

**المصادر التمويلية البديلة للجماعات الإقليمية في ظل انخفاض أسعار النفط
(2014.2018)**

**Alternative financing source of the regional community
during the period of oil falling prices (2014.2018)**

يوسف جحيش جامعة باتنة-1
youcef.djehiche@gmail.com
يسمينة عابد1 جامعة باتنة 1
Yasmina.abed@univbatna.dz

تاريخ الإرسال: 2019/05/25 تاريخ المراجعة: 2019/06/13 تاريخ القبول: 2019/06/15

ملخص:

يهدف هذا المقال الى البحث عن بدائل تمويلية للجماعات الإقليمية نتيجة عدم قدرتها على تحقيق استقرارها المالي من خلال العجز الذي تعرفه ميزانيتها المحلية لاعتمادها على الضرائب والاعانات الحكومية بدرجة كبيرة، لذلك يشكل موضوع التمويل المحلي أحد التحديات والرهانات التي تواجهها الجزائر في ظل تكايد الازمة المالية منذ سنة 2014 نتيجة انهيار أسعار البترول وتآكل احتياطي الصرف، هذه المعطيات التي أفرزت ضرورة توجه الوحدات المحلية إلى الاعتماد الذاتي لتدبير مواردها المالية لتغطية نفقاتها التشغيلية والاستثمارية وعدم اعتمادها على المساعدات المركزية، وذلك بإيجاد صيغ تمويلية بديلة من خلال إصلاح نظام الجباية المحلية والأخذ بقاعدة التدبير المقاولاتي، وتفعيل النصوص التشريعية الخاصة بعقود الامتياز وإشراك القطاع الخاص من اجل تمويل ودعم الاستثمارات المحلية والأجنبية.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الإقليمية، التمويل المحلي، الجباية المحلية، الاستثمار.

¹ - المؤلف المراسل

Abstract

The aim of this article is to look for funding alternatives for regional groups as a result of their failure to achieve financial stability through the deficit defined by their local budget for dependence on taxes and government subsidies to a large extent, so the issue of domestic finance is one of the challenges and tasks faced by Algeria in the face of the financial crisis since 2014, as a result of the collapse of oil prices and the erosion of the exchange reserves, which have stressed the need for local units to be self-reliant to manage their financial resources to cover its financial and investment expenditures and its failure to rely on central assistance, through the creation of alternative financing formulas through the reform of the system of domestic taxation, the introduction of the rule of governance, the activation of legislative provisions on concession contracts, and the involvement of the private sector to finance and support local and foreign investments.

Keywords: Regional groups, domestic finance, local collection, Investment.

مقدمة:

تواجه الجماعات المحلية في الجزائر مشكلة التمويل الذي يعتمد على الصيغ التقليدية المتمثلة في فرض الرسوم وارهاق كاهل المواطنين بالضرائب المباشرة وغير المباشرة، وما تستطيع الحكومة المركزية تديبره من أموال لتغطية نفقات السلطات المحلية في صورة هبات، أو إعانات من خلال الصندوق المشترك للجماعات المحلية مع فرض الرقابة المالية عليها، ما من شأنها المساس بالاستقلالية المالية وبحرية الوحدات المحلية في تحصيل مواردها المالية وإنفاقها في الأوجه المخصصة لإشباع حاجات المواطنين على مستوى المجتمع المحلي من جهة، ومن جهة أخرى إن هذه المصادر التمويلية لا تتسم بالديمومة والاستمرارية لاعتمادها بالدرجة الأولى على الجباية البترولية، والنظام الاقتصادي القائم على الربح النفطي، وما يحمله من مخاطر بسبب نزوب هذه الثروة، وارتباطها بتقلبات السوق والأزمات الاقتصادية الملازمة للنظام الرأسمالي، خاصة في ظل الظروف الراهنة وانخفاض أسعار البترول، فضلا على أن هذه الآليات التمويلية

التقليدية أثبتت محدوديتها بعدم قدرتها على مواكبة المتطلبات المتزايدة للمواطنين على المستوى المحلي.

هذا ما أدى إلى عدم تمكن الدولة من تحمل أعباء التمويل المحلي بسبب تجاوز حجم النفقات للإيرادات، وبالتالي تزايد الاتجاه نحو الاعتماد الذاتي في التمويل المحلي على اعتبار ان الإدارة المحلية تلعب دورا في الاقتصاديات الحديثة لما لها من ميزات تجعلها قادرة على التكيف مع المتغيرات الحاصلة على صعيد الاقتصاد العالمي ومواكبة مختلف التطورات، وكآلية فعالة للتنمية المستدامة التي تجمع بين بعدين أساسيين وهما: التنمية كعملية إحداث للتغيير، والاستدامة كبعد زمني من خلال قدرتها على استحداث مصادر وأساليب تمويلية محلية بديلة وآمنة ومستدامة، وهذا مرهون بتجسيد مختلف السياسات التنموية المحلية لتلبية الحاجيات والتطلعات الآنية والمستقبلية للمواطن المحلي باشتراك كافة الأطياف في المجتمع المحلي في اتخاذ وصنع القرار بإيجاد بدائل فعالة لتمويل الوحدات المحلية والنهوض والارتقاء بمستوياتها في إطار أبعاد التنمية التشاركية المحلية المستدامة بتعزيز التمويل المستدام وترشيد وحوكمة الأداء التمويلي واعتبارها مفاتيحا للتنمية المستدامة.

أهمية الموضوع:

اعتمدت الجزائر نظام اللامركزية الإدارية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري في إطار الاستقلالية الإدارية والمالية للجماعات الإقليمية من أجل تسيير شؤونها المحلية، الا انها تبقى خاضعة للرقابة المالية من جهة، واعتمادها على المساعدات المركزية من جهة أخرى، الأمر الذي اصطدم بالأزمة المالية للسلطة المركزية أثر على الموارد المالية للجماعات الإقليمية، هذه الظروف فرضت ضرورة البحث عن بدائل محلية من خلال تفعيل المدخل اللامركزي في صنع السياسات المالية المحلية.

الإشكالية:

قامت الجزائر في إطار اللامركزية الإدارية بتوزيع السلطات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية بمنحها الاستقلالية المالية التي تكمن في الميزانية المحلية، ومنحها موارد جبائية وغير جبائية، إضافة الى تمويلها بالمساعدات

المالية، إلا أن الأزمة الاقتصادية التي عرفتتها الدولة الجزائرية بسبب انخفاض أسعار البترول انعكس بالسلب على السياسات التمويلية المحلية.

من هذا المنطلق نطرح الإشكالية التالية:

ماهي المصادر التمويلية البديلة للجماعات المحلية في ظل انخفاض أسعار النفط منذ 2014؟

وتتضمن دراستنا المحاور التالية:

المحور الأول: مقارنة مفاهيمية للتمويل على المستوى المحلي

المحور الثاني: انعكاسات انخفاض أسعار النفط على التمويل المحلي

المحور الثالث: المصادر التمويلية البديلة للوحدات المحلية في ظل الأزمة المالية.

أولاً: مقارنة مفاهيمية للتمويل على المستوى المحلي:

تعتبر المالية المحلية من أهم الوسائل التي تعكس الاستقلالية المالية من خلال تحديد الاحتياجات النقدية المحلية وتحديد مصادر وسبل الحصول عليها في إطار الميزانية المحلية (الإيرادات والنفقات) باعتبارها الأداة التي تمول بها المرافق العمومية المحلية والمشاريع التنموية.

1 - مفهوم التمويل المحلي:

التمويل لغة هو الإمداد بالمال أما اصطلاحاً تحديد احتياجات الافراد والمنظمات والشركات من الموارد النقدية وتحديد سبل جمعها واستخدامها مع الأخذ في الحسبان المخاطر المرتبطة بمشاريعهم (خنفري، 2011، ص31)

يعتبر التمويل المحلي من الضروريات اللازمة والأساسية لقيام التنمية المحلية، حيث تتطلب هذه الأخيرة تعبئة قدر ممكن من الموارد المالية المحلية.

(بن اسماعين والسبتي، 2006، ص 2)

يعرف التمويل المحلي بأنه "حجم الموارد المالية للمجالس المحلية بقدر ما يتضمنه التشريع من مصادر إيرادات تتناسب مع الاختصاصات التي تمارسها والمسؤوليات التي تضطلع بها" (بن منصور وعبد الفتاح، 2014، ص28)، كما يعرف أيضاً بأنه: " كل الموارد المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة

لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة" (بن ناصر، ص91)

ولتنمية الموارد المالية فإنه يجب توسيع سلطات الوحدات المحلية في الحصول على إيراداتها الذاتية، وأن يكون لكل منها موازنة مستقلة، يتم اعدادها على المستوى المحلي، بحيث يتم ترشيد الانفاق العام، وتطوير القدرات الفنية والإدارية للعاملين، واعداد الدراسات الفنية والاقتصادية وتهيئة المناخ المناسب للاستثمار، وتنظيم الجهود الذاتية الخاصة بالأفراد والقطاع الخاص، ودعم اللامركزية المالية من خلال توسيع صلاحيات الوحدات المحلية في فرض الضرائب والرسوم في إطار ضوابط مركزية (داودي، 2018، ص ص496 - 497)

2 - مرتكزات الإدارة المالية للموارد المحلية:

- **محلية الموارد:** بمعنى أن يكون وعاءه أو الأصل الذي يربط عليه كلية في نطاق الوحدة المحلية التي تقيء اليها حصيلة وأن يكون هذا الوعاء أو الأصل متميزا بقدر الإمكان عن اوعية الموارد المركزية.
- **ذاتية المورد:** بمعنى أن تستقل الهيئات المحلية بسلطة تقدير سعر المورد في حدود معينة أحيانا وربطه وتحصيله حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة. (الزعيبي، 1985، ص12)
- **سهولة تسيير الموارد:** بتقديره وكيفية تحصيله وتكلفة تحصيله، ولا يعني اطلاقا التركيز على أهمية التمويل المحلي الدعم الكلي للاستقلال الإداري للمجالس المحلية، بل التغطية الكاملة للنفقات المحلية إن أمكن ذلك، فتبقى إعانات الدولة لكن بنسبة معينة، ويأتي ذلك للأسباب الآتية:
 - رقابة السلطات المركزية على الوحدات المحلية والعاملين بها.
 - التوازن بين الوحدات الغنية ذات الموارد والوحدات الفقيرة، وهو معيار يقضي في التفاوت على مستوى تقديم الخدمات.

-القضاء على ارتفاع معدل الضرائب في الوحدات المحرومة والفقيرة.
(حاجي، ص6)

3 - مصادر تمويل الجماعات الإقليمية:

تتمحور حول الضرائب المحلية المتمثلة في فريضة مالية تتقاضاها احدى الهيئات العامة المحلية على سبيل الالتزام ضمن الوحدة الإدارية التي تمثلها دون النظر إلى مقابل معين وغايتها تحقيق منفعة عام، والرسوم وهي ما يتقاضاه الشخص العام الممثل للوحدة الإدارية المحلية نظير أداء خدمة معينة تعود بالنفع على دافع الرسم بالذات(مغير، 2015، ص248)، وحسب المادة 197 من قانون الضرائب: فالولايات والبلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية تتوفر على الضرائب المحصلة من الرسم على النشاط المهني أما الضرائب المحصلة لفائدة البلديات دون سواها فتتمثل في الرسم العقاري ورسم التطهير.(قانون الضرائب)

المجموع	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	الحصة العائدة للبلدية	الحصة العائدة للولاية	الرسم على النشاط المهني
2%	0.11%	1، 30%	0.59%	المعدل العام

الشكل رقم 1: معدل الرسم على النشاط المهني

المصدر: المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.
وللجماعات المحلية موارد غير جبائية بالإضافة الى الرسوم والضرائب وتتمثل في:

-**ايجار العقارات:** حيث يمكن للبلدية ان تؤجر عقاراتها التابعة لأملاكها الخاصة حيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد دفتر أعباء يحدد فيه شروط ومدة الايجار وطريقة التسديد ويعرضه على المجلس للتصويت عليه وبعدها تجرى المزايدة ويؤجل لمن يدفع أكثر.

-حقوق الطريق: يحصل هذا الإيراد في حال شغل أحد الأشخاص الطبيعيين او المعنويين ساحة من الطريق العمومي مدة من الزمن بعد الحصول على الترخيص مثل وضع عتاد للبيع على الطريق العمومي او انجاز اشغال. (حمامة، 2017، ص242)

-وتتحصل الجماعات المحلية على موارد العقارات المبنية (عقود بيع العقارات أو عقود الكراء)، وموارد على الأراضي غير المبنية (عقود بيع العقارات او عقود الكراء)، وموارد على رخص استغلال الأملاك المحلية مثل أماكن الحراسة، وموارد ناتجة عن كراء ممتلكات الجماعات المحلية. (خلاصي 2016، ص109)

إضافة الى الإعانات المركزية التي تقدمها كمساعدات للجماعات المحلية عن طريق صناديق خاصة كالصندوق المشترك للجماعات المحلية وهو مؤسسة عمومية ذات طابع اداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويقوم بتقديم الإعانات الخاصة بالتجهيز والاستثمار للجماعات المحلية وهي إعانات استثنائية كما في حالة حدوث كوارث، وإعانات المخططات الترميمية. (بن ناصر، ص96)

وبهذا فان الإعانات الحكومية تضل محدودة، وتتحصر عادة في تأمين المرافق العمومية وتدعيمها، وبالتالي يأتي دور القروض لتمويل مشاريع التنمية المحلية (حمدي، 2018، ص 87) وتستعمل في تمويل المشروعات الاستثمارية التي تنشأ على مستوى المحليات وتعجز موارد الميزانية على تغطية نفقاتها، ولا يجوز عادة للمجالس المحلية على مستوى المحليات ان تلجأ الى عقد قروض دون إذن من الحكومة، وهذا النوع من القروض عادة ما يكون بفائدة بسيطة ومدته تعتمد على طبيعة المشروع المراد إنفاق قيمة القرض عليه، وفيما يخص التبرعات والهبات فهي تعتبر موردا من موارد المجالس المحلية وتتكون حصيلتها مما يتبرع المواطنون إما مباشرة الى المجالس المحلية او بشكل غير مباشر للمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، أو قد تكون نتيجة وصية تركها احد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام الورثة او هبة يقدمها احد المغتربين لتخليد اسمه في بلده، وتنقسم هذه التبرعات الى قسمين تبرعات مقيدة بشرط

عدم قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية، وتبرعات أجنبية لا يمكن قبولها إلا بموافقة رئيس الجمهورية سواء اكانت من هيئات أو أشخاص أجنب. (قروف، 2016، ص9)

4 - الأسباب العملية للبحث عن صيغ بديلة للتمويل المحلي:

أ. انخفاض أسعار البترول وبالتالي عدم قدرة السلطة المركزية تقديم مساعدات نظرا لاعتماد الموارد المحلية على دعم الحكومة المركزية حيث تتكفل وزارة الداخلية والجماعات المحلية بكل ديون المجالس الشعبية البلدية المقدرة ب 2200.3 مليار سنتيم، الى جانب تكفل ميزانية الدولة بالزيادة في رواتب مستخدمي البلديات المقدرة ب 2200 مليار سنتيم الى جانب تخصيص غلاف مالي اجمالي يقدر ب 1500 مليار سنتيم سنويا لفائدة صيانة وحراسة المدارس (بن موسى وعلاوي، 2014، ص36)

ب. التهرب الضريبي الذي يؤدي الى حرمان الجماعات المحلية والدولة من مبالغ ضخمة.

ج. زيادة النفقات المحلية حيث ان الميل الى زيادة الصلاحيات المحلية ومقتضيات تحسين نوعية الخدمات المقدمة يفرض أسلوبا جديدا، فاذا كان بإمكان الولايات والبلديات في السابق الاكتفاء بصلاحيات عامة، فإن الأمر لايمكنه أن يكون كذلك في عصر اقتصاد السوق والمطالب الجديدة للمواطنين الذين يرغبون في توفير مرافق عمومية تقدم لهم خدمات ذات جودة عالية، لذلك تجدهم دائما في احتياج مستمر مما يدفع الجماعات المحلية الى زيادة نفقاتها بدرجة كبيرة حتى تلبى الحاجيات المتزايدة بكفاءة، فهذا ما يؤدي الى زيادة نفقات التجهيز والاستثمار، وغالبا ما تكون هذه النفقات دائمة واجبارية مما يفرض على الجماعات المحلية توفير الموارد المحلية اللازمة لمواجهة هذه النفقات وهنا تبرز ضرورة اصلاح النظام المالي وتطبيق استراتيجية جديدة تفتح افقا جديدة للجماعات المحلية.

د. الزيادة السكانية أو النمو الديمغرافي والتوسع العمراني يؤثر سلبا على قدرة الجماعات المحلية على استيعاب الحاجات المتزايدة للسكان، حيث أن الزيادة المطردة والسريعة في حجم السكان تفرض توفير المستلزمات والهيكل

الأساسية في ميدان الصحة، التعليم، السكن.....، كما أن عامل الهجرة من الأرياف الى المدن زاد في تفاقم الازمة وادى إلى ظهور البيوت القصديرية، وانتشار البناءات الفوضوية وسبب الكثير من الاضطرابات في معظم الخدمات المقدمة للسكان كالمواصلات والمياه...، وبما أن الجماعات المحلية هي المعنية مباشرة بمواجهة هذه الوضعية فإنها تحتاج الى الوسائل الضرورية.(خنفري، ص156).

ثانيا: انعكاسات انخفاض أسعار النفط على التمويل المحلي:

يؤثر تراجع أو تذبذب أسعار النفط على المجالات الاقتصادية والمشاريع التنموية الحيوية المحلية التي تمتص البطالة وتوفر مناصب شغل للمواطنين المحليين والمدرة للأموال المحلية خاصة فيما يتعلق بالضرائب والرسوم، وهذا ما يؤدي الى تناقص الموارد المالية المحلية.

الأزمة النفطية التي برزت بشكل جلي منذ النصف الثاني من سنة 2014 ألقت بظلالها على مختلف عناصر الموازنة، فمن جهة عرف الانفاق العمومي حدوده القصوى، ومن جهة أخرى حدث تراجع حاد في إيرادات الدولة بما في ذلك رصيد صندوق ضبط الموارد، فالتحدي القائم أمام الجزائر اليوم هو ضرورة ضبط سياستها الإنفاقية من أجل استدامة تمويلها. (رقوب، 2017، ص161)

يعتبر النفط من أهم مصادر الطاقة في العالم ويكتسب بهذا مكانة رائدة في التجارة الخارجية، وتتميز الأسعار في السوق النفطية بالتقلب وعدم الاستقرار نتيجة لتأثر هذه السوق بالعديد من التغيرات العالمية الرئيسية في العالم سواء السياسية أو الاقتصادية خاصة ما يتعلق بقوى العرض والطلب(فوقه ومرقوم، 2016، صص 21- 22) وهذا يؤدي إلى تقلص فرص التشغيل وبرامج التنمية لأن هناك علاقة عكسية بين أسعار النفط ومعدلات البطالة باعتبار ان كل تحسن في الأسعار يعني زيادة في العوائد والإيرادات والتي يمكن من خلالها تنفيذ الخطط التنموية المعتمدة بدورها على تشجيع الاستثمارات ومن ثم تقليص البطالة، ومن بين الإجراءات التقشفية التي اتخذتها

السلطات الجزائرية لمواجهة انخفاض أسعار النفط وتراجع العوائد منذ جوان 2014 هو تجميد التوظيف في الوظيفة العمومية لسنة 2015، وعلاوة لذلك تم تجميد المشاريع الكبرى التي لا ترتدي طابعا عاجلا ولا تحظى بالأولوية، وليس لها اثر اقتصادي واجتماعي ويؤدي أيضا الى انخفاض القدرة الشرائية للمواطنين وبالتالي تهديد السلم الاجتماعي لان استمرار انهيار أسعار النفط من شأنه التأثير على الجبهة الاجتماعية نظرا لدور إيرادات النفط في تحقيق التنمية وتوفير مناصب الشغل. (شطبي، 2015، صص 9-10)

ثالثا: المصادر التمويلية البديلة للوحدات المحلية في ظل الازمة الاقتصادية:

تؤكد الدراسات المعاصرة ضرورة توجه الإدارة المحلية نحو الاعتماد الذاتي في توفير موارد مالية محلية من اجل تحقيق التنمية المحلية، وهو التوجه الذي ينبغي ان تتبعه الإدارة المحلية الجزائرية في ظل الازمة المالية التي تواجهها السلطة المركزية إثر انخفاض أسعار البترول منذ سنة 2014، وتآكل احتياطي الصرف وما انجر عنه من عدم إمكانياتها تدير الأموال اللازمة لتغطية نفقات السلطات المحلية وضرورة تحمل الولاية ورؤساء البلديات البحث عن الطرائق المناسبة للحصول على الأموال الثابتة والدائمة. ولالإشارة وفي إطار البحث عن بدائل تمويلية للجماعات المحلية دعى رئيس الجمهورية السابق عبد العزيز بوتفليقة أعضاء الحكومة والولاية الى اجتماع من أجل المناقشة والتشاور حول موضوع المقاربة الجديدة لتسيير الجماعات المحلية وتعزيز اللامركزية وتجسيد الحكم الراشد من خلال الدور التشاركي لكل الفاعلين من أجل خلق الثروة على المستوى المحلي وتمكين الجماعات الإقليمية من الاضطلاع بدورها الاقتصادي ومساهمتها الفعالة في تكوين موارد مالية ذاتية.

ومن بين اهداف اللقاء -الحكومة والولاية - ما يلي:

- دعم المبادرات المحلية التي من شأنها تحرير كافة الإمكانيات التي تتوفر عليها هذه الأقاليم.

- اشراك الجماعة المحلية في تهيئة شروط جاذبية الأقاليم من خلال تأكيد قدرتها على الإنتاج والتبادل وفقا لقواعد الاقتصاد الليبيرالي الحديث ولجذب الخبرات والتكنولوجيات والاستثمارات الوطنية والأجنبية التي تخلق الثروة.
 - التأكيد على الإمكانيات المحلية للأقاليم وكذا كفاءتها الاقتصادية.
 - ابراز مقارنة الشراكة عام/عام وكذا الشراكة عام/خاص.
 - ترشيد النفقات وإنعاش الاستثمارات المحلية. (موقع الكتروني)
- ومن بين الموارد البديلة التي يمكن للجماعات الإقليمية اعتمادها من أجل التخفيف من الرقابة المركزية من جهة، وتكوين موارد مالية ذاتية مستقلة ودائمة باعتبارها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية ما يلي:
- تنشيط العقود البلدية للنجاعة: يبرم العقد البلدي للنجاعة بين البلدية الممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي من جهة وممثل عن الإدارة المركزية وممثل المجلس الوطني للتخطيط وممثل عن أحد البنوك (بنك التنمية المحلية مثلا) من جهة أخرى، حيث تهدف هذه العقود الى إعادة تأهيل البلدية بتشخيص واقعها ووضع برامج تصحيحية على المدين القصير والمتوسط تسمح لها بتحسين قدراتها في التسيير والتحكم الحسن في المشاكل المتعلقة بها، والهدف من ذلك هو تحقيق التوازن المالي للبلدية، فبعد النجاعة يحدد إجراءات داخلية وخارجية تتمثل في:
 - الإجراءات الداخلية تهدف الى تحسين قدرات البلدية بواسطة التحكم في تنظيم وتسيير الموارد البشرية والمادية.
 - الإجراءات الخارجية تسمح بتدعيم العمليات التصحيحية بمساعدات مالية سواء من قبل الدولة أو البنوك. (بن جلول، بعلي، فلفول، 2018، ص17)
 - تفعيل التشريعات القانونية الخاصة بالامتياز حيث جاء في قانون الجماعات الإقليمية -قانون البلدية رقم 11/10 المؤرخ في 22 جوان 2011 - حسب المادة 155 "يمكن للمصالح العمومية البلدية ان تكون محل امتياز طبقا للتنظيم الساري المفعول ويخضع الامتياز لدفتر شروط نموذجي يحدد عن طريق التنظيم " (قانون البلدية 2011) وفي قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 حسب المادة 149 " إذا تعذر استغلال المصالح العمومية الولائية

عن طريق الاستغلال المباشر أو مؤسسة ، فإنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي الترخيص باستغلالها عن طريق الامتياز لدفتر شروط نموذجي يحدد عن طريق التنظيم ويصادق عليه حسب القواعد والإجراءات المعمول بها" (قانون الولاية 2012)

وعندما تمنح الدولة عقود الامتياز للقطاع الخاص فإنها تحول بذلك حقوق التشغيل والتطوير الى الجهة المستفيدة أي الشركة الخاصة فيما تعود الأصول الى الدولة بعد نهاية فترة الامتياز التي تتراوح ما بين خمسة عشر سنة الى ثلاثين عاما. (بن يزة وزغادي، 2017، ص 210)

-إصلاح الجباية المحلية: ان نقص الموارد المحلية انما يرجع الى الخلل الحاصل في الجباية المحلية في حد ذاتها بالإضافة الى اهمال البلديات لبعض الموارد التي بإمكانها إحداث توازن في ميزانيتها ، إذ إن المنظومة الجبائية الحالية معقدة تصب فيها كل الضرائب المحلية منها والعمامة ليتم توزيعها بعد ذلك بطريقة اقل ما يقال عنها أنها غير عادلة ، وبالتالي فان السبب في عدم فعالية الجباية المحلية يتمثل في كونها مركزة أي محددة من طرف الدولة لوحدها ، وهذا ما يعكس حالة اللاعدالة الاجتماعية السائدة في أوساط المجتمع ، وعليه فان الدولة مطالبة بالتخلي عن جانب من سلطتها الجبائية عن طريق منح بعض الصلاحيات للمجالس الشعبية لتحديد معدلات الضرائب العائدة لها ، مثل الرسم على النشاط المهني ، الرسم العقاري ، رسم السكن ، رسم الذبح... وغيرها ، وهذا في إطار هامش تحدد الدولة ، عن طريق تحديد عتبات دنيا وأخرى قصوى لمعدلات هذه الضرائب والرسم فالاستقلال الجبائي يقتضي أيضا من الدولة اشراك الجماعات المحلية في كل ما يتعلق بالجباية المحلية بما في ذلك تحديد وعاء الضريبة ، وكذا تحديد معدلات بعض الضرائب والرسم والمشاركة في تحصيلها. (دوبابي، 2010 ، ص 116)

-التدبير المقاولاتي: إن النظريات الاقتصادية الحديثة اهتمت بالإطار الاقتصادي المحلي كعنصر أساسي لتطبيق المخططات الاقتصادية فقد أصبحت الجماعات المحلية المنشط الرئيسي للدورة الاقتصادية على الصعيد المحلي ودورها الترموي الذي يتجسد في المقاربة التدبيرية المحلية لتحقيق الوصول

بالجماعة إلى مرتبة المناولة في تدبير ماليتها، ووفق آليات التدبير المالي التي تستند على قاعدة la règle des trois E أصبحت الجماعات المحلية مطالبة بإدخال تقنيات التدبير المناوالاتي نظرا لمحدودية الموارد المالية في ظل محيط يتسم بأزمة اقتصادية، ومن هنا تعتبر هذه القاعدة (Economic - Effectiveness-Efficiency) المحرك الرئيسي للممارسة المالية في الجماعات المحلية. (بن منصور وعلاوي، ص 37)

-تدعيم الاستثمار المحلي والأجنبي:-

يعد الاستثمار المحلي أو الأجنبي أحد أهم الآليات الهادفة إلى تراكم الثروات، كمنح المشاريع للقطاع الخاص أو في إطار الشراكة من أجل خلق فرص عمل، إلا أن ذلك يتطلب ضرورة توفير المناخ الاستثماري الجاذب للاستثمارات المحلية أو الأجنبية التي تتوافق مع احتياجات وأولويات الوحدات الإقليمية ويتناسب مع خصوصياتها وقطاعاتها التنموية سواء زراعية أو صناعية أو خدماتية أو سياحية لتقوية الاقتصاد المحلي.

يمثل تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر أهم عنصر من عناصر التمويل الخارجي للتنمية في الدول النامية، فقد احتل المرتبة الأولى ضمن أدوات التمويل الأخرى خلال السنوات الماضية، أي أنه فاق في الأهمية التمويل عن طريق القروض التي تمنحها المؤسسات المالية الدولية أو المساعدات الرسمية للتنمية (مفتي، 2014، ص 324)

إن تجربة الاستثمار المالي للجماعات المحلية لم تطبق في الجزائر بسبب نقص الخبرات والتجارب في هذا الميدان، إلا أنه في ظل الإصلاحات التي مست القطاع المصرفي ومع تبادل الخبرات الدولية، فإنه يمكن الدخول في هذا النوع من الاستثمار بشكل مباشر إيجابي وفعال يخدم أهداف التنمية ويرقيها ويحقق مكاسب وموارد مالية تمكن الجماعات المحلية من تحقيق مختلف البرامج التنموية، وكذلك يمكنها الدخول في شراكة مع متعاملين آخرين عموميين أو خواص وذلك في إطار مشروع تحدد فيه حقوق وواجبات كل طرف في عقد الشراكة على أساس دفتر الشروط المنفق عليه. (شليق وبنين، 2016، ص 5)

- طرح مشروعات تمووية على شكل نظام **B.O.T** وهو اختصار لثلاث كلمات انجليزية **Build- Operate-Transfer** أي بناء تشغيل تحويل، (شريك ووجدي، 2016، ص11) والتي يقصد بها تولي القطاع الخاص المحلي تصميم المشروع وتمويله وتشبيده وتشغيله خلال مدة الامتياز المتفق عليها، وتحول أصول المشروع إلى البلدية أو الولاية عند انتهاء مدة الامتياز أو تولي هذه المشاريع من طرف مستثمرين أجنبى على أن يتم تمويلها بأموال أجنبية من الخارج، بدلا من الاقتراض من البنوك المحلية وعدم استغلال احتياطي الدولة من العملات الصعبة في ظل الأزمة الاقتصادية.

ومن مميزات هذا البديل هو عدم تحميل الجماعات المحلية أعباء التمويل ومخاطر التشغيل وإلقائها على عاتق القطاع الخاص نظرا لما يتميز به من كفاءة وفعالية، وما يتوفر عليه من خبرة وسرعة في الإنجاز وما يحققه من تحسين وجودة للخدمات المقدمة للمواطنين (زنبوعة وفرحات، 2012، ص294)

هذا النظام BOT يمكن استخدامه في انشاء المشروعات والمرافق العامة ذات الدخل والتي يشترط فيها ان تقدم الخدمات بمقابل يدفعه المنتفعون بالخدمة كمشروعات تنمية استغلال الأراضي المملوكة للدولة ملكية خاصة ومشروعات إقامة شبكات الري وخطوط نقل المياه ذات الأقطار الضخمة بين المدن ومحطات المعالجة للصرف الصحي وفرز وتصنيع النفايات.... إلخ (شريك ووجدي، ص13)

وتتطلب هذه البدائل الاستقلالية المالية التي تعتبر أحد أركان اللامركزية الإدارية لتحقيق التمويل الذاتي، وعلى الرغم من منح الشخصية المعنوية وإعطاء صلاحيات واسعة للجماعات الإقليمية خاصة في إطار الديمقراطية التشاركية التي تضمنها قانون البلدية رقم 11/10 وقانون الولاية رقم 12/07 باسشارك المجتمع المدني في العملية التمووية، الا انها اقتصرت على آلية الاستشارة فقط. وعدم إعطاء دور للقطاع الخاص في تمويل وتنفيذ المشاريع المحلية.

ففي فرنسا التي تتشابه منظومتها المالية المحلية مع منظومتها المالية المحلية نجد ان الجماعات المحلية الفرنسية تتوفر على وسائل مالية إضافية وصلاحيات

واسعة من جراء قوانين اللامركزية وحركة تحويل الصلاحيات الصادرة 1983 و1984 وفي هذا المجال نصبت الحكومة الفرنسية لجنة سميت بيار موروا، كلفت هذه اللجنة بمناقشة مستقبل اللامركزية ووضع مخطط لفرنسا يمتد لسنة 2015 حيث أوصت هذه اللجنة بتعميم العمل المشترك بين البلديات وتعزيز الاستقلالية الجبائية للجماعات الإقليمية التي تسمح باختيارات سياسية حقيقية وتمكين المواطنين من مراقبة احسن فيما يخص استعمال ضرائبهم، وتمثل ميزانية الجماعات المحلية في فرنسا ما يقارب نصف ميزانية الدولة.(خنفري، ص189)

ومن بين عقود الشراكة بين القطاع الخاص والقطاع العام التي تبنتها فرنسا هي عقود "ppp" والتي تعرف على انها عبارة عن علاقة تعاون بين المؤسسة العمومية والخاصة لمدة زمنية معينة مبنية على الشفافية والثقة من أجل مبررات، تمثلت عموما في تغطية العجز العمومي عن طريق الاستثمار الخاص، وإدخال تكنولوجيا وابداعات القطاع الخاص للعام من أجل تحسين الخدمات العمومية. (بن عומר، 2014، ص 80)

وتقوم عقود "Mission d'appui aux partenariats public-privé" بالتحقيق في صحة التقييمات الأولية للمشاريع المعدة من قبل السلطات المتعاقدة، مع تقديم الدعم لمؤسسات القطاع العام، ومما بين ما تتميز به هذه العقود في كونها قابلة لأن تتم على المستويات الحكومية المركزية (المؤسسات العمومية والشركات الوطنية) واللامركزية (المقاطعات والبلديات)، ويمكن استخدامها في جميع القطاعات الاقتصادية تقريبا مثل: النقل والصحة، المرافق الحضرية والبيئية والاتصالات. (لكحل، 2014، ص 89)

خاتمة:

تعتبر المالية العمود الفقري لأي نظام حكم محلي فعال، حيث أن فعالية ودرجة السلطة المحلية تقاس بما تتوفر عليه ماليا، ويمدى قدرتها على تمويل برامجها الخدمائية والتسييرية وتنفيذ الخطط التنموية والاستثمارية من مواردها ومصادرهما المالية الذاتية دون الاعتماد على السلطة الوصية التي تفرض رقابتها

على هذه الموارد ، فكلما كانت الوحدات الإقليمية تعتمد على مواردها الذاتية كان ذلك ضمانا لاستقلالها وإبعاد الرقابة عليها من طرف السلطة المركزية، فالجماعات المحلية في الجزائر تعتمد على موارد داخلية كالرسوم والضرائب وعلى التمويل المركزي والاعانات التي تقدمها الدولة هذه الأخيرة التي تعرف مداخيلها البترولية عدم الاستقرار لتأثرها بانخفاض أسعار البترول واعتمادها كليا عليه كمورد واحد في غياب التنوع الاقتصادي، لذلك لابد من معالجة الازمة وإيجاد الحلول والبدائل الممكنة، واختيار أو رسم المسار الاقتصادي التتموي المحلي المناسب لأن السلطة المحلية أحسن تموقعا من السلطة المركزية، وإعادة النظر في مصادر التمويل المحلي وعدم ارهاق كاهل المواطنين بالضرائب المباشرة أو غير المباشرة، وإشراك كافة الفواعل المجتمعية المحلية في تكوين الثروة المحلية، وتفعيل مقاربات الحكامة الرشيدة المحلية المتضمنة لأسس الكفاءة والشرعية والمشاركة الشعبية، وعلى الحكومة المركزية ان توسع الصلاحيات لرؤساء البلديات والولاية في البحث عن موارد مالية ذاتية ومنحها الاستقلالية في ذلك، وبهذا نصل إلى النتائج التالية:

- انشاء نظام جبائي محلي مخصص لفائدة الجماعات الإقليمية يقوم بتحديد الوعاء الضريبي وتحصيله، مستقل عن السلطة المركزية نظرا للنسب الضئيلة التي تتحصل عليها من الضرائب.
- ضرورة تخلي الدولة عن بعض الضرائب المحلية لصالح الجماعات الإقليمية.
- الاعتماد على الموارد المالية المحلية لمواجهة الازمات الاقتصادية، والقضاء على تبعية البترول والتخفيف من الرقابة المركزية.
- دعم الشراكة المحلية بإشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص والمواطنين في القرار المحلي وبناء الثقة بينهم وبين الوحدات اللامركزية، وخاصة فيما يتعلق بالبرامج التتموية ذات العوائد والمداخيل المحلية.
- ضرورة ترشيد الأداء الإنفاقي والتمويلي للجماعات المحلية في ظل ندرة الموارد المالية.

- توفير وتهيئة المناخ الاستثماري المناسب لاستقطاب المشاريع التنموية المحلية والأجنبية.
- البحث عن آليات تفعيل وتدعيم الاستثمار المحلي والأجنبي، وإنشاء المشاريع الإنتاجية بما يتوافق مع ظروف الهيئات المحلية وحاجاتها لخلق أساليب جديدة للتمويل.
- إيجاد السبل لمكافحة التهرب الضريبي والفساد المالي، بصياغة قوانين ضريبية محكمة لعدم الأضرار بالخرينة العمومية جراء انخفاض الحصيلة الجبائية في ظل الاقتصاد الموازي.
- دراسة واستغلال كل الطاقات والموارد لكل وحدة إقليمية.
- تفعيل آليات المشاركة الشعبية وتعزيز الرقابة والمحاسبة والمساءلة للخطط التنموية.

الهوامش:

أولا: الكتب

- خلاصي، رضا. (2016). شذرات المالية العامة، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر.
- الزعبي، خالد سمارة. (1985) التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية "دراسة مقارنة: المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا، مصر، الأردن"، الأردن: منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية.
- ثانيا: المذكرات والرسائل الجامعية:
- بن عומר، سنوسي. (2014). فعالية الاستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر - تقييم تجربة الشراكة قطاع عام - خاص - جامعة تلمسان. (رسالة تخرج لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية).
- خنصري، خيضر. (2011). تمويل التنمية المحلية في الجزائر "واقع وآفاق". جامعة الجزائر. (أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية).

دويابي، نظيرة زوجة براهيم. (2010). الحكم الراشد المحلي واشكالية عجز ميزانية البلدية. جامعة تلمسان. (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية).

لكحل، الأمين. (2014). الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في الجزائر "دراسة حالة شركة المياه والتطهير لوهران-SEOR". جامعة تلمسان. (مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية).

ثالثا: الدوريات والمقتنيات

بن يزة، يوسف، زغادي، فاتح. (2017). التنمية المحلية في ظل الشراكة مع القطاع الخاص. المجلة الجزائرية للأمن الإنساني. العدد الثالث. ص ص 203-224.

بن منصور، موسى، عبد الفتاح، علاوي. (2014). بدائل لتمويل الجماعات المحلية في الجزائر. مجلة الاقتصاد الجديد. العدد 10 المجلد 01، ص ص 25-40.

بن ناصر، وهيبة. التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحلية. مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية. العدد السادس، ص ص 88-111.
بن جلول، خالد، بعلي، حمزة، فلفول، عبد القادر. (2018). سبل التحسين من فعالية التمويل المحلي للجماعات المحلية حالة الجباية المحلية، الملتقى الوطني حول الجباية المحلية. الوادي يومي 09-10 ديسمبر 2018.

بن اسماعين، حياة، السبتي، وسيلة. (2006). التمويل المحلي للتنمية المحلية: نماذج من اقتصاديات الدول النامية. الملتقى الدولي حول سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات -دراسة حالة الجزائر والدول النامية - يومي 21 و22 نوفمبر.

حمدي، معمر. (2018). إصلاحات المالية المحلية في الجزائر كآلية لتصحيح عجز ميزانية الجماعات المحلية -بالإشارة الى حالة ميزانية البلديات -. مجلة الاقتصاد والمالية. المجلد 04. العدد 02. ص ص 84-94.

حامدة، لامية. (2017). التمويل المحلي والتنمية المحلية. مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، العدد الثاني. ص ص 232-249.

- داودي، أحمد. (2018). التمويل المحلي للتنمية المحلية: تجارب تنمية (الهند، مصر، الجزائر). مجلة العلوم الاجتماعية -المركز الديمقراطي العربي ألمانيا -برلين -. العدد 07. ديسمبر، ص ص 495- 509.
- رقوب نريمان. (2017). معالجة العجز الموازي في الجزائر بين متطلبات حوكمة الانفاق وضرورة استدامة مصادر التمويل. معارف (مجلة علمية دولية محكمة). العدد 22، ص ص 160- 171.
- زنبوعه، زياد، فرحات، منى خالد. (2012). بدائل تمويل عملية التنمية في سورية. مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية. المجلد 28، العدد الثاني، صص 283- 305.
- شطبي، محمود مريم. (2015). انعكاسات انخفاض أسعار البترول على الاقتصاد الجزائري. مداخلة مقدمة في إطارا شغال الندوة المنظمة من طرف قسم الاقتصاد والإدارة حول "ازمة أسواق الطاقة وتداعياتها على الاقتصاد الجزائري". يوم 14 ماي 2015.
- شرياق، رفيق، وجدي، عبد الحليم. (2016). الصكوك الإسلامية ونظام B.O.T كبديلين تمويلين إسلاميين للحكومات والجماعات المحلية، الملتقى الوطنيحول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية "البلديات نموذجا". جامعة 8 ماي 1945قالة يومي 9 و8 نوفمبر 2016
- شليق، عبد الجليل، بنين، يحيى. (2016). "البلدية النموذجية" وطرق التمويل المتاحة" بلدية وادي العنودة بالوادي -أنموذجا -. الملتقى الدولي الثاني حول انعكاسات تقلبات أسعار النفط على تمويل الجماعات المحلية (الإقليمية). يوم 24 ماي 2016.
- فوقة، فاطمة، مرقوم، كلثوم. (2016). تقلبات أسعار النفط، أي بدائل متاحة للاقتصاد الجزائري. مجلة الاقتصاد والمالية، العدد رقم 03. السداسي الثاني، ص ص 20- 31.
- قروف، محمد كريم. (2016) التمويل المحلي واشكالية الرشاد الإنفاقي والعجز الموازي للجماعات المحلية في الجزائر، الملتقى الوطني حول التسيير

المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية "البلديات نموذجاً". جامعة 8 ماي 1945 قالمة يومي 8 و9 نوفمبر 2016.

مغير، فاطمة الزهراء، بطاهر، سمير. (2015) الإدارة المحلية في الجزائر ومساهماتها في التنمية المحلية "عرض لتجربة بلدية الغزوات بولاية تلمسان"، مجلة les cahiers du mecas، ص ص 244 - 257.

مفتي، محمد البشير. (2014). واقع واستراتيجيات جلب الاستثمار الأجنبي المباشر "دراسة لتجارب بعض الدول العربية". مجلة الاقتصاد الجديد. العدد 10. المجلد 1. ص ص 323 - 334.

القوانين:

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. القانون العضوي رقم 11/10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بقانون البلدية. الجريدة الرسمية. العدد 37. الصادرة بتاريخ 3 جويلية 2011. المادة 155.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. القانون العضوي رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بقانون الولاية. الجريدة الرسمية، العدد 07. الصادرة بتاريخ 29 فيفري 2012، المادة 149.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة. 2017. المادة 197 - 222.

مواقع إلكترونية:

من موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: www.interieur.gov.dz/index.php/ar. لقاء الحكومة - الولاية. حكمة غير ممركة من أجل جماعة إقليمية "حصيلة، مبدعة، مبادرة". قصر الأمم - نادي الصنوبر - الجزائر. يومي 28 - 29 نوفمبر 2018. تاريخ الاطلاع يوم 20/03/2019.

حاجي، محمد. التمويل المحلي واشكالية العجز في ميزانية البلدية. <http://www.kantakji.com>. كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير،

جامعة بسكرة.