكل الحكم في كل الدول خاصة الدول النامية، ولم تعد الديمقراطية الحديثة تعنى فقط بالجانب السياسي بل امتدت لتشمل الجانب الاقتصادي والاجتماعي. ففي هذا المجال يجب أن يكون للديمقراطية غاية اجتماعية تتمثل في تحرير الإنسان من القيود واللامساواة الاقتصادية. لذا يتم توجيه الاقتصاد من أجل توزيع أفضل للدخل الوطني وإشراك كافة طبقات المجتمع في تسيير المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية كل حسب مستواه، إضافة إلى قيام الدولة بضمان حد أدنى من المستوى المعيشي لكافة المواطنين وضمان مجانية التعليم والصحة والنقل خاصة للفئات المحتاجة أو عديمة الدخل، بغية تحقيق وضمان المشاركة لجميع المواطنين في الحياة السياسية [52] ص183.

هناك أدلة كثيرة تثبت وجود علاقة إيجابية قوية بين التنمية والديمقراطية، يؤكد ذلك التطور الاقتصادي للمجتمع الرأسمالي الذي نشأت و نمت فيه الديمقراطية . فيؤكد "لاري دايموند" بأنه توصل مع "إلكس إنكلييس" إلى إستنتاج وجود روابط إجتماعية، طبقية، إيجابية قوية بين معدلات التسامح ، الثقة، الفعالية، القناعة الذاتية ومعدل الدخل القومي للفرد، بينما وجد رونالد إنجلهات في دراسة مفصلة له على أكثر من 20 بلداً أوروبياً، أن نبذ التغييرات الثورية العنيفة وتكوين الثقة المتبادلة بين الناس مرتبط بصورة وثيقة بالتطور الاقتصادي. وأكد على أن الثقافة السياسية هي رابطة حاسمة بين التطور الاقتصادي والديمقراطية والاستقرار الاجتماعي.

2.3.5.2. الشفافية في الإدارة

تعتبر الشفافية في الإدارة من بين عناصر الحكم الراشد خاصة المتعلقة بالمشروعات العامة وكيفية تسييرها، ومع هذا نجد أن الشفافية لا تتوقف عند هذا الحد ، بل تشمل كل المؤسسات التي يمكن أن تساهم في تحقيق التنمية. وتتقاطع الشفافية مع المتطلبات الأخرى للحكم الراشد إلى درجة لا يمكن معها التفريق بين المساءلة والشفافية أو مكافحة الفساد والشفافية [53] ص78. وتوجد هيئة دولية لهذا الغرض تدعى " هيئة الشفافية الدولية" التي أنشئت في 1993، وهي منظمة غير حكومية، تركز جهودها من أجل الحد من الفساد ويوجد مقرها في برلين. وإذا كانت الشفافية هي الطريقة التي يتم التعامل بها والترابط والتفاوض بشكل من أشكال التنظيم والقانون، الممارسة النزيهة و الأداء المخلص وفق قواعد مضبوطة مسبقاً، فهي بذلك تسبق

عملية مكافحة الفساد، لأنها تسد هذه الثغرات ، لذا يقتضي غياب هذا المتطلب ا لهام من متطلبات الحكم الراشد إلى وجود فساد بكل أشكاله . وأن تحديد جو تنظيمي وقانوني في البداية لمختلف الهيئات والمصالح والأشخاص من شأنه أن يساعد على نجاح الشفافية، لذا نرى أن الاتجاه العام انصب على العلاج دون الوقاية. والحل ليس تدعيم إقامة مؤسسات الشفافية على الرغم من أهميتها خاصة في المساءلة والمراقبة، لكن قد يكون أدائها دون المستوى ، لأنها غالباً ما تفشل في تحقيق أهدافها، وتفتقر إلى سلطة الملاحقة، كما أنها تفتقر إلى عدد كاف من العاملين المؤهلين.

3.3.5.2. اللامركزية في الإدارة

تدعم اللامركزية في الحكم مختلف المتطلبات الأخرى خاصة الديمقراطية، فالشعوب الآن مع حلول الألفية الجديدة تتطلع لأن يكون لها رأي أكبر في الطريقة التي تحكم بها و تطالب هذه الشعوب حكوماتها بمنحها جانباً من السلطة التي ما فتئت تنزعها منهم لفترات طويلة. وقد أثبتت التجارب أن البلدان التي تسودها أنظمة حكم ديمقراطي راسخ تميل إلى تطبيق اللامركزية الشاملة كنمط فعال لإدارة شؤون الأقاليم والأطراف ، بعكس الأنظمة الأخرى التي ، وبالرغم من حرصها على تكوين شبكة متكاملة من أجهزة الحكم اللامركزي ، إلا أنها تخضعها لقبضة مركزية صارمة تفقدها محتواها ومعناها [54] ص3.

4.3.5.2. محاربة الفساد

يعني الفساد استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة" ويشمل ذلك جميع أنواع الرشاوي للمسؤولين المحليين أو المواطنين. وتتعدد مظاهر الفساد من الفساد السياسي إلى الفساد الإقتصادي والفساد على مستوى السوق والفساد البيروقراطي، ويمكن تقسيم الفساد إلى فساد الكبير وفساد الصغير . وليست العبرة بتعداد مظاهر الفساد ولكن بقدر البحث عن كيفية تفعيل الجهود لمكافحته، فكل الدول تسعى إلى التقليل من الفساد لديها. و هذا من خلال البدء أولاً برفع الوعي كمرحلة أولى ثم إجراء تغييرات لجعل الحكومات أقل قابلية للفساد، ثم في مرحلة أخيرة التصدي لمشكلة الأنظمة الفاسدة . ويعتبر الفساد المحلي موضوعاً يزداد القلق بشأنه، لأن الأهداف التي ترمي إليها الحكومات من خلال مكافحته يمكن تلخيصها في كونها جزءاً من تقوية الخضوع للمساءلة، كما أننا نتطلع إلى التفكير في أساليب جديدة للعمل بواسطة أنواع جديدة من العاملين لتيسير الجهود للقضاء على الفساد.

5.3.5.2. الخضوع للمساءلة

بعد ما تعرفنا عن الديمقراطية كعنصر هام تبنى عليه التنمية الاقتصادية على المستوى الوطني أو المحلي، إلى جانب المتطلبات الأخرى، فإن المساءلة لا تقل أهمية، فهي تعمل بالتوازي مع مختلف هذه المتطلبات. تمثل الهيئة التشريعية وفقاً لدساتير أغلب البلدان المؤسسة المفوضة بإخضاع الحكومات للمساءلة عن تحقيق الأهداف المعدة لأي إستراتيجية تأخذها الدول في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية، ويتيح هذا التفويض للهيئات التشريعية أن تتمثل أمانياً وهموم ناخبيها لدى الحكومة وأن تتوسط بينهم وبينها، وللهيئات التشريعية في معظم البلدان الحق الدستوري في الإشراف على الميزانيات الوطنية عن طريق مراجعة ما إذا

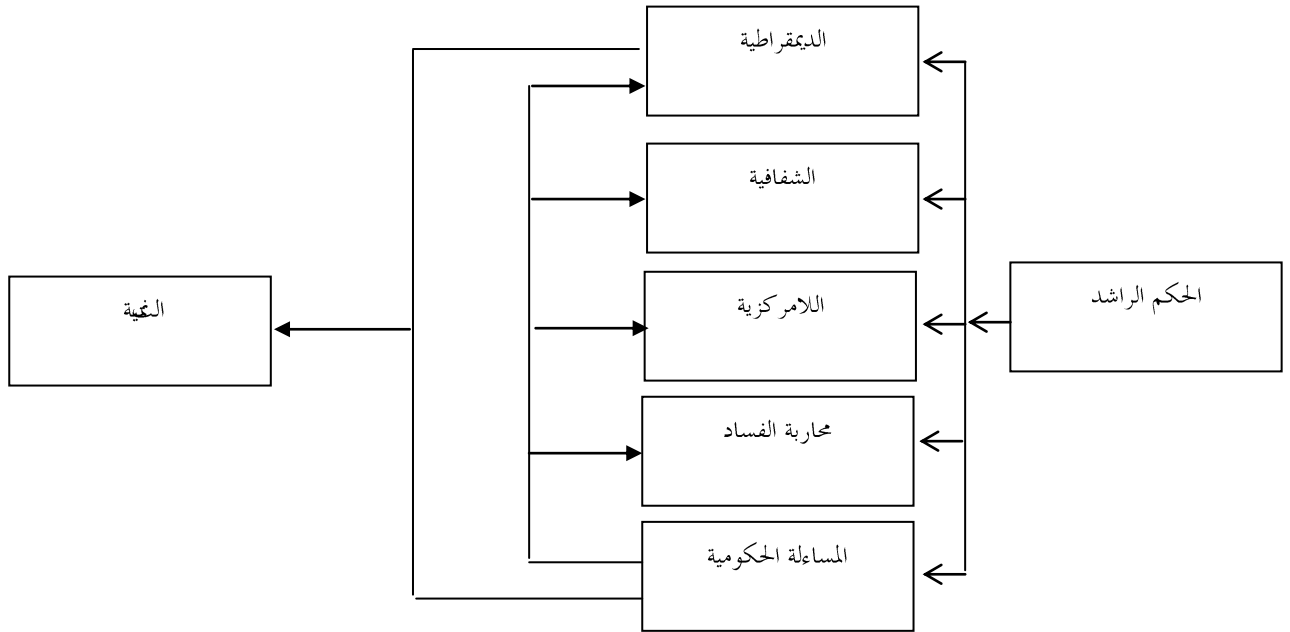
كان تخصيص الحكومة للموارد يتسق مع مطالب ناخبها . إن الإشراف التشريعي على سياسات الحكومة بصورة عامة وعملية الميزانية بصورة خاصة من جهته والإشراف المؤسساتي والمراقبة ، لهما أهمية حيوية في ضمان قيام الحكومات والمؤسسات بمختلف وظائفها بتنفيذ مهامها بصورة فعالة وديمقراطية وبطريقة مسؤولة ماليا . وتكون الهيئات التشريعية غير فعالة بسبب نقائصها، حيث يعرقلها افتقار أعضاء البرلمان والممثلين المحليين إلى الفهم السليم لدورهم كواضعي قوانين ومشرفين على عمل الحكومات، ففي خضم معالجة النقائص هذه يطور البرلمان فهما واضحا للطريقة التي يتم بها إعداد ومتابعة وتنفيذ الميزانيات الوطنية، ويكون دور المؤسسات والحكومات القيام بأعمالها ومسؤولياتها بصفة فعالة وبإدراك عميق وبجدية أكثر، ويعتبر هذا غير كاف حين لا تتوفر مؤسسات وهيئات مستقلة تقوم بتزويد البرلمانات بالمعلومات، تساعد هذه الهيئات على الفحص التشريعي السليم ويخضع بذلك الحكومات إلى المزيد من المساءلة خاصة المالية منها عن مبادراتها الوطنية و كيفية إنفاقها.

يتضح مما سبق أن التنمية تتوقف على مدى توفر متطلبات الحكم الراشد سواء تعلق الأمر بدمقرطة أنظمة الحكم أو بالشفافية أو بالمتطلبات الأخرى . فهي جميعا تساهم في تحقيق التنمية، وتدخل إصلاحات الجيل الثاني التي قامت بها بعض الدول النامية في هذا الإطار بعدما تم تسجيل النقاط السلبية في الإصلاحات الأولى، ومنه نتساءل عن مدى أخذ الجزائر بهذه المتطلبات خاصة في مرحلة تحولها نحو إقتصاد السوق [55] ص4.

وينتج عن غياب الحكم الراشد نتائج وخيمة على الصعيد الاقتصادي، الاجتماعي والسياسي، و منها [

:53ص84]

- سياسات لا تستجيب لمطالب الشعب وعدم إتاحة الفرص المتساوية.
- تضائل الشرعية و انخفاض التأييد للديمقراطية و الإصلاحات الرئيسية
- خلق إطار قانوني و تنظيمي غير مستقر.
- التضارب و رداءة السلع و الخدمات.
- الهدر و سوء تخصيص الموارد المحلية و الأجنبية.
- تشجيع الفساد و إعاقة النمو الطبيعي
- تخفيض الدخل و التعليم و زيادة معدلات وفاة الأطفال.
- إثارة الأزمات الاقتصادية و السياسية.
- تعرض الأمن الوطني و الإقليمي و الدولي للخطر



الشكل 01: توضيح العلاقة بين متطلبات الحكم الرشيد والتنمية بلعزوز بن علي و عبه العزيز طيبة، الحكم الرشيد بين النظرية والتطبيق الملتقى الدولي للتنمية نحو تنمية واقعية في الجزائر متطلبات الحكم الرشيد لتحقيق اهداف التنمية في الجزائر، 2004 [55]

ومنه فان الإدارة المحلية تسير بعدة نماذج أهمها، المركزية الإدارية والتي تركز على حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطات المركزية مع منح الهيئات الإدارية المحلية تفويض القيام ببعض الأعمال. أما الأسلوب الآخر وهو أسلوب اللامركزية الإدارية والذي يركز أساسا على منح الهيئات الإدارية المحلية نوعا من الاستقلالية في تسيير شؤونها . أما الأسلوب الأخير فهو اللامركزية السياسية، وفي هذا الأسلوب تمنح الهيئات المركزية درجة عالية من الاستقلالية للسلطات المحلية.

ولعل قيام إدارة التنمية بجوهر وظيفتها المتمثلة في ايجاد آلية للتنمية يتطلب توفير عدد من الخصائص المشتركة في جميع القطاعات الإدارية. ويجب أن يتم استيعاب هذا الأسلوب والمتجسد في الحكم الرشيد وتمثيل فلسفته من قبل قطاعات الإدارة المحلية. ويقتضي هذا تنمية خصائص مشتركة وتعميم وجودها على مستوى كل وحدة إدارية وكل قطاع من قطاعات الإدارة المحلية من اجل رفع الأداء وضمان توجهاته باعتبار الأداء هو محصلة نهائية لأداء جميع قطاعات الإدارة ووحداتها. ويعود السبب الرئيسي في وجودها إلى زيادة وظائف الدولة الحديثة، وبالتالي تقسيم المهام بين السلطات الإدارية المركزية والمحلية بغية تخفيف الضغط عن الإدارة المركزية . وبما أن الإدارة المحلية تتمتع بنوع من الاستقلالية إلا أن هذه الاستقلالية لا تعد مطلقة بل يجب أن تخضع إلى رقابة الإدارة المركزية وتدخل تحت سيطرتها لضمان عدم خروجها عن التوجهات العليا للبلاد.

الفصل 3

مصادر تمويل التنمية المحلية

يقتضي تمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية الاعتراف لها بالذمة المالية المستقلة. وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة بها تمكنها من تنفيذ الاختصاصات الموكولة إليها وإشباع حاجيات المواطنين في نطاق عملها وتمتعها بحق تم لك الأموال الخاصة والأموال العامة وعدم استعمال أموالها من قبل السلطة المركزية أو أية هيئة أخرى إلا بإذنها.

ويقتضي الاستقلال الإداري للإدارة المحلية أن يرافق بالاستقلال المالي الذي يؤكد المسؤولية المالية للمواطنين وإسهامهم في ميزانية إدارتهم المحلية وتمويلها بما تحتاج إليه من أموال بالقدر الذي تقدمه من خدمات.

لذا نتطرق في هذا الفصل إلى أهم المصادر المالية التي تعتمد عليها الإدارة المحلية في إدارة شونها.

1.3. طبيعة المالية المحلية

يعتبر توفير قدر كاف من الحيوية المالية أحد المتطلبات الضرورية لتقوية وتدعيم دور الجماعات المحلية في التنمية الاقتصادية و محددًا أساسيًا لتكوين الثروة وطبقًا لمدخل النظم فإن الجماعات المحلية تعد نظامًا مفتوحًا ، حيث تتحصل على موارد مالية بغية تأدية مهامها لذا فإننا سوف نتطرق إلى طبيعة المالية المحلية

1.1.3. تعريف المالية المحلية

تعتبر المالية المحلية احد فروع المالية العامة، لأنها تعتمد على القواعد المنظمة للإيرادات والنفقات، وهي "وثيقة مالية رسمية تبنى أرقامها على أساس التنبؤ بحجم كل من الإيرادات والنفقات المحلية اللازمة لتنفيذ سياسات ونشاطات ذات طابع محلي ترمي إلى تقديم خدمات محلي ة وفقا لأولويات المجتمع المحلي"

المحلي" [56] ص9

أوهي "مجموعة الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات والتي تخص الهيئات المحلية ولها ميزات منها : أن الموارد المالية ذات مرونة محدودة ، وذات طابع محلي ... الخ " [14] ص119 وتعتبر

المالية المحلية مؤشرا على عمل الهيئات المحلية وقدرتها على التسيير، الذي يندرج تحت التسيير العمومي العقلاني والذي يهدف إلى البحث عن الفعالية والكفاءة. وتتأثر المالية المحلية بقانون المالية السنوي. تعرف المادة 235 من القانون 90/90 المتعلق بقانون الولاية (الجزائر) الميزانية بأنها عبارة عن "جدول تقدير للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، كما هي قرار بالترخيص والإدارة يسمح بحسن سير مصالح الولاية، وتنفيذ برنامجها الخاص بالتجهيز والاستثمار". وتعرفها المادة 149 من قانون 80/90 المتعلق بالبلدية بأنها "جدول للتقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية، وتشكل أمرا بالإذن والإدارة تمكن من سير المصالح العمومية".

يتم إعداد الميزانية المحلية في إطار القواعد العامة التي يحددها القانون مع الأخذ بعين الاعتبار احتياجات المواطنين المحليين في كافة المجالات، وذلك في حدود الإمكانيات المالية للجماعات المحلية. ويوجد في مجال التطبيق، عدة وثائق خاصة بالميزانية وهي على النحو التالي:

- الميزانية الأولية: وتعتبر الوثيقة الرئيسية، لفتح اعتماد مالي مسبق،
- الميزانية الإضافية: الميزانية المكملة للميزانية الأولية
- الحساب الإداري: والذي هو عبارة عن الميزانية الختامية ويدمج كل من الميزانية الأولية والإضافية في وثيقة واحدة.

ترتكز الميزانية المحلية على مبدأ التوازن الموزني، وهو أهم مبادئ التسيير البلدي؛ إذ يهدف إلى المحافظة وبصورة حذرة على التسيير المستقبلي للبلدية بحيث لا يكون المستقبل المالي للجماعات المحلية رهنا للمشاكل والعراقيل. لهذا لا بد من التمييز بين ثلاثة التزامات" [57]ص 22 :

ينبغي تحقيق التوازن سواء بالنسبة لفرع التسيير أو فرع التجهيز والاستثمار.

ينبغي أن يكون تقديم الميزانية موجهها بحس الانشغال بالواقع وبروح الصرامة، وذلك بإبعاد كل النقص أو الزيادة، وكل تقدير مبالغ فيه أو بخس للإيرادات والنفقات أثناء تقييم التوقعات الخاصة بالميزانية.

يعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات للتنمية عبر الزمن , وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة" [58]ص 2.

2.1.3. أقسام الميزانية المحلية

تنقسم الميزانية المحلية حسب المادة 150 من القانون 80/90 المتعلق بالبلدية، إلى:

1.2.2.3. الميزانية الأولية

تشكل الميزانية الأولية الوثيقة الأساسية للجماعات المحلية سواء كانت الولاية أو البلدية، إذ نجد فيها كل التقديرات لمالية للسنة المالية، في شكل كشف إجمالي لكافة النفقات والإيرادات التي تريد الجماعات

المحلية إنفاقها أو تحصيلها في المستقبل. ويتم التصويت على الميزانية الأولية قبل مدة من دخول السنة التي تسبق تنفيذها، إلا أن ميزانية البلدية يتم إعدادها في شكل أبواب ومواد بينما تعد ميزانية الولاية في شكل فصول" [59]ص13.

وقبل تقدير النفقات والإيرادات، يجب الاطلاع على الميزانية الأولية للسنة المالية السابقة، وضعية أجور الموظفين، وضعية القسط السنوي للاقتراضات، وضعية الإعانات الممنوحة وغيرها من الأمور التي من شأنها أن تساعد على ضبط الميزانية بشكل دقيق" [57]ص25.

2.2.1.3. الميزانية الإضافية

عندما تمضي الأشهر الأولى من السنة المالية، تظهر الاحتياجات المالية بوضوح الشيء الذي يؤدي بالجماعات المحلية إلى المصادقة على الميزانية الإضافية. وهي الميزانية المعدلة والمكملة للميزانية الأولية، وتصاغ حسب الاحتياجات والمستجدات أو الأحداث غير المتوقعة، والتي يمكن أن تظهر خلال مرحلة التنفيذ، كما تضمن الربط بين الميزانيات المتتالية، وتنقل النتائج المسجلة في السابق، ويتم التصويت عليها عادة في منتصف سنة تنفيذ الميزانية الأولية.

3.2.1.3. الأعمادات المفتوحة مسبقا

يمكن أن تحدث في الولاية أو البلدية حالات استثنائية لم تكن في الحسبان من قبل. وذلك لطبيعتها الاضطرارية، وتحدث هذه الحالة في الفترة التي تفصل الميزانية الأولية عن الميزانية الإضافية. في هذه الحالة يلجأ المجلس الشعبي الولائي أو البلدي إلى الاجتماع. ويقوم بالتصويت على الإعتمادات المفتوحة مسبقا، ولا تبقى هذه الإعتمادات مستقلة وإنما سوف يتم إدراجها في الموارد الخاصة بالميزانية الإضافية عندما يقوم المجلس بالتصويت على الميزانية الإضافية.

4.2.1.3. الترخيصات الخاصة

يتم التصويت على الترخيصات الخاصة بعد الميزانية الإضافية، والهدف منها هو ضمان سير أعمال ونشاط البلدية في حالة تأخر التصويت على الميزانية الأولية للسنة القادمة، أو ظهور حالات استعجال تتطلب هذا الإجراء كظهور احتياجات جديدة تتطلب الترخيص" [60]ص6.

3.1.3. محتوى الميزانية المحلية

في أي هيئة عمومية هناك جانب إداري وجانب مالي، وبالتالي فإن الميزانية المحلية سواء كانت ميزانية الولاية أو البلدية، تشمل قسمين أساسيين هما قسم التسيير وقسم لتجهيز والاستثمار، وينقسم كل قسم من هذه الأقسام إلى إيرادات ونفقات.

1.3.1.3. قسم التسيير

ويتكون بدوره من الأقسام التالية:

1.1.3.1.3. إيرادات قسم التسيير

يمول هذا القسم وبشكل أساسي من الموارد الجبائية التي تقوم الجماعات المحلية بتحصيلها من مختلف الضرائب التي نص عليها القانون والتي تعود للبلدية، إضافة إلى إعانات التسيير التي تمنحها الدولة والجماعات والمؤسسات العمومية، وكذلك العائدات المتأتية من استغلال أملاك البلدية.

2.1.3.1.3. نفقات قسم التسيير

تنفق إيرادات قسم التسيير في أجور ورواتب عمال وموظفي البلدية، تكاليف صيانة أملاك البلدية من عقارات ومنقولات، فوائد الديون التي تقترضها البلدية من الهيئات المالية والمصرفية، اقتطاعات نفقات التجهيز، اقتطاعات نفقات الاستثمار، الحصاص والإقساط المترتبة على الولايات والبلديات، المساهمات المقررة في القوانين على أملاك البلديات وإيراداتها، نفقات صيانة الطرق. وعلى خلاف فرع التجهيز والاستثمار الذي لا يسجل إلا العمليات التي تنمي ملكية البلدية أو تحدث فيها تغييراً، فإن فرع التسيير لا يسجل إلا العمليات التي تقوم بالحفاظ على نفس الملكية، وسير مصالح البلدية، مثل الإدارة، الحالة المدنية... الخ" [57] ص 84.

2.3.1.3. قسم التجهيز والاستثمار

يتكون مما يلي:

1.2.3.1.3. إيرادات قسم التجهيز والاستثمار

من أهمها القروض التي تقترضها الولاية والبلدية والحقوق التي تمنحها الدولة والولاية وتخصيصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية وصندوق المساعدات وكذا الهبات والوصايا إضافة إلى الاقتطاعات الحاصلة من إيرادات التسيير، محصل الامتيازات المتعلقة بالمصالح البلدية والولاية ومحصول المساهمات في رأس المال.

2.2.3.1.3. نفقات قسم التجهيز والاستثمار

هناك نفقات حسب طبيعتها ونفقات حسب وظيفتها ، فالنفقات حسب طبيعتها هي تلك التي تؤدي إلى زيادة أملاك الجماعات المحلية مباشرة أو تلك المتعلقة بالإعانات الممنوحة إلى الجمعيات والهيئات وكذا تسديد قروض الجماعات المحلية . أما بالنسبة للنفقات حسب وظيفتها فهي تلك الخاصة ببرامج التجهيز التي تصبح ملك للجماعات المحلية كالبرامج التي تنجزها لحساب الغير كالجمعيات والمؤسسات العمومية " [60] ص 7. وتتجسد في نفقات التجهيز العمومي، نفقات المساهمة برأس المال المخصصة للاستثمار والأعباء الخاصة الديون.

2.3. خصائص مصادر تمويل الجماعات المحلية

تقوم الجماعات المحلية في سبيل تحقيق التنمية المحلية، بتقديم الخدمات المختلفة ذات الطابع المحلي، في العديد من المجالات الصحية، التعليمية، الاجتماعية وغيرها . بالإضافة إلى إقامة المشروعات اللازمة لإشباع حاجات السكان في المجتمعات المحلية . ومن الطبيعي توفير الموارد المالية اللازمة لتمويل تلك الخدمات وإقامة المشروعات المطلوبة . ومن المنطقي تنوع مصادر التمويل نظراً لتنوع الخدمات المقدمة واختلاف طبيعة المشروعات التي تقام من حيث الهدف والنطاق والحجم وغيرها . وهناك مجموعة من الأسس التي تقوم عليها عملية تنويع مصادر التمويل ومجموعة من الشروط الضرورية الواجب توافرها في مصادر التمويل بالمحليات، ترتبط بخصوصية هذا التمويل. وسوف نتعرض فيما يلي لهذه الأسس والشروط.

1.2.3. محلية المورد

ويعني ذلك أن يكون الوعاء أو المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي ستؤدى وتحصل على حصيلته، ويكون متميزا بقدر الإمكان عن أوعية الضرائب المركزية " [56] ص 12، فضرائب العقارات تعتبر ضرائب مناسبة للإدارة المحلية، لأنها تربط على المباني أو الأطنان التي تقع بالكامل في نطاق الوحدات المحلية، في حين لا تعتبر ضرائب الدخل مناسبة للإدارة المحلية لصعوبة تحديد مدى محلية أوعيتها.

2.2.3. ذاتية المورد

بمعنى أن تستقل الهيئات المحلية بتحديد سعر المورد (في حدود معينة أحيانا) وربطه وتحصيله، حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها وحصيلة الموارد والمتاحة لها . وتبعا لمفهوم الذاتية يمكن تصنيف المالية المتاحة للجماعات المحلية إلى : موارد ذاتية مطلقة، وموارد ذاتية نسبية، وموارد خارجية.

وفي هذا الإطار، تعتبر الإعانات الحكومية موارد خارجية، في حين تتمتع الموارد من رسوم وإيجارات بدرجة كبيرة من الذاتية، ويتفاوت معدل ذاتية الضرائب المحلية والقروض من دولة إلى أخرى . فالضريبة المحلية في إنجلترا (ضريبة المباني) تتمتع بدرجة كبيرة من الذاتية، حيث تقوم الهيئات المحلية بتقدير سعرها وربطها، وتحصيلها، وتقدير أوجه إنفاقها، بل يخول لها القانون سلطة تقدير سعرها كل ستة أشهر، بحيث يمكنها تعديل هذا السعر بالزيادة أو النقصان خلال نصف السنة الثاني

ولا يعتبر اضطلاع الحكومة المركزية بتقدير حيز وعاء الضريبة دوريا انتهاكا لذاتية الموارد، فالقصد منه تحقيق المساواة في الأساس الذي تربط عليه الضريبة بالنسبة لجميع الهيئات المحلية. ويلاحظ من ناحية أخرى تفاوت درجة ذاتية القروض من دولة إلى أخرى، ومن مرحلة إلى أخرى في الدولة الواحدة ،

فبعض الدول لا تعطي لهيئاتها المحلية أي سلطات ذاتية فيما يتعلق بالقروض بينما تمنح دول أخرى هيئاتها المحلية حركية كبيرة في عقد القروض تصل إلى إجازة الاقتراض من بيوت المال من دول أجنبية . وتتفاوت ذاتية عقد القروض في مراحلها المختلفة بين منح الهيئات المحلية حرية المبادأة باقتراح وتخطيط المشروعات التي تمول من حصيلة القروض، إلى اختيار مصادر الاقتراض (البنوك- الأرصدة الداخلية- وغيرها من مصادر التمويل)، إلى تحديد سعر الفائدة وطريقة سداد هذه القرض، والضمانات التي تقدمها الهيئات المقترضة وغيرها من الأمور . ومع ذلك يرى البعض ضرورة أن تفتقد القروض إلى مبدأ الذاتية المطلقة وخاصة في الدول النامية حيث يجب إخضاعها للرقابة المركزية فيما يتعلق بالمشروعات التي تمول من حصيلتها وتحديد آجالها وأساليب سدادها. " [2] ص 63-64

3.2.3. سهولة إدارة المورد

ويقصد بذلك تيسير تقدير وعاء المورد بحيث تكون تكلفة التحصيل عند اقل درجة ممكنة، مع ضرورة وفرة المورد نسبيا للحصول على أكبر موارد مالية ممكنة منه . وينطوي هذا الأساس على معيارين ضروريين حتى يتحقق . فهناك معيار تكلفة التحصيل الذي يشير إلى أنه يجب أن تتوفر في المورد المحلي الاقتصاد في التحصيل بحيث لو زادت تكلفة تحصيل هذا المورد فان هناك أعباء إدارية كبيرة سوف تنجم عن ذلك. فضلا عن معيار سهولة تقدير الوعاء الخاضع للضريبة.

وفي ظل تعدد الضرائب المحلية تظهر بعض المشاكل والتي تتناقض مع هذا المبدأ خاصة ظاهرة التهرب الضريبي. ومن بين أهم الضرائب التي تتمتع بأكبر قدر من خصائص الضرائب المحلية وتتوفر فيها الشروط السابقة هي ضريبة المباني، ورغم تمتعها بهذه المزايا إلا أن لها عيوباً في كونها ضريبة جامدة لا تتأثر حصيلتها بتغير الأحوال الاقتصادية، وينعكس اثر ذلك في تحميل أصحاب الدخول الثابتة أعباء كبيرة في أوقات الأزمات الاقتصادية، الأمر الذي يزيد من درجة عسرهم المالي في الأوقات التي يحتاجون فيها إلى العون والمساعدة. إضافة إلى ذلك فهي لا تحقق قاعدة العدالة نظراً إلى أنها تربط بين حجم المسكن الذي يقطنه الممول و ثراء هذا الممول، ولا يتماشى هذا الارتباط مع الم نطق. لأن لكثير من الناس ظروفًا خاصة بهم. ومعنى ذلك أن هذه الضريبة عند تكليف شاغلي العقارات بأدائها لا تحقق المساواة في التضحية بل على العكس من ذلك تماماً يقل عبء الضريبة كلما ارتفع دخل المورد . ولا تقتصر مجافاة هذه الضريبة لقاعدة العدالة على عدم مواكبتها للحالة المالية للمكلف لكونها تعاقب فئة معينة من الممولين هم أرباب العائلات الكبيرة التي تحتاج إلى مساكن كبيرة نسبياً، ففي الوقت الذي تمنح فيه الحكومة المركزية مزايا خاصة لهؤلاء تحمّلهم نظام ضريبة المباني أعباء تفوق كثيراً أعباء من هم أكثر منهم ثراء. " [2] ص 64

3.3. التمويل العمومي للتنمية محلية

تعتبر الموارد المالية العمود الفقري لأي نظام حكم محلي فعال، وعليه يمكن قياس درجة فعالية واستقلالية أي سلطة محلية بمدى قدرتها المالية على تمويل برامجها الخدمية وتنفيذ سياساتها وخططها التنموية من مصادرها الذاتية، بدون الاعتماد كلية على الإعانات والدعم المركزي. وهذا الاستقلال المالي هو الذي يحدد قدرة البلدية على تقديم الخدمات التي تقع ضمن مهامها ومسؤولياتها. ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أنه قد لا يكون في وسع أي سلطة محلية في عصرنا الحاضر أن تكتفي بمواردها الذاتية وتستغني بالتالي عن الدعم المركزي" [61] ص 2، الذي يشكل عبئاً ثقيلاً على الحكومة المركزية لمعظم الدول، الذي قد يتطور إلى أزمة تمويل تعيق بعض البلديات عن أداء دورها على الوجه الأكمل.

على ضوء هذه الخلفية سوف نلقي نظرة عابرة على الموارد المالية المتوفرة للبلديات.

1.3.3. الضرائب والرسوم المباشرة

الضرائب المحلية هي أموال تحصلها المجالس المحلية من الرعايا والمقيمين في نطاقها لتحقيق منفعة عامة؛ وتصب في أهداف التنمية المحلية. وتعتبر الضرائب المحلية لونا من ألوان الادخار الإجباري، وكثيرا ما تجد الجهة المشرفة على تحصيل هذه الضرائب صعوبة للاهتداء للضرائب التي تعود عليها بأكثر حصيلة ممكنة، ولا تؤثر بشكل سلبي على وتيرة النشاط الاقتصادي" [7] ص. 251

1.1.3.3. الضريبة على الأشخاص

والصورة الوحيدة لها هي ضريبة الرؤوس، وتتخذ شكلا مبسطا يتساوى فيه جميع الأفراد المكلفون بدفع نفس المبلغ" [62] ص 818. وتفرض على الأشخاص البالغين في نطاق الوحدة على نسبة موحدة بالنسبة لجميع الأفراد الخاضعين لها. تلائم هذه الضريبة الجماعات المحلية لأن مزاياها تفوق عيوبها. فمن مزاياها أن عبئها يمتد إلى غالبية أهالي الوحدات المحلية من أصحاب الحقوق الانتخابية، الأمر الذي يثير يقظتهم لأعمال المجالس المحلية، ويدعم رقابتهم عليها ويضفي حيوية على أعمال المجالس المحلية وانتخاباتها. وتتميز هذه الضريبة بسهولة ربطها وتحصيلها، وفوق كل ذلك تعتبر مورداً محلياً ذاتياً ذاتية مطلقة. ولكنها من ناحية أخرى لا تخلو من عيوب، حيث أنها لا تجسد قواعد العدالة الضريبية نظراً لوحدة نسبتها، وعدم تفاوت سعرها تبعاً لیسار المكلف، حيث أنها لا تفرق بين شخص وآخر، ولا يمكن الاعتماد عليها كمورد أساسي لضالة حصيلتها ويضاف إلى كل ذلك، أنها ضريبة جامدة.

2.1.3.3. الضرائب على رأس المال

تتخذ هذه الضريبة من رأس المال وعاء لها، وهي شبيهة بالضريبة على الدخل نوعاً ما وتقتطع منه، ولكن وعاءها هو دخل رأس المال. وتمتاز بكونها تفرض على رأس المال والمعبر عن المقدرة التكلفة

للممول بصورة أدق واقرب إلى الحقيقة من الدخل. إضافة إلى كونها أقرب إلى تحقيق العدالة الضريبية وعلى الأخص فيما يتعلق بتوزيع الأعباء العامة . ولكن أهم ما يعاب عليها هو أنها صعبة التطبيق وما تثيره من مشاكل بتعقب الأموال الخاضعة لها، فحصر هذه الأموال لا يتييسر إلا بالنسبة للأموال العقارية، وتستطيع معظم الأموال الإفلات منها ولو جزئيا، وهذا ما يلحق الضرر بأصحاب الأموال العقارية. من بين الضرائب العقارية السائدة الضريبة على المباني، وهي الضريبة التي تفرض على المباني في نطاق الوحدة المحلية تبعا لقيمتها الإيجارية التقديرية التي يعاد تقييمها على فترات دورية نظرا لارتفاع تكاليف إجراء التقدير . وتختلف الدول في تحديد المكلف بأداء هذه الضريبة . فغالبية الدول تقصر عبء أدائها على المالك، بينما تأخذ دول أخرى مثل إنجلترا وجنوب أفريقيا، بأسلوب تكليف شاغلي العقارات بهذه الضريبة " [2]ص75 ويخضع لهذا الضريبة الأملاك المبنية التالية" [63]ص203:

- المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص والمواد أو لتخزين المنتجات.
- المنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات الجوية والموانئ ومحطات السكك الحديدية ومحطات الطرقات، بما فيها ملحقاتها المتكونة من مستودعات وورشات الصيانة.
- أراضي البنايات بجميع أنواعها والقطع الأرضية التي تشكل ملحقا مباشرا لها ، ولا يمكن الاستغناء عنها.
- الأراضي غير المزروعة والمستخدمة لغرض تجاري أو صناعي كالورشات وأماكن إيداع البضائع وغيرها من الأماكن من نفس النوع، سواء كان يشغلها المالك أو أشخاص آخرون سواء مجانا أو بمقابل.

3.1.3.3. رسم التطهير

يؤسس على الملكيات المبنية لفائدة البلديات التي تشتغل بها مصلحة رفع القمامة المنزلية والمستفيدة من بشبكة قنوات الصرف الصحية . غير أنه يعفى من هذا الرسم المنازل التي تملكها الدولة، الولايات، البلديات، المؤسسات العمومية، العلمية، مؤسسات التعليم والمنازل الواقعة خارج إطار مقر البلدية والتي لا تتوفر على قنوات الصرف الصحية إضافة إلى عدم استفادتها من خدمة رفع القمامة" [63]ص233.

4.1.3.3. الحق النوعي على البترول ومشتقاته والغاز

يحصل لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ويؤسس هذا الحق على مبلغ سعر بيع هذه المواد بالتجزئة للمستهلك . ويستثنى من دفع هذا الرسم المبيعات المحققة وفق شروط الجملة لفائدة الجماعات العمومية لسد حاجياتها الخاصة، كذا المبيعات المخصصة للتصدير" [63]ص177-192.

2.3.3. الضرائب والرسوم غير المباشرة

و هي عبارة عن مجموع الضرائب و الرسوم التي تفرض على الأشخاص بدفع ثمنها ب طريقة غير مباشرة ودون أن يحس بعبئها وهي على النحو التالي:

1.2.3.3. الرسم على القيمة المضافة

الرسم على القيمة المضافة ضريبة غير مباشرة تمس القيمة المضافة خلال كل مرحلة من عملية الإنتاج. وهو رسم عام على الاستهلاك يتحمله المستهلك الأخير، يتم تحصيله بعد كل عملية خاضعة حسب نظام الدفعات. ويطبق على القيمة المضافة الناتجة عند كل مرحلة إنتاجية، وتحدد هذه القيمة في الفرق بين مبلغ الإنتاج الإجمالي (السلع والخدمات) ومبلغ استهلاك هذه السلع والخدمات ويتحملها المستهلك النهائي الذي يكلف بدفعها. بينما تلعب المؤسسات دور الوسيط بين المستهلك (المكلف الحقيقي بالدفع) ومصالح الضرائب، وهي بذلك تملك صفة المكلف القانوني.

2.2.3.3. الرسم على الذبائح

يعتبر الرسم على الذبائح الرسم الوحيد المحصل كلية لفائدة البلديات التي يقع في إقليمها المذبح. ويدفع هذا الرسم من طرف مالك الحيوان أثناء الذبح أو المستورد أثناء استيراد اللحوم من الخارج. ويحصل الرسم على الذبح بواسطة أعوان الضرائب لصالح البلديات التي يقع على ترابها المذبح. في حالة استيراد اللحوم وإدخالها التراب الوطني، يتم تحصيل مبلغ هذا الرسم من طرف إدارة الجمارك.

وفي حالة اشتراك مجم وعة من البلديات في مسلخ أو مذبح بلدي واحد، تسجل حصيلة الرسم أو المداخل الناتجة عن هذا الرسم في حساب خارج ميزانية البلدية التي يوجد فيها المذبح، في انتظار توزيعها بين البلديات وذلك حسب الاتفاقيات المبرمة بينها سابقا، وإن لم تكن هناك اتفاقيات صريحة فان نصف حصيلة الرسم على الذبح تخصص للبلدية التي يقع على ترابها المذبح، ويقيد خارج ميزانية هذه البلدية بذاتها" [63]ص.192

3.3.3. إيرادات الأملاك العامة الجماعات المحلية

ويدخل في هذا المورد الإيجارات والأثمان الناتجة عن تأجير المرافق العامة المحلية أو تشغيلها وإدارتها لقاء أثمان محددة تعود على المجالس المحلية " [56]ص 22. ويوفر هذا المورد دخلا دائما ومصدراً مالياً هاماً يعمل على استمرار أداء الخدمات العمومية للمواطنين. فبالنسبة للعقارات ذات الاستعمال التجاري، يتحتم على رئيس المجلس المحلي أن يقوم بإعداد دفتر شروط الإيجار، حيث بواسطته يتم وضع جميع الشروط التي بمقتضاها يتم عقد كراء هذه المرافق العمومية، إضافة إلى المداخل المتأتية عن طريق

كراء الفنادق ودور السينما و... الخ" [64] ص 345. زيادة على المداخل المأتمية من تأجير العقارات التابعة للجماعات المحلية هناك إيرادات الاستغلال المالي المتكونة من العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلية . تتسم هذه الإيرادات بالتنوع وترتبط وفرتها بمدى ديناميكية الجماعات المحلية وتتكون هذه الإيرادات من عوائد الوزن والكيل والقياس وعوائد الرسوم عن الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها ما يمكننا أن نضيف الإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي والمتاحف العمومية والحظائر العمومية " [65] ص 05. وإضافة إلى تنوع هذه الإيرادات فهي تتسم بقابليتها للتجدد فلا إيرادات الناتجة عن تأجير العقارات عن طريق المزاد العلني . مثلا يمكنها أن تتطور بسرعة نظرا لمرونتها، خصوصا في حالة اعتماد أسعار تنافسية.

4.3.3. المنافسة الجبائية بين الجماعات المحلية

تضمنت معظم التشريعات تنظيم الاستثمار في الدول التي تهدف إلى جذب رؤوس الأموال لمعظم ميادين الاستثمار التي تحددها الحكومات والتي من بينها الحكومات المحلية بواسطة ما يسمى بالمنافسة الجبائية فيما بينها.

1.4.3.3. ماهية وطبيعة المنافسة الجبائية

تعني المنافسة الجبائية "مختلف الإجراءات الجبائية التي تتخذها الحكومات المحلية من جانب أحادي من أجل تشجيع الاستثمار أو توسيع الوعاء الضريبي، بتخفيض معدلات الضريبة أو منح الإعفاءات الضريبية، دون مراعاة للسياسات المضادة التي يمكن أن تقوم بها الحكومات المنافسة لها" [66] ص 207. وتكون المنافسة الجبائية "عندما تقوم الجماعات المحلية بتشريع القوانين الضريبية بشكل واضح لتحسين جاذبية بيئتها المحلية للأعمال، السكان (المحليين وغير محليين)" [67] ص 2. والحجة الأساسية في اللجوء إلى استخدام المنافسة الجبائية عود إلى الرغبة في استقطاب الاستثمارات من الأقاليم الأخرى [68] ص 2

ص

لذا من أهم الطرق المستعملة في المنافسة الجبائية تقديم الإعفاءات ضريبية " [69] ص 113، سواء بشكل كلي و هي حالة نادرة، أو مؤقتة وهي الحالة الغالبة . ويتجسد ذلك في الإعفاء من الضرائب على الأرباح، وذلك حسب المناطق المراد الاستثمار فيها . حيث تختلف مدة الإعفاء من الضريبة بالنسبة للنشاط المقام داخل المناطق الصناعية المهيأة لهذا الغرض مقارنة بالنشاط المقام خارج المناطق الصناعية، والذي يتطلب إمكانية مالية كبيرة من أجل تهيئة المرافق الضرورية له من المياه الصالحة للشرب والربط بالشبكة الهاتفية وقنوات صرف صحية و... الخ. كما يمكن إعفاء ناتج تقييم الحصة العينية التي تدخل في رؤوس أموال شركات الأموال عند التأسيس، وإيرادات المشروع المحلي من الضريبة على المبيعات" [70] ص 45.

2.4.3.3. أشكال الحوافز الضريبية

تعتبر الحوافز المالية والتمويلية من أهم العوامل التي تؤثر على جذب الاستثمار الأجنبي المباشر وذلك نظرا لتأثيرها المباشر على معدل العائد من النشاط الاقتصادي، وبالتالي على سلوك المستثمرين بما يتفق وأهداف الجماعات المحلية ورؤيتها لمسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية . ويختلف تأثير وفاعلية نظم الحوافز الجبائية في تحقيق المستهدف منها باختلاف حجم ونوع الحوافز الممنوحة، فضلا عن شكل تنظيمها ومدى التناسق بينها وبين الحوافز الأخرى . وتأخذ الحوافز الجبائية عدة أشكال وصور وأهمها " [71]ص

44

1.2.4.3.3. الأسعار الضريبية التمييزية

يمكن استخدام أسعار الضريبة Tax Rates كأداة لجذب المشروعات الاستثمارية، وذلك من خلال تقرير معاملة متميزة لنوع من النشاط أو لمجموعة من المكلفين، تتمثل إما في التمييز عند تحديد سعر الضريبة أو الخفض الكمي لمبلغ الضريبة . وتعد الأسعار التمييزية من أشهر صور التمييز في المعاملة الضريبية، حيث يفرض المشرع الضريبة بأسعار مختلفة وفقا لنوع المشروع أو حجمه أو مدى مساهمته في مجال التنمية. أما الخفض الكمي لمبلغ الضريبة في هذه الحالة وبعد تقدير مبلغ لضريبة الواجب دفعه وفقا للإجراءات والأسعار المعتادة يقرر المشرع خفض هذا المبلغ بقدر معين بالنسبة لوجه أو أكثر من أوجه النشاط المراد تحفيزه.

2.2.4.3.3. الإجازة الضريبية

يقصد بالإجازة الضريبية منح المشروعات الاستثمارية إعفاء ضريبيا لعدد من السنوات في بداية حياتها الإنتاجية. واستنادا لهذا المفهوم، تستخدم الإجازة الضريبية بطريقة تسمح لها بان تمارس دورا هاما في التأثير على حجم الاستثمارات ونمط توزيعها بين القطاعات المختلفة. وتلعب دورا هاما في تقليل المخاطر التي يتحملها المستثمر بالنسبة للمستثمرات الجديدة، وتزيد العائد الصافي، وتحقق سيولة ذاتية للمشروعات التي تتمتع بها وخاصة المشروعات التي تحقق أرباحا عالية في بداية حياتها الإنتاجية مما يشجع المستثمر على الاستثمار في الدولة التي تعطي هذه الحوافز.

ونظرا لأهمية هذا الحافز ودوره في تشجيع الاستثمارات الأجنبية والوطنية، لجأت إليه أغلب الدول وذلك بمنح المشروعات الاستثمارية إعفاء ضريبيا لعدد من السنوات في بداية حياتها، بتمتع المستثمر بإجازة ضريبية لعدة سنوات، ثم ينتهي الإعفاء بانتهاء هذه المدة أو الإجازة المحددة مسبقا.

3.2.4.3.3. الاستهلاك المعجل

يقصد به " كافة الطرق التي تؤدي إلى إهلاك قيمة التكلفة التاريخية للأصول الرأسمالية خلال فترة زمنية أقل من فترة حياتها الإنتاجية المقدره"" [72]ص 101. ويمكن أن يؤثر نمط الإهلاك المستخدم على قرار الاستثمار، فيؤثر على كل من مقدار الضريبة الذي يتحمله المستثمر، وتوقيت دفع الضريبة، ويعتبر الإهلاك المعجل (السريع) أحد أنماط التي يمكن استخدامها لتشجيع الاستثمارات الخاصة، وتوجيهها في اتجاه الأنشطة الاقتصادية المرغوبة، والتي تحقق مزيداً من الفعالية في عملية التنمية الاقتصادية" [72]ص 101. فيؤثر استخدام الإهلاك المعجل على قرار الاستثمار، حيث يستخدم كحافز ضريبي للحد من الآثار السلبية لضريبة الدخل، ويحقق العديد من الآثار الإيجابية . ذلك أن نمط الإهلاك المستخدم يمكن أن يؤثر على مقدار الضريبة الذي يتحمله المستثمر، وتوقيت دفع الضريبة، لذا يستخدم الإهلاك المعجل لتشجيع الاستثمارات الخاصة (الأجنبية والوطنية) وتوجيهها نحو الأنشطة الاقتصادية التي من شأنها أن تحقق المزيد من الفعالية في عملية التنمية المحلية.

ويسمح هذا النوع من التحفيز للمستثمر باحتساب أقساط إهلاك الأصول الرأسمالية الواجب خصمها عند احتساب وعاء الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية على أساس طرق الإهلاك المعجل.

4.2.4.3.3. الائتمان الاستثماري

يقصد بالائتمان الاستثماري" السماح بخصم نسبة معينة من قيمة الأصول الرأسمالية الجديدة المشتراة من الضريبة المستحقة على المستثمر . الأمر الذي يترتب عليه تخفيض في الضريبة دون أن يصاحب ذلك تخفيض فعلى في وعاء الضريبة "" [69]ص 150. ويعد التشريع الضريبي الأمريكي من أهم التشريعات التي اعتمدت على هذا النزاع من التحفيز بغرض تحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية مثل هدف تحقيق النمو الاقتصادي، وهدف تحقيق العمالة الكاملة، حيث يسمح التشريع الضريبي الأمريكي للمستثمر بخصم ما يعادل 7% من قيمة الأصول الرأسمالية الجديدة التي يزيد عمرها الإنتاجي عن ثمانية سنوات وذلك من الضريبة المستحقة على المؤسسة.

5.2.4.3.3. ترحيل الخسائر

يعتبر ترحيل للخسائر " كل نقص حقيقي ومؤكد أصاب أصل أو أصولاً مملوكة لمنشأة أو مكلف خاضع لإيراده لضريبة الأرباح التجارية والصناعية وليس هناك ما يقابل هذا النقص من تعويض أو غيره، بحيث لو أن النقص انقلب إلى نقيضه لأصبح ربها يخضع لضريبة الأرباح التجارية والصناعية"" [69]ص 153 أو هو عبارة عن " تعويض المستثمر عن الخسائر التي يحققها " [60]ص 388"، فقد يحقق المستثمر خسائر في السنوات الأولى من عملية الإنتاج أملاً في تحقيق الربح في السنوات القادمة . وهنا قد يكون محفزاً

للمستثمر على الاستمرار في الإنتاج إن يقرر له المشرع الحق في خصم الخسائر التي تعرض لها في السنوات السابقة، ومن ثم يضيق الوعاء الضريبي إلى حد قد لا يتحمل معه أية ضريبة رغم تحقيقه للربح، نظرا لان اعتبار الخسائر ضمن التكاليف الواجبة الخصم قد يستغرق تمام الأرباح المحققة . ويشترط في ترحيل الخسائر الضريبية ما يلي:

• أن يكون هناك نقص حقيقي ومؤكد أصاب أصلا أو أصولا مملوكة للممول.

• أن تكون الخسارة واقعة على كهل الممول ومتصلة بنشاطه الخاضع للضريبة.

• ألا يكون هناك ما يقابل هذا النقص.

• أن يكون المستثمر هو المالك للمؤسسة.

• أن تكون الخسارة أو النقص بحيث لو انقلبت إلى النقيض لأصبحت ربحا خاضعا لضريبة الأرباح

يجب الإشارة إلى أنه من الضروري قبل تطبيق الإجراءات التحفيزية، تحديد الوقت المناسب لها، لكي

نستطيع تحقيق الهدف المرجو من تطبيقها. واختلفت الآراء فيما يتعلق بزمن التحفيز، حيث يرى P.

Fantaneau أن الوقت الملائم لمنح الإعفاءات هو المرحلة التي تلي الخروج من الأزمات والتي تسبق

مباشرة النهضة الاقتصادية " [73] ص 12 أما Bernard Venay " فيرى من الضروري أن تمنح

الإعفاءات بقصد الاستثمار لرجال الصناعة في ميدان مشروعاتهم في السنوات الأولى لممارسة أنشطتهم، كما

يجب أن تكون هذه الإعفاءات متماشية وبرنامج المؤسسة واستراتيجياتها في النمو " [74] ص 147 . وعلى

هذا الأساس فإن منح المزايا الضريبية عند انطلاق المشروع يسمح للمؤسسة بالتراكم المالي وتحسين وضعية

خزيتها المالية، مما يساعد على تجاوز مرحلة الانطلاق بسلام، مع إمكانية توسيع مشروعها في

المستقبل " [75] ص 155 .

3.4.3.3. اثر المنافسة الجبائية على العمالة

تعتبر مشكلة البطالة من أهم المشاكل التي تؤرق الحكومات المحلية، إضافة إلى أنها تعتبر من الدوافع

التي تجعل الجماعات المحلية تتنافس فيما بينها على جذب الاستثمارات التي ترى فيها وسيلة للتخلص من

البطالة، أو التقليل من حدتها.

يعتبر أثر المنافسة الجبائية على مستوى التوظيف أثراً إيجابياً في حالة إنشاء فرع أو مؤسسة مملوكة

بالكامل للمستثمر من خارج الاقليم، بحيث يسعى هذا الأخير إلى خلق مناصب شغل جديدة، وهو الشكل الذي

يبرز من خلاله الأثر الإيجابي أكثر بالمقارنة بالأشكال الأخرى، إذ في حالة اقتناء شركة موجودة مثلاً ربما

يحتمل أن يتم اتخاذ قرار بالاستغناء الجزئي أو ربما الكلي عن العمال . ويمثل هذا القرار في حقيقة الأمر

الأثر السلبي على مستوى العمالة" [76]ص136. وتتمثل التحفيزات الجبائية لغرض التشغيل في ما يلي " [77]ص ص 12-13:

* الامتيازات الجبائية الخاصة بتخفيض الضريبة على الدخل لكل شخص يتم تشغيله، أو منصب تم توفيره ضمن المشروع الاستثماري. وهو إجراء من شأنه تخفيض تكلفة العمالة بالنسبة لأرباب العمل.
* التخفيض الضريبي الذي تستفيد منه المشاريع التي تشغل عددا أكبر من اليد العاملة، إذ تستفيد من تخفيض معدل الضرائب على الأرباح والضرائب المتعلقة بالأجور.

تؤدي التحفيزات الجبائية إلى استقطاب الشركات الاستثمارية والتي تقوم بتوفير مناصب عمل جديدة على المستوى المحلي" [69]ص420. وتعمل الاستثمارات إلى خلق عمالة متولدة بشكل غير مباشر في مجمل الاقتصاد المحلي نتيجة لما ينفقه العمال أو حائزو أسهم الفروع. ويتجلى الأثر غير المباشر الإيجابي هنا في هذا الشأن عند اندفاع العمال الذين تستخدمهم الشركات، إلى جانب أولئك الذين يمتلكون مجموعة من الأسهم في فروعها إلى التوسع في الإنفاق من خلال تعبئة مداخيلهم تلك لأقتناء مختلف السلع والخدمات التي تتحقق محليا، مما يؤدي بالضرورة إلى قيام الشركات بالتوسع أكثر في مختلف الاستثمارات لإشباع المزيد من حاجيات هؤلاء من تلك السلع والخدمات، الأمر الذي يدفع بهذه الشركات إلى تشغيل يد عاملة إضافية" [76]ص 138.

4.4.3.3. أثر المنافسة الضريبية على الاستثمار

يفهم من الاستثمار بأنه "استعمال رأس المال سعيا لتحقيق الربح مثل: إنشاء مصنع فندق،... الخ"، كما يفهم من الاستثمار بأنه "تيار من الإنفاق على السلع والخدمات الإنتاجية بما يترتب عليه إضافة رأسمالية صافية إلى رصيد رأس المال في المجتمع" [78]ص 409. واستنادا إلى هذا المفهوم للاستثمار، يتمثل مفهوم الاستثمار الخاص في التيار من الإنفاق على السلع والخدمات الإنتاجية، والذي يترتب عنه إضافة صافية إلى رصيد رأس المال في المجتمع" [79]ص 229 بشرط أن يكون هذا الإنفاق من قبل وحدات إنتاجية مملوكة ملكية خاصة تسمح لها باتخاذ قرار الاستثمار بما يحقق أقصى حجم من الأرباح، أو أقصى حجم من صافي الثروة.

وتعني سياسة توجيه الاستثمار "السياسة التي تنتهجها الجماعات المحلية بهدف تحويل النشاط الاقتصادي الاستثماري في الاتجاهات المرغوب في ترقيتها والتوسع فيها" [80]ص 81 كتشجيع الاستثمار في الأنشطة السياحية أو الصيد البحري بغرض استغلال الثروات المحلية المتاحة، أو النهوض بالمناطق المحرومة والنائية بمنحها تسهيلات مالية ومزايا ضريبية لاستقطاب رؤوس الأموال توفر الاستثمارات المستقطبة بواسطة التحفيزات الجبائية الأموال اللازمة لسد العجز في الموارد المالية المحلية إضافة إلى توفير الحد الأدنى من الاستثمارات اللازمة لتحريك عملية الإنتاج. وذلك من خلال قيامها بما يلي [73]ص304:

* الاستثمار في مشروعات البنية الأساسية (المرافق العامة)؛

* تحريك إنتاجية رأس المال المحلي؛

* تكوين المهارات الإدارية من خلال احتكاك الع مالة المحلية بالعمالة الأجنبية الماهرة التي يجلبها

المستثمر الأجنبي معه؛

ومن بين الدول النامية التي استخدمت الحوافز الضريبية لتشجيع الاستثمارات الوطنية والأجنبية، دولة الأرجنتين، حيث استخدمت الحوافز الجبائية لتشجيع هذه الاستثمارات للتحويل إلى إحدى المقاطعات التي كانت تتميز بوجود بطالة مزمنة بها، ولم تكن الاستثمارات الموجهة إليها بالقدر الكافي نظرا لنقص رأس المال، فلجأت إلى الحوافز الضريبية لحث الاستثمارات على التوجه إلى هذه المقاطعة لخلق فرص العمالة بها وبالتالي الحد من مشكلة البطالة" [69]ص115. ولقد توصل لئلى من كابل وبيرويد1987، وليم 1983 إلى أن التحفيزات الجبائية والجمركية ليسا بعامل مؤثر في عملية صنع القرار الاستثماري وإن بدت أهمية الإعفاءات الضريبية بالنسبة للاستثمار الهادف للتصدير، وليس للاستثمار من أجل خدمة السوق المحلي . وعلى الرغم من ذلك فإن الإعفاءات الضريبية والجمركية يمكن أن يكون لها الأثر الفعال إذا ما كانت العوامل الأخرى غير الضريبية تعمل بإيجابية وفي صالح جذب الاستثمار الأجنبي المباشر، والتي من بينها استقرار البنية الاقتصادية والسياسية" [60]صص 98-100.

4.3. التمويل غير الموازنى للتنمية المحلية

قد تضطر الحكومات المحلية في بعض الأحيان وفي حالة عدم كفاية مصادرها المالية إلى البحث عن مصادر تمويل بديلة تضمن لها أداء وظائفها وهي على النحو التالي

1.4.3. الإعانات الحكومية

من بين المصادر الخارجية التي يتم اللجوء إليها في عملية تمويل التنمية المحلية و بالدرجة الأولى هي الإعانات الحكومية فما هي طبيعتها والأهداف التي ترمي إلى تحقيقها.

1.1.4.3. مفهوم وطبيعة الإعانة الحكومية

الإعانة الحكومية هي "مبلغ من المال تسهم به خزينة الدولة في إنفاق المجالس المحلية بقصد مساعدة هذه المجالس في أداء بعض أو كل اختصاصاتها القانونية" [56]ص27. وهناك ثلاثة أسباب تدفع الحكومة المركزية إلى تقديم الإعانات المالية إلى الحكومات المحلية للقيام بدورها في المجال التنموي . وهي على النحو التالي" [73]ص464:

- أن الضرائب التي تفرضها الحكومات ذات المستوى الأدنى يمكن نقلها إلى الحكومات الأعلى

مستوى، وعند هذه المستويات الحكومية الأعلى سيكون من الصعب تجنب الضرائب أو التهرب منها نتيجة

السلطة القوية التي تتمتع بها في جميع المجالات. فهي إذن تقوم بتحصيل بعض الضرائب نيابة عن الحكومات المحلية ثم تقوم الحكومة المركزية بتسليم إيرادات هذه الضرائب إلى الحكومة المحلية.

- أن تقديم إعانات من الحكومات المركزية إلى الحكومات المحلية من شأنه مساعدة الأخيرة على تنفيذ البرامج التنموية الضخمة في ظل محدودية الموارد المالية للحكومات المحلية.

- أن تقديم هذه الإعانات من الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية من شأنه أن يحقق المزيد من العدالة الضريبية بين الجماعات المحلية لأنه توجد مجموعات محلية لديها عدة مداخل كونها تتمركز في موقع يتميز بحركة تجارية كبيرة نتيجة لقربها من موانئ التصدير والاستيراد، أو تتمركز بها عدة مؤسسات إنتاجية أو خدماتية و... الخ بينما توجد جماعات محلية تفتقر وبشكل كبير إلى هذه المرافق وتعتمد اعتماداً شبه كلي على الإعانات الحكومية.

2.1.4.3. أهداف الإعانات الحكومية

تهدف الإعانات الحكومية الممنوحة للحكومات المحلية إلى تحقيق عدة أهداف نذكر منها ما يلي [14]

ص ص 127-128:

- تمكين الجماعات المحلية الفقيرة من تحقيق حد أدنى من الخدمات العامة، لأن وحدات الإدارة المحلية ليست متكافئة في الموارد المالية ويؤدي هذا التفاوت إلى اختلاف مستوى الخدمات العامة التي تحققها هذه الجماعات. بل قد يصل الأمر إلى عجز بعض الجماعات المحلية عن تحقيق الحد الأدنى من الخدمات العامة. ولذلك تساعد الإعانات الحكومية على ضمان هذا الحد.
- التخفيف من العبء الضريبي المحلي لأن الحكومة سوف تدفع إعانات للحكومات المحلية الفقيرة التي سوف تساعد على تخفيف الأعباء الضريبية الملقاة على عاتق المواطنين القاطنين فيها.
- توجيه الجماعات المحلية للقيام بأنواع معينة من المشروعات الاقتصادية والاجتماعية أو بالتوسع فيما لديها من هذه المشروعات، ويكون هذا التوجيه عن طريق الإعانات الحكومية بحيث يمكن الدولة تحقيق التوافق بين السياستين المركزية والمحلية بما فيه الصالح العام.

2.4.3. المساعادات الأجنبية

تأتي في الدرجة الثالثة من حيث أهميتها وسهولة الحصول عليها بغية تمويل التنمية المحلية بعد المساعدات الحكومية والتمويل المصرفي.

1.2.4.3. ماهية وطبيعة المساعدات الأجنبية

تتكون المساعدات الأجنبية من منح لا ترد ولا تدخل في نطاق المديونية الخارجية للدولة، ومن القروض الميسرة الواجبة السداد والتي بطبيعتها تدخل في نطاق المديونية الخارجية للدولة.

1.1.2.4.3. المنح التي لا ترد

وهي تلك المنح التي تتم وفق القواعد والشروط الميسرة . وتأخذ إما صورة نقدية أو صورة عينية والتي تتجسد في المشروعات المحددة أو البرامج المخصصة لقطاعات دون غيرها..

2.1.2.4.3. القروض الميسرة

فهي تلك التي تتم وفقا لقواعد وشروط أيسر من مثيلاتها السائدة في الأسواق المالية الدولية (القروض الخارجية) وأهم ما يميزها عن غيرها من المساعدات والقروض الخارجية، كونها تبرم وفقا لمعدلات فائدة منخفضة جدا واحتوائها على فترة سماح طويلة نسبيا.

والأصل أن تكون المعونات الأجنبية منحا لا ترد أو قروضا ميسرة في صورة نقدية بعملة الجهة المانحة تخصصها للدولة المستفيدة، ويمكن أن تأخذ صورة نقدية أو عينية كالمساعدات الغذائية التي تقدمها الدول المتقدمة إلى الدول النامية بغية سدا احتياجاتها الغذائية. كما تكون في صورة سلع استثمارية أو مساعدات فنية قصد توظيف الخبرات الفنية التي تكتسبها هذه الدول لصالح الدول المستفيدة بغية انجاز مشاريعها التنموية" [82] ص 67.

وتجدر الإشارة إلى أن للمعونات الأجنبية دوافع وأهداف تسعى الدول المانحة إلى تحقيقها. وترتكز هذه الدوافع والأهداف على اعتبارات سياسية أو إنسانية. إلا أن الغالب على هذه الدوافع هو الجانب السياسي في المقام الأول.

2.2.4.3. مصادر المعونات الأجنبية

يمكن تقسيم المعونات الأجنبية من حيث المصدر، إلى معونات وحيدة المصدر وتستند إلى العلاقات الثنائية بين الدول المانحة والدول المستفيدة، ومعونات جماعية والتي تقدمها الهيئات الدولية والإقليمية المتخصصة في التنمية الاقتصادية إلى الدول المستفيدة.

تتمثل المعونات الوحيدة المصدر أو المعونات الحكومية الثنائية في المنح والقروض التي تعقدها الدول المانحة مع الدول المستفيدة. وتتميز عن غيرها بأنها تعقد في إطار رسمي أي في إطار التفاوض والاتفاق بين الحكومات المعنية بهذا الاتفاق. أما المعونات الأجنبية المتعددة الأطراف (الجماعية) فتتمثل في القروض الميسرة، والتي تقدمها المنظمات الدولية المتعددة الأطراف مع الدول النامية.

3.2.4.3. شروط منح المعونات الأجنبية

هناك عدة شروط يجب توفرها في الدول المستفيدة قبل إقدام الدول المانحة لتقديم هذه المنح والإعانات وهي على النحو التالي:

1.3.2.4.3. الإدارة المبنية على الأداء

لقد ترسخت قناعة لدى المجتمع الدولي المعني بإدارة التنمية بأن المعونات المالية لا بد من تخصيصها بأسلوب غير متناسب *disproportional* مع دخول الدول المتلقية، وذلك من خلال التركيز على الدول التي أثبتت نجاحها في صنع السياسات وخلق بيئة مؤسسية تضمن فعالية استخدام المعونات المقدمة إليها، ومن هنا تنبع أهمية إتباع التخصيص المبنى على الأداء وأهم المبررات وراء ربط التخصيص بالأداء المتحقق بالفعل هو أن كثيرا من برامج المعونات الموجهة إلى الدول الإفريقية قد فشلت في توليد النمو الاقتصادي المطلوب وفشلت في الحد من الفقر، وذلك على الرغم من سخاء برامج المعونات الموجهة إليها، إضافة إلى أن هناك دلائل كثيرة تؤكد على أن المعونات المشروطة تفشل في دفع الحكومات لتبني وتنفيذ سياسات الإصلاح إلا في حالة اقتناع الحكومات المتلقية لهذه البرامج، وبالتالي فالأفضل أن تقوم الجهات المانحة بالبحث عن الدول الراغبة في الإصلاح، بدلا من محاولة إرغام دول أخرى على تنفيذ السياسات المقترحة من خلال اللجوء إلى المشروطة" [83] ص 11.

2.3.2.4.3. تخصيص المعونات بناء على الرشادة في التسيير

هناك توجه كبير لدى الدول والمنظمات الدولية المانحة في الاعتماد على جودة الحوكمة في اتخاذ قرارات تخصيص المعونات. فهناك شبه إجماع بين الهيئات المانحة على أن معونات التنمية الرسمية تكون أكثر كفاءة وفعالية إذا تم توجيهها إلى الدول والحكومات التي بها مؤسسات وسياسات رصينة تتمتع بدرجة من الجودة والحوكمة. ولقد ظهر هذا جليا في حالة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والتي اقترحت مبادرة تحديات الألفية (MCA) *The Millennium Challeng Account* لأول مرة في مارس 2002، وكانت عبارة عن رد فعل من الولايات المتحدة الأمريكية لأحداث سبتمبر 2001 من خلال زيادة حجم المعونات الأمريكية بحوالي 50% سنويا، أو ما يوازي 5 بليون دولار أمريكي سنويا، وربط هذه الزيادة

بأداء الدول النامية في ثلاث قضايا محددة وهي : الحكم الراشد، التنمية البشرية، والحرية الاقتصادية" [83] ص12.

3.4.3. القروض الأجنبية:

تعد من بين المصادر الخارجية لتمويل التنمية وتأتي من حيث الأهمية بعد المنح والمساعدات الخارجية.

1.3.4.3. ماهية وطبيعة القروض الخارجية

تستحوذ القروض الخارجية على النصيب الأعظم من إجمالي التدفقات الأجنبية إلى الدول النامية، ويقصد بها " تلك المقادير النقدية والأشكال الأخرى من الثروة التي تقدمها منظمة أو حكومة قطر لقطر آخر أو حكومة إقليم لإقليم آخر، ضمن شروط معينة يتفق عليها الطرفان "" [82] ص68. وتمثل القروض الخارجية التزامات خارجية على القطر المستفيد منها، وتتجسد هذه الالتزامات في حتمية سدادها أو ما يسمى بخدمة الدين والتي تتضمن مدفوعات أصل الدين ومدفوعات سعر الفائدة المستحقة ضمن آجال يحددها الطرفان المتعاقدان على القرض . كما يعرفها البنك الدولي بأنها "الدين الذي تبلغ مدة استحقاقه الأصلية أو المحددة أكثر من سنة واحدة، وهو مستوجب لأفراد أو لهيئات من غير المقيمين ويسدد بعملات أجنبية أو بسلع وخدمات"" [84] ص40.

وهي في النهاية " تلك القروض القائمة على القواعد والأسس المالية والتجارية السائدة وفق الظروف السوق، مع التعهد بردها وبدفع الفائدة عنها وفق شرط معينة"" [31] ص415.

2.3.4.3. أنواع القروض الأجنبية

1.2.3.4.3. القروض الحكومية الثنائية

هي تلك القروض التي تمنحها الحكومات الأجنبية على أسس تجارية وذلك بغض النظر عما إذا كانت الجهة التي تتلقى القرض هي حكومة الدولة المقترضة أو أحد أشخاصها العامة أو الخاصة، وعلى الرغم من أن هذا النوع من القروض يتم في أغلب الأحوال على أسس تجارية بحتة من ناحية سعر الفائدة ومدة السداد وخلافه إلا أنها تتأثر في توجيهها بالاعتبارات السياسية . ويمكن التمييز بين القروض العامة والقروض الخاصة من حيث الجهة التي تمنح القروض . يعتبر القرض عاما إذا كانت الجهة المانحة له هي إحدى الحكومات أو الهيئات العامة. ويعتبر القرض خاصا إذا كان ممنوحا من إحدى الشركات أو الهيئات الخاصة أو الأفراد بصرف النظر عن صفة المقترض سواء كان شخصا عاما أو خاصا. ويتم تقديم القروض الحكومية الثنائية أو القروض العامة في إحدى الصور الثلاثة [31] ص408.

* إما أن يقدم في شكل مبلغ معين من العملة القابلة للتحويل، وفي هذه الحالة تقوم الدولة المقرضة بوضعه تحت تصرف الدولة المقترضة لتستخدمه في شراء مستلزمات التنمية من الآلات والمعدات والمواد الأولية، وذلك من أية دولة يتراءى لها التعامل معها؛

* إما أن تشترط الدولة المقرضة على الدولة المقترضة ضرورة إنفاق القرض في الحصول على احتياجاتها من أسواق الدولة المقرضة، ما لم تكن بعض هذه الاحتياجات غير متوفرة بهذه الأسواق فيمكنها حينئذ شرائها من الأسواق الخارجية الأخرى؛

* أن يخصص القرض لتنفيذ مشاريع معينة، وفي هذه الحالة تقوم الدولة المقرضة بتزويد الدولة المقترضة بمعدات المشروع المطلوب إقامته مع الخبراء اللازمين لإنشائه وتشغيله، كما تقوم في نفس الوقت بتدريب الخبراء المحليين على استخدامه ولإيفائه تشغيله.

2.2.3.4.3. القروض الخاصة

وهي "تلك القروض التي ترد إلى الدولة من الأفراد والهيئات الأجنبية الخاصة أو تأتي في شكل اكتتاب في الصكوك الصادرة عن تلك الدولة، أو في المشروعات التي تقام بها سواء تم الاكتتاب عن طريق السندات التي تحمل فائدة ثابتة أو عن طريق الأسهم على ألا يكون للأجانب الحق في الحصول على نسبة من الأسهم التي تخولهم الحق في إدارة المشروع. ويطلق على هذا النوع انتقال رؤوس الأموال الأجنبية الخاصة إلى البلاد النامية"^[31] ص 317. وتأتي القروض الخاصة في شكل تسهيلات الموردين وقروض البنوك التجارية الخاصة والاكتتاب في الأوراق المالية التي تصدرها الدولة أو المشروعات التي تقام بها.

وفيما يلي الشكل التوضيحي لمصادر التمويل الخارجية

4.4.3. التمويل المصرفي

يعتبر الادخار الوسيلة الناجحة لتنمية محلية متوازنة، وبالتالي فإن إسهام البنوك في تمويل التنمية المحلية يتوقف بدرجة أساسية على ما تتلقاه من ودائع، مما يتطلب تنمية الوعي الادخاري وجذب المدخرات، وابتكار أنواع متميزة من الأوعية الادخارية تتناسب مع تفضيلات الأفراد وقدراتهم الادخارية.

1.4.4.3. البنوك التجارية

تلعب البنوك التجارية دورا رياديا في عملية تمويل المشروعات على المستوى المحلي، وذلك من خلال القروض والتسهيلات الائتمانية المختلفة. وذلك بمنحها قروضا متوسطة أو قصيرة الأجل بغية مواجهة العجز الذي يلاحق المشاريع التنموية من جراء قيمها بنشاطاتها الإنتاجية اليومية . أما القروض طويلة الأجل فنادرًا ما تمول هذه المشاريع لأنها من اختصاص بنوك الأعمال والاستثمار . وتتمثل القروض القصيرة الأجل في خصم الأوراق التجارية والقروض بضمانات عينية (البضائع، الأوراق المالية والتجارية) القروض بضمانات عقود التوريد، فتح الإعتمادات المستندية لقروض بضمانات شخصية أو بدون ضمانات، كما تقوم بإصدار خطاب الضمان [85]ص ص146-154. أما فيما يتعلق بالقروض المتوسطة والطويلة الأجل التي يمكن للبنوك التجارية أن تمنحها لزيائنها وذلك في الحدود الآمنة، والتي بدورها لا تؤثر على سلامة وأمن ودائعها. وتعد عملية الإقراض من الوظائف التقليدية للبنوك التجارية لذا بقيت هذه الوظيفة جزاء رئيسيا من عمل المصارف التجارية، إضافة إلى الوظائف الحديثة التي ظهرت تبعا للتطور الاقتصادي . والتي من بينها ممارسة تأجير الأصول، الاستثمار بالعملات الأجنبية ، إدارة استشارات لحساب العملاء، تقديم الاستشارات المالية لعملائها، الاستثمار في محفظة الأوراق المالية. وتعد هذه الأخيرة الوظيفة المهمة في تمويل الاقتصاد ويقصد بها " استثمار البنوك التجارية شطرا من مواردها المالية في شراء الأوراق المالية نظرا لما تدره هذه الأوراق من عوائد مالية " [84]ص ص145-154. وتتمثل الأوراق المالية المكونة لمحفظة البنوك، وذلك حسب أهميتها، إلى ما يلي [85]ص145:

• الأوراق المالية الحكومية، وتتمتع بسيولة عالية جدا؛

• الأوراق المالية للحكومات المحلية؛

• أوراق الشركات وهي مع سابقتها أقل سيولة من الأوراق المالية الحكومية.

ويأتي هذا التصنيف متوافقا مع مقتضيات الأمان للمصارف التجارية، وذلك لكون الأوراق المالية الحكومية لا تتعرض قيمتها السوقية للانخفاض الكبير، كما أن عائدها الدوري ثابت تقريبا، إضافة إلى أن العائد المتولد عنها غير خاضع للضريبة.

2.4.4.3. البنوك المتخصصة

تعرف البنوك المتخصصة بكونها " مؤسسة مالية ومصرفية تتعامل بأدوات الائتمان المختلفة في السوقين النقدي والمالي من خلال القيام بمهمة الوساطة المالية بين أنواع محددة من المقرضين والمقرضين " كما يمكن تعريفها بأنها " المصارف التي تتخصص في تنمية أحد القطاعات الاقتصادية ولا تزاوّل أعمال المصارف التجارية" [85]ص 171. وتلعب رؤوس الأموال المتأتية من البنوك المتخصصة دورا هاما في عملية تمويل التنمية، ويظهر ذلك جليا من خلال ارتباطها المباشر بتمويل النشاطات الاستثمارية طويلة الأجل للقطاعات الاقتصادية المختلفة أكثر من تمويلها لرأس المال العامل . وتتميز البنوك المتخصصة عن غيرها من البنوك بأنها تعتمد في جزء كبير من مواردها على رأسمالها وعلى ما تصدره من سندات تستحق الدفع بعد آجال طويلة، كما تعتمد اعتمادا كبيرا على القروض التي تحصل عليها من السوق المالية . ونظرا لما تواجهه هذه البنوك من نقص في الموارد المالية لمحدوديتها في قبول الودائع، فغالبا ما تلجأ إلى تقديم الائتمان القصير الأجل وممارسة بعض العمليات المصرفية التي تقوم بها البنوك التجارية [86]ص 60. وتشكل مساهمة القطاع الحكومي الجزء الأكبر من أموالها ويتبع هذا بالضرورة كون المصارف المتخصصة في معظمها هيئات عامة، وتعمل في أغلب الأحيان في جو احتكاري، لذا فان هدفها تنموي بالدرجة الأولى . وتنقسم البنوك المتخصصة إلى عدة أنواع وحسب القطاعات الإنتاجية وهي على النحو التالي

1.2.4.4.3. البنوك العقارية

تقدم هذه الأخيرة قروضا متوسطة وطويلة الأجل قد تصل إلى 20 سنة للأفراد والشركات والمجالس المحلية، وذلك لأغراض البناء وشراء الأراضي وتجزئتها واستصلاح الأراضي وإقامة مشروعات الري وغيرها [7]ص 368

2.2.4.4.3. البنوك الصناعية

تقدم قروضا متوسطة وطويلة الأجل للأزمة لإقامة المباني والمستودعات ولشراء الآلات والمعدات الصناعية والتي من شأنها أن تساعد في عملية الإنتاج . كما تقدم القروض قصيرة الأجل التي تستخدم في عملية التشغيل مثل مستلزمات الإنتاج ودفع الأجور ومرتببات ومصاريف التسويق والإعلان وغيرها . وتراعي هذه البنوك مختلف المميزات والخصائص التي تميز الصناعات الصغيرة والمتوسطة من نواحي أسعار الفائدة وكذلك الضمانات . لذا فإنها تقدم لها المشورة والنصح وتقوم بإجراء دراسات الجدوى لها دون مقابل أو بمقابل رمزي.

وتعتمد البنوك الصناعية أساسا شأنها شأن البنوك العقارية على مواردها الذاتية، وعلى ما تحصل عليه من المنشآت المالية كالبنوك المركزية والتجارية وشركات التأمين وصناديق الادخار. كما أنها تطرح السندات الطويلة الأجل للاكتتاب العام.

3.2.4.4.3. البنوك الزراعية

مثلها مثل البنوك الصناعية والعقارية، تقوم بتقديم القروض الطويلة الأجل لشراء المعدات والآلات التي تستخدم في القطاع الفلاحي، وتمول عملية التهيئة والإصلاح التي تحتاجها الأراضي الفلاحية عند انطلاق المشروع لأول وهلة. ويعتمد هذه النوع من البنوك بشكل كبير على مواردها الذاتية في منح القروض للمزارعين وعلى القروض التي تمنحها لها الحكومة والسوق المالي وعلى حصيلة ما تصدره من سندات [85 ص174].

ونظرا لاختلاف طبيعة النشاط الزراعي عن الأنشطة الاقتصادية الأخرى من حيث ارتفاع درجة المخاطرة كون الإنتاج الزراعي يتصف بالتقلب من عام إلى آخر نتيجة لعوامل ليس للفلاحين أي دخل فيها ونتيجة لانتشار الملكيات الصغيرة وعدم توفر الضمانات، تقوم هذه البنوك بإعداد دراسات جدوى للمشاريع الزراعية وتقديم الخبرة الفنية والإدارية اللازمة لها.

4.2.4.4.3. المصارف البلدية

تسعى المصارف البلدية إلى تقديم التسهيلات والخدمات المصرفية إلى الجماعات المحلية لمساعدتها على القيام بالأعباء المنوطة بها وتنمية المناطق التي تخدمها. وبسبب الطبيعة الأهلية لتلك الجماعات وعدم تخصص أفرادها وثقل الأعباء المكلفة بأدائها، فقد امتنعت العديد من المصارف التجارية عن تقديم الدعم والتمويل لتلك المشاريع، مما دفع بالحكومات وخصوصا في الدول النامية إلى التفكير في إيجاد آلية تسمح بضمان التمويل اللازم لاستمرار الجماعات المحلية في أداء أعمالها فقامت بإنشاء مثل هذه البنوك. وتسعى هذه المصارف إلى القيام بـ [85] ص170:

* دعم مشاريع الهيئات المحلية لتأمين إيجاد الخدمات الأساسية للمواطنين؛

* إدارة القروض التي تعقدها الهيئات المحلية داخليا وخارجيا؛

* المساعدة في توفير الخبرات والخدمات الفنية اللازمة لها؛

* تقديم التسهيلات الائتمانية لأي هيئة أو مؤسسة تسعى لتقديم الخدمات الأساسية داخل حدود البلديات.

وعلى العموم فإن منح الجماعات المحلية مقداراً من الذاتية في لجوئها إلى عملية الاقتراض من البنوك تختلف من دولة إلى أخرى ففي السودان لا تعطي الحكومة المركزية لجماعاتها المحلية أية سلطات ذاتية فيما يتعلق بالإقتراض من الجهاز المصرفي، بينما تتمتع دول أخرى، مثل سويسرا جماعاتها المحلية حرية كبيرة في عقد القروض تصل إلى درجة منحها إجازة الإقتراض من البنوك الخارجية.

وتتفاوت ذاتية عقد القرض في مراحلها المختلفة بين منح الجماعات المحلية حرية المبادرة باقتراح وتخطيط المشروعات التي تمول من حصيلة القروض إلى اختيار مصادر الإقراض، إلى تحديد سعر الفائدة وطريقة سداد هذه القروض والضمانات التي تقدمها للهيئات المقرضة [56]ص13.

5.4.3. التمويل عن طريق السوق المالي

قد تسمح بعض الدول لجماعاتها المحلية بحرية الاقتراض من الأسواق المالية سواء الداخلية منها أو الخارجية وذلك بطرحها لسندات خزينة مضمونة الفائدة.

1.5.4.3. ماهية الأسواق المالية

تحتل الأسواق المالية مكانة مميزة في الاقتصاد الرأسمالي وتعتبر من دعائمه الأساسية، وتجسيدا لمبدأ هام من مبادئ الفكر الاقتصادي الغربي وهو مبدأ الحرية الاقتصادية . وهي ذلك "المكان الذي يتم فيه تقويم أسعار الأوراق المالية وقياس عوائدها، كما تُعرف الأسواق المالية بأنها "الآلية التي يلتقي من خلالها ذوو الفوائض المالية المؤقتة مع ذوي الاحتياجات المالية المؤقتة " [87]ص134

2.5.4.3. أنواع الأسواق المالية

نظراً لتعدد المعايير التي تتحكم في أسواق رأس المال، فإن الاقتصاديين يميلون إلى تقسيم تلك الأسواق إلى عدة أنواع، وفقاً للمعايير التي تتحكم فيها. وذلك على النحو الآتي:

1.2.5.4.3. أجل الأوراق المالية

وهذه تُقسَّم إلى:

- أسواق رأس المال طويلة الأجل ومتوسطة الأجل: تتعامل بالأدوات المالية طويلة الأجل أي التي تستحق في فترات زمنية أطول من سنة. نذكر منها الأسهم Stocks ،السندات Bonds والعقود المستقبلية . Future Contracts .
- أسواق النقد: تتعامل بالأدوات المالية القصيرة الأجل، أي التي تقل فترة استحقاقها عن السنة .

2.2.5.4.3. من حيث مدى التعامل الجغرافي

وتنقسم الأسواق المالية على هذا الأساس إلى [87]ص134:

- البورصات المحلية: تعمل هذه البورصات على المستوى المحلي وهي بورصات محدودة النشاط وتكون مكملة في نشاطها للبورصات الدولية في كثير من الاقتصاديات.
- البورصات الدولية: وهي بورصات كبيرة ومتوسطة الحجم وتمتد معاملاتها إلى أكثر من دولة، ويشمل عادة نشاطها في معاملات مختلفة ومتنوعة.

3.2.5.4.3. طبيعة عمل الأسواق

يمكن تقسيم الأسواق وفقاً لهذا المعيار إلى [87]ص134:

- أسواق أولية: وهي السوق التي تختص بإصدار الأوراق المالية، الأسهم والسندات والأسهم الممتازة؛ ولذلك يطلق عليها أيضاً سوق الإصدار؛
- أسواق ثانوية: وهي السوق التي يتم فيها تداول الأوراق المالية فيها شراء وبيعاً عبر السماسرة والوسطاء، ولذلك يطلق عليها سوق التداول (البورصة).

3.5.4.3. دور الأسواق المالية في تنمية الاقتصاد المحلي

تلعب أسواق الأوراق المالية دوراً حيوياً وهاماً في عملية التنمية الاقتصادية، حيث تشكل قنوات يتم من خلالها تدفق الأموال من الوحدات التي تحقق فوائض نقدية (Surplus Units) إلى الوحدات التي تعاني من عجوزات مالية (Deficit Units) وتحتاج إلى قنوات ملائمة لتلبية متطلباتها التمويلية، سواء تعلق الأمر بالأفراد أو المؤسسات أو القطاع الحكومي، بغض النظر عن كونها أسواقاً محلية أو إقليمية أو عالمية. وتسهم سوق الأوراق المالية في عملية التنمية الاقتصادية من خلال [88]ص38:

- تعبئة المدخرات المالية: تسهم سوق الأوراق المالية في تنمية العادات الادخارية من خلال تشجيع الأفراد على استثمار فوائضهم في قنوات ادخارية تؤمن لهم دخلاً إضافياً وتوفر لهم درجة كبيرة من السيولة في بيع أسهمهم وقت ما يشاؤون وبأقل كلفة ممكنة عن طريق التوجه إلى السوق الثانوية.

- توفير السيولة للمستثمرين: أصبحت الأسواق المالية تلعب دوراً هاماً وحيوياً في عمليات تمويل المشاريع الاقتصادية المختلفة في معظم الاقتصاديات المتقدمة وبعض الاقتصاديات النامية، إذ ارتبط دورها الريادي في تعبئة الموارد المالية والمدخرات وتوجيهها نحو الاستثمارات المنتجة.

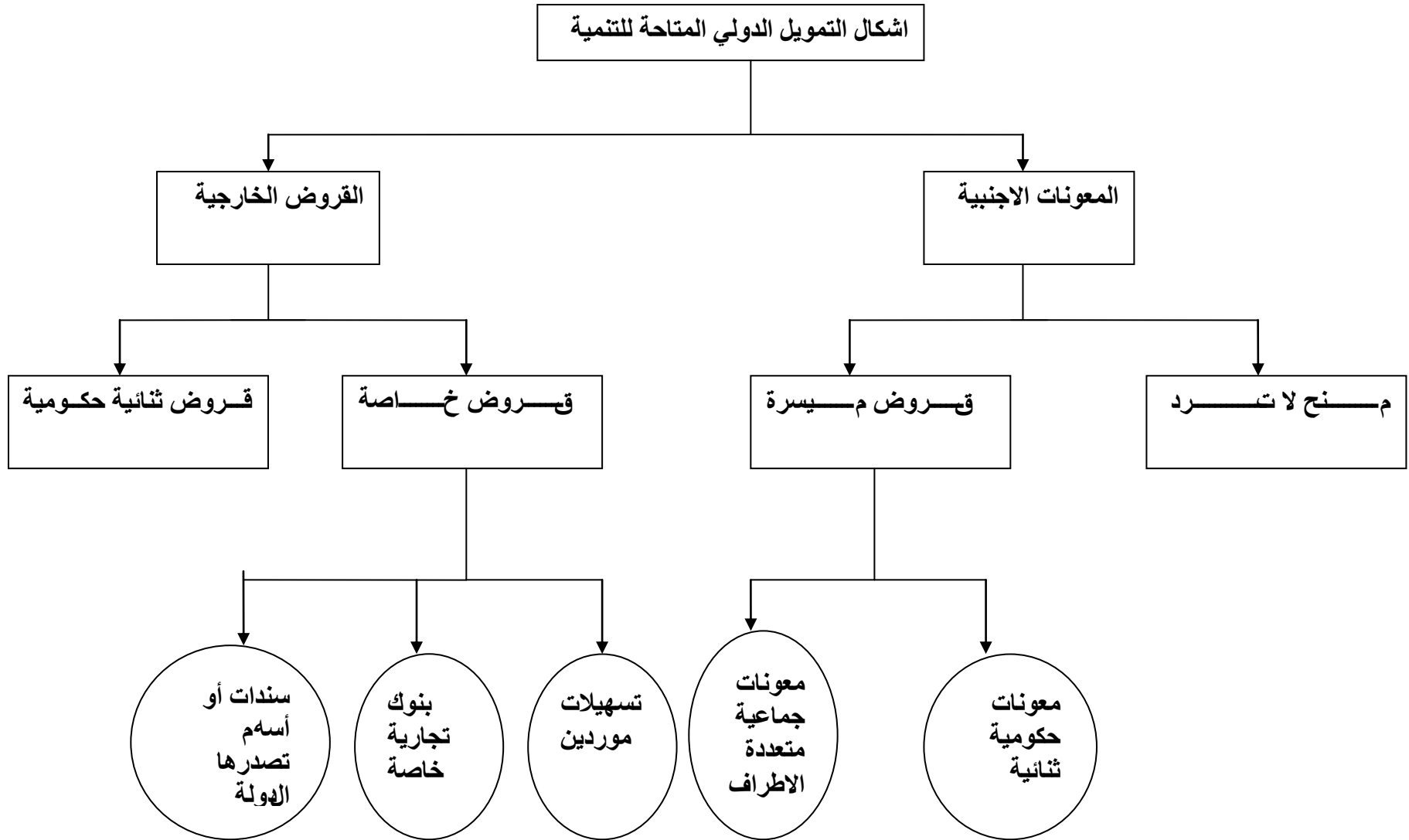
- التنبؤ بحالة الاقتصاد الوطني واتخاذ الإجراءات المناسبة: تعد أسعار الأوراق المالية المتداولة في البورصة مؤشراً على الحالة الاقتصادية المستقبلية للبلاد، فهي تعتبر بمثابة إنذار مبكر للقائمين على شؤون الاقتصاد في الدولة لاتخاذ الترتيبات اللازمة والإجراءات التصحيحية عندما يلزم الأمر. فانخفاض أسعار الأسهم يعتبر مؤشراً على إقبال الاقتصاد على مرحلة كساد، وارتفاع أسعارها يعتبر مؤشراً على قدوم مرحلة انتعاش.

- تحويل الفائض غير الموظف إلى إدارة مختصة (الشركات المساهمة) بدلاً من جامعي الأموال: يسهم السوق في تشجيع تأسيس الشركات المساهمة ذات الميزة التشاركية والتي تتلاءم وطبيعة العادات الادخارية في سورية مثلاً وكانت لها تجارب ناجحة في الفترة التي تلت مرحلة الاستقلال الوطني . فشركات المساهمة تتيح للمواطنين توظيف وتجميع رؤوس أموالهم الصغيرة ضمن رأس مال الشركة الكبير الذي يمكنها من القيام بمشروع تنموي هام . ويساعد ذلك على زيادة حصيلة ضريبية الدخل ويقلل أعباء الدوائر المالية في التدقيق ويوفر فرص عمل جديدة تخفض معدلات البطالة .

- الرقابة على أداء الشركات : تعتبر البورصة جهة رقابة خارجية غير رسمية على كفاءة الشركات التي يتم تداول أوراقها المالية في البورصة، فالشركات التي تتبع إدارتها سياسات استثمارية وتشغيلية وتمويلية على مستوى عالٍ من الكفاءة تتحسن أسعار أسهمها في البورصة، أما الشركات التي تتبع إدارتها سياسات غير كفوة فأنها تنتهي إلى نتائج أعمال غير مرضية وتتجه أسعار أسهمها في السوق نحو الهبوط .

[88]ص38

ومن خلال ما سبق تعتمد الجماعات المحلية، في العادة، أساساً على مواردها المالية المتأتية من الضرائب والرسوم المحلية، إضافة إلى الإيرادات العامة التابعة لها والم نتجة للمداخيل ، لكي تضمن استقلاليتها عن السلطات المركزية خاصة في الجانب المالي، حتى يتسنى لها لقيام بتمويل مشاريعها الإنمائية. لكن قد يحدث أن تكون الضرائب والرسوم المحلية والأموال العمومية المنتجة للمداخيل غير قادرة على توفير هذه الأموال، ويعود السبب الأساسى في ذلك إلى أن السلطات المركزية تشارك الجماعات المحلية في معظم هذه الموارد وبالتالي تضطر الجماعات المحلية إلى الاعتماد على السلطة المركزية في توفير الجزء الأكبر من مصادر تمويلها إضافة إلى اعتمادها على مصادر التمويل الخارجية سواء بلجوتها إلى الاقتراض الخارجي أو اللجوء إلى السوق المالي. وهذا بدوره يختلف من دولة إلى أخرى.



الفصل 4

اتجاهات التنمية المحلية في الجزائر

تؤدي الجماعات المحلية في الجزائر والممثلة في البلديات والولايات دورا بارزا في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. حيث يقع على عاتق البلديات مسؤولية تنفيذ برامج ومخططات تنموية والسهر على تلبية حاجيات المواطنين والتكفل بانشغالاتهم. يستدعي القيام بذلك وجود موارد مالية. تشكل الجباية المصدر الأساسي لتمويل هذه الجماعات حيث تمثل أكثر من 90 % من ميزانيات البلديات. لذا سوف نتطرق في هذا الفصل إلى محاولة معرفة لتجاهات التنمية المحلية في الجزائر.

1.4. وظائف الإدارة المحلية في الجزائر

تقوم الإدارة المحلية عموما بأربعة مهام رئيسية هي [35]ص:1

- خدمات في شكل سلع ذات نفع عام تقوم مجالس الحكم المحلي بإنتاجها وتوفيرها، مثل مياه الشرب، الصرف الصحي، إنشاء وصيانة الطرق والحدائق العامة ... إلخ
- خدمات ذات نفع خاص (شخصي) ، مثل التعليم والرفاء الاجتماعي .
- خدمات البنية التحتية ، وتشمل مسح الأراضي، المخططات والخرائط، المحافظة على البيئة والصحة العامة ... إلخ .
- خدمات تتضمن حماية أمن المواطنين وحفظ النظام

تتجسد الجماعات المحلية في الجزائر في كل من البلدية استنادا إلى أحكام المادتين 15 و16 من الدستور و القانون المتعلق البلدية 08/90 و القانون 09/90 المتعلق بالولاية المؤرخين في 07 أفريل 1990. حيث يعتبر هذان القانونان مرجعية للتنظيم المحلي ومشاركة المواطن في إدارة شؤونه عبر المجالس الشعبية المحلية المنتخبة. وتقوم الإدارة المحلية في الجزائر بوظائف أساسية لا تختلف كثيراً عن التصنيف الدولي السابق بغية تجسيد التنمية على أرض الواقع. وهذا ما سوف نتطرق إليه في هذا المبحث.

1.1.4. تعريف الولاية وظائفها

تعد الولاية من ضمن الهيئات الإدارية المحلية في الجزائر وتحت وصاية الدولة . لذا سوف نعرف الولاية ووظائفها فيما يلي.

1.1.1.4. تعريف الولاية

يعرفها القانون 09/90 المتعلق بالولاية بأنها " جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة" [89]ص 52. ولعل ما يعبر عن الإدارة الشعبية للمواطن في تسيير شؤون الولاية هو تسييرها من طرف الممثلين المنتخبين لسكان الولاية إضافة إلى الوالي والجهاز التنفيذي المعين من طرف الإدارة المركزية.

تنشأ الولاية بقانون تصدره الهيئات الإدارية المركزية ، يحدد فيه اسم الولاية ومركزها الإداري وحدودها الإقليمية، ولا يتم تعديل هذه الأخيرة إلا بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية وباقتراح من المجلس الشعبي الولائي [90]ص 2 .

فالولاية كوحدة إدارية تجسد مبادئ اللامركزية الإدارية، وتتميز بمجموعة من الخصائص تميزها عن باقي الهيئات الإدارية، وهي كالتالي:

- الولاية عبارة عن مجموعة إدارية لامركزية إقليمية وليست مصلحة فنية أو مرفقيه. فهي تتمتع بالاستقلال والشخصية المعنوية، ولها قسط من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي وليس على أساس فني موضوعي.

- تعد الولاية همزة وصل بين ما تحتاج إليه الهيئات الإدارية المحلية من جهة، وبين الهيئات الإدارية المركزية من جهة أخرى . فهي بذلك تعبر عن صورة النظام اللامركزي الإداري النسبي لا صورة اللامركزية المطلقة مثل البلدية.

- تعبر الولاية عن اللامركزية النسبية بصورة أوضح . وتتجسد هذه الصورة في كونها تتكون من جهازين جهاز منتخب من طرف المواطنين . (المجلس الشعبي الولائي) وجهاز يعين من طرف الإدارة المركزية ويتمثل في الوالي والجهاز التنفيذي للولاية.

2.1.1.4. اختصاصات الولاية

للمجلس الشعبي الولائي عدة اختصاصات تتوزع بين اختصاصات عامة واختصاصات متعلقة بالجوانب الاقتصادية على المستوى الولائي. وهي على النحو التالي:

1.2.1.1.4. الاختصاصات العامة

تتمثل هذه الاختصاصات جميع المهام التي يفضلها تمارس الولاية وظائفها مثل التداول في الأمور المتصلة بالحياة العامة للولاية . لذا فمن واجبات المجلس الشعبي الولائي متابعة هذه الأمور عن قرب وإسداء النصح والإرشاد للسلطات الإدارية المركزية فيما يتعلق بها، ومراعاة تنفيذها. إضافة إلى مشاركته مع الأجهزة الإدارية التنفيذية الأخرى للولاية في إدارة وتسيير شؤون الولاية القانونية والإدارية وتنظيم وحماية أملاك الدولة على مستوى الولاية [90] ص3.

ولكي يتسنى للمجلس الشعبي الولائي القيام بهذه المهام يقوم بإنشاء لجان متخصصة تابعة له ومكاتب دراسة متمكنة تسدي له المشورة في المسائل المختلفة بتقديمها للتقارير والتوصيات حول هذه المسائل .

2.2.1.1.4. اختصاصات التجهيز والإنعاش الاقتصادي

تتمثل في جميع العمليات التي يقوم بها المجلس الشعبي الولائي من أجل تحقيق عملية التنمية الاقتصادية مثل وضع الخطط والبرامج التنموية على المستوى الولائي والمشاركة في أداء وتحضير وتنفيذ البرامج والسياسات العامة الوطنية في المجال الاقتصادي.

وبهذا يقوم بانجاز العمليات الاقتصادية اللازمة وتشجيع الاستثمارات دون الخروج عن نطاق الخطط التنموية على المستوى الوطني. ويناط بالمجلس الشعبي الولائي مهمة الاستشارة في بعض المسائل المتعلقة بالنشاطات الاقتصادية كالاستشارة في إعداد وتحضير الخطط العامة الوطنية وذلك عن طريق تقديم الآراء والاقتراحات التي يراها أجدراً بالمساهمة في تحقيق النهضة التنموية على المستوى الولائي لكونه الأقرب للواقع والأعرف بخباياه من الهيئات والسلطات الإدارية المركزية . وبهذا تكون الخطط التنموية المبرمجة على المستوى الوطني أكثر شمولية وقرباً من الواقع المعيشي.

إضافة إلى استشارته في إعداد وتنفيذ الميزانيات واعتمادات التجهيز والاستثمارات المخصصة للولاية، يقوم المجلس بتنسيق النشاط الاقتصادي الذي تقوم به المؤسسات والهيئات العامة الوطنية لممارسة نشاطها في نطاق الحدود الإدارية والجغرافية للولاية [90] ص4.

3.2.1.1.4. الاختصاصات المتعلقة بالتنمية الزراعية

يقوم المجلس في إطار اختصاصاته بكافة أوجه النشاطات الاقتصادية المتعلقة بالجانب الزراعي التي تهدف إلى تحقيق التنمية الزراعية. لذا يقوم بتشجيع كافة الاستثمارات الرامية إلى تطوير القطاع الزراعي وإعداد وتهيئة المساحات والأراضي الزراعية واتخاذ الإجراءات التي تساعد في تحقيق ذلك، وكذلك التدابير الوقائية التي من شأنها المحافظة على الغطاء النباتي من كافة الإخطار المحدقة به من تصحر وانجراف، إضافة إلى البحث عن الحلول المناسبة لإيجاد مصادر بديلة لسقي المحاصيل الزراعية في حالة تعرضها إلى الجفاف.

كما يساهم المجلس في اتخاذ التدابير والإجراءات التي تساعد في زيادة الثروة الحيوانية .

4.2.1.1.4. اختصاصات التنمية السياحية

وذلك بالعمل على ازدهار السياحة في الولاية بكل الوسائل حتى ولو استدعى ذلك تسيير وإدارة بعض المرافق السياحية التي عجزت بعض البلديات عن إدارتها نتيجة لضعف الإمكانيات المالية لديها والمخصصة لهذا الجانب.

2.1.4. تعريف البلدية واختصاصاتها

تعتبر بلدية في الجزائر تجسد اللامركزية الإدارية بما تحمله من معنى، ويمكن تعريفها وتحديد مهامها فيما يلي.

1.2.1.4. تعريف البلدية

هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية. وبالتالي تتمتع بنوع من الاستقلال في جميع المجالات. كما لا تضع بنفسها نظاما خاصا بها، فهي بذلك محدودة. فهي لامركزية إدارية مقيدة نوعا ما. فميثاق البلدي في الجزائر لسنة 1990 ينص على أن البلدية ليست أبدا نوعا من الجمهورية المستقلة التي تتمتع بسلطة التشريع في بعض الميادين المحفوظة أ و المشطوبة من اختصاص السلطة المركزية. وهناك من يعرفها بأنها عبارة عن "شخص حكومي له حق التصرف بالأموال المنقولة وغير المنقولة، وهي مكلفة بالإعمال العمرانية والصحية وتأمين الحاجات المدنية في المدن والقصبات. وقيامها بإنشاء المنتزهات والساحات والمذابح والمجاري وإنارة البلدة وخصوصا أسواقها وشوارعها. أما الأعمال الصحية فتشمل الخدمات المتعلقة بالحاجات المدنية مثل إنشاء الأسواق البلدية وتهيئتها إضافة إلى تأمين النظافة العامة" [91] ص22.

ويعرفها القانون 08/90 بأنها: "الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون، وللبلدية إقليم واسم ومركز" [92] ص 1

تستمد البلدية في النظام الإداري الجزائري سماتها من النموذجين الفرنسي واليوغوسلافي حيث نجدها أخذت من الأسلوب الفرنسي مبدأ إقرار النظام الخاص الموحد والمطبق على كل البلديات، إضافة إلى أنها استمدت منه مبدأ الوصاية الإدارية أي أن جميع البلديات تخضع إلى الرقابة المركزية والتي تمارسها السلطة المركزية. أما من الأسلوب اليوغوسلافي فإنها استمدت منه مبدأ تولي العمال بنفسهم مهمة تسير وتولي جميع الأمور التي تصب في الصالح العام سواء الاقتصادية منها أو الاجتماعية.

2.2.1.4. اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

تتمثل اختصاصات المجلس الشعبي البلدي المصادقة على الميزانية التي يتم إعدادها من طرف الجهاز التنفيذي للبلدية، وتشمل الميزانية، الميزانية الأولية والميزانية الإضافية. ويشرف المجلس الشعبي البلدي إدارة الأعمال الإدارية المتعلقة بأعمال البلدية، وهي:

التخطيط والتنظيم

وذلك بإعداد المخططات الهندسية التي تنظم الشوارع والمباني والطرق والأسواق والساحات العامة والحدائق والمنتزهات، وتنظيم تلك المباني بالشكل الذي يضفي جمالية على البلدية.

القيام بأعمال الرقابة والإشراف على المحلات التجارية والنوادي والمقاهي والفنادق وجميع المنشآت التي تقع ضمن حدودها الجغرافية. وذلك لضمان أدائها الدور المحدد لها قانونا والذي أنشئت من أجله.

. تقديم الخدمات العامة حيث يكلف المجلس البلدي بتوفير الخدمات الأساسية مثل إيصال الكهرباء والماء وقنوات الصرف الصحية صيانة المدارس وتهيئة المقابر.

. القيام بحملات التنظيف والإشراف على الحدائق والغابات [33] ص 127.

. قبول الهبات والتبرعات وإعادة الحقوق لأصحابها وإقرار الصفقات الخاصة بالبلدية.

. مساعدة الحماية المدنية بجميع الوسائل المساعدة لها على مزاولة نشاطها، إضافة إلى تسيير وضبط الجنائز والمقابر.

ومن بين الاختصاصات التي تقوم بها البلدية النشاطات التي تحمل الصبغة الاقتصادية والاجتماعية. وخصص لها القانون 08/90 عدة مواد مثل إمكانية إقامة المشاريع الضرورية خاصة في المجال الصناعي والتجاري حيث نص صراحة على ذلك في المادة 135، والتي تنص على " أن المجلس الشعبي البلدي يحدد

ضمن حدود ثرواته والوسائل الموجودة تحت تصرفه برنامجه للتجهيز المحلي ، يحدد وفقا لخطة التنمية الوطنية الأعمال الاقتصادية القادرة على تأمين التطور البلدي، ويضع تصورا لسبيل تحقيقها".

وفي هذا الصدد يجب الاعتراف بلبن عدداً قليلاً من البلديات لها القدرة الكافية على القيام نهائيه المهام. وذلك راجع أساساً إلى ضعف القدرات المالية لها إضافة إلى قلة أو غياب الوسائل والتجهيزات والكفاءات المهنية الكفيلة بتحقيق ذلك، مما يستدعي تدخل الدولة بمساعدة المجالس الشعبية لتأمين إعداد وتنفيذ الخطط التنموية المبرمجة على مستواها، إضافة إلى منحها إعانات مالية.

وتقوم البلدية إضافة إلى مهمة التسيير بمهمة إيجاد الأموال اللازمة للقيام بخدمة المواطنين سواء بقيامها بمشاريع منتجة تعود عليها بمداخل مالية ، أو بتكليف هيئات أخرى بتسيير هذه المرافق لصالح البلدية. وفي هذا الصدد يحدد القانون ستة قطاعات للنشاطات الممكنة للبلدية، وهي على النحو التالي:

● في المجال الصناعي والحرف اليدوية: يمكن للمجلس أن يقيم مشروعاً أو أن يشارك في مشاريع خاصة تحمل الصبغة العامة أو النفع العام.

● في المجال الزراعي: يمكن أن يشجع المجلس على إقامة مشاريع زراعية مثل إقامة التعاونية الزراعية والاستهلاكية.

● في مجال التوزيع والنقل: يمكن للبلدية أن تدير المرافق الموجودة ضمن حدودها وأن تشارك في كل مشروع من هذا النوع بالبلدية . وفي حالة تسويق المنتجات تعمل البلدية وبعده طرق منها، السماح بإقامة مخازن للبيع العامة أو إقامة تعاونيات استهلاكية ومؤسسات مكلفة بتسويق المنتجات التي تكون غالباً من احتكار الدولة كتسويق السلع الضرورية مثل السكر القهوة والزيت.

● المجال السياحي: ويتمثل دور البلدية في هذا المجال في تشجيعها لكافة الأنشطة التي من شأنها دعم قطاع السياحة وتنميتها على المستوى المحلي.

2.4. اتجاهات التنمية المحلية في الجزائر

لتحقيق التنمية المحلية على المستوى المحلي، قامت السلطات العليا باعتماد عدة طرق من شأنها تحقيق ذلك.

1.2.4. البرامج التنموية على المستوى المحلي

حسب ما قضت به المادة 05 من المرسوم رقم 81 / 380 المتضمن صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية [93] ص 1، هناك نوعان من المخططات تقوم بها الجماعات المحلية في مجال التنمية إحداهما بلدي يتم على مستوى البلدية وهو المخطط البلدي للتنمية

(PCD) والآخر قطاعي يتم على مستوى الولاية ويسمى ب المخطط القطاعي للتنمية (PSD) وسنوضح كلا منهما.

1.1.2.4. المخطط البلدي للتنمية

هو عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية وهو أكثر تجسيدا للامركزية على مستوى الجماعات المحلية. ومهمته توفير الحاجات الضرورية للمواطنين وتدعيم الهياكل القاعدية. ويشمل محتوى المخطط عادة القطاعات التي تمس الحياة اليومية للمواطنين كالمياه ، التطهير، المراكز الصحية وغيرها . وبالتالي فهو بمثابة مكمل للاستثمارات التي تباشرها السلطات العمومية [65] ص 3. وتنص المادة 86 من القانون رقم 08/90 والمتعلق بالبلدية على أنه على البلدية إعداد مخططاتها والسهر على تنفيذها ، ويتم تسجيل المخطط البلدي للتنمية 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.

2.1.2.4. المخطط القطاعي للتنمية

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

3.2.4. التطلعات التنموية على المستوى المحلي

يتمثل الهدف الأول والأساسي للتنمية المحلية في وتحسين وترقية المستوى المعيشي للمواطن، وهذا لن يحدث إلا بوجود آفاق وتطلعات تنموية على المستوى المحلي تتمثل في تدعيم الاستثمار المحلي وتفعيل دور المواطنين في التنمية المحلية. وهي على النحو التالي

1.3.2.4. تدعيم الاستثمار المحلي

كرس القانون للجماعات المحلية التدخل في المجال الاقتصادي بالنظر إلى الأعباء التي تتحملها حيث حدد المرسوم رقم 139/71 المؤرخ في ماي 1971 والمتعلق بتحديد كيفية تأسيس وتنظيم وتسيير المؤسسة العمومية التابعة للولاية [94] ص 1، والمرسوم رقم 179/71 المؤرخ في 30 جوان 1971 و المتعلق بتحديد كيفية تأسيس وتنظيم وتسيير المؤسسة العمومية التابعة للبلدية [95] ص 1، شروط تنظيم وتسيير المؤسسات العمومية المحلية. حيث يعد الاستثمار المباشر أحد أشكال الاستثمار المحلي. ويهدف هذا الاستثمار إلى تراكم الثروات وخلق فرص عمل أكثر. ويرتبط هذا النوع من الاستثمار بميادين متعددة منها إنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والاستثمار المالي والأسواق المالية والتي تتعلق بشراء عدد من السندات بنسبة فائدة مضمونة [90] ص 8.

لم تطبق تجربة الاستثمار المالي للجماعات المحلية في الجزائر بسبب نقص الخبرات والتجارب في هذا الميدان من جهة و عدم فعالية السوق المالي من جهة أخرى. إلا أنه في ظل الإصلاحات الجارية والتي تمس القطاع المالي وتبادل الخبرات الدولية يمكن الدخول في هذا النوع من الاستثمار بشكل ايجابي يخدم أهداف التنمية ويرقيها بما يحقق موارد مالية تمكن الجماعات المحلية من الحصول على موارد مالية لتغطية البرامج التنموية، كما بإمكان الجماعات المحلية الدخول في شراكة مع متعاملين آخرين عموميين كانوا أم خواص، وذلك في إطار مشروع تحدد فيه حقوق وواجبات كل طرف. ويمكنها إنشاء شركة تكون فيها هي المسير والمالك الوحيد وتتحمل جميع المسؤوليات والأعباء والمخاطر، كما يمكن أن تكون الجماعات المحلية مساهما في شركة ما سواء عند تأسيسها أو عند افتتاح رأسمالها للجمهور. وفي هذه الحالة تصبح الجماعة المحلية مسؤولة حسب مساهمتها في رأسمال الشركة.

يعد الاستثمار المحلي أحد دعائم التنمية المحلية في حالة ما إذا تدخلت الجماعات المحلية في ترفيته وتدعيمه بما تقتضيه متغيرات اقتصاد السوق والعولمة [90] ص 9.

2.3.2.4. تفعيل القاعدة في التنمية المحلية

لكي تتحقق التنمية المحلية لابد من الاقتراب بالقرب من المواطن للتعرف على تطلعاته وحاجاته [2] ص 184. ولهذا لابد من تكثيف سياسة الاتصال مع المواطنين وإشراكهم في القرار المحلي، كما يجب تدعيم الجماعات المحلية بلمكانيات حقيقية لاستغلال قدراتها من ناحية وإمكانيات المواطنين بلشراكهم في الأعمال المسطرة من ناحية أخرى [96] ص ص 73-74. ومن ثمة يمكن التفكير مستقبلا في جعل الجماعات المحلية وبالخصوص البلديات عبارة عن مؤسسات يترأسها رئيس مجلس شعبي بلدي يعبر عن رغبات المواطنين فيها، ويقوم بتسييرها موظفوها بالاشتراك مع مواطنيها. بحيث يسعى الكل إلى تحقيق الصالح العام وتلبية حاجات المواطن.

3.4. الجباية المحلية والتحديات التي تواجهها

تتكون الجباية المحلية في الجزائر من إيرادات بعضها خاص بالبلديات و البعض الآخر خاص بالولايات و البعض مشترك فيما بينها.

1.3.4. الإيرادات المخصصة كليا للبلديات

وهي جميع الإيرادات المخصصة للبلدية ولا يشترك معها في الاستفادة من هذه الإيرادات لا الولاية ولا الصندوق المشترك للجماعات المحلية وهي على النحو التالي:

1.1.3.4. الرسم العقاري

أسس في شكله الحالي بموجب الأمر رقم 67-83 المؤرخ في 02 جوان 1967 والمتضمن القانون المعدل والمكمل لقانون المالية لسنة 1967، والذي عدل بموجب القانون 91-25 المؤرخ في 18

ديسمبر 1991 المتضمن لقانون المالية لسنة 1992، وهذا تعويضا لمجموعة من الرسوم التي تمس الجانب العقاري.

يعتبر الرسم العقاري ضريبة سنوية تصريحية تخص العقارات المبنية الموجودة على التراب الوطني. وتعد حصيلة هذا الرسم ضعيفة إذ بلغت ما نسبته 1.76% من إجمالي إيرادات الجباية المحلية لسنة 1998، وهذا راجع إلى النقص الفادح في التسير الجبائي للعقارات، وبالمقابل نجد نسبة مساهمة هذا الرسم في الجباية المحلية بفرنسا في نفس العام 28.3% منها 26.6% رسم على الملكيات المبنية و1.7% رسم على الملكيات غير المبنية. فالرسم العقاري على الممتلكات المبنية يمس جميع العقارات المبنية بغض النظر عن المواد التي استعملت في بنائها وأماكن وجودها. ويتم احتساب هذا الرسم على أساس جداء القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع للملكية المبنية في المساحة الخاضعة للضريبة، وهذا بعد طرح مبلغ تخفيض بمعدل 2% عن كل سنة أقدمية كتعويض عن قدم المبنى بشرط ألا يتعدى التخفيض معدل 40%. وفيما يخص المصانع يقدر الحد الأقصى للتخفيض ب 50%.

معدل هذا الرسم 3% وفيما يخص المرفقات (الأراضي المحيطة بالمباني) فيتم التمييز بين ثلاثة معدلات [97] ص 26:

- 5% إذا كانت مساحة المرفقات أقل أو تساوي 500 متر مربع.
- 7% إذا كانت مساحة المرفقات تزيد عن 500 متر مربع، وتقل أو تساوي 1000 متر مربع.

- 10% إذا كانت مساحة المرفقات تزيد عن 1000 متر مربع.

أما الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية فيطبق على الأراضي المتواجدة في القطاع العمراني أو القابلة للتعمير، وكذلك المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم ومناجم الملح والسبخات والأراضي الفلاحية. يحسب هذا الرسم على أساس حاصل ضرب القيمة الإيجارية الجبائية للمتر في مساحة العقار معبراً عنها بالمتر المربع ويقدر معدل الرسم ب [57] ص 68:

- 5% للأراضي غير العمرانية التي لا تزيد مساحتها عن 500 متر مربع.
- 7% عندما تفوق المساحة 500 متر مربع ولا تتعدى 1000 متر مربع.
- 10% عندما تفوق المساحة 1000 متر مربع.
- 3% بالنسبة للأراضي الفلاحية.

يسمح هذا الرسم بجلب نح و مليار دينار على المستوى الوطني. وهو الضريبة المثالية للبلدية. إلا أن مساهمته الضئيلة تكشف عن عجز التنظيم الإداري وعدم القدرة على التحكم في الحظيرة العقارية وتطورها.

الجدول رقم 01 : يتضمن حصيللة الوسم العقاري خلال الفترة 1995-2005 وزارة المالية [112] لوحة:

م دج

السنوات	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
الرسم العقاري	0.317	0.3923	1.0092	1.350	1.768	2.054	1.773	1.836	1.447	1.868	1.410	1.486	1.775
معدل التطور السني	/	25.80	19.116	18.30	23.62	8.07	16.11	-13.68	3.55	-21.148	9.39	5.39	19.44

من خلال الجدول يتضح لنا أن حصيللة الرسم العقاري في تطور مستمر إذ بلغ مقداره في سنة

1995 ما يعادل 0.31 مليون دينار ليتطور سنة 2002 ليبلغ 1.86 مليون دج وهذا مكسب لا يمكن تجاهله ولكن لم تحتفظ بهذه لزيادة لتتخفف سنة 2005 و تبلغ 1.41 مليون دج. ويرجع ذلك إلى التهرب من دفع الضرائب. ليرتفع سنة 2007 ويصل الى 1.775 مليون دج

2.1.3.4. رسم التطهير

تم إنشاء رسم خاص بإزالة القمامات المنزلية لصالح البلديات التي تتوفر على مصالح إزالة القمامات. ويخص هذا الرسم الملكيات المبنية ويتم تحصيله سنويا من الملاك المنتفعين. ويحدد مبلغ الرسم كما يلي:

375 دج عن كل أسرة تقطن في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 50000 ساكن؛

500 دج عن كل أسر تقطن في البلديات التي يفوق عدد سكانها 500000 ساكن؛

1000 دج عن كل محل تجاري حرفي أ و ما شابهه يقع في بلدية يقل عدد سكانها عن 500000

نسمة؛

1250 دج عن كل محل تجاري حرفي أ و ما شابهه يقع في بلدية يزيد عدد سكانها عن 500000

نسمة.

وبخصوص المحلات التجارية والصناعية والحرفية وما شابهها والتي تفرز كميات أكبر من القمامات فيحدد مبلغ الرسم بناء على قرار يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد المداولة وموافقة السلطة الوصية عليه حسب مبلغ يتراوح بين 2500 و 50000 دج. ويدفع محصول هذا الرسم كلية إلى البلديات. و يبين الجدول التالي مدى تطور الإيرادات المالية المتأتية من جباية هذا الرسم.

الجدول رقم: 02 يتضمن حصيلته رسم التطهير خلال الفترة 2000-2007

الوحدة: م دج

وزارة المالية [112]

السنوات	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
رسم التطهير	2.045	1.773	1.837	1.448	1.278	1.105	1.153	1.247
معدل التطور	-	-13.30	3.60	-21.17	-11.74	-13.53	4.34	8.15

من خلال الجدول يتضح لنا جليا أن حصيلته جباية الرسم التطهير غير متوازنة إذ قدرة حصيلته سنة 2000 ما يعادل 2.045 مليون دج لتتخفف في نهاية الفترة سنة 2007 وتصل إلى 1.247 مليون دج وهذا التراجع يتضح لنا بصيغة دقيقة في معدل التطور الذي في مجمله يمر بمرحلة متناقصة من سنة إلى أخرى وهذا راجع إلى سببين اثنين وهما التراجع في دفع الضرائب إضافة إلى ضعف أجهزة تحصيلها.

3.1.3.4. رسم الإقامة

لقد أعيد تأسيس هذا الرسم في سنة 1996 لصالح البلديات المصنفة كمحطات سياحية ومناخية والحمامات المعدنية والبحرية أو المختلطة. ويفرض هذا الرسم على الأشخاص الذين لا يقيمون في المدينة ولا يملكون فيها إقامة خاضعة للرسم العقاري. ويتم حساب هذا الرسم عن كل شخص وعن كل يوم، ولا يمكن أن يقل عن 10 دج في اليوم ولا يتعدى 20 دج ودون أن يتجاوز 50 دج للأسرة الواحدة مهما كان عدد أفرادها.

ويتم تحصيل هذا الرسم عن طريق أصحاب الفنادق وأصحاب المحلات المستعملة لإيواء المعالين أو السياح ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى قابضي الضرائب بعنوان المداخل الجبائية المحلية البلدية [37] ص 25.

4.1.3.4. الرسم على الذبح

تحصله البلديات بمناسبة ذبح الحيوانات. الأبقار، الأغنام والمعز والخيول والجمال ويقوم حسابه على أساس وزن لحوم الحيوانات التي يتم ذبحها بمعدل 5 دج للكيلوغرام الواحد ويتوزع كالتالي:
البلدية: 3.5 دج / كغ

الصندوق الخاص: والمعروف بصندوق حماية الصحة الحيوانية: 1.5 دج/كغ
ويجب على المكلفين بالرسم تقديم تصريح خلال 24 ساعة من الذبح إلى قبليضة الضرائب المختلفة لمحل إقامتهم ويسددون الرسم الواجب [97] ص 57.

5.1.3.4. الضريبة على الممتلكات

يخضع لها الأشخاص الطبيعيون الذين اختاروا موطنهم الجبائي في الجزائر نظر لأملاكهم الموجودة بالجزائر أو خارج الجزائر. ويتشكل الأساس الضريبي من فائض قيم جميع الممتلكات والحقوق والقيم الخاضعة للضريبة في أول جانفي من السنة المعتبرة.

وتحدد الضريبة بتطبيق جدول تصاعدي على جميع الممتلكات ويقدر الحد الأعلى ب 2.5 % بالنسبة للأساس الضريبي الأعلى المقدر ب 50 مليون دينار.

ويتم توزيع حاصل الضريبة على الممتلكات بنسبة:

* 60 % ميزانية الدولة.

* 20 % ميزانية البلديات.

* 20 % الحساب الخاص رقم 050-302 تحت عنوان الصندوق الوطني للسكن.

ولا تمثل الموارد الناجمة عن الممتلكات إلا نسبة 8% في هيكل موارد البلديات. ويعود ضعف هذه الموارد الناجمة عن الأملاك إلى عدد من العوامل، منها على الخصوص عدم ضبط جميع ممتلكات معظم البلديات [37] ص 27.

الجدول رقم: 03 يتضمن حصيلة قسيمة السيارات خلال الفترة 2000-2007

وزارة المالية [112]

الوحدة: م دج

السنوات	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
حصيلة قسيمة السيارات	5	7	13	11	14	21	17	17
معدل التطور		40	85.71	-15.38	27.27	50	-19.04	0

من خلال الجدول يتضح لنا ذلك النمو في حصيلة جبائية هذا الرسم إذ قدرة هذه الحصيلة سنة 2000 ب 5 مليون دج لترتفع من سنة إلى أخرى لتصل في النهاية إي سنة 2007 إلى ما يعادل 17 مليون دج لولا الانتكاسة التي شهدتها سنة 2003 والطفرة سنة 2005. ويرجع هذا الانتعاش إلى زيادة الكبيرة في الوعاء الخاضع لهذه الضريبة إضافة إلى الصرامة المتبعة في تحصيل هذه الإيرادات.

2.3.4. الإيرادات المخصصة جزئياً إلى الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات

المحلية

يعرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية بأنه مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويوضع تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

ويتمثل دوره في الآتي [98] ص 1:

- تسيير صناديق التضامن والضمان للجماعات المحلية.
 - يوفو للجماعات المحلية المعنية تخصيصات الخدمة العمومية الإجبارية.
 - يوزع بين الجماعات المحلية حصة الموارد الجبائية المخصصة لتوزيع الضرائب بالتساوي حسب الكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما.
 - يقدم مساعدات مالية للجماعات المحلية التي تواجه وضعية مالية صعبة، أو التي يتعين عليها أن تجابه كوارث، أو أحداثا طارئة.
 - يقدم للولايات والبلديات إعانات مالية لتحقيق مشاريع تجهيز، أ و استثمار طبقا لتوجيهات المخطط الوطني للتنمية.
 - يضمن دفع المبلغ التقديري في جداول الضرائب المباشرة لميزانية البلديات والولايات حسب الشروط المحددة في قانون الضرائب.
 - يقوم بالدراسات والأبحاث المحلية المرتبطة بتطوير التجهيزات والاستثمارات المحلية.
 - تنظيم التدريب والملتقيات.
 - تنظيم المعارض للجماعات المحلية، وتنظيم الأيام الدراسية.
 - المشاركة في الأسواق والمعارض.
- يوزع على صندوقي التضامن والضمان من مجلس توجيه الصندوق المشترك للجماعات المحلية الموارد المشتركة بينهما حسب النسبتين التاليتين: 75 % لفائدة صندوق التضامن البلدي. 25 % لفائدة صندوق التضامن الولائي.
- توزع الموارد التي تعود إلى أحد صندوقي التضامن أقساطا تخصص للأعمال الأساسية التي يقوم بها هذان الصندوقان حسب الشروط التالية:
- تخصيص الخدمة العمومية وتخصيص الضريبة المتساوية..... 55 %.
 - مساعدات استثنائية..... 5 % .
 - مساعدة التجهيز والاستثمار..... 40 %.
- تتكون موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية مما يأتي:
- بالنسبة لصندوق التضامن فإن موارده تتكون من الضرائب، أ و حصص الضرائب التي يخصصها التشريع المعمول به وهي على النحو التالي: الرسم على النشاط المهني، الرسم على القيمة

المضافة وقسيمة السيارات . وكذا جميع الموارد التي يضعها القانون تحت تصرفه والمتمثلة في تخصيص الخدمة العمومية وتخصيص الضريبة المتساوية 55% والمساعدات الاستثنائية بنسبة 5% ومساعدات التجهيز والاستثمار بنسبة 40% والهبات والوصايا. و يقوم بالمهام التالية [92]ص 1:

• منح تخصيصات سنويا موزعة توزيعا نسبيا من الضرائب المعنية، لقسم تسيير الميزانية البلدية؛

• منح تخصيصات مالية للتجهيز تخصص لقسم التجهيز والاستثمار لميزانية البلدية؛

• منح تخصيصات مالية استثنائية للبلديات التي يعرف وضعها المالي صعوبة خاصة يتوجب عليها أن تواجه كوارث وحوادث غير متوقعة.

أما صندوق الضم ان تتكون موارده من مساهمات البلديات والولايات، وحاصل الجداول الإضافية وجداول التسوية بعنوان الضرائب المباشرة التي تعود للجماعات المحلية، وتصدر بعنوان السنوات السابقة. و تتمثل مهامه في ما يلي [92]ص 1:

• مواجهة نقصان مبالغ الضرائب المباشرة المحلية في كشف الضرائب بالنسبة لمبلغ التقديرات الخاصة بها؛

• مواجهة التخفيضات و المبالغ غير المستوفاة أثناء السنة المالية.

1.2.3.4. الرسم على النشاط المهني

أسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996 بمعدل 2.55% تعويضا للرسم على النشاط الصناعي والتجاري، الذي كان مفروضا بمعدل 2.55%، والرسم على النشاط غير التجاري، والذي كان يفرض بمعدل 6.05%. [97]ص 59 ويبحث على رقم الأعمال المحقق في الجزائر، ويطبق على المكلفين بالضريبة سواء الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا أو على أولئك الذين يزاولون نشاطا غير تجاري . ويوزع حاصل هذا الرسم على النحو التالي [37]ص 24:

الولاية: 0.78%

البلدية: 1.66%

الصندوق المشترك للجماعات المحلية: 0.14%

ويمكن أن يجلب هذا الرسم ما بين 40 إلى 50 مليار دينار. ويتعلق الأمر بضريبة يمكن أن تحقق أموالا طائلة لصالح الجماعات المحلية لكنها في الواقع العملي محل رفض ، وذلك بناء على المبالغ المحصلة.

والجدول التالي يوضح تطور الإيرادات المحصلة بواسطة هذا الرسم مع تطور السنوات
الجدول رقم 04: تطور حصيلة الرسم على النشاط المهني خلال الفترة 1995* 2005

وزارة المالية [112] الوحدة: م دج

السنوات	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
الرسم على النشاط المهني	44.98	30.94	31.97	34.55	39.16	42.921	43.177	43.229	47.969	57.154	65.659	74.204	90.739
معدل التطور السنوي	-	-31.12	3.32	8.07	3.32	8.07	0.59	0.12	10.96	19.14	14.88	13.01	22.28

من خلال الجدول يتضح لنا أن حصيلة الرسم على النشاط المهني كانت مرتفعة سنة 1995 إذ بلغت 44.98 مليون دينار لتتخف بداية من سنة 1996 إلى غاية 2001. وهذا راجع إلى الظروف الصعبة التي كانت تعيشها الجزائر مما اثر على حجم النشاط الاقتصادي بصورة واضحة إذ تم حل العديد من الشركات العمومية. لتنتعش حصيلة هذا الرسم بداية من سنة 2002 إذ وصلت قيمته 47.24 مليون دينار وتواصل في الانتعاش لتبلغ سنة 2007 إلى 90.739 مليون دينار. ويجمع ذلك إلى الاستقرار المالي الذي عرفته الجزائر جراء ارتفاع أسعار المحروقات والذي انعكس بدوره على حجم المشاريع الاستثمارية على المستوى الوطني.

3.3.4. الإيرادات المخصصة جزئياً إلى الجماعات المحلية

تشمل جميع الإيرادات التي تشترك في كل من الجماعات المحلية إضافة إلى الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

1.3.3.4. الرسم على القيمة المضافة

لقد تأسس الرسم على القيمة المضافة بموجب المادة 65 من قانون المالية لسنة 1991 ويطبق على عمليات البيع وعلى الخدمات من غير تلك تخضع إلى الرسوم الخاصة. وأضيف لمجال تطبيق الرسم على القيمة المضافة عمليات البنوك وشركات التأمين التي كانت في السابق تخضع لرسوم خاصة [99]ص1. وقد حل هذا الرسم محل رسمين كانا مطبقين قبل الفاتح يناير 1992. وتم التطبيق الفعلي لذا الرسم بعد أربعة أشهر من صدوره وبمعدلات أربعة هي المعدل المرتفع، المعدل العادي، المعدل المخفض والمعدل المخفض الخاص، وذلك بدلاً من 18 معدلاً كانت مطبقة في إطار الوسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج TUGP والرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات TUGPS ثم تم تقليصها إلى ثلاث معدلات هي

المعدل العادي بنسبة 21% المعدل المخفض بنسبة 13% والمعدل المخفض الخاص بنسبة 7%. وتم رفع المعدل المخفض إلى 14% ابتداء من 1997 ولم يحتفظ قانون المالية لسنة 2001 إلا بنسبتي 17% و7%. ويتم توزيع إيرادات هذا الرسم كما يلي:

الدولة: 85%

البلدية: 06%

الصندوق المشترك للجماعات المحلية: 09%

وزارة المالية [112] لوحة: م دج

الجدول رقم 05: تطور حصيلة القيمة المضافة خلال الفترة 1995 - 2005

الوحدة: م دج

وزارة المالية [112]

السنوات	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TVA	13.50	16.29	17.71	19.06	18.35	20.49	20.93	21.97	30.36	37.04	42.296	46.942	64.142
معدل التطور السنوي	/	20.66	8.71	7.62	-3.72	11.66	2.15	4.91	38.19	22.00	10.98	36.96	36.64

من خلال الجدول يتضح لنا أن حصيلة الرسم على القيمة المضافة في تطور مستمر إذ وصلت سنة 1995 ما قيمته 13.50 مليار دينار لتصل سنة 2005 ما قيمته 33.18 مليار دينار. ويعود سبب هذا التطور إلى زيادة حجم الواردات نتيجة لتحرير التجارة الخارجية مما يساعد على تحريك عجلة التجارة خاصة في الأسواق الداخلية.

2.3.3.4. قسيمة السيارات

تأسست هذه الضريبة على السيارات المرقمة في الجزائر بموجب قانون المالية لسنة 1996، ويقع عبؤها على كل شخص طبيعي، أو معنوي يملك سيارة خاضعة للقسيمة. وتعفى من هذه القسيمة السيارات ذات رقم التسجيل الخاص التابعة للدولة والجماعات المحلية، السيارات التي يتمتع أصحابها بامتيازات دبلوماسية أو قنصلية، سيارات الإسعاف، السيارات المجهزة بالعتاد الصحي، السيارات المجهزة بالعتاد المضاد للحريق والسيارات المجهزة والمخصصة للمعاقين.

تحدد تعريف هذه الضريبة سنويا وتتراوح قيمتها بين 300 دج و1500 دج وذلك حسب قوة العربة ووزنها وسنة بداية استعمالها [97] ص 61.

الجدول رقم 06 : تطور حصيلة قسيمة السيارات خلال الفترة 2001 - 2004

الوحدة: مليون

وزارة المالية [112]

السنوات	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
عدد المركبات	2.420	2.600	2.644	2.902	2.991	3.333	3.685	4.084
معدل النمو %	-	7.43	1.69	9.75	3.06	11.43	10.56	10.82

من خلال الجدول يتضح لنا تلك الزيادة في حصيلة جباية هذه الضريبة إذ قدرة سنة 2000 ب 2.420 مليون دج لترتفع سنة 2007 وتصل إلى 4.084 مليون دج بنسبة نمو مرتفعه من سنة إلى أخرى. ويرجع ذلك كله إلى ارتفاع عدد السيارات المكونة للحظيرة الوطنية من سنة إلى أخرى نتيجة للتسهيلات البنكية المساعدة في اقتنائها.

3.3.3.4. الضريبة على مداخيل الصيد البحري

تقع على عاتق البحارة والصيادين وأصحاب المهن الصغيرة في الصيد البحري، وتجبى لصالح الدولة والبلدية بالتساوي، وتحدد قيمتها بما يلي:

- تحدد في كل ثلاثي بقيمة 900 دج لمستغلي المهن الحرة.
- تحدد في كل ثلاثي بقيمة 2000 دج بالنسبة للصيادين.
- تحدد في كل ثلاثي بقيمة 2000 دج بالنسبة للبحارة.

4.3.4. تحديات الجباية المحلية

تتمثل الصعوبات التي تواجهها الجباية المحلية في ضعف مواردها، ومن ثمة تدهور الوضعية المالية المحلية عموماً والجباية المحلية خصوصاً. ويمكن إجمال أسباب هذا التدهور والضعف في ما يلي:

1.4.3.4. التهرب الضريبي

يتمس هذا المشكل كلاً من الدولة والجماعات المحلية إذ تنعكس آثاره سلباً على ميزانيتها بحرمانها من الإيرادات الجبائية، الشيء الذي ينجر عن قصور في الإنفاق العام الذي يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة.

تظهر حدة ظاهرة التهرب الضريبي جلياً من خلال نتائج الرقابة الجبائية في الجزائر سواء التحقيق المحاسبي، أو التحقيق المعمق في مجمل الوضعية الجبائية، بحيث بلغت : 13,178 مليار دج سنة 2001 و 17,812 مليار دج سنة 2002 دج، بنسبتي 3,31% و 3,69% من الجباية العادية لسنتي 2001 ، و 2002 على الترتيب [97] ص 1 .

2.4.3.4. التحصيل الضريبي

يؤدي التحصيل دور المحرك للنظام الجبائي، وتؤثر فيه عوامل عدة كانتشار الأنشطة الخفية، كثرة الإعفاءات، نقص الوعي الضريبي لدى المكلف والضمير المهني لدى الموظف... الخ. ولقد بلغ معدل التحصيل الجبائي (معدل التنفيذ) لسنة 1999 مقارنة مع تقديرات قانون المالية لذات السنة 82%. ويبرز هذا المؤشر صعوبة التحصيل، وواقع التهرب الضريبي.

ويتجه سياق السياسة الضريبية في الجزائر ، نحو التخفيف من العبء الضريبي على المكلفين بتخفيض المعدلات الضريبية بغرض الدفع إلى التصريح الصحيح، وتوسيع الأوعية الضريبية . وعلى الرغم من كل هذا، لازالت ظاهرة التهرب الضريبي متفشية، بالإضافة إلى صعوبة التحصيل، ونتج عن هذا لجوء الدولة إلى تدعيم إيرادات ميزانية الجماعات المحلية، في شكل إعانات تعويضية . و يوضح الجدول التالي ذلك .

الجدول رقم 07: الإعانات التعويضية المقدمة للجماعات المحلي خلال الفترة 2002 - 2004

الوحدة: م دج

وزارة المالية [112]

السنوات	2002	2003	2004
الإعانات التعويضية	12.60	22.80	31.400
	0	0	

يبين هذا الجدول الارتفاع المتزايد للإعانات التعويضية المقدمة من طرف الدولة للجماعات المحلية بحيث انتقلت من 12.600 مليون دج سنة 2001 إلى 31.400 مليون دج سنة 2004، أي بمعدل زيادة قدره 149 % ومرد هذا، التخفيض المسجل في معدل الدفع الجزافي من 4 % سنة 2002 إلى 3 % سنة 2003 ثم 2 % سنة 2004 ثم تم إلغاؤه لاحقاً.

3.4.3.4. تفاوت الموارد الجبائية

ساهم في حدة هذا المشكل التقسيم الإقليمي لسنة 1984، الذي كان يرمي إلى تقريب المواطن من الإدارة والذي نتج عنه ثمانية وأربعون 48 ولاية بعدما كانت 31 ولاية، و1451 بلدية بعد ما كانت 704 بلديات قبل هذا التقسيم، وأهم ما يؤخذ على هذا التقسيم إغفال للجانب المالي، إذ أن هناك مناطق تتميز بأنشطة اقتصادية وتجارية تسمح بمد ميزانية الجماعات المحلية بإيرادات جبائية وفيرة، في الوقت ذاته توجد

مناطق محرومة ونائية تقل فيها الأنشطة الاقتصادية والتجارية مما يحرمها من الإيرادات المحلية ذات الطابع الجبائي الشيء الذي يعيق التنمية المحلية.

بناء على ما سبق، نرى ضرورة توسيع اختصاص التسيير الجبائي المحلي، من أجل خلق نوع من توازن الإيرادات الجبائية المحلية خدمة للتنمية المحلية، والتنمية الشاملة.

4.4.3.4. مركزية التشريع الضريبي

يتم إحداث الضرائب والرسوم مركزيا، وكذا تخصيصها وتعديلها، وهذا ما قد ينعكس سلبا على ميزانيات الجماعات المحلية، بإقصاء المبلهات المحلية في إحداث ضرائب ورسوم تعد مصدرا مهما لكون المسؤولين المحليين أقرب بكثير من المواطن المحلي عموما، والمكلف المحلي خصوصا . لاسيما وأن الموارد الجبائية المحلية غير كافية لتمويل النفقات المحلية، والجدول التالي يبين التطور في العجز في ميزانيات البلديات.

الجدول رقم 08: تطور عجز البلديات خلال الفترة 1996 - 1999

L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché, juillet, ALGER. C.N.E.S 2001

الوحدة: مليار دج

البيان السنوات	عدد البلديات العاجزة	العجز بعد مراقبة مصالح الولاية	مبلغ إعانة التوازن الممنوحة من طرف FCCL	نسبة التغطية %
1996	52	31	31	100
1987	63	76	76	100
1988	96	108	108	100
1995	889	5119	4761	93
1996	1090	8730	6615	75
1997	1159	11596	7728	66
1998	1249	16173	8968	55
1999	1207	15613	8824	57

5.4.3.4. سيطرة الدولة على المصادر الجبائية

حسب التقرير النهائي للإصلاح الجبائي المقدم سنة 1989 خلصت إلى أن نسبة العائد الجبائي للدولة يشكل 75% من مجموع الإيرادات الجبائية قبل الإصلاح الجبائي سنة 1992.

حسب قانون المالية لسنة 1995 وبعد 3 سنوات من تطبيق الإصلاحات الجبائية كانت الجباية العادية تشكل حوالي 15% من الناتج الداخلي الخام بمبلغ يفوق 160 مليار دينار، في حين كانت الجباية المحلية لا تشكل سوى 03% من هذا الناتج بمبلغ يقدر بحوالي 45 مليار دينار [100] ص 1.

والملاحظ أن الدولة بالإضافة إلى المجموعة المعتبرة من مختلف الضرائب والرسوم كالضريبة على أرباح الشركات والرسوم الجمركية والضريبة على الدخل الإجمالي فهي تستحوذ على 85% من الرسم على القيمة المضافة. فهذا كله يؤدي إلى ضعف النسبة المخصصة من الضرائب للجماعات المحلية التي تضم كل من البلدية والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

وخلاصة القول إن تبعية النظام الجبائي للدولة خلق نوعا من اللامعادلة في توزيع الإيرادات الجبائية، فميزانية الدولة تسيطر على الجزء الأكبر من هذه المداخيل، بينما تبقى حصة الجماعات المحلية عموما والبلدية على وجه الخصوص ضعيفة، الشيء الذي يجعلها دائما تابعة للاعتمادات المالية المتأتية من طرف الدولة، وبالتالي التأثير وبصفة مباشرة على مدى مصداقية الاستقلال المالي الذي من المفترض أن تعمل به البلدية.

4.4. الإيرادات غير جبائية

تشمل جميع الإيرادات التي بإمكان الجماعات المحلية الحصول عليها باستثناء الضرائب والرسوم التي سبق التطرق إليها. وتتكون هذه الإيرادات مما يلي:

1.4.4. إيرادات قسم التسيير

يعتبر قطاع التسيير بمثابة العقل المدبر في الجماعات المحلية، فإذا كان هذا القطاع منظم انعكس ذلك بطريقة مباشرة على الجماعات المحلية والعكس صحيح ومن بين أهم الموارد المالية التي يعتمد عليها هذا القطاع باستثناء الإيرادات الجبائية هي: نواتج الأملاك المحلية، نواتج الاستغلال، والناتج المالي.

1.1.4.4. نواتج الأملاك المحلية

هي تلك النواتج التي تحصل عليها الجماعات المحلية مقابل استغلال أملاكها، وهذه النواتج تختلف من بلدية إلى أخرى ومن ولاية لأخرى وذلك حسب الممتلكات. ويصب في وعاء ناتج الأملاك العناصر التالية:

- ناتج كراء البنايات : وتشمل ناتج كراء جم يع البنايات التي تعد ملك للبلدية بعد خضوعها للمزايدة.

- ناتج بيع المحاصيل: وتشمل ناتج بيع جميع المحاصيل الزراعية التي تباع فوق تراب الجماعة المحلية.

- حقوق الواجبات العامة : وتتمثل هذه الحقوق في العائدات التي يمكن للبلديات الحصول عليها بمناسبة إصدار رخص البناء وترميم البنايات المحاذية للشوارع العمومية ، إضافة إلى حقوق استعمال الأماكن في الأسواق المغطاة والأسواق الأسبوعية والمعارض وحقوق توقف السيارات وحقوق استغلال أرصفة الشوارع.

- تخصيص قطع ارض للدفن : ونجدها في البلديات الحضرية الموجودة في قلب المدن الكبيرة والتي بها كثافة سكانية كبيرة . لذا فإنها ملزمة على تخصيص قطع ارض للدفن لصالح الأشخاص الراغبين في الحصول عليها مقابل رسوم معينة تدفع لصالح البلدية.

- النواتج الأخرى: والمتمثلة في حقوق الصيد بالنسبة للبلديات التي بها أمكن مخصصة للصيد، ناتج بيع الحلفاء بالنسبة للبلديات الصحراوية التي بها هذا المحصول، ناتج بيع الأخشاب في حدود البلدية، رسوم استغلال المراعي...الخ.

2.1.4.4. نواتج الاستغلال

وهي عبارة عن إيرادات تتحصل عليها البلدية من جراء قيامها ببعض الخدمات لصالح المواطني ن وهي على النحو التالي:

ناتج بيع السلع والخدمات: وتتمثل في جميع الإيرادات الناتجة عن بيع السلع والخدمات من طرف الجماعات المحلية باستثناء المحاصيل الزراعية. ومن أهم هذه النواتج هي [59]ص 63

- حقوق التخزين وإيداع: تقوم البلديات بانجاز مخازن تتلاءم مع المنتجات التي تنتج في حدودها الإقليمية، وعندما يودع أي من المواطنين منتوجه تسهر البلدية على تأمين الحراسة . ومن جراء قيمها بذلك تحصل على عائد.

- المراقبة الصحية: هذه العملية تقوم بها البلدية خاصة في فصل الصيف أين تكثر الأمراض بحث تقوم البلدية بتجنيد مكاتب الصحة التابعة لها للقيام بدوريات وقاية في جميع المدن والقرى التابعة لها. ولتغطية هذه المصاريف تقوم البلدية بإحداث رسم معين.

- العائدات الإضافية للمسالخ: هذه العائدات تتحصل عليها البلديات التي بهام مذبح إذ تجهز هذه الأخيرة بمبردات ومخازن للحوم وتعرضها للخواص بغرض استعمالها مقابل مبالغ محددة.

- حقوق الوزن والقياس والمعايير: هناك بلديات تملك تجهيزات مخصصة للوزن أو القياس وفي اغلب الأحيان تكون متوفرة في الأسواق والأماكن العامة والمساحات المخصصة لبيع السلع والمواني، لذا عند استعمال هذه الأخيرة تحصل البلدية على إيرادات مالية.

- حقوق الفحص والدمغة: للحفاظ على صحة المواطن وسلامته تقوم البلدية بفحص اللحوم التي تعرض في الأسواق، حيث تقوم بفحصها في المذبح قبل خروجها إلى السوق حيث تقوم بطبع ودمغ اللحوم التي تنزل إلى السوق، ومقابل هذا الفحص تؤسس البلدية رسماً معيناً لتغطية مصاريفها.

- لرسوم الجنائزية: يتمثل هذا الرسم في حق الدفن ورسم إعادة الدفن، حيث تقوم البلدية بتحصيل هذا الرسم مقابل أي دفن يجري في المقابر التابعة لها، ويستثنى من ذلك دفن الأشخاص الفقراء والمعوزين، ويتم تحديد سعره من قبل المجلس الشعبي البلدي.

3.1.4.4. الناتج المالي

ويشمل فوند القروض التي تقرضها البلدية، ومنتجات المصالح الصناعية والتجارية التي تمتلكها الجماعات المحلية، وقلّة الموارد السابقة فان البلدية باستطاعتها تغطية هذا النقص من خلال شرائها لأسهم الشركات الصناعية والتجارية العمومية. [59] ص 64

2.4.4. إيرادات قطاع التجهيز والاستثمار

تتمثل هذه الأخيرة في إيرادات العناصر التالية:

1.2.4.4. التمويل الذاتي

هي عملية تلجأ إليها الجماعات المحلية في حالة نقص إيرادات التجهيز والاستثمار. وتتمثل هذه العملية في اقتطاع نسبة معينة من إيرادات التسيير لصالح قسم التجهيز والاستثمار حيث يحدد ذلك القرار الوزاري النسبة المئوية التي يجب اقتطاعها فمثلاً بالنسبة لسنة 1995 وحسب نص القرار الوزاري المؤرخ في 1995/06/06 يحدد نسبة هذا الاقتطاع بـ 10%. وعند تحديدها يؤخذ بعين الاعتبار الإيرادات التالية [101] ص 1:

- الضرائب المباشرة باستثناء رسوم الحفلات.
- مخصصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية باستثناء المساعدات الممنوحة للأشخاص المسنين.
- الضرائب المباشرة باستثناء المساهمة في صندوق ضمان الضرائب المباشرة

2.2.4.4. الهبات و الوصايا

وهي عقود تحويل ملكية يقوم بها بعض الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين لتحويل أملاكهم لذمة البلدية من دون اشتراط مجال صرفها.

وتنص المادة 60 من قانون البلدية إلى إمكانية قبول البلديات للهبات والوصايا " المحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإيراداتها ولاسيما إبرام عقود اقتناء الأملاك وبيعها وقبول الهبات والوصايا..." [92] ص 1

وتنص المادة 111 من نفس القانون " يبت المجلس الشعبي البلدي في إمكانية قبول هذه الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو رفضها..." [92] ص 1

3.2.4.4. الإعانات والقروض

تعد من المصادر الخارجية التي تلجأ إليها الجماعات المحلية في حصولها على التمويل اللازم .
والمتمثلة في الإعانات المقدمة من طرف الدولة أو الممنوحة من قبل الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

1.3.2.4.4. الإعانات

تتكون من نوعين من الإعانات وهي

- الممنوحة من قبل الدولة: يمكن اعتبارها ضرورة حتمية لا يمكن الاستغناء عنها بالنسبة للكثير من البلديات بسبب الصعوبات المالية التي تعاني منها، وتراعي الدولة في منح هذه الإعانات عدة اعتبارات وفي هذا الصدد تنص المادة 148 من القانون 08/90 والمتعلق بالبلدية على ما يلي:
- التفاوت في مداخل البلديات.
- النقص في تغطية النفقات اللازمة.
- الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المتناسبة والمهام المنوطة بالبلدية قانونيا.

وتقدم الإعانات إما في شكل حصص بحيث تتصرف فيها الجماعات المحلية بكل حرية دون قيد أو شرط، أو على شكل حصص معينة وتكون مخصصة أساسا لتمويل نشاط معين.

- الإعانات الممنوحة من قبل الصندوق المشترك للجماعات المحلية : الجماعات المحلية لا تستفيد بنفس القدر من العائدات الجبائية حيث أن البلديات التي بها كثافة سكانية كبيرة وتحوي أنشطة صناعية وتجارية عديدة تستفيد من النصيب الأكبر من العائدات الجبائية، بعكس البلديات التي تقع في المناطق

النائية لا تستفيد إلا من القدر الضئيل من هذه الإيرادات. لذا إنشاء هذا الصندوق الضبط الإيرادات ما بين البلدية.

وفيما يلي تطور نصيب الصندوق المشترك للجماعات المحلية من الإيرادات الجبائية:

الجدول رقم: 09 تطور نصيب الصندوق المشترك من الإيرادات الجبائية

الوحدة: م دج

وزارة المالية [112]

السنوات	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	90.73	94.83	94.83	98.61	113.57	122.92	130.25	168.24
	6	4	0	5	2	0	3	9
معد التطور	-	4.51	-0.004	3.99	15.16	8.23	5.96	29.17

2.3.2.4.4. القروض

تلجأ الجماعات المحلية لعملية الاقتراض بـ عدم كفاية الإعانات والقروض تخضع لاحتمية

الترخيص المسبق على خلاف الإعانات. ويمكن اعتبار القروض نوع من الإيرادات ولكنها بشكل

نستنتج أن الإدارة المحلية في الجزائر تتجسد في كل من الولاية والبلدية . إلا أن البلدية تعتبر أكثر تجسيدا للامركزية على المستوى المحلي. وتعاني الجماعات المحلية من مشاكل والتي ن بينها الصعوبات المالية خصوصا منها الجبائية وعدم تثمينها بالإضافة إلى المشاكل التنظيمية والتسيير. علاوة على ذلك فإن القدرات المالية للجماعات المحلية تختلف باختلاف الأنشطة الاقتصادية و يعبر هذا الاختلاف عن عدم توزيع جهود التنمية بين مختلف البلديات والولايات عبر التراب الوطني، لذلك أصبحت ميزانية البلديات غير قادرة على تغطية النفقات المتزايدة المرتبطة بالتسيير والتجهيز إذ وصل عدد البلديات العاجزة إلى غاية سنة 2007/12/31 حوالي 1472 بلدية بمبلغ عجز قدر بـ 22 مليار دج. وقد أدى هذا الوضع إلى اللجوء للاستعانة بموارد الخارجي مما يقلص من درجة استقلاليتها المالية ويجبها على اللجوء بصفة شبه آلية إلى السلطات المركزية.

وبناء على ذلك فإن الجماعات المحلية يجب أن تبحث على موارد تمويلية ذاتية تمكنها من التكفل بمهامها في مجال الإنفاق العام من خلال استغلال عقلاي لمواردها المالية وممتلكاتها العقارية . مع إعادة تثمين

الموارد المالية المحلية وتوسيع قاعدة الخاضعين للضريبة وتشخيص دقيق لممتلكاتها واستغلال ثروتها. وقد يكون تشجيع الاستثمار المحلي ومنح مزايا للمستثمرين في مجال استغلال بعض الأنشطة الزراعية . من جانب آخر يجب إعادة النظر في تنظيم وتسيير الجماعات المحلية من خلال توسيع أدوارها بحيث تستجيب إلى المعايير الدولية في مجال تسيير المدن وتقديم خدمات ترقى إلى تطلعات المواطنين من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

الفصل 5

دراسة حالة بلدية أدرار

تعد البلدية النواة الأولى لانطلاق العمل تنموي بحكم قربها من المواطن ولأداری بتطلعاته، وحتى يتسنى للبلدية القيام بذلك لابد من وجود جهاز تمويلي يكفل لها تحقيق ذلك . ومن بين البلديات على المستوى الوطني قمنا باختيار بلدية أدرار بغرض إسقاط دراسة الفصول السابقة عليها وذلك بمعرفة جميع مصادر التمويل التي تعتمد عليها البلدية انطلاقا من دراسة تحليلية لميزانياتها.

1.5. تقديم بلدية أدرار

تعتبر كلمة أدرار من الكلمات الكثيرة الاستعمال في القاموس لدى السكان الأوائل للمنطقة لأنها تصحيف لكلمة أدغاغ التي ترادف في العربية الحجر أو الحجارة ثم ما لبثت الكلمة وبمرور الزمن أن تحولت إلى اللفظ المستعمل حاليا . ولعل أدرار هي اللفظ الفرنسي المناسب لنطق اللفظ الأم ازيغي الأول وما يؤكد هذا التحريف اللفظي وجود قرية أدغا المتاخمة لمدينة و هي من القرى ا القديمة بالولاية.في هذا المبحث نسعى للتعرف على بلدية أدرار.

1.1.5. تعريف بلدية أدرار

بعد التعرف على معنى كلمة أدرار نتطرق إلى دراسة الموقع والمساحة واهم العادات و التقاليد.

1.1.1.5. الموقع و المساحة

تعتبر بلدية أدرار عاصمة إقليم توات منذ بداية القرن 18م. فهي بذلك مركز نشاطه الثقافي ولتجاري والصناعي حتى الوقت الحالي لما تمتاز به من مؤهلات تساعد في ذلك والتي من بينها انتشار الوعي الثقافي الديني بين سالفها نتيجة لوجود الزويا والمدارس العلمية والدينية بها والضاربة في القدم. واعتبارها نقطة وصل بين الجزائر والدول الإفريقية المجاورة كمالى والنيجر [102]ص47 . وقد تم تأسيس بلدية أدرار بموجب التقسيم الإداري الناتج عن المرسوم 866/58 الصادر بتاريخ 1958/08/20. نتجها من الشمال بلدية سبع، ومن الجنوب بلدية تيمي، ومن الشرق بلدية تمنطيط، ومن الغرب بلدية بودة . وتتسم

بمناج صحرراوي حار صيفا وبارد شتاءا . تتربع على مساحة قدرها 633 كلم 2. وتضم عددا من القصور والتي هي على النحو التالي [103]ص1: أدرار وسط، أولاد علي، أولاد أوشن، أولاد اونقال، أدغا، بربع، اوقديم، مراقن وتينيلان.

بلغ عدد سكان البلدية حسب إحصائيات سنة 1998م مستوى 40.926 نسمة بكثافة سكانية تقدر ب 64.65 /كلم2 بنسبة نمو تقدر ب 2.16% . ليتطور عدد السكان إلى ما يقارب 55096 نسمة وذلك حسب إحصائيات 2008. بكثافة سكانية تصل إلى 87.03/كلم مربع. ويتواجد مقر البلدية في وسط المدينة ويتربع على مساحة قدرها 1740م2 وله ملحق بقصر أدغا.

2.1.1.5. الحياة الاجتماعية والعادات والتقاليد

تتمثل الإمكانيات الثقافية والاجتماعية في البيئة السياسية، النظم الاجتماعية، والأنماط الثقافية التي لها تأثير مباشر على التنمية الاقتصادية للبلد . وتجدر الإشارة إلى أن لأغلب التجمعات السكانية بالولاية لغة واحدة غالبية وهي العربية الموازية مع بعض اللهجات الأمازيغية،. تضم بلدية أدرار مجتمع يتميز بمتانة العلاقات العامة، التي يسودها الود والتراحم والعطف والتآخي، إذ لا يلقى الأجنبي بنهم الضيق أو الحرج. فهم بطبعهم، كرماء أوفياء. ولهذا استطاعوا العيش بأمن وسلام رغم اختلاف أجناسهم وأعرافهم [102] ص74 .

من بين أهم العادات والتقاليد المتجذرة في بلدية أدرار هي المواسم الدينية المسماة محليا بلزيارة أو الوعدة. ومن بين أهمها هي زيارة الشيخ محمد بالكبير وهي زيارة سنوية بمناسبة ذكرى وفاته والتي تصادف 15 سبتمبر وتستقطب بدورها عدد كبير من الزوار [104]ص40 .

3.1.1.5. الحياة الاقتصادية للمنطقة:

1.3.1.1.5. الزراعة

تعتبر الزراعة المورد الاقتصادي الأساسي للسكان لتلبية حاجياتهم الأساسية، وذلك للطبيعة الجغرافية والظروف المناخية للمنطقة، ويعتمد في سقيها على المياه الجوفية بواسطة ن ظام الفقاقير، والتي هي عبارة عن سلسلة من الآبار بين كل بئر وآخر مسافة معينة [102]ص70 . ويبدأ الموسم الفلاحي بداية من 15 أكتوبر من كل سنة إلى غاية أواخر ديسمبر . وأهم المحاصيل الزراعية التي يتم إنتاجها في المنطقة التمور ، القمح بنوعيه الصلب و اللين، الطماطم والتي تحتفل بعبيها البلدية كل سنة، بالإضافة إلى الخضر الأخرى مثل الجزر والفول والفلفل . إلا أن أغلب هذه المنتجات توجه مباشرة إلى الاستهلاك المحلي ما عدا التمر الذي يوجه إلى الدول المجاورة والطماطم التي يتم تسويقها للولايات الشمالية للوطن.

تقدر المساحة المسقوية المخصصة للفلاحة في الوقت الحالي ب 523.50 هكتار وهي قليلة مقارنة بالمساحة الإجمالية الصالحة للزراعة، ويقع معظمها في منطقة تينيلان.

2.3.1.1.5. الصناعة

اشتهرت المنطقة بالصناعة التقليدية مثل صناعة الأحذية والأفرشة والسروج في القدم . أما في الوقت الحالي فهي تحوي على منطقة صناعية كبيرة تتربع على مساحة تصل إلى : 2500 متر مربع تزاوّل فيها عدة شركات ومؤسسات نشاطها المختلفة سواء الإنتاجية منها أو الخدمية، ويصل عدد الشركات التي تشتغل بها في الوقت الحالي إلى 06 شركات تابعة جميعها إلى القطاع الخاص، ما عدا مؤسسة واحدة تلبّعة إلى القطاع العام وهي شركة توليد الكهرباء، وهناك 10 شركات تابعة إلى القطاع الخاص في طور الانجاز. أما عدد المؤسسات العمومية المغلقة فيصل عددها إلى 20 مؤسسة عمومية.

3.3.1.1.5. التجارة

كانت السلع المتبادلة في مجملها عبارة عن الملابس المطرزة، والتمور والحناء. حيث تبادل مقابل الحصول على الدهن، القطن وغيره. وكان للتجار المحليين وكلاء خاصين بهم في جميع المناطق التجارية التي يتم التعامل معها خاصة في الدول المجاورة . أما في الوقت الحالي فإن النشاط التجاري بالبلدية فقد ازدهر عما كان عليه في القدم نتيجة للتطور الحاصل في جميع ميادين الحياة ؛ إذ تحوي البلدية سوقين تجاريين بالحجم الكبير للخضر والفواكه ، وهما مخصصان لبيع الخضر بالتجزئة إضافة إلى سوق الخضر والفواكه بالجملة، وسوق للمواشي ناهيك عن المحلات التجارية والأكشاك . سواء التابعة للبلدية منها أو للتجار أو الحرفيين . إضافة إلى قيام البلدية بتنظيم تظاهرات اقتصادية في العام، واحدة في الربع الثاني من شهر نوفمبر وتمتد إلى غاية نهايته ويطلق عليها محليا بالمعرض الدولي . أما المناسبة الثانية في المعرض الوطني للطماطم وتنظمه البلدية بداية من الربع الأخير من شهر مارس من كل عام، ويمتد هو الآخر إلى غاية نهاية الشهر . وتستقبل البلدية أثناء تنظيمها لهاته التظاهرات الاقتصادية عددا كبيرا من التجار القادمين من مختلف ولايات الوطن لعرض منتجاتهم إضافة إلى التجار القادمين من الدول المجاورة كمالى والنيجر [105]ص2.

أما من حيث حجم التنقلات من وإلى بلدية أدرار فهي مزدهرة خاصة البرية منها، حيث هناك 7 رحلات يومية تربط مدينة أدرار بالجزائر ذهابا وإيابا، وهناك 8 رحلات يومية تربط بين مدينة أدرار وولاية وهران، و5 رحلات يومية تربط مدينة أدرار بكل من ولاية ورقلة وگرداية وبشار، و03 رحلات يومية تربط مدينة أدرار بولاية سطيف. بحجم تنقل يصل إلى 1551 مسافر يوميا [106]ص1.

يخدم المدينة مطار توات شيخ سيدي محمد بلكبير الذي يبعد 10 كم عن مركز المدينة وتقلع منه الرحلات الجوية التي تربط مدينة أدرار بباقي الولايات الأخرى . والتي هي على النحو التالي [107] ص 1: 05 رحلات بين كل من مدينة أدرار وولاية الجزائر، ورحلتين اتجاه بشار، ورحلة واحدة اتجاه وهران، ورحلة واحدة اتجاه ورقلة بحجم تنقل يصل في التقريب إلى 610 مسافر أسبوعيا

2.1.5. الهيكل التنظيمي للبلدية

يتكون مما يلي

1.2.1.5. مصلحة الأمانة العامة

وتتكون من خمسة مكاتب. وهي مكتب أمانة المجلس والمداولات، مكتب تنشيط المصالح، مكتب الأرشيف، مكتب المنازعات ومكتب مساعد الأمن البلدي . وتتمثل مهام الأمانة العامة و مكاتبها في القيام بتنفيذ المداولات، إعداد اجتماعات المجلس الشعبي البلدي، تبليغ محاضر وقرارات ومداولات المجلس الشعبي البلدي للسلطة الوصية، الرقابة على المصالح الإدارية وتنظيمها والتنسيق فيما بينها.

2.2.1.5. مصلحة المعلوماتية والإحصاء

وتتكون من مكتبين مكتب الأعلام الآلي ومكتب الإحصاء . وتقوم هذه المصلحة بالمهام التالية :
عملية إحصاء السكان، إحصاء المقبلين على أداء الخدمة الوطنية... الخ.

3.2.1.5. مصلحة المستخدمين

تتكون من مكتبين وهما مكتب المستخدمين ومكتب التكوين والتقاعد وتشرف هذه المصلحة على المهام التالية: تسيير المستخدمين، التكوين المستخدمين والإشراف على الامتحانات.

4.2.1.5. مصلحة الإيرادات والممتلكات

تتكون من مكتبين وهما مكتب الإيرادات ومكتب الممتلكات . وتقوم هذه المصلحة بالمهام التالية :
متابعة كل ما يتعلق بممتلكات البلدية من بيع، شراء، تنازل وصيانة .

5.2.1.5. مصلحة العمليات التقنية

وتتكون من مكتبين وهما مكتب العمران ومكتب أدوات التعمير، وتقوم هذه المصلحة بالمهام التالية: متابعة البناءات الفوضوية، محضر المخالفة، قرار الهدم، متابعة مخططات شغل الأراضي، تسجيل العقود الإدارية وإشهارها ومنح شهادات الحيازة، تقديم رخص إيصال المياه والغاز وصرف المياه القذرة، إحصاء الاحتياطات العقارية الخاصة بالبلدية، اقتراح المشاريع التي تهم البلدية من خلال متابعة ميدانية لواقع التنمية، متابعة المشاريع، إعداد البطاقات التقنية لمختلف المشاريع، مراقبة الأشغال المنجزة، القيام بالدراسات الهندسية والتقنية المختلف المشاريع المقترحة، إيصال مياه الشرب لمختلف المناطق، ترميم الطرقات وتنظيف الشوارع، رفع القمامة، صيانة المقابر والحدائق العمومية والمدارس ومختلف القنوات

وشبكات الإنارة العمومية، تزيين المدينة بالأعلام الوطنية واللافتات والأضواء بمناسبة الأعياد الوطنية، القيام بعمليات مكافحة الحشرات الضارة خصوصاً في فصل الصيف، حراسة مختلف الهيئات التابعة للبلدية، التدخل في حالة الكوارث.

6.2.1.5. مصلحة المالية

تتكون من مكتبين، مكتب النفقات ومكتب الميزانية والسجلات والملحقات . وتتمثل مهام هذه المصلحة في القيام بإعداد الميزانية الأولية والإضافية والحساب الإداري مع جميع الملحقات والمداولات، وتنفيذ الميزانية. وما يتبعها من تحرير ملاحق [105] ص2

7.2.1.5. مصلحة البرامج

تتكون من مكتبين هما مكتب الصفقات ومكتب متابعة الانجازات . وتتمثل مهام هذه المصلحة في متابعة كل الأعمال المتعلقة بالصفقات مثل الإشهار، استلام ملفات المشاركة في الصفقات، فتح الأظرف، تقييم العروض، المنح المؤقت، إبرام الصفقات وإشراف على السجلات الخاصة بالصفقات . إضافة إلى قيامها بكل متابعة انجاز جميع الأعمال التي تقوم بها البلدية.

8.2.1.5. مصلحة الوسائل العامة

تتكون من ثلاثة مكاتب. وهي مكتب الصيانة ومكتب الممتلكات المنقولة ومكتب تسيير المخزونات، ويتمثل دور هذه المصلحة في تمويل البلدية بجميع الوسائل التي تحتاجها تسهر على صيانة جميع العتاد التابع للبلدية.

9.2.1.5. مصلحة السكن، الفلاحة والتنمية الريفية

تضم هذه المصلحة مكتبين. مكتب السكن ومكتب الفلاحة والتنمية الريفية . ويتجسد دور هذه المصلحة في معالجة جميع المشاكل المرتبطة بالإسكان كإعداد قوائم المستفيدين من الإعانات المخصصة لبناء السكنات الاجتماعية إضافة إلى إحصاء السكنات المتضررة في حالة وقوع كوارث . أما فيما يخص جانب التنمية الريفية فهي تقوم بتشجيع التنمية الريفية بمنحها المساعدات التقنية والمالية الكفيلة بتجسيدها.

10.2.1.5. مصلحة الثقافة، الرياضة، الإعلام والشغل

تتكون هذه المصلحة من مكتبين هما مكتب الثقافة والرياضة ومكتب الإعلام والشغل. ومن بين أهم المهام التي تقوم بها هذه المصلحة هي مهمة تنشيط وتدعيم الجمعيات الثقافية والرياضية التي من شأنها تساعد على انتشار الوعي الثقافي بين المجتمعات المحلية، إضافة إلى إشرافها على الأنشطة الرياضية التي تنظم بين أحياء البلدية.

11.2.1.5. مصلحة التنظيم والشؤون العامة والشؤون الاجتماعية

وتتكون من ثلاث مكاتب وهي

مكتب الحالة المدنية والشرطة العامة: ويتكون من ثلاث فروع وهي فرع التنظيم، فرع الحالة المدنية وفرع الانتخابات والإحصاء. تعتبر هذا المكتب والفروع التابعة له أكثر تعمل مع المواطنين إذ يقوم بالمهام التالية: إبرام عقود الزواج وتسجيلها في سجل عقود الزواج، تسجيل المواليد الجدد في سجل المواليد، تسجيل الوفيات، استخراج شهادات الزواج والطلاق والوفاة، استخراج بطاقات الحالات العائلية والإقامة وعدم العمل، المصادقة على الوثائق، التسجيل في قوائم الانتخابات والشطب منها، تصحيح البطاقات الانتخابية. [105] ص4

مكتب التنظيم والشؤون العامة: يشرف هذا المكتب على الأعمال التالية: مراقبة مياه الشرب وشبكة الصرف الصحي وجمع القمامة، مراقبة وتنشيط أعمال مكافحة الأراض والأوبئة، متابعة ومراقبة حفظ الصحة والنظافة في المؤسسات العمومية والخاصة والتجار، تنظيم أعمال التلقيح، إحصاء التجار والحرفيين، استقبال ملفات المواطنين الراغبين في الحصول على بطاقة الحرفي، استقبال ملفات طلب شهادة فلاح، منح رخص وضع أكشاك ومحلات الخضر والفواكه، منح رخص لكراء مساحات مؤقتاً، إحصاء شباب الخدمة الوطنية الذين يبلغون سن 18 سنة، تسجيل المواطنين الراغبين في تأدية فريضة الحج، متابعة جميع القضايا المتنازع فيها والتي تكون ال بلدية طرفاً فيها، متابعة ونشيط الأنشطة الثقافية والرياضية.

مكتب الشؤون الاجتماعية: يشرف هذا المكتب على المهام التالية: إحصاء الفئات المعوزة مثل (المعوقين، المكفوفين، الأراامل، الأطفال المحرومين، اليتامى، المسنين). إعداد رواتب المشتغلين ضمن الشبكة الاجتماعية.

12.2.1.5. مصلحة الشبكات المختلفة

وتتكون من ثلاثة مكاتب وهي مكتب النظافة والمساحات الخضراء، مكتب شبكات المياه شرب، مكتب الطرقات والإنارة العمومية والغاز. أما المهام التي تقوم بها هذه المصلحة فتتمثل في الإشراف على عملية رفع القمامة المنزلية إضافة إلى تسيير المساحات الخضراء والاهتمام بشبكات المياه والصرف الصحية والإشراف على انجاز وصيانة الإنارة العمومية إضافة إلى صيانة الطرق المتهترئة والشكل التالي يوضح لنا الهيكل التنظيمي للبلدية. [105] ص5

2.5. الدراسة العامة لهيكلية بلديات أدرار

إن دراسة مختلف ميزانيات بلدية أدرار بواسطة النسب من شأنه يوضح لنا وبلغة الأرقام مقدار الخدمات التي من المفترض أن تقوم بها البلدية و مدى استفادة المواطن منها.

1.2.5. تقديم ميزانيات بلدية أدرار من سنة 2003 إلى غاية 2007

حتى يتسنى لنا دراسة مصادر تمويل التنمية على المستوى المحلي لبلدية أدرار لا بد لنا أن ندرس حالة ميزانية بلدية أدرار خصوصا الحساب الإداري والذي يعبر عن الميزانية الختامية للبلدية. إذ بواسطته نستطيع التوصل إلى مدى مقدرة البلدية على تحقيق التنمية على المستوى المحلي ؛ وذلك بدراسة مختلف العناصر المكونة لها والمتمثلة في دراسة تطور هيكل كل من النفقات و الإيرادات التي تقوم بها البلدية . والوقوف على أهم التغيرات الحاصلة في هذه العناصر خاصة الإيرادات . لذا سوف نقوم بعرض مختلف الحسابات الإدارية لبلدية أدرار للسنوات الممتدة من 2003 إلى غاية 2007 .

الجدول رقم 10: الحساب الإداري 2003 مكتب النشاطات الاقتصادية لبلدية أدرار [105] الوحدة : دج

باقي الانجاز		الانجاز		التحديات		الموازنة العامة للميزانية	الحساب
الإيرادات	النفقات	الإيرادات	النفقات	الإيرادات	النفقات		
209050825.49	3275392.83	203117533.03	210476724.30	312168350.52	213752117.13		
						قسم التسيير	
			1656996.08		1656996.08	سلع و لوازم	60
			16099286.39		16099286.39	أشغال و خدمات خارجية	61
			8679833.89		8679833.89	مصاريف التسيير العام	62
			73527513.91		73527513.91	مصاريف المستخدمين	63
			1197992.00		12197592.00	ضرائب و رسوم	64
	29262.09				29262.09	مصاريف مالية	65
	1468130.74		16699665.84		18167796.51	منح و إعانات	66
	1778000.00		26582793.20		28360793.20	مساهمات و حصص لفائدة الغير	67
						تزويد حساب الاستهلاك و المونات	68
			3957335.99		3957335.99	أعباء استثنائية	69
		715765.66		715765.66		منتجات الاستغلال	70
231892.69		9812473.31		12131456.00		نتاج الأملاك العمومية	71
		33251833.59		33251833.59		تحصيلات و إعانات و مساهمات	72
		12711974.07		12711974.07		تقليص الاعباء	73
		25944583.00		25944583.00		ممنوحات صندوق الاموال المشتركة	74
		5608052.54		5608052.54		ضرائب غير مباشرة	75
386469.00		99447665.25		99834134.25		ضرائب مباشرة	76
						نتاج مالي	77
		6597086.11		6597086.11		نتاج استثنائي	79
106345373.60		9028129.50	21488160.89	1153735603.30	21488360.89	نتاج و أعباء السنوات السابقة	82
			25607546.11		25607546.11	الاقتطاع للنفقات التجهيز و الاستثمار	83
	54027752.21	204776389.10	150329351.17	204776389.10	204357053.38	قسم التجهيز و الاستثمار	
		67565992.21	30.00	67565992.21	30.00	العجز أو الفائض المرحل	060
		136703768.58		136703768.58		تزيدات	10
						إعانات مسددة من طرف البلدية	13
						مساهمات الغير في أشغال التجهيز	14
			546967.76		546967.76	اقتراضات	16
						مداخل القطاع الاقتصادي	17
						كوارث	23
	8520081.62	506628.31	9080748.25	506628.31	17600829.87	أملاك عقارية منقولة	24
						سلفيات البلدية لأكثر من سنة	25
						سندات و قيم	26
	45507670.59		140701333.16		186209225.75	تزيدات للوحدات الاقتصادية البلدية	27
						أشغال جديدة و تصليحات	28
109030825.49	57303145.04	407833922.13	360835025.13	516944747.62	418109170.51	مجموع النفقات و الإيرادات	
		25607546.11	25607546.11	25607546.11	25607546.11	ما يخفض	
						الحساب 83 من النفقات والمادة 100 من الإيرادات	
		12711974.07	12711974.07	12711974.07	12711974.07	المادة 730 من النفقات والإيرادات	
	369574401.95	32248650.59	322486505.29	478625227.44	379789650.33	المجموع الحقيقي الفعلي للنفقات و الإيرادات (المجموع أ)	
			47087896.66		98835577.11	الحساب 85 – الفائض الإجمالي	
		369574401.95	369574401.95	478625227.44	478625227.44	مجموع متساوي في النفقات و الإيرادات (المجموع ب)	

الجدول رقم 10: الحساب الإداري 2005 مكتب النشاطات الاقتصادية لبلدية أدرار [105] الوحدة : دج

الانجاز		الانجاز		التحديات		الموازنة العامة للميزانية	الحساب
الإيرادات	النفقات	الإيرادات	النفقات	الإيرادات	النفقات		
69401845.39	19911398.85	246652598.30	295368033.40	316054433.69	315279432.25		
قسم التسيير							
			19221515.73		19221515.73	سلع و لوازم	60
			26792302.16		26792302.16	أشغال و خدمات خارجية	61
			14028175.89		14028175.89	مصاريف التسيير العام	62
			85187761.37		85187761.37	مصاريف المستخدمين	63
			491178.00		491178.00	ضرائب و رسوم	64
			39.36		39.36	مصاريف مالية	65
	1612000.00		23373489.77		24985489.77	منح و إعانات	66
	17850000.00		45906719.77		63756719.77	مساهمات و حصص لفائدة الغير	67
			8085160.46		8085160.46	تزويد حساب الاستهلاك و المونات	68
		449910.00		449910.00	.	أعباء استثنائية	69
		14040950.75		21487370.75		منتوجات الاستغلال	70
7446420.00		41364506.09		47405885.65		نتاج الأملاك العمومية	71
6041379.56		19224847.97		19224847.97		تحصيلات و إعانات و مساهمات	72
		57462431.00		57462421.00		تقليص الاعباء	73
		4152425.59		4215993.00		ممنوحات صندوق الأموال المشتركة	74
63567.41		94648042.17		108160386.97		ضرائب غير مباشرة	75
13512344.80						ضرائب مباشرة	76
						نتاج مالي	77
		4738000.00		4738000.00		نتاج استثنائي	79
42338133.62	449398.85	10571484.73	17771718.85	52909618.35	18221117.70	نتاج و أعباء السنوات السابقة	82
			54509972.04		54509972.04	الانقطاع لنفقات التجهيز و الاستثمار	83
	30222872.99	259756202.41	229080764.82	259756202.41	259303637.81	قسم التجهيز و الاستثمار	
		40748969.23	63308.47	401748969.23	63308.47	العجز أو الفائض المرحل	060
		213870025.21		213870025.21		تزويدات	10
			891540.00		891540.00	إعانات مسددة من طرف البلدية	13
						مساهمات الغير في أشغال التجهيز	14
			1275.37		1275.37	اقتراضات	16
						مداخل القطاع الاقتصادي	17
						كوارث	23
	2972529.32	5137207.97	26488165.23	5137207.97	29460694.55	أملك عقارية منقولة	24
						سلفيات البلدية لأكثر من سنة	25
						سندات و قيم	26
	27250343.67		201636475.75			تزويدات للوحدات الاقتصادية البلدية	27
					228886819.42	أشغال جديدة و تصليحات	28
69401845.39	50134271.84	506408800.71	524448798.22	575810646.10	574583070.06	مجموع النفقات و الإيرادات	
		54509972.04	54509972.04	54509972.04	54509972.04	ما يخفض	
		19224847.97	19224847.97	19224847.97	19224847.97	الحساب 83 من النفقات و المادة 100 من الإيرادات	
		432673980.70	450713978.21	502075826.09	500848250.06	المادة 730 من النفقات و الإيرادات	
			18039997.51		1227576.04	المجموع الحقيقي الفعلي للنفقات و الإيرادات (المجموع أ)	
			456713978.21	502075826.09	502075826.09	الحساب 85 – الفائض الإجمالي	
						مجموع متساوي في النفقات و الإيرادات (المجموع ب)	

الجدول رقم 10: الحساب الإداري 2006 مكتب النشاطات الاقتصادية لبلدية أدرار [105] الوحدة : دج

الاجاز باقى		الاجاز		التحديات		الموازنة العامة للميزانية	الحساب
الإيرادات	التنفقات	الإيرادات	التنفقات	الإيرادات	التنفقات		
88200464.35	20915887.03	272060253.32	323805085.97	360260717.67	344720273.00	قسم التسيير	
			8984384.30		8984384.30	سلع و لوازم	60
			20906724.64		20906724.64	أشغال و خدمات خارجية	61
			8123381.98		8123381.98	مصاريف التسيير العام	62
			10240732.91		102407321.91	مصاريف المستخدمين	63
						ضرائب و رسوم	64
						مصاريف مالية	65
	3079887.03		15621950.02		18701837.05	منح و إعانات	66
	17674000.00		33100551.79		50774551.79	مساهمات و حصص لفائدة الغير	67
						تزويد حساب الاستهلاك و المونات	68
			14000064.14		14000064.14	أعباء استثنائية	69
		5007000.00		5007000.00		منتجات الاستغلال	70
		12156770.25		18679299.83		نتائج الأملاك العمومية	71
6522529.58		23049370.24		31732425.08		تحصيلات و إعانات و مساهمات	72
8683054.84		16006753.74		16006753.74		تقليص الاعباء	73
		99820093.00		99820093.00		ممنوحات صندوق الأموال المشتركة	74
		6597101.96		6597101.96		ضرائب غير مباشرة	75
		106576961.95		110266445.51		ضرائب مباشرة	76
3689483.56						نتائج مالي	77
6940000.00		1658653.16		8598653.16		نتائج استثنائي	79
62365396.37	162000.00	5693849.02	48715435.10	68059245.39	48877435.10	نتائج و أعباء السنوات السابقة	82
			71945272.09		71945272.09	الانقطاع لتنفقات التجهيز و الاستثمار	83
	36888594.81	284637113.26	247748518.45	284637113.26	284637113.26	قسم التجهيز و الاستثمار	
		30222872.99		30222872.99		العجز أو الفائض المرحل	060
		254414240.27		254414240.27		تزويدات	10
						إعانات مسددة من طرف البلدية	13
						مساهمات الغير في أشغال التجهيز	14
						اقتراضات	16
						مداخيل القطاع الاقتصادي	17
	4702051.98		11367864.34		16069916.32	كوارث	23
						أملاك عقارية منقولة	24
						سلفيات البلدية لأكثر من سنة	25
						سندات و قيم	26
						تزويدات للوحدات الاقتصادية البلدية	27
						أشغال جديدة و تصليحات	28
88200464.35	57804481.84	556697366.58	571553604.42	644897380.93	629358086.26	مجموع النفقات و الإيرادات	
		71945272.09	71945272.09	71945272.09	71945272.09	ما يخص الحساب 83 من النفقات و المادة 100 من الإيرادات	
		16006753.74	16006753.74	16006753.74	16006753.74		
		468745340.74	483601578.59	556945805.10	541406060.43	المجموع الحقيقي الفعلي للنفقات و الإيرادات (المجموع ا)	
			14856237.84		155945805.10	الحساب 85 - الفائض الإجمالي	
		468745340.75	468745340.75	556945805.10	556945805.10	مجموع متساوي في النفقات و الإيرادات (المجموع ب)	

الجدول رقم 10: الحساب الإداري 2007 مكتب النشاطات الاقتصادية لبلدية أدرار [105] الوحدة : دج

الحساب	الموازنة العامة للميزانية	التحديات		الانجاز		باقي الانجاز	
		النفقات	الإيرادات	النفقات	الإيرادات	النفقات	الإيرادات
	قسم التسيير	414305709.84	440492070.61	391329463.37	311169848.35	22980246.47	1293222.26
60	سلع و لوازم	18351552.97		18351552.97			
61	أشغال و خدمات خارجية	23483267.84		23483267.84			
62	مصاريف التسيير العام	10282576.13		10282576.13			
63	مصاريف المستخدمين	114592377.39		114592377.39			
64	ضرائب و رسوم						
65	مصاريف مالية						
66	منح و إعانات	31355945.63		26829699.16		4526246.47	
67	مساهمات و حصص لفائدة الغير	53952374.14		35498374.14		18454000.00	
68	تزويد حساب الاستهلاك و المونات						
69	أعباء استثنائية	33383593.58		33383593.58			
70	منتجات الاستغلال		713500.00				
71	نتائج الأملك العمومية		25874148.83		16478246.07		9395938.76
72	تخصيلات و إعانات و مساهمات		61962586.38		50074629.88		11887956.50
73	تقليص الأعباء		14968430.89		14968430.89		
74	ممنوحات صندوق الأموال المشتركة		89383147.00		89383147.00		
75	ضرائب غير مباشرة		9571526.09		9571526.09		
76	ضرائب مباشرة		142512889.24		120087075.74		22425813.40
77	نتائج مالي						
79	نتائج استثنائية		6761379.93		192232.93		6569147.00
82	نتائج و أعباء السنوات السابقة	51749355.75	88744426.35	51749355.75	9701059.75		79043366.60
83	الانقطاع لنفقات التجهيز و الاستثمار	77154666.41		77154666.41			
	قسم التجهيز و الاستثمار	286381093.46	287964643.49	245014271.14	287964643.49	41366822.32	
060	العجز أو الفاقد المرحل		46017728.33		46017728.33		
10	تزويدات		241503908.65		241503908.65		
13	إعانات مسددة من طرف البلدية						
14	مساهمات الغير في أشغال التجهيز						
16	اقتراضات						
17	مداخل القطاع الاقتصادي						
23	كوارث						
24	أملك عقارية منقولة						
25	سلفيات البلدية لأكثر من سنة						
26	سندات و قيم						
27	تزويدات للوحدات الاقتصادية البلدية						
28	أشغال جديدة و تصليحات						
	مجموع النفقات و الإيرادات						
	ما يخفف						
	الحساب 83 من النفقات و المادة 100 من الإيرادات	77154666.41	77154666.41	77154666.41	77154666.41		
	المادة 730 من النفقات و الإيرادات	14968430.89	14968430.89	14968430.89	14968430.89		
	المجموع الحقيقي الفعلي للنفقات و الإيرادات (المجموع أ)		507011394.54	544216637.21	636333616.80		
	الحساب 85 - الفائض الإجمالي		37805242.67				
	مجموع متساوي في النفقات و الإيرادات (المجموع ب)		544216637.21	544216637.21	636333616.80		

من خلال الميزانيات المتعاقبة يتضح لنا جليا ذلك الفرق الواضح في حجم الأموال المنفقة من طرف البلدية و الذي هو في تطور دائم إذ قدر حجمها سنة 2003 ما قيمته 369574401.95 دج ليتطور سنة 2007 ويصل إلى 544216637,21 دج . حيث أن اغلب هذه الأموال خصصت للنفاق على قسم التسيير ويعود ذلك إلى طبيعة قسم التسيير باعتباره قسم مستهلك للأموال خاصة فيما يخص مصاريف التسيير العام ومصاريف المستخدمين إذ بلغ قيمته سنة 2003 ما يعادل 210476724,30 دج ليخصص لقسم التجهيز والاستثمار ما مقداره 150329355.17 دج ليتطور هذا الإنفاق سنة 2007 ويصل مقداره بالنسبة لقسم التسيير 391329463.37 دج أما قسم التجهيز والاستثمار فقد خصص له 245014271.14 دج .

2.2.5. دراسة الوضعية المالية لبلدية أدرار بواسطة النسب خلال الفترة (2003* 2007)

إن دراسة الوضعية المالية للبلدية يمكن أن تحدد ابتداء من حساب بعض النسب . وقبل حساب هذا النسب نتعرض أولا إلى تطور التعداد السكاني لبلدية أدرار في هذه الفترة وهي حسب الجدول التالي:

الجدول رقم: 15 تطور التعداد السكاني لبلدية أدرار خلال الفترة 2003- 2008 مديرية التخطيط لولاية أدرار [110]

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007	2008
التعداد السكاني	50065	51095	52106	53453	54756	55096
معدل النمو	2.05	1.97	2, 58	2.43	0.62	

ومن خلال الجدول يتضح لنا تطور التعداد السكاني لبلدية أدرار إذ هو في تزايد مستمر بنسبة نمو تصل في المتوسط إلى 1,93 %.

1.2.2.5. النسبة 01

وهي عبارة عن مصاريف الاستغلال/ عدد السكان

مع العلم أن نفقات الاستغلال = النفقات الحقيقية للتسيير – الفوائد المسددة – حساب 64 وحساب 65

الحساب: 64 يمثل ضرائب ورسوم

الحساب: 65 يمثل المصاريف المالية

الجدول رقم: 16 يتضمن حصة الفرد من نفقات الاستغلال خلال الفترة 2003- 2007 من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105] الوحدة: دج

2007	2006	2005	2004	2003	السنوات
391325463. 37	323805085 97	294876816. 04	246994732. 11	198279132.3 0	نفقات الاستغلال
714671,38	605775,32	565917,19	483402,93	396043,40	حصة الفرد
17,97	7,04	17,06	22,50	/	نسبة نمو حصة الفرد
710261,11	605775,32	565917,19	483402,93	396043,40	النسبة 01

وهذه النسبة تبين لنا مدى استفادة المواطن من الخدمات المقدمة من طرف البلدية . ونلاحظ من خلال الجدول إلى أن نصيب الفرد من هذه الخدمات في تطور ملحوظ مع زيادة عدد السكان ويصل مقدار النصيب السنوي للفرد من الخدمات المقدمة من طرف البلدية في المتوسط إلى 570698,518 دج أما المتوسط الشهري فيصل إلى 47558,20 دج . إلا أن هذه المبالغ رغم تطورها قد لا يستفيد منها المواطن.

2.2.2.5. النسبة 02

وهي عبارة عن النفقات الحقيقية للتسيير / عدد السكان

مع العلم أن النفقات الحقيقية للتسيير = مجموع نفقات التسيير - ح 83 - ح 820

الحساب : 83 الاقتران لنفقات التجهيز والاستثمار

الحساب: 820 يمثل الفائض المرحل (التسيير)

الجدول رقم: 17 تطور حصة الفرد من نفقات التسيير خلال الفترة 2003-2007 من

إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105] الوحدة: دج

2007	2006	2005	2004	2003	السنوات
314170796, 96	275089650, 87	240858061, 36	201217391, 14	184869178, 19	النفقات الحقيقية للتسيير
573765,06	514638,37	462246,30	393810,33	369258,32	حصة الفرد
11.48	11,33	17,37	6.54	/	نسبة نمو حصة الفرد
570224,33	502391,79	462255,17	393810,33	369258,32	النسبة 02

هذه النسبة تبين لنا نصيب الفرد من النفقات الحقيقية للتسيير . نلاحظ من خلال الجدول أن هذه النسبة في تطور مستمر إذ بلغت في سنة 2003 ما قيمته 369258.32 دج ليتطور في سنة وتصل هذه في المتوسط إلى 476943,164 دج. ورغم كل هذا التطور في مقدار المبالغ المرصودة للإنفاق على قسم التسيير إلا أن المواطن لا يكاد يلمس هذا التطور، وهذا بدوره راجع في إلى عدم ترشيد النفقات بشكل محكم

3.2.2.5 النسبة 03

وهي عبارة عن مصاريف المستخدمين $\times 100$ / النفقات الحقيقية للتسيير

الجدول رقم: 18 يتضمن حصة نفقات المستخدمين ما إجمالي نفقات التسيير خلال الفترة 2003-2007 من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105] الوحدة: دج

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007
النسبة 03	%39.77	%41.22	%35.36	%37.22	%36.47

هذه النسبة تبين لنا نصيب المستخدمين من النفقات الحقيقية للتسيير، وتصل هذه النسبة في المتوسط إلى 38 % وهذه النسبة متوسطة نوعا ما، أما إذا قارنا هذه النسبة بلدية عين الريش بولاية المسيلة التي تصل فيها هذه النسبة في المتوسط إلى 60.20%. ففي هذه الحالة فإنه أكثر من نصف النفقات الحقيقية لقسم التسيير توجه لتسديد أجور الموظفين لديها والذي يبلغ عددهم 66 موظف. ونتساءل هنا هل 30.80% المتبقية من نفقات قسم التسيير تكفي لتغطية بقية النفقات الأخرى لقسم التسيير [108] ص 148 وبالتالي هذا إن دل على شيء وإنما يدل على أن مسيري بلدية أدرار متحكمون نوعا ما في مصاريف المستخدمين بالبلدية وبالتالي في حجم العمالة التي تشغلها

4.2.2.5. لنسبة 04

وهي عبارة عن نفقات الشؤون الاجتماعية $\times 100$ / النفقات الحقيقية للتسيير

الجدول رقم: 19 تطور حصة النفقات الاجتماعية من إجمالي نفقات التسيير خلال الفترة 2003-2007 من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105] الوحدة: دج

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007
النفقات الاجتماعية	8678163.35	9783067.50	13139055.00	4751400.00	22665856.98
النسبة 04	%4.69	%4.86	%5.45	%1.72	%7.21

هذه النسبة تبين لنا مدى استفادة المعوزين والمعوقين والمسنين من النفقات الحقيقية للتسيير . ويتضح لنا أن هذه النسبة ضعيفة جدا مقارنة بعدد العائلات المعوزة والمعوقين والمسنين المتواجدين على مستوى البلدية ويرجع ذلك في الأساس إلى ضعف الإعانات المقدمة من طرف الدولة والمخصص في الأساس إلى هذه الفئة من المجتمع . وبالتالي تضطر البلدية إلى محاولة إيجاد طريقة سليمة لتوزيع هذه المبالغ الشحيحة على الكم الهائل من هذه الفئة، وعلى سبيل المثال تقوم بتقسيم الفئة المسنين إلى أفواج متساوية وتمنح الإعانة إلى مجموعة بينما تستفيد بقية المجموعات الأخرى المرة اللاحقة.

5.2.2.5 النسبة 05

وهي عبارة عن النفقات المحولة للمساهمات والمساعدات $\times 100$ / النفقات الحقيقية للتسيير
الجدول رقم: 20 حصة المساهمات والمساعدات من إجمالي نفقات التسيير خلال الفترة 2003-2007
 من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105] الوحدة: دج

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007
النفقات المحولة للمساهمات والمساعدات	119799200	903849.73	491217.36	0	0
النسبة 05	%0,64	%0,44	%0,20	0	0

تبين لنا هذه النسبة نصيب الإعانات المقدمة للآخرين مثل الجمعيات الثقافية من النفقات الحقيقية للتسيير، ويتضح لنا جليا إن هذه النسبة تكاد تكون منعدمة ولا يرجع ذلك إلى عدم وجود هذه الجمعيات ولكن بالعكس فهي متواجدة . ولكن يرجع السبب إلى شح الموارد المالية وبالتالي فإن البلدية تجد نفسها في إحراج عندما تدعم جمعيات ولا تدعم باقي الجمعيات الأخرى، وبالتالي فهي لا تجد ضرورة في منح هذه الإعانات لها.

6.2.2.5. النسبة 06

وهي عبارة عن الإيرادات الحقيقية لقسم التسيير / عدد السكان

الإيرادات الحقيقية للتسيير = إيرادات قسم التسيير - حساب 820

الجدول رقم: 21 يتضمن مساهمة الفرد في تحقيق تمويل قسم التسيير خلال الفترة 2003- 2007

من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105] الوحدة: دج

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007
الإيرادات الحقيقية لقسم التسيير	194089403.53	227679247.97	236081113.57	266366404.30	301468788.60
النسبة 06	387674,82	445599,85	453078,55	498318,90	550567,58
معدل التطور	/	%17,30	%3,69	%12,82	%13,17

وتمثل لنا هذه النسبة مقدار العبء المالي الذي يتحمل الفرد كمساهمة منه في تمويل ميزانية البلدية سوء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة . ويتضح لنا من خلال الجدول أن هذا المقدار في تزايد مستمر مع زيادة عدد السكان بمعدل نمو يصل في المتوسط يقدر ب 9.35%. حيث قدر هذا المبلغ سنة 2003 ب 387674.82 دج ليتطور سنة 2007 إلى 550567.58 دج . أما إذا قارنا مدى مساهمة الفرد في تمويل ميزانية البلدية مع مقدار الخدمات المقدمة له من طرفها فانه يتضح لنا أن هناك تقارب وبشكل كبير بين ما يقدمه الفرد مقارنة بما يتحصل عليه من خدمات.

7.2.2.5. النسبة 07

وهي عبارة عن إيرادات الاستغلال والأملك $\times 100$ / الإيرادات الحقيقية لقسم التسيير
الجدول رقم: 22 تطور حصة إيرادات الاستغلال والأملك في تمويل قسم التسيير خلال الفترة 2003-
2007 من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105] الوحدة: دج

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007
إيرادات الاستغلال و الأملك	10528238.97	5438627.55	14490860.75	17163770.25	17191746.07
النسبة 07	%5.52	%23.11	%7.54	%8.57	%7.34

وتمثل هذه النسبة حجم مساهمة عائدات إيرادات الاستغلال والأملك بالنسبة لمجموع الإيرادات الحقيقية لقسم التسيير، وتصل في المتوسط إلى 10.41 % وهذا يدل على أن البلدية تعتمد في تمويلها وبشكل كبير على باقي الإيرادات الأخرى غير إيرادات الاستغلال التي تقوم بانجازها سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. ويفسر هذا الاختلاف في حصيلة هذا المورد من سنة إلى أخرى لعدم الجدية في تحصيل خاصة مصاريف كراء المحلات التجارية التابعة للبلدية بسبب الأملالة من طرف المحصلين إضافة إلى تماطل التجار في دفع مستحقاتهم المالية اتجاه البلدية. وهذا ما يبين لنا أن بلدية أدرار بصفة عامة وباقي البلديات على المستوى الوطني بصفة عامة بعيدة كل البعد عن فكرة الاعتماد وبشكل شبه كلي عن مواردها الذاتية والتي من بينها إيرادات الاستغلال في تمويل ميزانياتها.

8.2.2.5. النسبة 08

وهي عبارة عن الإيرادات المستلمة للمساهمات والمساعدات $\times 100$ / الإيرادات الحقيقية لقسم التسيير
الإيرادات المستلمة للمساهمات والمساعدات = ح 73 + ح 74 + ح 799
الحساب: 73 يمثل تقليص الأعباء
الحساب: 74 يمثل ممنوحات الصندوق المشترك للجماعات المحلية
الحساب: 799 يمثل النواتج الاستثنائية الأخرى

الجدول رقم: 23 يتضمن مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية في تمويل نفقات التسيير خلال الفترة 2003-2007 من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105] الوحدة: دج

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007
الإيرادات المستلمة للمساهمات والمساعدات	39315643.18	96597194.43	81425278.9	117485499.9	104543810.8
النسبة 08	%52,20	%42,42	%49,34	%68,449	%67,34

وتبين لنا هذه النسبة مدى مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية في الإيرادات الحقيقية لقسم التسيير، ويتضح لنا إن هذه النسبة كبيرة وفي تطور ملحوظ إذ وصلت في سنة 2003 ب %52.20 لترتفع سنة 2007 إلى %67.34 وتقدر في المتوسط ب %40.10. وبالتالي فإن البلدية تعتمد وبشكل كبير على الإيرادات المالية المتأتية من الصندوق المشترك للجماعات المحلية بغية تمويل ميزانيتها.

9.2.2.5. النسبة 09

وهي عبارة عن الإيرادات الجبائية / عدد السكان
الإيرادات الجبائية عبارة عن مجموع ح 75 وح 76
الحساب: 75 يمثل الضرائب غير مباشرة
الحساب: 76 يمثل الضرائب المباشرة

الجدول رقم: 24 يتضمن المساهمة الجبائية للفرد خلال الفترة 2003-2007 الوحدة: دج

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007
الإيرادات الجبائية	105055717.7	84357113.76	98800467.7	113174063.9	129660601.
حصة الفرد	209838,64	165098,56	189614,37	211726,30	236797,06
نسبة نمو حصة الفرد	/	-21,32	14,84	11,66	11,84
النسبة 09	209838,64	165098,56	189614,37	211726,30	236797,06

وتمثل لنا هذه النسبة مدى مساهمة المواطن في الإيرادات الجبائية عن طريق دفعه للضرائب المباشرة وغير المباشرة. ونلاحظ من خلال الجدول أن هذه النسبة في تطور ملحوظ إذ وصلت في بداية فترة الدراسة 209838.6453 دج لتصل في نهايتها إلى 236797.06 دج.

10.2.2.5 النسبة 10

وهي عبارة عن الإيرادات الجبائية $\times 100$ / الإيرادات الحقيقية لقسم التسيير.

الجدول رقم: 25 يتضمن المساهمة الجبائية في إيرادات قسم التسيير خلال الفترة 2003-2007

من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105] الوحدة: دج

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007
النسبة 10	%54.12	%31.05	%41.85	%42.48	%43

المصدر: من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار

وتمثل هذه النسبة نصيب الإيرادات الجبائية بالنسبة إلى إيرادات قسم التسيير . ومن خلال الجدول يتضح لنا جليا أن هذه النسبة قد انخفضت على ما كانت عليه في بداية الدراسة إذ كانت في البداية %54.12 لتتخف في نهاية الفترة لتصل إلى %43. ورغم هذا الانخفاض إلا إنها تساهم وبشكل كبير في إيرادات قسم التسيير ويرجع سبب هذا الانخفاض إلى تناقص حصيلته الإيرادات الجبائية من سنة إلى أخرى نتيجة للتهرب والغش الضريبي. واتساع دائرة الاقتصاد الموازي.

11.2.2.5 النسبة 11

وهي عبارة عن نفقات التجهيز / عدد السكان

الجدول رقم: 26 يتضمن حصة الفرد من نفقات التجهيز خلال الفترة 2003-2007

من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105] الوحدة: دج

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007
النسبة 11	300268,34	279662,40	439643,73	463488,51	447465,60

تمثل هذه النسبة نصيب الفرد من مجمل نفقات التجهيز . وأهم ما يلاحظ من خلال الجدول أن نصيب الفرد من نفقات التجهيز في تزايد مستمر مع زيادة عدد السكان ونلمس ذلك من خلال البرامج التنموية التي تعتمد عليها البلدية في إطار المخطط البلدي للتنمية . حيث أن أغلبية هذه المشاريع تمس البنية الأساسية للبلدية والتي تمس خدمات المياه الحضرية، الصرف الصحي، وتصريف مياه السيول والأمطار، والتخلص من النفايات الصلبة، وهي ما يسمى بشبكات البنية التحتية ذات الصلة بدورة المياه والصحة العامة . أما المجموعة الأخرى، فهي المجموعة ذات الصلة بالاقتصاد، وهي : الطرق والمواصلات ، بما في ذلك الوسائل الأخرى من الكهرباء وما يلحق بها في محطات التوليد وخطوط

التمديد وخدمات الهاتف والاتصالات . وتتضمن هذه المجموعة أيضاً تمديدات الغاز بغرض التدفئة والطبخ المنزلي [109]ص1 .

12.2.2.5. النسبة 12

وهي عبارة عن نفقات التجهيز $\times 100$ / الإيرادات الحقيقية لقسم التسيير

الجدول رقم: 27 يتضمن مجهود التجهيز خلال الفترة 2003-2007

من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105]

الوحدة: دج

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007
النسبة 12	%77.45	%62.76	%97.03	%93.01	%81.72

وتمثل لنا هذه النسبة مقارنة مجهود التجهيز بالنسبة إلى إيرادات الحقيقية للتسيير. ومن خلال الجدول يتضح لنا أن هذه النسبة في تطور مستمر، وبالتالي فإن البلدية تخصص جزء كبير من الإيرادات الحقيقية لقسم التسيير اصرفها على قسم التجهيز والاستثمار ويرجع ذلك إلى حجم الأهمية التي توليها البلدية لهذا القسم، وبالتالي فعليها أن تخصص جزء كبير من الأموال لتحقيق البرامج التنموية التي تصبوا إلى تحقيقها.

13.2.2.5. النسبة 13

وهي عبارة عن التمويل الذاتي للتجهيز $\times 100$ / نفقات التجهيز

التمويل الذاتي للتجهيز تساوي مجموع ح 100 وح 83

الحساب: 100 يمثل الاقتطاع من إيرادات التسيير

الحساب: 83 يمثل الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار

الجدول رقم: 28 يتضمن حصة التمويل الذاتي للتجهيز خلال الفترة 2003-2007

من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105]

الوحدة: دج

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007
التمويل الذاتي	25607546.11	46681190.70	54509972.04	71945272.09	77154666.41
النسبة 13	%17.03	%32.66	%23.79	%29.03	%31.48

وتمثل لنا هذه النسبة نصيب التجهيز للممول من الادخار المقتطع من قسم التسيير، ويظهر لنا جليا أن هذه النسبة في تطور ملحوظ ورغم هذا التطور إلا أنه يبقى ضعيفا؛ فلكي تعتمد البلدية وبشكل كبير على

إمكاناتها المالية وتضمن لنفسها جانب من الاستقلالية عن السلطات المركزية يحبذ أن تكون هذه النسبة تفوق 60%. إلا إنها في هذه الحالة تسجل نصف هذه النسبة ويعزى ذلك إلى اعتمادها شبه المطلق على الإيرادات المتأتية من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

14.2.2.5. النسبة 14

وهي عبارة عن انجازات النفقات الحقيقية للتسيير $\times 100$ / تحديدات النفقات الحقيقية للتسيير

الجدول رقم:29 يتضمن نسبة انجاز نفقات التسيير خلال الفترة 2003-2007

من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105] الوحدة:دج

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007
تحديدات النفقات الحقيقية للتسيير	168656410.1	196383098.6	242548342.5	223898265.8	285401687.6
النسبة 14	3	3	1	1	8
	%109.61	%102.46	%97.33	%118.96	%105.62

وتحدد لنا هذه النسبة درجة انجاز نفقات قسم التسيير . وبالتالي يتضح لنا من خلال الجدول أن هذه النسبة تفوق 100% ويرجع ذلك إلى أن المبالغ المحددة لنفقات التسيير اقل وبجزء بسيط من المبالغ المنجزة للنفقات الحقيقية للتسيير . وبما أن الفارق ليس كبير فان معدو الميزانية على مستوى البلدية لديهم خبرة عالية نوعا ما في تحديد النفقات . وذلك لكونهم يلتزمون الجدية والحرص في تنفيذ النفقات إضافة إلى انه لا يمكن القيام بصرف أي مشاريع مهما كان نوعها ما لم يصاحبها أرصدة مالية تقوم بتغطيتها.

15.2.2.5. النسبة 15

وهي عبارة عن انجازات نفقات التجهيز $\times 100$ / تحديد نفقات التجهيز

الجدول رقم:30: تطور نسبة انجاز نفقات التجهيز خلال الفترة 2003-2007

من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105]

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007
النسبة 15	73.56	77.92	88.34	80.48	85.55

المصدر: من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار

تحدد لنا هذه النسبة درجة انجاز نفقات قسم التجهيز. ويظهر لنا جليا من خلال الجدول أن هذه الدرجة في تطور ملحوظ إذ بلغت في بداية الدراسة 73.56% لتصل في النهاية إلى 85.55% ويفسر ذلك في إن مجمل النفقات المخصص لقسم التجهيز والاستثمار تخصص ودرجة كبير للإنفاق لولا 27.5% إلى

15.5% لا تنفق ويرجع ذلك لسببين اثنين وهما إما أن التحديدات اقل من الانجاز أو إلى أن المبالغ لم تنفق بأكملها نتيجة لعدم اقبال المقاولين على المشروعات او لضعف قدرات الانجاز ، وبالتالي فتسجل هذه المبالغ في جانب بواقى الانجاز وهذا هو الشيء الذي حصل بالفعل.

3.5. دراسة نفقات بلدية أدرار

وتشمل جميع النفقات التي تقوم بها البلدية بغية السماح بالسير الحسن لجميع المصالح الممكنة لها والتي تشمل على سبيل المثال النفقات المخصصة للحالة المدنية، مصلحة المستخدمين، المواد و اللوازمالخ، وفيما يلي نقوم بدراسة هذه النفقات وفق تطورها من سنة إلى أخرى والخاصة بقسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار.

1.3.5. النفقات المخصصة لقسم التسيير:

نفقات التسيير وهي تلك النفقات اللازمة لتسيير الجهاز الإداري للجماعات المحلية وصيانة ممتلكاتها بالتالي فهذه النفقات لا تضيف للجماعات المحلية أي مقدرة إنتاجية جديدة بقدر ما تسعى إلى الإبقاء على السير الحسن للمصالح البلدية فهي تسمى بالنفقات الاستهلاكية

الجدول رقم 31: تطور نفقات قسم التسيير خلال الفترة 2003 - 2007

الوحدة: دج

من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105]

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007	م/ن	م/ن	م/ن	م/ن
سلع ولوازم	16586996.08	22498066.59	19221515.73	8984384.30	18351552.97	35,63	-	-14,56	104,26
ن/ه	8,97	11,18	7,98	3,57	6,91	-	51,38		
أشغال وخدمات خارجية	16099286.39	16541646.49	26792302.16	20906724.64	23483267.84	2,74	-	61,96	12,36
ن/ه	8,71	8,22	11,12	8,30	8,84	-	21,96		
مصاريف التسيير العام	8679833.89	13409355.94	14028175.89	8123381.98	10282576.13	54,48	-	4,61	26,57
ن/ه	4,70	6,66	5,82	3,22	3,87	-	42,09		
مصاريف المستخدمين	73527513.91	82946286.58	85187761.37	102407321.91	114592377.39	12,80	20,21	2,70	11,89
ن/ه	39,79	41,22	35,37	40,66	43,12	-			
ضرائب ورسوم	1179992.00	902535.00	491178.00	-45,57	-	-23,51	-	-45,57	
ن/ه	0,64	0,44	0,20	-	-	-	-	-	
مصاريف مالية	-	1314.73	39.36	-97	-	-	-	-97	
ن/ه	-	0,01	0,01	-	-	-	-	-	
منح وإعانات	16699665.84	26234676.90	23373489.77	18701837.05	26829699.16	57,09	-	-10,90	43,46
ن/ه	9,04	13,04	9,70	7,42	10,10	-	19,98		
مساهمات وحصص للغير	26582793.20	24314816.10	45906719.77	50774551.79	3549874.14	-8,53	10,60	88,80	-93,00
ن/ه	14,38	12,08	19,06	20,16	1,33	-			
أعباء استثنائية	3957335.99	6889501.54	8085160.46	14000064.14	33383593.58	74,09	73,15	17,35	138,45
ن/ه	2,14	3,42	3,36	5,55	12,56	-			
نتائج وأعباء السنوات السابقة	21488360.89	7479191.27	17771718.85	48715435.10	51749355.75	-65,19	174,11	137,61	6,22
ن/ه	11,63	3,72	7,38	19,34	19,47	-	1		
المجموع	18480177.819	2012173911.4	240858061.36	251859813.88	26572229696	8,88	4,56	19,70	5,50

م/ن معدل النمو

ن/ه النسبة الهيكلية

من خلال الجدول يتضح لنا جليا أن الجزء الأكبر من نفقات قسم التسيير موجه للإنفاق على

مصاريف المستخدمين سواء الدائمين والبالغ عددهم على مستوى البلدية 227 عامل، والمؤقتين والبالغ عددهم على مستوى البلدية 105 عامل، حيث تصل نسبتها سنة 2003 إلى ما يعادل 39.08% من إجمالي باقي النفقات الأخرى لتصل هذه النسبة سنة 2006 إلى ما يعادل 40.66% من إجمالي النفقات على قسم التسيير لتتراجع سنة 2007 إلى غاية 36.47% . لذا فإن هذه النسبة تعتبر كبيرة مقارنة مع باقي العناصر

الأخرى، وهذا راجع إلى حجم القوة العاملة التي تقوم البلدية بتشغيلها بغض النظر على مستوى ومردودية العمل. وهذا ما يميز المرافق العمومية والتي يغلب عليها كثرة الموظفين مع قلة المردودية. ويؤثر هذا سلبا على حجم الاستثمار الذي من المفترض أن تقوم به البلدية فبدلا ما تخصص حجما كبيرا من المبالغ المالية بغية تدعيم المشاريع الاستثمارية أو تشجيع التنمية على المستوى المحلي، فإنها تنفق هذه الأموال على الكم الهائل من العمال .

الجدول رقم 32: يتضمن المستوى الدراسي للعمال المشغلين ببلدية أدرار بناء على إحصائيات 2008

مصلحة تسيير الموارد البشرية لبلدية أدرار [111]

المستوى	الجامعي	الثانوي	المتوسط	بدون مستوى	المجموع
عدد العمال	08	50	22	251	332

ثم يأتي من بعد ذلك الأموال الموجهة لاقتناء المواد التجهيز وذلك بداية من سنة 2003 إلى غاية 2005. وهذا راجع إلى عملية التجهيز التي قامت بها البلدي ة والتي مست بدورها جميع السلع واللوازم المكتبية، ومباشرة بعد الانتهاء من هذا العملية نلاحظ أن المخصصات المالية التي كانت مخصصة لهذا الحساب بدأت في التراجع إلى مستواها الطبيعي. كما يمكن أن نلاحظ من خلال الجدول أن مجموع النفقات في تطور دائما بداية من سنة 2003 وهذا مرتبط أساسا بتطور المبالغ المالية المرصودة لميزانية البلدية والمتأتية من دعم الصندوق الأموال المشتركة تبعا للمداخيل الجبائية التي تحصلها هيئات الضرائب.

2.3.5. النفقات المخصصة لقسم التجهيز والاستثمار

من خلال الميزانية يتضح لنا أن البلدية تخصص جانب ك بير من الأرصدة المالية لقسم التجهيز والاستثمار إدراكا لما يلعبه هذا القسم في عملية التنمية المحلية وهذا ما يؤكد الجدول التالي:

الجدول رقم 33: تطور نفقات قسم التجهيز والاستثمار خلال الفترة 2003 - 2007

الوحدة: دج

من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105]

السنوات	2003	2004	م/ن	2005	م/ن	2006	م/ن	2007	م/ن
العجز أو الفائض المرحل	30.00	-	-	63308.47	-	-	-	-	-
ن/ه	0,004	-	-	0,03	-	-	-	-	-
اقتراضات	546967.76	-	-	1275.37	-	-	-	-	-
ن/ه	0,36	-	-	0,01	-	-	-	-	-
املاك عقارية ومنقولة	9080748.25	22306533.56	145,64	26488165.23	18,74	11367864.34	-	32130534.83	182,64
ن/ه	6,04	12,16	-	11,56	-	4,58	-	13,11	-
اشغال جديدة وتصلحاحات	140701333.16	158446664.16	12,61	201636475.75	27,25	236380654.11	17,23	212883736.31	-9,94
ن/ه	39,59	86,40	-	88,02	-	95,42	-	86,89	-
إعانات	-	2180000.00	-	891540.00	59,10	-	-	-	-
ن/ه	-	1,19	-	0,38	-	-	-	-	-
المجموع	150329351.17	183380338.01	21,98	229080764.82	24,92	247748518.45	8,14	245014271.14	-1,10

م/ن معدل النمو

ن/ه النسبة الهيكلية

من خلال الجدول يتضح لنا أن أغلبية المبالغ المرصودة للإنفاق على قسم التجهيز والاستثمار موجهة للقيام بالاشغال الجديدة التي تقوم بها البلدية والمتمثلة في التصليحات الكبرى وأشغال إعادة البناء، حيث بلغت نسبتها سنة 2003 إلى ما يقارب 94%، لتتخفف هذه النسبة إلى ما يقارب 90% سنة 2007 وهذا لكون البلدية قامت بتخفيض الإنفاق على هذا الجانب وتحويله إلى بقية العناصر الأخرى . لذا كان من المفروض أن تصرف هذه المبالغ في مجالات الاستثمار مثل تزويد الوحدات الاقتصادية التابعة للبلدية، وبما أن هذه الأخيرة غير موجودة أصلا، فإنها تستطيع أن تمنحها في شكل إعانات لصالح الوحدات الاقتصادية الواقعة في الإقليم الجغرافي المكون لها، بغية تحقيق التنمية المحلية المنشودة. إلا انه من الملاحظ من خلال الجدول أن البلدية لا تولي إي اهتمام لهذه الجوانب التي لها تأثير مباشر على هيكل الاستثمار وبالتالي النمو والازدهار.

4.5. دراسة إيرادات بلدية أدرار

تتكون هذه الإيرادات من جميع المكونات الميزانية التي تدر مداخيل مالية لصالح البلدية بغض النظر عن نوعها وطبيعتها، وهذا ما سنتطرق إليه لاحقاً.

1.4.5. إيرادات قسم التسيير

تتكون إيرادات التسيير من الإيرادات الناتجة عن الضرائب والرسوم وإيرادات متنوعة والممثلة في نواتج الأملاك العمومية و نواتج الاستغلال والمساهمات والمنح وأخيرا الناتج المالي

الجدول رقم 34: تطور إيرادات قسم التسيير خلال الفترة 2003 - 2007

من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105] الوحدة: دج

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007	م/ن	م/ن	م/ن	م/ن
منتوجات الاستغلال	715765.66	277730.00	449910.00	500700.00	713500.00	-61,19	61,99	11,28	42,50
ن/ه	0,35	0,11	0,18	1,54	2,55	-	-	-	-
ناتج الأملاك العمومية	9812473.31	5516089.75	14040950.75	12156770.25	16478246.07	-43,78	154,54	-13,41	35,54
ن/ه	4,83	2,38	5,69	3,75	4,21	-	-	-	-
تحصيلات وإعانات	33251803.59	36878580.03	41364506.09	23049370.24	50074629.88	10,90	12,16	-44,30	117,24
ن/ه	16,37	15,91	16,77	7,11	12,79	-	-	-	-
تقليص الأعباء	1271197407	16482334.19	19224847.97	16006753.74	14968430.89	29,65	16,63	-16,73	-6,48
ن/ه	6,52	7,11	7,79	4,94	3,82	-	-	-	-
ممنوحات الصندوق المشترك للجماعات المحلية	25944583.00	77995106.00	57462431.00	99820093.00	89383147.00	-96,99	-26,32	73,71	-10,45
ن/ه	12,77	0,33	23,29	30,82	22,84	-	-	-	-
ضرائب غير مباشرة	5608052.54	4502825,17	4152425.59	6597101.96	9571526.09	-19,70	-7,78	58,87	45,08
ن/ه	2,76	0,94	1,68	2,03	-	-	-	-	-
ضرائب مباشرة	99447665.25	83906828.59	94648042,17	106576961.95	120087075.74	-15,60	-88,71	12,60	12,67
ن/ه	48,96	36,22	38,37	32,91	30,68	-	-	-	-
ناتج استثنائي	6597086.11	2119754.24	4738000.00	1658653.16	192232.93	-67,86	123,51	-64,66	-88,41
ن/ه	3,24	0,91	1,92	0,51	0,04	-	-	-	-
ناتج وأعباء السنوات السابقة	9028129.50	3977041.15	10511484.73	5693849,02	9710059.75	-55,94	164,30	-94,57	70,53
ن/ه	4,44	1,73	4,27	2,09	2,49	-	-	-	-
المجموع	203117533.03	231656289.12	246652598.30	323805085.97	391329463.37	14,05	6,47	31,27	20,85

م/ن معدل النمو

ن/ه النسبة الهيكلية

من خلال الجدول يتضح لنا أن غالبية الإيرادات المالية لقسم التسيير متأتية من ناتج الضرائب

المباشرة والضرائب غير مباشرة وهذا ما يظهر جليا في الجدول التالي:

الجدول رقم 35: تطور نسب مساهمة الجباية المحلية في إيرادات قسم التسيير خلال الفترة 2003 – 2007 من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105] الوحدة: دج

2007	2006	2005	2004	2003	طبيعة الضرائب
%3	%2	%2	%2	%3	ضرائب غير مباشرة
%39	%39	%38	%36	%49	ضرائب مباشرة
%42	%41	%40	%38	%52	مجموع النسب

م/ن معدل النمو

ن/ه النسبة الهيكلية

من خلال الجدول يتضح لنا أن كلا من الضرائب المباشرة وغير مباشرة تحتل أهم نسبة في تكوين الموارد المالية للبلدية بحيث أن نسبتها تتراوح ما بين 52% إلى 40% من مجموع الإيرادات، وهذا راجع إلى استناد البلديات على الموارد الجبائية، مع أن القانون قد أجبر البلديات على أن تكون ميزانياتها متوازنة أي مجموع الإيرادات يساوي مجموع النفقات. وعليه فإن حدوث إي خلل في تحصيل المبالغ الجبائية قد تتجر عنه عواقب وخيمة بالنسبة لميزانية البلدية. وبما أن البلدية غير مسؤولة عن تحصيل الضرائب فإنه إلزاميا عليها أن تقدر المبالغ الجبائية تقديرا جيدا بغية تفادي الاختلال في الميزانية. لأنه في حالة ما إذا كان التحصيل يفوق التقديرات يتحقق لديها فائض وهذا هو الأساس، وإلا فالعكس صحيح وبالتالي حدوث العجز. ثم يأتي من بعد الإيرادات الجبائية من حيث التمويل الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي تعتمد عليه البلديات في تغطية العجز الحاصل في تحصيل الإيرادات الجبائية. وتصل نسبة مشاركته في تمويل البلدية لسنة 2003 إلى ما يقارب 13% لتصل هذه النسبة إلى ما يقارب 29% وذلك سنة 2007 والجدول الموالي يوضح لنا هذا التطور.

الجدول رقم 36: تطور نسبة مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية في إيرادات قسم التسيير خلال الفترة 2003 – 2007 من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105]

2007	2006	2005	2004	2003	السنوات
%29	%37	%23	%34	%13	نسبة مساهمة ممنوحات الصندوق المشترك للجماعات المحلية

من خلال الجدول يتضح لنا ذلك لتطور الذي لعبه صندوق المشترك للجماعات المحلية في تمويل الميزانية. إذ انتقلت نسبة مشاركته في الميزانية من 13% سنة 2003 إلى 37% سنة 2007. وهذا أمر طبيعي لكون جميع البلديات تعتمد وبشكل كبير على الإيرادات المالية المتأتية من هذه الصندوق نتيجة

لضعف الإيرادات الجبائية إضافة إلى عدم التزام الجدية في تحصيل الإيرادات الناتجة عن استغلال الأملاك العمومية.

2.4.5. إيرادات قسم التجهيز والاستثمار

تتكون إيرادات التجهيز من التمويل الذاتي وكذلك القروض والمساعدات وعمليات نقل الملكية بالنسبة للعقارات والمنقولات والعتاد الكبير. وتعويزات الإضرار بالإضافة إلى نقل ملكية سندات الدولة والمؤسسات العامة الوطنية كما حددت أيضا المواد 151 و136 من قانون البلدية والولاية على الترتيب انه " يقتطع من مداخيل التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار" [92] ص1 وقد حددت النسبة التي تقتطعها كل من البلدية والولاية من إيرادات التسيير والمخصصة لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار ب 10% سنة 1995 [101] ص2

الجدول رقم:37: تطور إيرادات قسم التجهيز والاستثمار لبلدية أدرار خلال الفترة 2003 – 2007 من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105]

الوحدة: دج

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007	م/ن
العجز أو الفائض المرحل	67565992.21	54429995.34	40748969.23	30222872.99	46017528.33	52,26
ن/ه	32,99	29,68	15,68	10,61	15,98	-
تزويدات	136703768.58	128950342.67	213870025.21	254414240.27	241503908.65	-5,07
ن/ه	66,75	70,31	82,33	89,38	83,86	-
أملاك عقارية منقولة	506628.31	-	5137207.97	-	443206.51	-
ن/ه	0,24	-	1,97	-	0,15	-
المجموع	204776389.10	183380338.01	259756202.41	284637113.26	287964643.49	1,16

م/ن معدل النمو

ن/ه النسبة الهيكلية

من خلال الجدول السابق يتضح لنا جليا أن أغلبية مداخيل قسم التجهيز والاستثمار تتأتى من التزويدات أو التخصيصات المالية التي يبيدها غير لصالح البلدية من الهبات والوصايا حيث وصلت نسبتها سنة 2003 إلى 67% من مجموع إيرادات هذا القسم، لترتفع هذه النسبة وتصل بالتقريب إلى 84% سنة 2007

3.4.5. مقارنة إيرادات قسم التسيير لبلدية أدرار مع بلدية عين الريش بولاية المسيلة:

لقيام بهذه المقارنة وجب علينا الاستعانة ببلدية أخرى فوقع الاختيار على بلدية عين الريش والسبب في اختيار هذا البلدية لتوفر جميع المعلومات التي نحتاجها في هذا الصدد إضافة إلى كونها بلدية لا تحتوي على حركة اقتصادية نشيطة للوقوف جليا عن الفرق ما بين البلديات التي تقع في مقر الولاية بمثلتها والتي تقع بعيدة عن مقر الولاية.

1.3.4.5. الإيرادات الحقيقية لقسم التسيير لبلدية عين الريش

الجدول رقم: 38 إيرادات قسم التسيير لبلدية عين الريش خلال الفترة 2003 – 2007 من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية عين الريش [108] الوحدة: دج

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007
منتوجات الاستغلال	92772.00	161076.00	163952.00	63536.00	92052.00
نتائج الأملاك العمومية	92149.22	3370594.01	250212.95	310766.14	639861.41
تحصيلات وإعانات ممنوحات	4921751.00	4279896.00	6848754.00	9764940.00	19080640.00
الصندوق المشترك للجماعات المحلية	7573498.00	7415388.00	7251752.00	7316233.00	11042627.00
ضرائب غير مباشرة	5824.60	29659.47	8668.96	20072.21	28269.00
ضرائب مباشرة	4051528.05	2572061.75	1493795.23	1190806.22	1795840.61
نتائج استثنائية	8500273.00	8846053.91	8802481.93	9547552.50	6196363.00
نتائج وأعباء السنوات السابقة	5684803.77	2606158.63	43446.98	26781.14	121227.47
المجموع	30922599.64	26247353.16	24863064.05	28240687.21	3899688049

نلاحظ من خلال الجدول يتضح لنا أن أغلبية إيرادات قسم التسيير متأتية من الناتج الاستثنائي والمتمثل أساسا في إشغال التجهيز المنجزة بالاستغلال المباشر التي تقوم به البلدية إضافة إلى النواتج الاستثنائية الأخرى. وهذا ما يوضحه الجدول التالي:

الجدول رقم: 39 تطور نسبة مساهمة الفائت الاستثنائي في إيرادات قسم التسيير خلال الفترة 2003 – 2007 من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية عين الريش [108]

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007
نسبة مساهمة الناتج الاستثنائي	%27,48	%33,70	%35,40	%33,80	%15,88

ومن خلال الجدول يتضح لنا أن نسبة مساهمة الناتج الاستثنائي في تطور، حيث إنه ارتفعت من %27.48 لتصل إلى %35.40 سنة 2005 لتتخفف مرة أخرى سنة 2007 وتصل إلى %15.88 وتبلغ في المتوسط %29.25. ثم يأتي من بعد الناتج الاستثنائي من حيث المساهمة في إيرادات قسم التسيير الصندوق المشترك للجماعات المحلية. ومن خلال الجدول الموالي يتضح لنا جليا إن هذه النسبة في تطور ملحوظ. حيث تصل نسبته في المتوسط إلى %27.22 ويعود السبب في ذلك إلى أن أغلب البلديات على المستوى الوطني يعتمدون على هذا الصندوق وبشكل كبير نتيجة لنقص إيراداتها المالية.

الجدول رقم: 40: تطور نسبة مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية في إيرادات قسم التسيير خلال الفترة 2003 - 2007 من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية عين الريش [108]

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007
نسبة مساهمة ممنوحات الصندوق المشترك للجماعات المحلية	%24,49	%28,25	%29,16	%25,90	%28,31

من خلال الجدول يتضح لنا أن البلدية تعتمد وبشكل كبير على الإيرادات المتأتية من الصندوق المشترك للجماعات المحلية وتصل نسبة مساهمته في إيرادات البلدية سنة 2003 إلى %24.49 لتتطور وتصل سنة 2007 لتبلغ %28.31. ويرجع هذا التطور في نسبة الاعتماد على الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى النقص المسجل في الإيرادات الجبائية المحصلة لصالح البلدية وهذا ما نتطرق إليه في الجدول التالي:

الجدول رقم: 41: تطور نسب مساهمة الجباية المحلية في إيرادات قسم التسيير خلال الفترة 2003 – 2007 من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية عين الريش [108]

طبيعة الضرائب	2003	2004	2005	2006	2007
ضرائب غير مباشرة	%0.018	%0.11	%0.034	%0.071	%0.072
ضرائب مباشرة	%13.10	%9.79	%6.00	%4.21	%4.60
مجموع النسب	%13.11	%9.9	%6.03	%4.281	%4.67

من خلال الجدول يتضح لنا ذلك التناقص في الإيرادات الجبائية حيث كانت تصل نسبتها مساهمة في تمويل إيرادات قسم التسيير إلى 13.11% لتتخفف تدريجيا من سنة إلى أخرى لتصل في النهاية أي سنة 2007 إلى 4.67%. وهذا يرجع إلى التهرب الضريبي خاصة فيما يخص حصيللة البلدية من الرسم العقاري الذي انخفضت حصيلته من 18382.00 دج سنة 2003 إلى 1346.00 دج سنة 2007 و انخفاض حصيللة إيرادات الرسم على النشاط المهني من 299543.61 دج سنة 2003 إلى 1759394.61 دج و الذي ينعكس مباشرة على حجم الإيرادات الجبائية.

2.3.4.5. مقارنة

من خلال تحليل النتائج السابقة يتضح لنا الفرق بين كل من البلديتين من حيث إيرادات قسم التسيير. ومن بين أهم نقاط الاختلاف هي حجم الإيرادات في كل من البلديتين إذ يتضح لنا أن مقدار الإيرادات المالية لقسم التسيير لبلدية أدرار كبير جدا عن مقدار الإيرادات المالية لبلدية عين الريش . أما المباشرة فتتمثل في حجم النشاط التجاري والصناعي التي تعتمد عليه البلدية في تحصيل إيراداتها . فكلما كان حجم هذا النشاط كبيرا ينعكس مباشرة على حجم الإيرادات الجبائية التي تعود على البلدية بالإيجاب خاصة إذا كان أغلب هذه النشاطات يمارس بطرق قانونية بعيدا عن الحيل والتهرب الجبائي، وانطلاقا من الجدول رقم 32 والجدول رقم 36 يتضح لنا أن بلدية أدرار تعتمد في تمويل قسم التسيير على الإيرادات المالية المتأتية من الإيرادات الجبائية بينما تعتمد بلدية عين الريش على إيرادات الناتج الاستثنائي بدرجة أولى . ويأتي في الدرجة الثانية من حيث الاعتماد على مصادر تمويل قسم التسيير، الصندوق المشترك للجماعات المحلية وذلك في كلى البلديتين شأنهما شأن بقية بلديات الوطن.

4.4.5. مدى تغطية الإيرادات للنفقات لبلدية أدرار

يؤكد قانون البلدية على أن تقدم كل الفروع التسيير والتجهيز والاستثمار بتوازن. ويجب أن يكون هذا التوازن حقيقيا على أساس التقدير السليم للإيرادات والنفقات السنوية، دون مبالغة في تقدير المحاصيل وبخس التكاليف، مع المراقبة الدقيقة لحركة المديونية إن وجدت. لذا فإن التوازن الموازني يدمج نتائج التنفيذ الخاصة بالسنة المالية إضافة إلى نقل نتائج الممارسة السابقة والبقايا الواجبة الانجاز القابلة لنقل أو التحويل في السنة اللاحقة، الأمر الذي يبعدنا عن المؤسسة التي يقوم فيها التوازن المالي على مبدأ استقلالية السنوات المالية الذي هو احد المبادئ الأساسية للمخطط العام المحاسبي [57] صص 120-121.

وإذا أردنا إسقاط هذا على ميزانية البلدية فانه يتضح لنا أن هـ ذا المبدأ غير مطبق لأنه توجد هوة كبيرة بين كل من النفقات والإيرادات خاصة إذا ما أبعدها الدور الذي يقوم به الصندوق المشترك للجماعات

المحلية، وما يفسر وجود هذه الهوة هو العجز الحاصل في ميزانية البلدية ومن سنة إلى أخرى وهذا ما يبينه الجدول الموالي:

الجدول رقم:42: تطور عجز البلدية خلال الفترة 2003 – 2007

الوحدة: دج

من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105]

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007
المديونية	-47087898.66	-24244539.88	+18039997.51	-14856237.84	+37205242.67

من خلال الجدول يتضح لنا أن حالة ميزانية البلدية غير مستقرة ففي سنة 2003 بلغ مقدار العجز في الميزانية ما يقارب 478087899 دج ولتتخفص هذه القيمة في السنة الموالية، لكن في سنة 2005 حدث فائض في الميزانية بلغت قيمته ما يقارب 18039997 دج

ويعود السبب الرئيسي لل عجز الحاصل في ميزانية البلدية إلى التقدير الخاطئ للإيرادات خاصة الضرائب غير المباشرة . إذ في حالة إعداد الميزانية، تحدد النفقات على أساس الإيرادات التي تستطيع البلدية تحصيلها إما من طرف مصالح الضرائب، وذلك بالنسبة للإيرادات الجبائية . أو من مصالح المداخل وذلك بالنسبة للأموال العمومية المنتجة للمداخل . وعلى أساسها تقوم بتحديد مبالغ الإيرادات والنفقات. وانطلاقا من هذا التحديد تقوم بالانجاز. وفي عملية الانجاز يجب التقيد بما جاء في عملية التحديد سواء للإيرادات أو النفقات وأي تحديد غير دقيق يؤدي إلى ظهور عجز أو فائض في الميزانية. ومن بين أهم أسباب العجز التأخر في تحصيل الإيرادات. بغض النظر عن الجهة المخولة بذلك.

5.5. الإيرادات المالية لبلدية أدرار

تتكون الإيرادات المالية لبلدية أدرار من جميع العناصر التي تدر عائد ماليا لصالح البلدية باستثناء المساعدات المالية التي تتلقها البلدية سواء من الدولة، ويهدف هذا التحليل إلى تبين إذا كان بمقدور البلدية أن تعتمد على إيراداتها المالية أو لا .

1.5.5. تطور المبلغ الإجمالي للإيرادات الجبائية لبلدية أدرار

تتكون الإيرادات الجبائية من جميع المداخل المالية المتأتية من ت حصيل الضرائب سواء المباشرة منها أو غير مباشرة.

الجدول رقم: 43: دراسة تطور الإيرادات الجبائية لبلدية أدرار خلال الفترة 2003 – 2007

من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105] الوحدة: دج

المنتوج	2003	2004	2005	2006	2007	2008
الرسم على القيمة المضافة	2557157.54	2471170.43	2350360.59	4135757.92	6859774.61	6447315.00
ن/ه	%2.41	%3.00	%0.245	%3.654	%5.290	%34.468
رسم الذبح	2100000.00	1057000.00	651000.00	560000.00	560000.00	560000.00
ن/ه	%1.99	%1.305	%0.679	%0.494	%0.431	%0.299
رسم الإقامة	133500.00	121500.00	-	99000.00	120000.00	-
ن/ه	%0.12	%0.256		%0.087	%0.092	
رسم الحفلات	817393.00	853154.74	136400.00	1802344.04	2031751.48	50000.00
ن/ه	%0.7778	%1.035	%1.424	%1.592	%1.567	%0.026
الرسم العقاري	297794.04	153334.27	223352.06	271681.25	451508.51	560612.00
ن/ه	%0.2833	%0.180	%0.233	%0.24	%0.348	%0.299
رسم التطهير	386469.00	100000.00	100000.00	-	58530.00	-
ن/ه	%0.3677	%0.121	%0.104		%0.045	
الرسم على النشاط المهني	54477690.36	55898030.72	70815538.77	104575028.26	115400781.60	119088459.00
ن/ه	%51.84	%67.873	%73.942	%92.401	%89.00	%63.667
الدفع الجذفي	40757284.96	21787094.80	16215652.20	614238.34	42999.50	-
ن/ه	%38.7	%26.454	%16.931	%0.542	%0.033	
الضرائب الأخرى	3914895.89	23368.80	7393499.14	1116014.10	4133256.13	2315783.00
ن/ه	%3.72	%0.028	%7.720	%0.986	%3.187	%1.719
المجموع	105442184.79	82464653.76	9577050276	113174063.91	12965860183	18704616900

م/ن معدل النمو

ن/ه النسبة الهيكلية



من خلال الجدول يظهر لنا جليا أن أكبر إيراد جبائي تعتمد عليه البلدية متأتي من مساهمة الرسم على النشاط المهني، والذي هو في تطور دائم حيث بلغت قيمته سنة 2003 ما يقارب 54477690 دج ليتضاعف بعد سنتين ويصل إلى ما يقارب 10575028 دج. ليبلغ سنة 2008 ما يقارب 11908845 دج. وتصل نسبة مساهمته في مجمل الإيرادات الجبائية في المتوسط إلى 73.11%، ويعود السبب في ذلك

إلى عدد المشاريع التي تستفيد منها البلدية في إطار برنامج الإنعاش الاقتصادي والذي تمتد فترته من 1999 إلى غاية 2004 وبرنامج دعم النمو الاقتصادي الذي يمتد فترته من 2005 إلى غاية 2009. وكذلك المشاريع التي تستفيد منها البلدية في إطار المخطط البلدي للتنمية. لذا فان أغلبية هذه المشاريع مؤقتة وغير دائمة وتمس أساسا مشاريع البنية التحتية، لذا فان مقدار هذا الإيراد لا محالة سوف يتعرض للنقصان بمجرد الانتهاء من هذه المشاريع. أما بقية الإيرادات الأخرى فهي ضعيفة جدا خاصة الضرائب العائدة كليا للبلدية مثل الرسم العقاري ورسم الإقامة والتطهير والذبح. وبالرجوع إلى الجدول رقم 40 فإننا نجد مساهمة الرسم العقاري ضعيفة في مجمل الإيرادات الجبائية؛ إذ تصل في المتوسط إلى 0.21%. أما رسم الإقامة فان نسبة مساهمته في هيكل الإيرادات الجبائية في تناقص مستمر إذ بلغت سنة 2003 ما نسبته 0.12% لتتناقص هذه النسبة وتصل سنة 2007 إلى 0.092% أما رسم الذبح والتطهير فحدث ولا حرج. ويعود السبب في ذلك إلى التهرب الضريبي، إضافة إلى ضعف جهاز التحصيل نتيجة لعدم تطبيق القوانين، كما لا ننسى دور المواطن والذي بدوره يفتقد الوعي الضريبي وبالتالي فهو لا يبالي بدفع الضرائب نتيجة لعدم معرفته للأدوار التي تلعبها الأموال المحصلة بواسطة الضرائب.

الجدول رقم 44 : يتضمن المعدل السنوي للإيرادات الجبائية لبلدية أدرار خلال الفترة الممتدة بين 2003-2007 من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105]

المنتوج	2004	2005	2006	2007	2008
الرسم على القيمة المضافة	%-3,362	%-4,888	%75,96	%65,86	%-6,012
رسم الذبح	%-49,66	%-38,41	%-13,97	0	0
رسم الإقامة	%-8,988	-	-	%21,21	-
رسم الحفلات	%4,37	%-84,01	1221,36 %	%12,72	%-97,53
الرسم العقاري	%-48,50	%45,66	%21,63	%66,19	%24,61
رسم التطهير	%-73,34	0	-	-	-
الرسم على النشاط المهني	%2,60	%26,68	%47,67	%10,35	%3,19
الدفع الجزافي	%-46,54	%-25,57	%-96,21	%-92,99	-
الضرائب الأخرى	%-99,40	31538,334 %	%-84,90	%270,35	%-43,97

وانطلاقا من الجدول رقم 41 يتضح لنا ذلك التناقص في نسبة مساهمة الإيرادات الجبائية ما عدا الرسم على النشاط المهني الذي يلاحظ تطور ملحوظ، و أكبر حجم للتناقص يسجل في إيرادات رسم الذبح و الذي تعود في الأساس إلى ضعف التحصيل، ثم تأتي من بعده الدفع الجزافي ويعود انخفاض مساهمته في

مجلد الإيرادات الجبائية إلى إلغائه من طرف السلطة التشريعية في سنة 2006. أما الرسم على القيمة المضافة ورسم الحفلات.

2.5.5. الإيرادات الأملاك العمومية المنتجة للمداخيل

الجدول رقم: 45: يتضمن إيرادات ناتج الأملاك العمومية خلال الفترة 2003 - 2007

من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105] الوحدة: دج

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007
الأملاك الخاصة بالبلدية المنتجة للمداخيل	15106309,71	10423075,17	22822278,84	14095510,50	16333583,07
معدل النمو السنوي	-13,00	118,95	-38,23	15,87	-

من خلال الجدول السابق يتضح لنا أن ناتج الأملاك العمومية للبلدية غير مستقر فلا هو في تطور دائم ولا هو في تناقص مستمر، ويعود السبب في ذلك إلى عملية تحصيل المداخيل فكلما كانت عملية التحصيل تصاحبها صرامة عالية كانت الإيرادات عالية والعكس صحيح . وأكبر إيراد يأتي من تأجير العقارات، المنقولات والعتاد التابع للبلدية وهذا ما يبينه الجدول التالي.

الجدول رقم : 46: تطور نسبة مساهمة مدخول تأجير أملاك البلدية بالنسبة لمجموع ناتج الأملاك

العمومية المنتجة للمداخيل خلال الفترة 2003 – 2007

من إعدادنا بناءً على المعطيات الواردة في ميزانية بلدية أدرار [105]

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007
ناتج الاملاك العمومية	%65	%43	%42	%71	%44

6.5. المساهمة البلدية في التنمية المحلية

تعد التنمية المحلية من بين أهم الوظائف الأساسية التي تقوم بها الجماعات المحلية بما فيها البلدية والتي تجسدها بطريقتين إما عن طريق أموالها الخاصة بواسطة تخصص يهس أرصدة مالية مقطوعة من ميزانيتها أو عن طريق الأموال الممنوحة لها في إطار المخطط البلدية للتنمية. وهذا ما سنعرفه لاحقا.

1.6.5. المساهمة عن طريق المخطط البلدي للتنمية:

في هذا الإطار تقوم البلدية بتحضير ورقة تقنية لمختلف المشاريع التنموية التي تراها ضرورية إلى المجلس الشعبي البلدي للموافقة عليها وبعد ذلك تقدم هذه المشاريع مع مصحوبة بالمبالغ المالية والدراسة تقنية لها إلى المجلس الشعبي الولائي لاعتمادها. وبعد اعتمادها من طرف الوالي والمجلس الشعبي الولائي ترجع قائمة المشاريع المقبولة للبلدية والتي تبشر الإعلان عن المناقصة لانجاز هته الأخيرة. وبالرجوع إلى بلدية أدرار فان مجموع المبالغ المالية التي تتحصل عليها في هذا الإطار تعتبر مبالغ كبيرة مقارنة ببقية البلديات الأخرى.

الجدول رقم: 47 المبالغ المعتمد للبلدية في إطار المخطط البلدي للتنمية خلال الفترة 2003 - 2007

الوحدة: دج

مديرية التخطيط لولاية أدرار [110]

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007
المبالغ المعتمدة	134777000	68691000	288241000	195511000	243139000

من الجدول يتضح لنا أن حجم المبالغ المعتمدة للبلدية في إطار المخطط البلدي للتنمية غير مستقرة . ويظهر أن المبلغ المعتمد لسنة 2003 يقدر ب 134777000 دج لينخفض سنة 2004 إلى 68691000 دج. ويعزى ذلك الانخفاض إلى أن المشاريع التي منحت للبلدية في إطار المخطط البلدي للتنمية لسنة 2003 لم يتم استهلاكها. وبالتالي فان الولاية لا تمنحها إعتمادات مالية كبيرة بغية دفعها للإسراع في الانتهاء منها في اقرب الآجال . وهذا ما تبرره الزيادة في المبالغ المعتمدة لسنة 2005 والتي تقدر ب 288241000 دج. أما فيما يخص المشاريع الاستثمارية التي توجه لها هذه المبالغ، فهي عبارة عن مشاريع تمس البنية الأساسية كإيصال الكهرباء والماء الصالح للشرب للمساكن الجديدة إضافة إلى إيصالها بالقنوات الصرف الصحية وبناء المدارس وتجهيزها وترميمها . مع بناء قاعات العلاج الصحية والاهتمام بالمساحات الخضراء داخل المدينة، بناء المنشآت الرياضية والحفاظ على التراث التقليدي من الاندثار كترميم الفقرات وغيرها من المنشآت الأخرى.

وأهم ما يعاب على ذلك أن البلدية لم توجه هذه المبالغ إلى مشاريع تابعة لها ومنتجة للمداخل، لأنه مهما كان فان هذه المبالغ التي تعتمد لها في إطار المخطط البلدي للتنمية قد تكون اليوم ولا تكون غدا؛ لذا وجب عليها أن تضع ذلك في الحسبان وأن تستثمر هذه الأرصدة المالية في مشاريع تدر عليها مداخيل كإنشاء أسواق جديدة تابعة لها بغية الاستفادة من مبالغ الإيجار والتي تعتبر دائمة ما دام السوق تحت الخدمة إضافة إلى استثمار ولو جزء منها في تهيئة محطة المسافرين .

2.6.5. مساهمة البلدية في التنمية الاقتصادية"

بالرجوع إلى ميزانية البلدية وخاصة في المجموعة 93 والتي تشمل المصالح الاقتصادية والباب 930 والذي يمثل مشاركة البلدية في التنمية الاقتصادية . وذلك بمنح الإعانات أو المساعدات العينية التي يمكن للبلدية تقدّمها للقطاع الاقتصادي الخاص في صورة تشجيع كل من الفلاحة والصناعة، قطاع التوزيع، النقل، الحرف والسياحة وغيرها من القطاعات الأخرى، المتمثلة في الشركات والمؤسسات، ومؤسسات المنفعة العامة، ومختلف الجمعيات الثقافية والرياضية التي لا تتلقى أي دعم أو إعانة من طرف ميزانية الدولة [57] ص 91 .

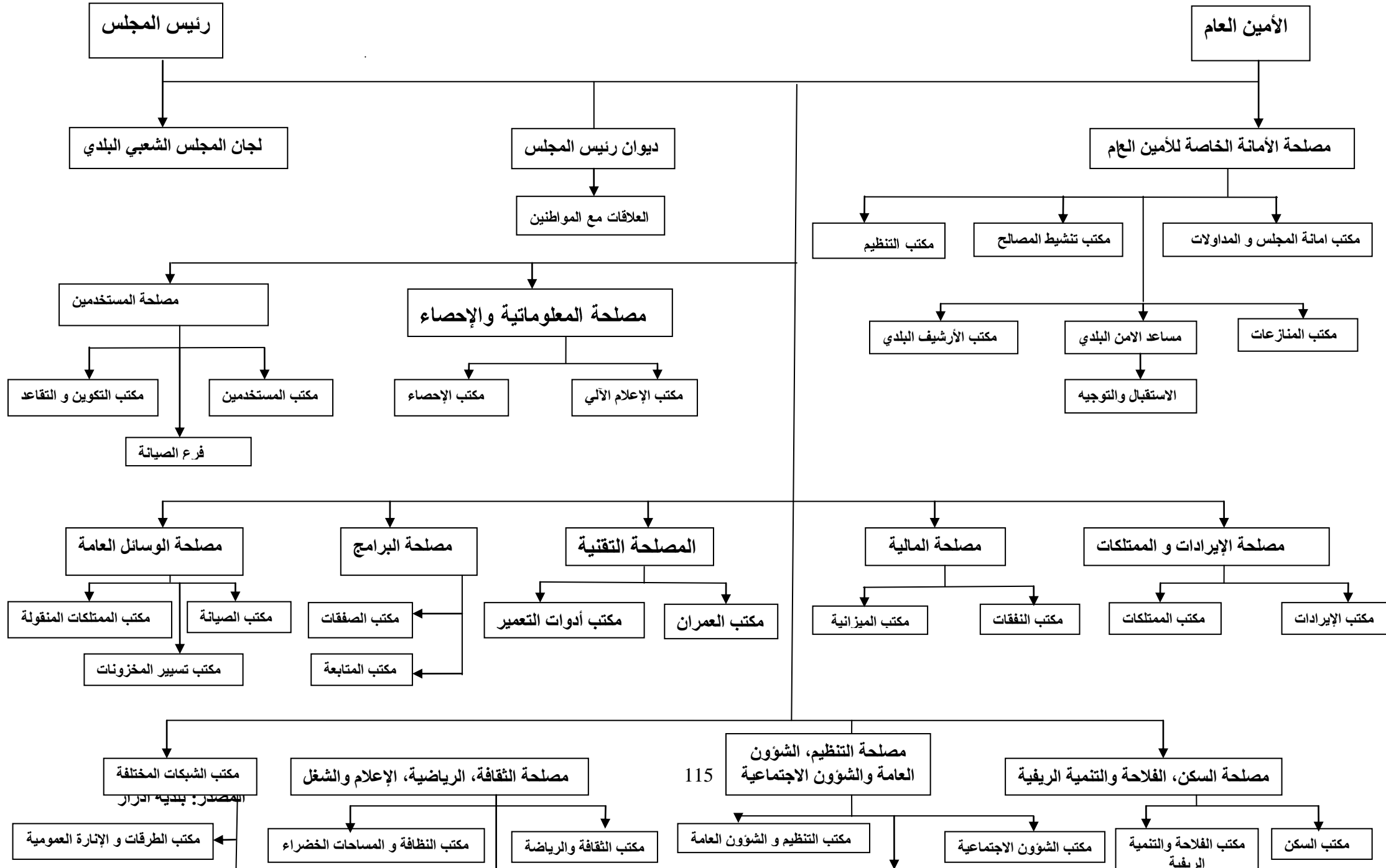
وبإسقاط ذلك على الميزانيات المختلفة للبلدية فإننا نستنتج أن البلدية غير قادرة على القيام بكل هذه المهام، حيث أنها لم تخصص مبالغ مالية لتشجيع التنمية الاقتصادية في كل من سنتي 2003 و2005. وقامت بتخصيص بعض المبالغ المالية سنة 2004 والتي تقدر بـ 618750 دج كإعانة لمختلف الهيئات والتي سبق ذكرها . بينما قامت بتحديد مبالغ مالية تقدر بـ 238750 دج مخصصة لباب المشاركة في التنمية الاقتصادية في كل من سنتي 2006 و2007 ولم توجه لأي جهة كانت . بل بقية في ميزانية البلدية كباقي الانجاز . ويرجع السبب الرئيسي في ذلك إلى قلة الموارد المالية للبلدية، ولكبر حجم الأموال المفترض منحها لتشجيع التنمية الاقتصادية. وبالتالي فإنها أوكلت هذه المهام للقيام بها من طرف الولاية في إطار المخطط القطاعي للتنمية . بالإضافة إلى أن معظم اهتمام البلدية مازال محصوراً في تقديم وتوفير الخدمات الضرورية للمواطنين، مع إهمال يكاد يكون تاماً لأية نشاطات اقتصادية وإنمائية ، تمكنها من توفير فرص العمل والإنتاج وضخ موارد مالية ذاتية تحررها ولو جزئياً من قبضة الحكومة المركزية

بعد هذه الدراسة لميزانية بلدية أدرار ومقارنة إيراداتها ببلدية عين الريش نستخلص أن البلدية تعتمد وبدرجة كبيرة الإيرادات الجبائية المحصلة من طرف الدولة تصل في المتوسط إلى 37.2% إضافة إلى الإعانات المالية للصندوق المشترك للجماعات المحلية تصل في المتوسط إلى 27.2%، ورغم اعتمادها بنسبة عالية على الإيرادات الجبائية إلا أنها غير قادرة على ضمان الحد الأدنى من الاستقلالية عن السلطات المركزية خاصة في مجال التمويل، وهذا بدوره يؤثر بالسلب على نوعية البرامج التنموية التي من المفترض البلدية إتباعها. إضافة إلى أن معظم إيرادات قسم التسيير تنفق في تسديد أجور عمال البلدية والتي تبلغ نسبها في المتوسط إلى 38.73% وهذه نسبة كبيرة جداً من إيرادات قسم التسيير فبدل ما تنفق هذه الأموال في المشاريع أو الأصول التي تدر بعائدات مالية شبه ثابتة لصالح البلدية تنفق على أجور الموظفين.

أما فيما يخص التنمية المحلية بالبلدية فهي تعتمد وبشكل أساسي على الأموال المرصد لهذا الجانب في إطار المخطط البلدي للتنمية . وتمس في الغالب مشاريع البنية الأساسية من تهيئة الطرق الحضرية وتزويد الإحياء السكنية بجميع المرافق الضرورية وربطها بجميع الشبكات كالكهرباء والغاز والماء الصالح للشرب وقنوات الصرف الصحية وتدعيم المشاريع التي من شأنها تحافظ على العادات والتقاليد للمنطقة.

أما مساهمة ميزانية البلدية في المبالغ المخصصة للتنمية المحلية فتظل شبه منعدمة لعدم كفاية الأموال الأزمة لذلك.

الشكل رقم 03: الهيكل التنظيمي لبلدية أدرار



خاتمة

لقد كانت الإشكالية الرئيسية المطروحة هي: ما هي حدود قدرة الهيئات المحلية على تحقيق التنمية في ظل وجود التمويل اللازم ومن خلال معالجتنا لهذه الإشكالية نتضح لنا في البداية العلاقة التي تربط النم و التنمية الاقتصادية والتنمية المحلية كون التنمية تنعكس بالإيجاب على حياة الفرد والمجتمع. بينما التنمية المحلية هي عبارة عن مستوى من المستويات الثلاثة المكونة لعملية التنمية الشاملة. لذا فان العلاقة بين النم والتنمية الاقتصادية والتنمية المحلية هي علاقة تكاملية. فحدوث تنمية اقتصادية شاملة لا بد من تحقق التنمية على المستويات المحلية المكونة للدولة ككل، ولحدوث التنمية على المستوى المحلي لا بد من حدوث تراكم لعملية النم و لمختلف القطاعات المكونة للاقتصاد المحلي . إضافة إلى انعكاس هذه الزيادة على حياة المواطن.

ولتجسيد التنمية على المستوى المحلي لا بد من إتباع إستراتيجية واضحة، والتي يتطلب رسم معالمها توفير وسط يحتضنها. حيث يتكون هذا الوسط من القطاع العام، القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني. وتهدف التنمية المحلية أساسا إلى زيادة معدل الدخل القومي الحقيقي بزيادة وتيرة الإنتاج على المستوى المحلي.

من أهم المشاكل التي تقف في وجه التنمية المحلية المشاكل الاقتصادية والمتمثلة أساسا في قلة التمويل اللازم فضلا عن المشاكل الاجتماعية.

وعند دراستنا للإدارة المحلية، تبين لنا أن الأسلوب الأنجع لتسيير الإدارة المحلية هو اللامركزية الإدارية الواجب ترقيتها ضمن مسعى ديمقراطي، لأنها تمنح للمواطن فرصة مشاركة السلطة المركزية في تسيير شؤونه وتحت رقابتها. وتعود نشأة الإدارة المحلية إلى زيادة وظائف الدولة الحديثة مما اضطرها إلى تخويل الإدارة المحلية بعض الأعمال للبت فيها على المستوى المحلي إضافة إلى منح الفرصة للمواطن كي يتدرب على تحمل الم مسؤولية. ومن أهم المشاكل التي تواجه الإدارة المحلية التمويل فضلا عن المشاكل الفنية

والمتمثلة في نقص الخبرات والإطارات المؤهلة التي تشرف على تسيير الإدارة المحلية. كما حاولنا إبراز العلاقة الأساسية التي تربط الإدارة المحلية بالحكم الراشد الذي تبين مدى ضرورته لتحقيق أهدافها الأساسية.

وعند دراستنا لأهم مصادر التمويل المحلية وجدنا نوعين من مصادر التمويل، عمومي والآخر غير عمومي. يتمثل العمومي في الإيرادات الجبائية إضافة إلى ناتج الأملاك العمومية التي تشرف على تسييرها. أما المورد غير العمومي فيتمثل في الإعانات الحكومية والقروض الخارجية والتمويل المصرفي اللجوء إلى السوق المالي.

وفي الجزء العملي أبرزنا أن الجماعات المحلية في الجزائر تتجسد في كل من البلدية و الولاية . حيث يعتمدان بشكل كبير.

نتائج اختبار الفرضيات:

بالعودة للفرضيات التي وضعناها في البداية، تبين لنا أن:

- لتحقيق التنمية المحلية يجب التقيد ببعض المبادئ والأسس التي من شأنها تساعد على تحقيقها . و تتمثل هذه الأسس في قواعد الحكم الراشد.
 - هناك عدة عوامل إضافة إلى منح الإدارة المحلية درجة كبيرة من الاستقلالية من شأنها تساعد على تجسيد التنمية على المستوى المحلي من بينها وجود قيادة إدارية ماهرة وذات خبرات عالية تستطيع تحمل المسؤولية وتضحي بالمصلحة الشخصية لتحقيق المصلحة العامة.
 - يتوقف نجاح التنمية المحلية على توفير الأموال اللازمة لذلك؛ فلا تتوقف التنمية المحلية فقط على توفير الأموال، وإن كانت تعتمد عليها بشكل أساسي إلا أن هناك عناصر أخرى لا تقل أهمية عن التمويل ومن بينها تكاتف الجهود الحكومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني. وهذا ما يؤكد خطأ الفرضية.
- نتائج الدراسة:

وعند محاولتنا إسقاط نتائج الدراسة على الواقع الجزائري من حيث التعامل مع إشكالية تمويل التنمية

المحلية والسياسة المتبعة لتحقيق ذلك خرجنا بالنتائج التالية:

- تعتبر البلدية في الجزائر أكثر تجسيدا للامركزية الإدارية من الولاية . ويعزى ذلك إلى كون رئيس المجلس الشعبي البلدي منتخب من طرف الشعب. بينما الوالي معين من طرف الإدارة المركزية.
- تعتمد البلديات في الجزائر و بشكل أساسي في تمويلها على الأموال المتأتية من الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

- اغلب رؤساء البلديات لا يتمتعون بالقدر الكافي من الكفاءة أو الخبرة المهنية وذلك أما لضعف مستواهم الثقافي أو لعدم المبالاة بحجم المسؤولية الملقاة على عاتقهم وبالتالي ينعكس ذلك على أسلوب تسيير البلدية.
 - تستحوذ الحكومة المركزية على الحق في سن الضرائب سواء المركزية منها أو الإقليمية وجميع ما يتعلق بها وبالتالي لا تمتلك الجماعات المحلية الحق في القيام بذلك.
 - التوزيع غير عادل لحصيلة الإيرادات الجبائية فيما بين الدولة والجماعات المحلية مما ينعكس بالسلب على حصة هذه الأخيرة والمتمثل في شح الإيرادات الجبائية وعدم تغطيتها لجميع النفقات التي تقوم بها الجماعات المحلية.
 - عدم تسليم المشاريع المنجزة لصالح البلدية في أقالها المحددة لها قانونيا نتيجة لعدم إقبال المقاولين عليها بسبب غياب الوسائل الكفيلة بتحقيق ذلك.
 - النصيب الأكبر من الإيرادات الجبائية منأتي من الرسم على النشاط المهني رغم انه مورد غير مستقر، وذلك تبعا للنشاطات الاقتصادية والتي هي الأخرى مرتبطة بالحالة المالية التي تمر بها الدولة.
 - عدم تطابق المعلومات الإحصائية بين مختلف الإدارات العمومية.
- التوصيات:

- بناء على النتائج التي توصلنا إليها نقدم بعض الاقتراحات التي نرى ضرورة الأخذ بها من أجل الوصول إلى تحقيق التنمية على المستوى المحلي وهي على النحو التالي:
- ضرورة اختيار الموظفين وعلى رأسهم الرؤساء والأمناء العامون للمجالس المحلية على أساس الكفاءة الفنية و الخلقية، لا على أساس المحسوبية أو الجاه أو القرابة لسلطان .
 - القيام بتنظيم أيام دراسية لفائدة موظفي الجماعات المحلية واعدة رسكلتهم في مدارس ذات مناهج دراسية متطورة حتى تمكنهم من مواكبة التقدم وأداء المهام المنوطة لهم على أحسن وجه.
 - ضرورة منح الجماعات المحلية جانبا من الاستقلالية المالية خاصة في سن الضرائب التي تراها ضرورية في زيادة مواردها المالية.
 - سن قوانين واضحة وخالية من الثغرات من شأنها توضيح كيفية استغلال الجماعات المحلية جميع الأملاك البلدية والمنتجة للمداخل، وتطبيق القوانين الرعدية في حالة الخروج عن نطاقها.

- تخفيف العبء على النفقات الكبيرة التي تثقل كهل الجماعات المحلية وذلك عن طريق تكفل الحكومة المركزية ببعض مصاريف التسيير خاصة المتعلقة بصيانة المدارس والمساجد... الخ.
- ضرورة اعتماد ضرائب محلية منتجة للموارد وتجاوز الضرائب التي تركز في معضمها على القطاعات الأقل حيوية في الاقتصاد.

أفاق البحث :

وفي النهاية نتمنى أن نكون قد وفقنا في الإلمام بللموضوع وأن يكون البحث قد وصل إلى المستوى المطلوب في تبيان أهمية الجباية المحلية التي تعتبر من أكبر إشغالات الهيئات المحلية، إلا أننا نترك الباب مفتوحاً أمامنا لمواصلة البحث في المجالات التي لم أتطرق إليها وذلك لتكملة ما قدمته من جهد في سبيل إثراء هذا الموضوع مستقبلاً بإنشاء الله.

قائمة المراجع

- 1 - نهى الغصيني أبو عجرم، دور الوعي البلدي في التنمية المحلية، مداخلة مقدمة في إطار مؤتمر العمل البلدي الأول، مركز البحرين للمؤتمرات، 26 - 27 مارس ، (2006)
- 2 - عبد المطلب عبد المجيد، تمويل المحلي و التنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، (2002)
- 3 - مسعد الفاروق حمودة، التنمية و المجتمع، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، (2001)
- 4 - احمد مصطفى خاطر، تنمية المجتمعات المحلية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية (1999)
- 5 - Adel M. Abdellatif, Good Governance and Its Relationship to Democracy & Economic Development Global, Forum III on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity, Seoul 20-31 May(2003)
- 6 - محمد عزيز و محمد عبد الخليل سنية، مبادئ الاقتصاد، منشورات جامعة قار يونس، بنغازي، ط1، (2004)
- 7 - محمد عبد العزيز عجمية و محمد علي الليثي، التنمية الاقتصا دية مفهومها- نظرياتها- سياساتها، الدار الجامعية، الإسكندرية، (2001)
- 8 - محمود حسن الودي و كاظم جاسم العيساوي، الاقتصاد الكلي تحليل، نظري و تطبيقي، دار المسيرة، عمان، (2007)
- 9 - ميشل ب.تودارو، التنمية الاقتصادية، دار المريخ للنشر، المملكة السعودية العربية، (2006)
- 10 - اسماعيل عبد الرحمان و حربي محمد موسى عريقات، مفاهيم أساسية في علم الاقتصاد، دار وائل، الأردن ، (1999)
- 11 - خالد سمار الذغبى، العلاقة بين الادارة المحلية و الادارة المركزية و اساليب تكاملها، مداخلة مقدمة في اطار الملتقى العربي الاول نظم الادارة المحلية في ا لوطن العربي، سلطنة عمان، 18-20 مارس (2003)

- 12 - صفوح خير، التنمية و التخطيط الإقليمي، منشورات وزارة الثقافة، الإسكندرية (2001)
- 13 - وحدة التنمية الاقتصادية المحلية لصندوق النقد الدولي، الدليل الإرشادي السريع لعملية التنمية على المستوى المحلي، . (2005)
- 14 - عبد الرزاق ابراهيم الشخلي، الإدارة المحلية، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، ط01، (2001)
- 15 - محمد الحنفي ايت عبد الله، هل يمكن اعتبار الجماعات المحلية ادات تنموية، ، على الموقع الالكتروني [http:// WordPress.com](http://WordPress.com) تاريخ الولوج 2008/10/12
- 16- Shabbir Cheema، Reconceptualising Governance Discussion paper 2 Management Development and Governance Division، Bureau for Policy and Programme Support United Nations Development Programme، New York(2004)
- 17 - عمار عوابدي، القانون الإداري، ج 1 ،النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 05 (2005)
- 18 - شريف حمزاوي، مفهوم الإستراتيجية في إدارة الأعمال، مجلة التواصل، جامعة باجي المختار، عدد 09 (2005)
- 19 - سمير محمد عبد العزيز، التمويل العام (مدخل التمويل الدولي للتنمية)، مكتبة الشعاع، (2005)
- 20 - عبد اللطيف الفيذا، تحديد مفهوم التنمية، على الموقع، اشكالية <http://benhebichecherif.maktoobblog.com> تاريخ الولوج، 2008/12/16
- 21 - محمد عباس ابراهيم التنمية، و العشوائية الحضرية، دار المعرفة، (2003)
- 22- Reconceptualising Governance Discussion paper 2 Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme Support United Nations Development Programme New York (2004)
- 23 - نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية و التطبيق، دار الثقافة للنشر و التوزيع، (2007)
- 24 - موسى اللوزي، التنمية الادارية " المفاهيم، الاسس و التطبيقات " دار وائل للطباعة و النشر، الاردن، ط 1، (2000)
- 25 - نواف كنعان، القيادة الإدارية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، (2007)

- 26 - محمد عبد الحميد ابو زيد الادارة الحلية، القاهرة، (1999)
- 27 - وئيل محمد اسماعيل المخلافي، الادارة المحلية في الجمهورية العربية السورية، رسالة دكتوراه في الاقتصاد، لم تنشر، (1995)
- 28 - علي خليفة الكواري، نحو استراتيجية بديلة للتنمية الشاملة " الملامح العامة لاستراتيجية التنمية في اطار اتحاد اقطار مجلس التعاون و تكاملها مع بقية الاقطار العربية "، مركز دراسات الوحدة العربية، ط2، (1986)
- 29 - محمد بن بدر بن سالم الحجري، التنظيم الهيكلي للإدارة الخدمات المحلية، الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان، 18-20 مارس (2003)
- 30 - احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط04، (2004)
- 31 - سمير محمد عبد العزيز، التمويل العام (مدخل للتمويل الدولي للتنمية)، مكتبة الشعاع، (2002)
- 32 - ماجد راغب لحو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، (1996)
- 33 - محمد مطلق الزيات ، الوجيز في القانون الإداري، الدار العالمية ودار الثقافة، (2005).
- 34 - بسام ابو رميلة محاضرات في القانون الاداري دار الاشعاع (2004)
- 35 - مهدي شيخ إدريس، المعوقات التي تواجه الخدمات والمرافق العامة في المدن العربية، الرياض، المملكة العربية السعودية، على الموقع الإلكتروني <http://publications.ksu.edu.sa> تاريخ الولوج 2008/10/12
- 36 - حاتم قبيل، اللامركزية و التفويض في الادارة، على الموقع، www.siironline.org تاريخ الولوج، 2008/01/3
- 37 - اللجنة الخاصة بالمالية المحلية التطور الذي يجب اضافؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق، المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي (2003)
- 38 - عمار عوابدي، القانون الإداري، ج 1، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، (2005)
- 39 - محمد طه بدوي و ليلي امين مرسي، المبادئ الأساسية في العلوم السياسية، منشأة المعارف، (2000)
- 40 - محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، الأردن، (2000)

41- JennieLitvack-.DecentralizationThematicTeam-La
BanqueMondiale. <http://www.ciesin.org/decentralization/#search>
12/08/2007

- 42 - محمد ناصر مهنا، في نظرية الدولة و النظم السياسية، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، (2000)
- 43 - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديون المطبوعات الجامعية، (1985) 127
- 44 - ازهار عبد الكريم الشخلي، اللامركزية السياسية و الهيئات الاتحادية، معهد الامام الشيرازي الدولي للدراسات، واشنطن، على الموقع www.siironline.org تاريخ الولوج 2008/03/18
- 45 - محمد انس قاسم جعفر، ديمقراطية الادارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، (1985)
- 46 - محمد ناصر مهنا، في نظرية الدولة و النظم السياسية، المكتب الجامعي الحديث، (2001)
- 47 - زايري بلقاسم، الحكم الاقتصادي الرشيد و الكفاءة الاقتصادية، مداخلة مقدمة في اطار المؤتمر العلمي الدولي حول الاداء المتميز للمنظمات و الحكومات، جا معة ورقلة، ايام 09-08 مارس 2005
- 48 - حسن كريمة و اخرون، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، كانون الاول (ديسمبر)، 2004،
- 49 - بن لحسن الهواري و حمداني محمد، التنمية من خلال الحكم الراشد ومحاربة الفساد، مداخلة مقدمة في اطار الملتقى الدولي " نحو تنمية واقعية في الجزائر بين الممارسة والفكر المنتج" ب جامعة باجي مختار عنابة، ايام 4 و 5 نوفمبر 2006
- 50- Banque mondiale, ,Governance and Development,Washington (1992).
- 51 - بشير مصيطفي، الأداء المتميز للحكومات من خلال الحكم الصالح و الإدارة الر اشدة، مداخلة ضمن فعالية الملتقى العلمي حول الأداء المتميز للمنظمات و الحكومات، جامعة ورقلة ايام 09-08 مارس 2005 ص 27-28.
- 52 - الامين شريط ،الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية المقارنة ، الديون الوطني للمطبوعات الجامعية, الجزائر، (1998)

- 53 - محمد مرعي مرعي، دور الادارة الرشيدة للحكومات المركزية و المحليات و القطاع الخاص و المجتمع المدني في التنمية المستدامة المسؤوليات و الاليات ، الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان، 18-20 مارس (2003)
- 54 - مهدي شيخ إدريس، المعوقات التي تواجه الخدمات والمرافق العامة في المدن العربية، الرياض، المملكة العربية السعودية، على الموقع الإلكتروني <http://publications.ksu.edu.sa> تاريخ الولوج 2008/10/12
- 55 - بلعروز بن علي و عبد العزيز طيبة، الحكم الراشد بين النظرية والتطبيق الملتقى الدولي للتنمية نحو تنمية واقعية في الجزائر متطلبات الحكم الراشد لتحقيق اهداف التنمية في الجزائر، (2004)
- 56 - خالد سمارة الزغبى، التمويل المحلي للوحدات الادارية المحلية، دراسة مقارنة المملكة المتحدة- فرنسا- يوغسلافيا- مصر- الاردن، ادارة البحوث للمنظمة العربية للعلوم الادارية عمان (1985)
- 57 - الشريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية الاعتلال العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر، (2003)
- 58 - الشريف بن حبيش، التمويل المحلي واشكالية العجز في ميزانية البلدية، على الموقع الإلكتروني <http://benhebichecherif.maktoobblog.com> تاريخ الولوج، 2008/12/16
- 59 - شعبان شاوش سمير، الموارد المالية للجماعات المحلية، مذكرة لنيل الدراسات العليا، المعهد الوطني للمالية، القليعة، (1998)
- 60 - ربحي كريمة وبركان زهيه، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية) دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، جامعة الحاج لخضر، باتنة، يومي: 01، 02 ديسمبر (2004).
- 61 - مهدي شيخ إدريس، المعوقات التي تواجه الخدمات والمرافق العامة في المدن العربية، الرياض، المملكة العربية السعودية، على الموقع الإلكتروني <http://publications.ksu.edu.sa> تاريخ الولوج 2008/10/12
- 62 - غازي حسين عناية، النظام الضريبي في الفكر الاسلامي، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، (2006)
- 63 - المديرية العامة للضرائب، قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ديوان الطبوعات الجامعية الجزائر، (1992)

64 - عبد القادر بن منصور وآخرون، آليات تدخل البلدية الجزائرية في مجالات التنمية في ظل تراجع دور الدولة المركزية، الملتقى الدولي الحكومة المحلية والتنمية الاقليمية، جامعة قسنطينة، 26-2003/04/27

65 - سوامس رضوان وبقلول الهادي : تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية الجارية في الجزائر جامعة الحاج لخضر باتنة يومي: 01، 02 ديسمبر 2004

66- Annie VALLEE, « Les systèmes Fiscaux », Editions du Seuil, France, (2000)

67- Geneviève Gaboury And François Vaillancourt, Tax competition and tax mimicking by sub-national entities: a summary of the literature, Queen's University, Kingston, Canada, (2003)

68- John Douglas Wilson and David E. Wildasin, TAX COMPETITION: BANE OR BOON, Institute for Fiscal Studies conference, London,(2001)

69 - نزيه عبد المقصود مبروك، الاثار الاقتصادية للاستثمارات الاجنبية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية،(2007)

70 - عبد الله عبد الكريم عبد الله، ضمانات الاستثمار في الدول العربية دراسة قانونية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، (2008)

71- Guerraoui Driss et Ridret Xavier, les investissements directs étrangers facteur d'attractivité et de localisation. Edition L'harmattan, Paris, (1997)

72 - يونس احمد البطريق، سعيد عبد العزيز عثمان، النظم الضريبية مدخل تحليلي مقارنة، الدار الجامعية الجديدة ، مصر، (2002)

73 - سعيد عبد العزيز عثمان وشكري راجب العشماوي الاستثمار الاجنبي المباشر، منشورات الحلبي الاردن (2006)

74- P. Fantaneau, Essai sur l'investissement, presses universitaires de France Paris, Paris, (1957).

75- Bertrand Venay, Fiscalité, épargne et développement librairie Armand Colin,Paris (1968)

- 76 - ناصر مراد، فعالية النظام الضريبي وإشكالية التهرب، رسالة دكتوراه ، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2002 ، ص 155
- 77 - فارس فضيل، أهمية الاستثمار المباشر الأجنبي في الدول العربية مع دراسة مقارنة بين الجزائر ومصر والمملكة العربية السعودية، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجزائر، 2004، ص 78
- 78 - كرييس جودي، التحفيزات الجبائية الممنوحة للاستثمار الأجنبي في اطار قوانين الاستثمار، رسالة دراسات عليا المتخصصة في الجباية، المدرسة الوطنية للمضرائب بالقليعة، 2003، ص ص 12
- 79 - حمازنة مصطفى وآخرون، الاقتصاد الأردني المشكلات، الآفاق ،مركز الدراسات الإستراتيجية،الأردن،(1994)
- 80 - صقر أحمد صقر، النظرية الاقتصادية الكلية، وكالة المطبوعات، الكويت، 1973، ص: 229.
- 81 - فريد الصلح، السياسة الاقتصادية، مطبعة الفنون، بيروت، (1984)
- 82 - عرفان تقي الحسيني، التمويل الدولي، دار المعارف، الاردن،(2001)
- 83 - ليلي مصطفى الرباعي، الاتجاهات الحديثة في ادارة معونات التنمية الرسمية مع بداية الالفية الجديدة،اوراق عمل وتمر المعونات والمنح الدولية واثارها على التنمية الشاملة في الوطن العربي المنعقد بالقاهرة في مارس (2007)
- 84 - صندوق النقد الدولي، إدارة الدين الخارجي، الوثيقة رقم INST /91 -XIII/11/6، واشنطن،(1991)،
- 85 - اكرم حداد ومشهور هذلول، النقود والمصارف مدخل تحليلي ونظري، دار وائل، الاردن، ط 1 (2005)
- 86 - بطاهر علي اصلاحات النظام المصرفي الجزائري واثارها على تعبئة المدخرات وتمويل التنمية اطروحة دكتوراه غير منشورة جامعة الجزائر (2006)
- 87 - محمود سحنون، الاقتصاد النقدي والمصرفي، دار بهاء الدين للنشر والتوزيع، الجزائر ط1، (2003)
- 88 - شادي أحمد زهرة، الاسواق المالية الناشئة ودورها في تنمية الاقتصاد الوطني، مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد (27) العدد (2005)
- 89 - قانون رقم 09/90 المؤرخ في 07/04/1990 والمتعلق بالولاية
- 90 - موسى رحمانى ووسيلة السبتي ، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية جامعة الحاج لخطر باتنة يومي: 01، 02 ديسمبر 2004

- 91 - محمد وليد العبادي الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية مكتبة دار الثقافة للنشر والإشهار والتوزيع (1998)
- 92 - قانون رقم 90/08 المؤرخ في 07/04/1990 والمتعلق بالبلدية، المادة 01 و02
- 93 - القانون 130/18 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 المتضمن صلاحيات البلدية و الولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية
- 94 - المرسوم رقم 139/71 المؤرخ في ماي 1971 والمتعلق ب تحديد كيفية تأسيس وتنظيم وتسيير المؤسسة العمومية التابعة للولاية
- 95 - والمرسوم رقم 179/71 المؤرخ في 30 جوان 1971 و المتعلق بتحديد كيفية تأسيس وتنظيم وتسيير المؤسسة العمومية التابعة للبلدية
- 96 - المدرسة الوطنية للإدارة ، البلدية والتنمية المحلية ، حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة إدارة محلية (2001)
- 97 - حميد بوزيدة، تحديات الجباية المحلية في الجزائر، مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة، جامعة الجزائر، العدد 15-(2006)
- 98 - المرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله.
- 99 - المادة 38 من الأمر 94-03 المؤرخ في 31/12/94 الذي يتضمن قانون المالية لسنة 1995
- 100 - عبد القادر بن منصور وآخرون، آليات وأدوات تدخل البلدية الجزائرية في مجالات التنمية في ظل تراجع دور الدولة المركزية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي بعنوان الحكومة المحلية والتنمية المحلية حالة دول البحر الأبيض المتوسط، جامعة منتوري ، قسنطينة الجزائر ، أيام 26-27 ابريل 2003
- 101 - القرار الوزاري المؤرخ في 06/06/1995
- 102 - محمد باي بلعالم، الحلة العلية إلى منطقة توات لذكر بعض الأعلام والآثار والمخطوطات والعادات وما يربط توات من جهات، دار هومة (2005)
- 103 - بلدية أدرار
- 104 - أحمد أبا الصافي جعفري، محمد أب المزمري - 1160-هـ حياته واثاره، دار الكتاب العربي، (2004)
- 105 - مكتب النشاطات الاقتصادية لبلدية ادرار
- 106 - مديرية النقل لولاية ادرار
- 107 - مكتب الخطوط الجوية الجزائرية لولاية أدرار

- 108 - عيسى بدة، مالية البلدية وانعكاسها على التنمية المحلية دراسة حالة بلدية عين الريش ولاية المسيلة (2001-2007) رسالة ماجستير تخصص التسيير، جامعة الجزائر، 2008 ص 148
- 109 - عبد الحفيظ عوض حفظ الله، سياسات توفير خدمات البنية التحتية الحضرية في الدول النامية خيارات لمدينة الخرطوم، قسم التخطيط الحضري والاقليمي - كلية تصاميم البيئة- جامعة الملك عبدالعزيز، السعودية، على المذقع، <http://publications.ksu.edu.sa> تاريخ الولوج 2008/12/16
- 110 - مديرية التخطيط لولاية ادرار
- 111 - مصلحة تسيير الموارد البشرية لبلدية ادرار