



جامعة د. الطاهر مولاي سعيدة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر
في الحقوق- تخصص: إدارة الجماعات المحلية
بعنوان:

التمويل الخارجي لميزانية الجماعات الإقليمية و أثارها في التنمية المحلية

تحت إشراف الأستاذ:
- بن علي عبد الحميد

إعداد الطالب:
- بوطالب لخضر

أعضاء لجنة المناقشة:

الأستاذ : حمادو دحمان رئيسا
الأستاذ : بن علي عبد الحميد مشرفا و مقررا
الأستاذ : رقراقي زكرياء ممتحنا

السنة الجامعية (2015/2014)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

حجرتی

* بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ *

" ن وَالْقَلَمِ وَمَا يَسْطُرُونَ، مَا أَنْتَ بِنِعْمَةِ رَبِّكَ
بِمَجْنُونٍ، وَإِنَّ لَكَ لَأَجْرًا غَيْرَ مَمْنُونٍ، وَإِنَّكَ
لَعَلَىٰ خُلُقٍ عَظِيمٍ "

سورة القلم: الآيات من 01 الى 04

شكر و تقدير

أتقدم بالشكر الجزيل في المقام الأول إلى أستاذي الكريم

بن علي عبد الحميد

الذي أشرف على إنجاز هذا العمل وتابع كل مراحلہ بسعة صدر وطول نفس

ولم يبخل علي

بأفكاره النيرة ونصائحه القيمة وتوجيهاته الهادفة، فكان طيلة مشوار هذا البحث نعم

المؤطر الفاضل الذي بعث فيّ روح وموضوعية البحث والاكتشاف.

فله مني كل الشكر والتقدير والعرفان وجزاه الله عنا خير الجزاء.

الإهداء

نهدي هذا العمل المتواضع إلى الوالدين الكريمين و إلى زوجتي الغالية

وإبنتي الحبيبة

و إلى كل أساتذتي الكرام كل واحد بإسمه و إلى كل أصدقائي الأعزاء .

مقدمة:

إن الجزائر و منذ عدة سنوات مضت حاولت إرساء مبدأ اللامركزية الذي يعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية سواء على المستوى المحلي والوطني و يتضح هذا جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية - الولاية و البلدية - عبر الإصلاحات المستمرة، و ذلك في كافة المجالات الاقتصادية

و الاجتماعية و السياسية و الثقافية و غيرها من الإصلاحات.

حيث تعتبر الجماعات الإقليمية النواة الرئيسية للتنمية المحلية باعتبارها قريبة من المواطن، و قد وضعت أساسا بهدف تسيير شؤون الأشخاص القاطنين بها، و تحسين وضعيتهم الاجتماعية و الاقتصادية والصحية، و كذا ترقية المحيط الذي يعيشون فيه. فالسكان يعيشون و يعانون يوميا من مشاكل شتى كالسكن، العمل، نقص المرافق الصحية... الخ، و قد خولت الدولة سلطات إلى الجماعات الإقليمية بإتباع نظام اللامركزية من أجل تخفيف من حدة هذه المشاكل و التقليل منها.

و لتحقيق التنمية المحلية يجب تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية سواء بتمويل ذاتي عن طريق الضرائب

و الرسوم الإيرادات الاستغلالية أو عن طريق التمويل الخارجي بواسطة القروض الخاصة أو العامة و الهبات

و الوصايا كانت أجنبية أو محلية و الإعانات الخاصة المتمثل في برامج التجهيز حسب ما قضت به المادة 05 من المرسوم رقم 380/81 هناك نوعين من المخططات تقوم بها الجماعات المحلية في مجال التنمية احدهما بلدي يتم على مستوى البلدية PCD و الآخر قطاعي يتم على مستوى الولاية PSD .

و انطلاقا مما تقدم تعود أهمية الموضوع إلى الدور الذي يلعبه التمويل الخارجي في ميزانية الجماعات الإقليمية من أجل فتح آفاق وتطلعات جديدة لإنعاش التنمية المحلية و التي تساهم بدورها في تعزيز التنمية

الوطنية خاصة التمويل الخارجي عن طريق المخطط البلدي للتنمية الذي يعتبر أكثر تجسيدا للامركزية على مستوى الجماعات المحلية و المخطط القطاعي للتنمية الذي يعتبر مخطط ذو طابع وطني .

و من ثمة فإن الأسباب التي دفعتني إلى البحث في هذا الموضوع تتلخص في عدة أسباب منها:

* الدور الذي يلعبه التمويل الخارجي لميزانية الجماعات الإقليمية في دفع عجلة التنمية وتحسين ظروف المواطن.

* إن هذه الدراسة سوف تخص الخلية الأساسية للجماعات الإقليمية ألا وهي التمويل الخارجي لميزانية الجماعات الإقليمية خاصة الإعانات الخاصة

* أن الإعانات الخاصة عن طريق المخطط البلدي للتنمية و المخطط القطاعي للتنمية لم يأخذ القسط الكافي من الدراسة و التحليل.

و لعل الإشكالية الجديدة بالطرح تتمثل في ما هو دور الذي يلعبه التمويل الخارجي لميزانية الجماعات الإقليمية و أثاره على التنمية المحلية ؟

للإجابة عن هذه التساؤلات وغيرها تم إتباع المنهج التركيبي بين الوصفي و التحليلي لإبراز مكانة و دور التمويل الخارجي لميزانية الجماعات الإقليمية في ظل التمويل الذاتي.

بالإضافة إلى ذلك نحاول من خلال هذا البحث الكشف عما قد يثيره التمويل الخارجي لميزانية الجماعات الإقليمية بهدف تسيير شؤون الأشخاص القاطنين بها، وتحسين وضعيتهم الاجتماعية و الاقتصادية والصحية، وذلك من أجل الوصول إلى إعطاء صورة كافية عن دوره الإعانات الخاصة في ميزانية الجماعات الإقليمية .

و نحن بصدد القيام بهذا البحث المتواضع واجهنا بمجموعة من الصعوبات التي لا شك أنها تؤثر

بشكل

أو بأخر على القيمة العلمية لهذا البحث نذكر منها على الخصوص:

* قلة الملتقيات وعدم تمكننا من البحث على المستوى الميداني قصد إعطاء صورة أكثر مصداقية.

* قلة المراجع الفقهية الخاصة بالتنظيم الإداري الإقليمي الجزائري، و عمومية المعالجة القانونية للبعض منها.

و أما بخصوص الإجابة على كل هذه الإشكالات المطروحة إرتأيت تقسيم هذا العمل إلى فصلين أساسيين الفصل الأول : خصصته لدراسة التمويل الخارجي لميزانية الجماعات الإقليمية.

أما الفصل الثاني :تطرق فيه إلى أثر الإعانات الخارجية على التنمية المحلية.

مبحث تمهيدى

مبحث تمهيدى : ماهية الجماعات الإقليمية

لدراسة التمويل الخارجى لميزانية الجماعات الإقليمية و أثرها فى التنمية المحلية ، كان لا بد لنا أولا التطرق إلى مبادئ التنظيم المحلى المطلب الأول ، ثم معرفة التمويل المحلى فى المطلب الثانى و أخيرا الرقابة على الجماعات الإقليمية فى المطلب الثالث ، و سنتبع تبیان ذلك على النحو التالى :

المطلب الأول: مبادئ التنظيم المحلي

تعتمد الدول الحديثة في تنظيم أجهزتها الإدارية بأسلوبين مختلفين لكنهما متكاملان، يتمثلان في المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية وقبل التطرق لصلب الموضوع يجب تعريف اللامركزية من حيث مبادئه و أجهزته و أساليبه.

يقصد بالمركزية الإدارية توحيد وحصص الوظيفة الإدارية في يد السلطات الإدارية المركزية، وأن اللامركزية الإدارية هي نظام إداري يقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية وبين هيئات محلية.

يعرف الفقيه ريفيرو (Rivéro) التنظيم اللامركزي بأنه يوجد حينما يعطى القانون لأعضاء منتخبين بواسطة وحدات ذات شخصية اعتبارية مستقلة ، سلطة إصدار قرارات في كل أو بعض ما يتعلق بالشؤون المحلية لتلك الهيئات¹

ويعرف الدكتور عمار عوابدي النظام الإداري اللامركزي بأنه " : ذلك النظام الذي يقوم ويستند على أساس تفهيت وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية الحكومة من جهة وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية، وعلى أساس فني موضوعي - مصلحي - من ناحية أخرى، مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الهيئات اللامركزية² و يرى الدكتور سليمان مُجد الطماوي بأنه " يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين هيئات محلية أو مصلاحية مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية³ .

1-Rivero , droit administratif , Dalloz , 1965 , p 280

- Le seuil de la décentralisation se trouve donc franchi si la loi accorde à des organes élus par une collectivité personnalisée un pouvoir de décision sur tout ou partie des affaires locales.

- د² /عمار عوابدي ، القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 1990 ، ص239

- د³ /سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، سنة 1979 ، ص 69

يعد إستقلال الهيئات المحلية أساس نظام اللامركزية الإدارية وذلك بمنحها قدر من الحرية لكي تؤدي أعمالها بذاتها ، وبعد أساس اللامركزية الإدارية¹ ، هذا الاستقلال جزئي لأنه يتعلق بالوظيفة التنفيذية بينما الوظائف التشريعية و القضائية في ظل اللامركزية الإقليمية مركزة في العاصمة ، و نسي لأنها تخضع في ممارستها للوظائف التنفيذية للرقابة² ، فالسيادة الوطنية غير قابلة للتجزئة

لكي يتحقق استقلال الهيئات المحلية يجب أن يكون لها الشخصية القانونية المتميزة ووجود ممثل قانوني يعبر عن إدارتها و مباشرة الصلاحيات .

ومن ثم سوف نتعرض في الفرع الأول لوجود مصالح محلية متميزة ثم نتناول في الفرع الثاني الشخصية المعنوية أما في الفرع الثالث وجود سلطات محلية.

الفرع الأول :وجود مصالح محلية متميزة

نجد أن المرافق القومية تحقق المصلحة العامة الوطنية التي يعم نفعها على جميع المواطنين الموجودين في الدولة كمرفق الأمن و القضاء حتى النقل ... الخ، وهناك مرافق محلية تكون على مستوى جزء من إقليم الدولة و تهم جزءا محددًا من الأشخاص كالتعليم والصحة و توزيع الكهرباء والمياه ... الخ، تترك إدارتها لأبناء كل منطقة لأنهم أدرى بحاجاتهم وكذا الأقدر على إشباعها³.

ولتكتسب مصلحة ما الصفة المحلية يجب أن تتوافر على شرطين وهما:

1- أن تعبر المصلحة عن حاجات وأمال وطموحات غالبية سكان الإقليم

2- ألا تتعارض مع المصلحة العليا للدولة

¹- د / محمد نور عبد الرزاق ، استقلال الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية والقانون المقارن ،رسالة دكتوراه ، جامعة الإسكندرية ، سنة 1974 ، ص48

²- د/ شيهوب مسعود ، المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 3-2003، ص46

³- د / سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص317

الفرع الثاني: الشخصية المعنوية

يعني استقلال الهيئة المحلية أن تكون لها الشخصية المعنوية، و أن الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئات اللامركزية يعد نتيجة للاعتراف بوجود مصالح خاصة تقوم بالنشاط الإداري عن طريق السلطات المحلية. فتمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية المحلية يعد الأساس القانوني الذي يميز اللامركزية الإقليمية عن الإدارة المركزية.

فالأسلوب اللامركزي يقوم على وجود الشخصية المعنوية و هذا ما أكده الفقيه هوريو (HAURIOU) (بأنه من الملاحظ أن التنظيم اللامركزي يقوم على وجود شخصيات اعتبارية كالمديريات و البلديات و المؤسسات العامة

ويقول الفقيه دولوبادير (De laubadère) أنه لكي تستطيع الهيئات المحلية القيام بشؤونها المحلية الخاصة لا بد أن تكون لها ذمة مالية، و موجودات مادية و موظفون و قدر من التصرف المالي يتعلق بميزانيتها كما

يكون من حقها أن تكون محلا للوفاء بالالتزامات و المطالبة بالحقوق و أن تمثل أمام المحاكم ، أي أن يكون للوحدات المحلية شخصية معنوية .

إن إضفاء الشخصية المعنوية العامة على الهيئات المحلية يحقق لها قدرا من الحرية في التصرف و يدعم الاستقلال الذي يجب أن تتمتع به في مواجهة السلطة المركزية ، و أدى هذا إلى تأكيد الشخصية المعنوية للوحدات المحلية من الناحية الفقهية و القانونية¹

ففي القانون الوضعي نجد أن تتمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية معترف به في معظم التشريعات التي تطبق النظام الإداري اللامركزي.

ففي الجزائر لقد إعترف المشرع الجزائري بالشخصية المعنوية بموجب نص المادة الأولى رقم 10-11 على

¹ د/ سليمان مجد الطماوي ، الوجيز في نظم الحكم و الإدارة مرجع سابق ، ص 369 .

أن " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون " ¹

ونصت المادة الأولى من القانون رقم 07-12 على أن: " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة ... " ²

الفرع الثالث: وجود سلطات محلية

لا يكفي لقيام نظام الإدارة المحلية وجود مصالح محلية متميزة و منح الشخصية المعنوية بل لا بد أن يكون المجلس المحلي الذي يباشر هذه المصالح مستقلا في القيام بوظائفه الإدارية عن السلطة المركزية.

من العناصر التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية أن يكون لكل وحدة محلية جهاز إداري خاص بها يباشر النشاط الإداري في نطاق الصلاحيات المنوطة بها.

و لتحقيق الإستقلال الإداري للهيئات الحلية إنقسم الفقهاء بين إختيار أعضاء المجالس المحلية أم عن طريق الإنتخاب من قبل المواطنين المحليين، أو عن طريق التعيين من قبل السلطة المركزية.

ولقد أخذ المشرع الجزائري بمبدأ الانتخاب الكامل لهيئة المداولة ، إذ تشكل المجالس الشعبية البلدية والولاية بالانتخاب العام المباشر.

المطلب الثاني :التمويل المحلي

إن التمويل المحلي يعد عاملا أساسيا في تحقيق استقلال الهيئات المحلية، بالمال تستطيع أن تقوم بالأعباء الملغاة على عاتقها وتقوم بتنفيذ المشروعات الواجبة و اللازمة، وفي حالة عدم توافر الموارد المالية المستقلة

¹ -قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية (ج ر 37 مؤرخ في 03-07-2011)

² -قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية (ج ر 12 مؤرخ في 29-02-2012)

لا تستطيع الهيئات المحلية ممارسة الصلاحيات المنوطة بها ¹

إن قوة و فعالية الإدارة المحلية تتوقف على وفرة الموارد المالية ، فالمال هو عصب كل نشاط إداري ، لا فائدة من تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب العام المباشر ومنحها صلاحيات هامة ومتعددة دون توفير الموارد المالية اللازمة والكافية ، فعدم توفير الموارد المالية للمجالس المحلية يشل نشاطها ويحد من فعاليتها

توفير المال للوحدات المحلية يعتبر من أهم عوامل نجاحها في تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها ، وأن الحكم على نجاح نظام الإدارة المحلية أو فشلها يكون بالنظر إلى مصادر مواردها المالية.

يرتبط استقلال الهيئات الإدارية المحلية في مباشرة صلاحياتها ارتباطا وثيقا بمواردها المالية فيزداد الاستقلال قوة وضعفا من الناحية العملية وفقا لزيادة الموارد أو قلتها

إن ميزانية الأشخاص المعنوية اللامركزية المحلية مستقلة عن الميزانية العامة للدولة وهذا يؤمن استقلالها عن الدولة في ممارسة أعمالها بعيدا عن تدخلات السلطة المركزية لأن الموارد المالية تمكنها من القيام بمهامها.

إن التمويل المحلي له أهمية خاصة، لأن استقلال الهيئات المحلية بذمة مالية يشكل جوهر الاستقلال المحلي ويعد دعامة أساسية للبناء الديمقراطي السليم.

الفرع الأول :أسس التمويل المحلي

تتمثل أسس التمويل المحلي في مجموعة القواعد التي تقوم عليها سياسات التمويل المحلي، لذا نتناول الأسس التي تتعلق بطبيعة الموارد المحلية والشروط الواجب توافرها فيها، وكذا الأسس التي تتعلق بالإدارة المالية للموارد المحلية وفق ما يلي:

¹-د / محمد نور عبد الرزاق ، استقلال الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية والقانون المقارن ،مرجع سابق ، ص48

أولا : طبيعة الموارد المحلية

هناك متطلبات يقتضي توافرها في التمويل المحلي ¹:

1- كفاية الموارد المحلية ومرونتها

2- قدرة الأجهزة الإدارية المحلية على إدارة الموارد المالية

3- توزيع الأعباء المحلية على المواطنين توزيعا عادلا، تعتمد العدالة الضريبية على الدقة في تقدير الضريبة وتتوقف على تحديد الفئات الاجتماعية المستثناة من الضرائب كصغر أو كبر السن أو الإعاقة أو الفقر و يعتمد الإعفاء من الضريبة أو تخفيضها على قدرة الهيئات المحلية للتعرف على هذه الفئات الاجتماعية ويتحقق هذا بوجود الإحصاءات اللازمة والدقيقة.

4- قدرة السلطات المحلية على فرض الأعباء ، بموجبه تكون للسلطة المحلية القدرة على فرض الضريبة وكذا يمكنها زيادة مبالغها المالية أو أنواعها إذا زادت نفقاتها.

5- أن تكون الموارد المحلية خاضعة في تحصيلها وإنفاقها للسلطة المحلية المختصة.

ثانيا : وجود إدارة مالية

يقصد بالإدارة المالية مجموعة الوظائف الإدارية للوحدات المحلية التي تنظم الأموال لأجل تحقيق أهداف الهيئات المحلية.

إن الإدارة المالية للوحدات المحلية لها أهمية وضرورة لنجاح نظام التمويل المحلي، و تقوم بالمهام التالية:

¹ -د محمد مجد بدران ، أسس تمويل الحكم المحلي ومصادره ، دراسة مقارنة في النظامين الإنجليزي والمصري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة 1983 ، ص 14،15 .

- التخطيط المالي

- الرقابة المالية

الفرع الثاني: مصادر التمويل المحلي

تضمن الدستور الجزائري لسنة 1996 أن الإدارة المحلية تتمثل في البلدية والولاية ، وأن المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية وبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها ، ورسم المشروع للوحدات المحلية الموارد المالية¹، تتمثل في التمويل ذاتي نجد فيه الضرائب و هي كل جباية مالية تتقاضها الوحدة المحلية على سبيل الإلزام في إقليمها من أجل تحقيق المصلحة العامة¹، الرسوم وهي المبالغ المالية التي تتقاضاها الهيئات المحلية جبرا من بعض الأفراد مقابل ما تقدمه لهم من خدمات، الإيرادات الاستغلالية عبارة عن الموارد الناتجة عن أملاك تعود ملكيتها للوحدة المحلية التي تتمتع بحرية التصرف فيه في صورة إيجار أو ريع أو تكون على شكل ربح من مشروعات اقتصادية على المستوى المحلي.

المطلب الثالث: الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية

تمارس الرقابة الإدارية من قبل السلطات المركزية في العاصمة أو ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم ، وقد تباشر هيئات لامركزية عليا الرقابة الإدارية على هيئات لامركزية أدنى كما في فرنسا والجزائر ومصر²

إن استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية مكفول بضمانة قانونية وضمانة قضائية، تتمثل الضمانة القانونية في ضرورة وجود نص صريح يبيح مباشرة الرقابة ، وأن تمارس وفق قواعد وشكليات معينة كصدور قرار حل المجلس المحلي بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء... الخ ، وتكمن الضمانة القضائية في أنه يحق لأعضاء المجالس المحلية إقامة دعوى أمام جهة القضاء الإداري لابطال القرارات الصادرة عن جهة الرقابة.

1-المادتان 16 ، 15 من الدستور.

² د/سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 83، 82

وهناك تمويل خارجي لمزاينة الجماعات الإقليمية تتمثل في القرض و الإعانات و الهبات و الوصايا.

فالرقابة الإدارية هي الوسيلة التي تملكها الدولة للمحافظة على وحدتها ، يجب أن لا تكون الرقابة على

الهيئات المحلية شديدة بالقدر الذي يجرد المجالس المحلية من استقلالها الذي يعد أهم مقومات وجوده.

الفرع الأول: مبررات الرقابة الإدارية

تمتاز الرقابة الإدارية بأنها رقابة مشروعية إذ يحدد نطاق الرقابة وأهدافها ووسائلها و إجراءاتها و السلطات الإدارية المختصة بمباشرتها بواسطة التشريعات و القوانين المنشئة و المنظمة للهيئات اللامركزية الإقليمية والمرفقية.

تهدف الرقابة الإدارية ضمان احترام مبدأ المشروعية الذي تلتزم به الهيئات اللامركزية في جميع أعمالها إذ يجب عليها احترام القانون والالتزام بقاعدة التخصص سواء بالنسبة للامركزية الإقليمية (البلدية و الولائية) أو

(اللامركزية المرفقية) مؤسسات عامة.

تهدف الرقابة الإدارية إلى حماية المصلحة العامة وتتمثل في مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية ومصلحة كافة المواطنين.

الفرع الثاني: خصائص الرقابة الإدارية

تتمثل خصائص الرقابة الإدارية برقابة ذات طبيعة إدارية تقوم بها جهة إدارية متخصصة و تحدث بقرار إداري و هناك رقابة إستثنائية تباشر في حدود القانون لأن الهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطة الإدارية المركزية بمنحها الشخصية المعنوية وسلطة اتخاذ القرارات النهائية في حدود اختصاصاتها¹ ، رقابة خارجية تكون بين شخصين معنويين مستقلين هما السلطة الإدارية المركزية و الشخص الإداري اللامركزي الخاضع للرقابة.

الفصل الأول

الفصل الأول :التمويل الخارجي لميزانية الجماعات الإقليمية

إن التأكيد على أهمية الموارد المالية المحلية في دعم الاستقلال الإداري للمحليات لا يعني تغطية كافة نفقات مشروعات التنمية المحلية من الموارد الذاتية لأن ذلك قد يبطئ من معدلات التنمية المطلوبة ولذلك فإنه يتم اللجوء إلى الموارد المالية الخارجية، لذلك سوف نترق للقروض في المبحث الأول ، ثم التبرعات و الهبات في المبحث الثاني و أخيرا الإعانات الخاصة في البحث الثالث، و سنتبع تبين ذلك على النحو التالي:

المبحث الأول : القروض

تستعمل القروض في تمويل المشروعات الاستثمارية التي تنشأ على مستوى المحليات وتعجز موارد الميزانية على تغطية نفقاتها، ولا يجوز عادة للمجالس المحلية على مستوى المحليات أن تلجأ إلى عقد قروض دون إذن من الحكومة¹.

المطلب الأول: تعريف القروض

إن القروض هي من أفعال الثقة بين الأفراد . و يتجسد القرض في ذلك الفعل الذي يقوم بواسطته شخص ما هو الدائن (و يتمثل هذا الشخص في حالة القروض البنكية في البنك ذاته) بمنح أموال (بضاعة ، نقود ،...) إلى شخص آخر هو المدين أو يعده بمنحها إياه أو يلتزم بضمانه أمام الآخرين وذلك مقابل ثمن أو تعويض هو الفائدة . و يتضمن القرض الذي يعطى لفترة هي أصلا محدودة في الزمن ، الوعد من طرف المدين بتسديده بعد انقضاء فترة يتفق عليها مسبقا بين الطرفين . وهناك الكثير من الأمور هي التي تدفع البنك إلى القيام بهذا الفعل . فالقرض قبل كل شيء هو الغاية من وجوده كما سبقت الإشارة إلى ذلك . و يقوم البنك أيضا بهذا الفعل نظرا للملاءة المالية ، للمدين أو الزبون . فالبنك عندما يقوم بإقراض شخص معين ، فهو يثق في أن هذا الشخص مستعد و قادر علي القيام بعملية التسديد متى حل تاريخ الاستحقاق ، وهو ملتزم بدفع ثمن اكتساب حق استخدام هذه الأموال وفق الشروط و الصيغ المتفق عليها . و يمكن تصنيف القروض التي يمكن للبنك منحها وفق معايير عديدة و مقاييس متنوعة ومن ذلك ، يمكن تصنيف هذه القروض وفق مدتها (قصيرة ، متوسطة ، أو طويلة) أو حسب وظيفتها الاقتصادية و طبيعة موضوع التمويل (تمويل الأصول الثابتة ، تمويل الأصول المتداولة) أو حسب الزبائن².

¹ - حسين بلعجوز "محاضرات في تقنيات البنوك للسنة الرابعة المالية"، قسم علوم تجارية، المسيلة، 2003-2004، ص22

² - الطاهر لطرش، تقنيات البنوك، الجزائر، المطبوعات الجامعية، ص 55-56

الفرع الأول: مصادر القروض

يتكون النظام المصرفي من مجموعة المؤسسات المالية، والنقدية وهي التي تقوم بعمليات التمويل، أي هي التي تقوم بدور الوساطة بين أصحاب الفائض المالي وأصحاب العجز المالي، وموارد هذه المؤسسات المالية والنقدية في منح القروض هي:

1- موارد البنوك: هناك ثلاثة أصناف من الموارد¹

أ- النقود التي خلقتها والتي تغذى ودائعها.

ب- الادخار السائل أو قصير المدى الذي يجمعه البنوك

ج- الموارد المقترضة للمدى الطويل ورأسمالها الخاص.

2- موارد صناديق القرض البلدي: تمول قروضها من قروض وهبات الجماعات المحلية.

3- موارد الشركات المالية: تأتي من أسواق رؤوس الأموال.

4- موارد المؤسسات المتخصصة: تأتي من أسواق رؤوس الأموال.

5- الموارد المالية للخبزينة العامة: تجمع الخبزينة العامة الموارد من كل نوع سيولة:

أ- موارد ادخار.

ب- موارد من عند المؤسسات المالية والخاصة من البنك المركزي الذي يتم حسابها فعندما تحصل هذه

المؤسسات على هذه الموارد تقوم بتقديمها في شكل قروض إلى زبائنها.

الفرع الثاني: خصائص القروض

من الخصائص البارزة التي يتميز بها القرض، كونه يقوم أساساً على الاختيار لا الالتزام بخلاف الضريبة التي تعتبر كمساهمة إجبارية في عمليات الاستثمار، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن القرض يؤثر فقط في درجة سيولة الوحدات الاقتصادية ولا أثر له على صافي مجموع الأصول، فهو من قبيل العمليات المتعلقة بحساب رأس المال، كما يختلف القرض على الاعتماد في كون هذا الأخير عقد بمقتضى يضع المصرف تحت تصرف العميل مبلغاً معيناً، يحسب منه ما يشاء أو مرات متعددة.

¹ - حسين بلعجوز "محاضرات في تقنيات البنوك للسنة الرابعة المالية"، مرجع سابق، ص30

المطلب الثاني : أنواع القرض

عموماً هناك نوعان من القروض القروض الموجهة لتمويل نشاطات الاستغلال، والقروض الموجهة لتمويل نشاطات الاستثمار، فالقروض الموجهة لتمويل نشاطات الاستغلال تعد قروض قصيرة من حيث المدة الزمنية، هي في الغالب لا تتعدى الثمانية عشر شهراً¹، وتلجأ المؤسسة إلى هذا النوع من القروض إذا أرادت التغطية الآنية لاحتياجات خزينتها، أو إذا أرادت مواجهة عملية تجارية في زمن محدود.

وتتبع البنوك عدة طرق لتمويل الأنشطة، وذلك حسب طبيعة النشاط ذاتها، أو حسب الوضعية المالية للمؤسسة أو الغاية من القرض.

ويمكن بصفة إجمالية أن نصنف القروض إلى صنفين رئيسيين: القروض العامة، القروض الخاصة.

الفرع الأول: القرض العامة

سميت بالقروض العامة لكونها موجهة لتمويل الأصول المتداولة بصفة إجمالية وليست موجهة لتمويل أصل بعينه، وتسمى كذلك بالقروض عن طريق الصندوق، أو قروض الخزينة. وتلجأ المؤسسات عادة إلى مثل هذه القروض لمواجهة صعوبات مالية مؤقتة ويمكن إجمال هذه القروض في ما يلي²:

أ- تسهيلات الصندوق: هي عبارة عن قروض معطاة لتخفيف صعوبات السيولة المؤقتة والقصيرة جدا التي يواجهها الزبون، والناجمة عن تأخر الإيرادات عن النفقات أو المدفوعات، فهي ترمي إلى تغطية الرصيد المدين إلى حين أقرب فرصة تتم فيها عملية التحصيل لصالح الزبون، حيث يقتطع مبلغ القرض ويتم اللجوء إلى مثل هذه القروض في فترات معينة كنهاية الشهر مثلا، حيث تكثر نفقات الزبون ولا يكفي ما عنده بالخزينة من سيولة لتغطية هذه النفقات، فيقوم البنك حينها بتقديم هذا النوع من القروض، ويتجسد ذلك في السماح للزبون بأن يكون حسابه مدينا، وذلك في حدود مبلغ معين ومدة زمنية لا تتجاوز عدة أيام من الشهر.

ب- الحساب المكشوف: هو عبارة عن قرض بنكي لفائدة الزبون الذي يسجل نقصا في الخزينة ناجم عن

¹ - الطاهر لطرش، تقنيات البنوك، مرجع سابق، ص 62.

² - حسين بلعجوز "محاضرات في تقنيات البنوك للسنة الرابعة المالية"، مرجع سابق، ص 45

عدم كفاية رأس المال العامل، ويتجسد ماديا في إمكانية ترك حساب الزبون لكي يكون مدينا في حدود مبلغ معين، ولفترة أطول نسبيا تصل إلى سنة كاملة.

وعلى الرغم من التشابه الموجود بين تسهيل الصندوق والسحب على المكشوف ترك حساب الزبون لكي يكون مدينا، فإن هناك اختلافات جوهرية بينهما تتمثل خاصة في مدة القرض، وطبيعة التبادل.

ج- القرض الموسمي: القروض الموسمية هي نوع خاص من القروض البنكية، وتنشأ عندما يقوم البنك بتمويل نشاط موسمي لأحد زبائنه، فالكثير من المؤسسات نشاطاتها غير منتظمة وغير ممتدة على دورة الاستغلال، بل أن دورة الإنتاج أو دورة البيع موسمية.

والقروض التي يمنحها البنك للزبون لتمويل تكاليف المواد الأولية والمصاريف الأخرى المرتبطة بعملية الإنتاج تسمى القروض الموسمية، وهذا القرض يستعمل إذا لمواجهة حاجيات الخزينة الناجمة عن هذا النشاط الموسمي للزبون.

ومما تجدر الإشارة إليه أن البنك لا يقوم بتمويل كل التكاليف الناجمة عن هذا النوع من النشاط، وإنما يقوم فقط بتمويل جزء من هذه التكاليف وبما أن النشاط الموسمي لا يمكن أن يتجاوز دورة استغلال واحدة فإن هذا النوع من القروض يمكن أن تمنح لمدة تمتد إلى غاية تسعة أشهر.

د- قرض الربط: هو عبارة عن قرض يمنح إلى الزبون لمواجهة الحاجة إلى السيولة المطلوبة لتمويل عملية مالية في الغالب، تحققها شبه مؤكد، ولكنه مؤجل فقط لأسباب خارجية.

ويقرر البنك مثل هذا النوع من القروض عندما يكون هناك شبه تأكد من تحقق العملية محل التمويل

الفرع الثاني : القرض الخاصة

هذه القروض غير موجهة لتمويل الأصول المتداولة بصفة عامة، وإنما توجه لتمويل أصل معين من بين هذه الأصول، وتتضمن ثلاثة أنواع وهي¹:

أ- تسبيقات على البضائع: هي عبارة عن قرض يقدم إلى الزبون لتمويل مخزون معين، والحصول مقابل ذلك على بضائع كضمان للمقرض، وينبغي على البنك أثناء هذه العملية التأكد من وجود البضاعة وطبيعتها ومواصفاتها ومبلغها إلى غير ذلك من الخصائص المرتبطة بها.

¹ - الطاهر لطرش، تقنيات البنوك، مرجع سابق، ص 73.

وينبغي على البنك عند الإقدام على منح هذا النوع من القروض أن يتوقع هامشا ما بين مبلغ القرض المقدم وقيمة الضمان للتقليل أكثر من الأخطار.

وقد أثبتت الوقائع أن هذا النوع من القروض يمنح خاصة لتمويل المواد الأساسية مثل القهوة وغيرها.

ب- تسبيقات على الصفقات العمومية: الصفقات العمومية هي عبارة عن اتفاقات للشراء أو تنفيذ أشغال لفائدة السلطات العمومية تقام بين هذه الأخيرة ممثلة في الإدارة المركزية أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري من جهة، والمقاولين أو الموردين من جهة أخرى.

ج- الخصم التجاري: هو شكل من أشكال القروض التي يمنحها البنك للزبون، وتتمثل عملية الخصم التجاري في قيام البنك بشراء الورقة التجارية من حاملها قبل تاريخ الاستحقاق ويحل محلها الشخص في الدائنية إلى غاية هذا التاريخ، فالبنك يقوم إذن بإعطاء سيولة لصاحب الورقة قبل أن يحين أجل تسديدها،

وتعتبر عملية الخصم قرضا باعتبار أن البنك يعطي مالا إلى حاملها، وينتظر تاريخ الاستحقاق لتحصيل هذا الدين، يستفيد البنك مقابل هذه العملية من ثمن ويسمى سعر الخصم.

المطلب الثالث : أهداف الرقابة على القرض المحلية و القيود المفروضة عليها

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

الفرع الأول : أهداف الرقابة على القرض المحلية

يمكن أن نميز بين نوعين من القروض المحلية القروض المباشرة لصندوق الوطني للتوفير والاحتياط والقروض المبرمة مع البنوك التجارية، التي تهدف الدولة من خلال الرقابة عليها تحقيق جملة من الأغراض وهو ما سوف سنبينه فيما يلي¹:

- ممارسة الرقابة على الإنفاق الرأسمالي المحلي، لكي يتحقق الإشراف الكامل للدولة على هذا النوع وتوجيهه بما يتفق مع سياستها الاقتصادية والمالية مما يسهل مهمة التخطيط الاقتصادي.

¹- بن عثمان ساعد، ميزانية البلدية ومكانة الجباية فيها، رسالة ماجستير معهد العلوم الاقتصادية، فرع التخطيط جامعة الجزائر، 1994 ، ص 64

- الحفاظ على سمعة الجماعات المحلية المالية وإمكاناتها في سداد القروض وبالتالي عدم وقوعها في عجز مالي يعرقل استمرارية نشاطاتها.

- التحكم في سعر الفائدة عن طريق توزيع القروض على فترات متباعدة) 36 وذلك بهدف الابتعاد عن التراكم الرأسمالي الناتج عن الحصول على القروض (وبالتالي تحمل أسعار الفائدة على فترات متباعدة بعكس ما هو حاصل في حالة القروض قصيرة الأجل.

وما يمكن أن نشير إليه هو أنه بالرغم من الدور الذي تلعبه القروض في زيادة إيرادات الجماعات المحلية إلا أنها تؤثر على ميزانيتها، إذ أن القروض تعتبر عملية غير مجانية ترخص بفوائد قد تجعل الجماعات المحلية في وضعية صعبة، وعليه فإنه ينبغي على الجماعات المحلية أن لا تقبل بإبرام القروض بأي ثمن وبأي شرط لأن ذلك يهدد ميزانيتها حاضرا ومستقبلا.

الفرع الثاني : قيود القرض المحلية

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

وقد أكد المشرع الجزائري أن تكون القروض المحلية موجهة للمشاريع ذات المردودية والنفع العام، وأن تستعمل في المشاريع الإنشائية التي تعجز الميزانية العادية للجماعات المحلية على تغطية نفقاتها، وأن لا تستعمل لتسديد الديون الأصلية، وكذا استعمالها في نفقات التجهيز، وهذا لتمكين الجماعات المحلية من تسديد القروض الممنوحة في الآجال المحددة. وتلجأ الجماعات المحلية إلى الاقتراض من الأجهزة المصرفية عمومية، ويعد صندوق الوطني للتوفير والاحتياط من أهم المصارف المكلفة بإبرام عقود القروض مع الجماعات المحلية في الجزائر¹. وبعد إلغاء مبدأ التخصيص المصرفي. تعددت الأجهزة المصرفية المكلفة بإبرام العقود مع الجماعات المحلية².

¹ - بن عثمان ساعد، ميزانية البلدية ومكانة الجباية فيها، مرجع سابق، ص 64

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون 10/90 مؤرخ في 19 رمضان 1410 الموافق ل 14 أبريل 1990 المتعلق بالقرض والنقد، المادة 168

وبالإضافة إلى القيود السابقة الذكر، يمكن تطبيق جملة من القيود التي لا بد أن منها للحد من سياسة الاقتراض التي إذا زادت عن حدها المعهود تصبح تشكل عبء على كاهل الجماعات المحلية ومنها:

- لا بد للجماعات المحلية عند الاقتراض أن تخبر الدولة أو الجهاز الحكومي خاصة إذا كان المشروع المراد إنجازها غير وارد في الخطة الوطنية.

- أن تحدد نسبة معينة للاقتراض من المجموع السنوي لإيرادات الجماعات المحلية.

ويمكن إيجاز الاعتبارات التي من أجلها وضعت جملة القيود السابقة فيما يلي:

—التنافس بين الاقتراض المحلي والمركزي، مما يؤدي إلى زيادة الطلب على رؤوس الأموال في الأسواق المالية وبالتالي ارتفاع سعر الفائدة.

—ضرورة دراسة النفقات التي ستمول بالقروض، وذلك أن كيفية استخدام قروض الجماعات المحلية له أهمية قصوى عند الالتجاء إلى القروض، فالقرض يمتص قدرة شرائية، فإذا لم يحسن استخدامه أدى ذلك إلى التأثير السلبي على النشاط الاقتصادي.

— عدم إثقال كاهل الجماعات المحلية بالاقتراض الذي يمكن أن تعجز عن سداده¹.

المبحث الثاني : التبرعات و الهبات

تعتبر التبرعات والهبات موردا من موارد المجالس المحلية وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون إما مباشرة إلى المجالس المحلية أو بشكل غير مباشر للمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وكذلك قد تكون نتيجة وصية تركها احد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام الورثة أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده.

المطلب الأول : تعريف التبرعات و الهبات

وتنقسم هذه التبرعات إلى قسمين تبرعات مقيدة بشرط عدم قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية، وتبرعات أجنبية لا يمكن قبولها إلا بموافقة رئيس الجمهورية سواء أكانت من هيئات أو أشخاص أجنبى.

¹- حلمي مراد، مالية الهيئات المحلية، مطبعة نضمة مصر، مصر، 1962، ص 104

الفرع الأول: تعريف التبرعات

تعد التبرعات من موارد الجماعات المحلية وتنقسم إلى:

- التبرعات المقيدة بشرط: وهذه التبرعات لا يمكن قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية.
- التبرعات الأجنبية: وهذه التبرعات لا يمكن قبولها إلا بموافقة رئيس الجمهورية سواء كانت تبرعات هيئات أو أشخاص أجنبى¹.

الفرع الثاني: تعريف الهبات و الوصاية

الهبات والوصايا من موارد الجماعات المحلية وتنقسم إلى :

- الهبات والوصايا التي لا ينشأ عنها أعباء، أو يشترط فيها شروط، أو تستوجب تخصيص عقارات أو تكون دعاء للاعتراض من قبل عائلات الواهبين أو الموصين.
- الهبات والوصايا: التي ينشأ عنها أعباء، أو يشترط لها شروط، أو تقتضي تخصيص عقارات، أو تكون مدعاة لاعتراضات من قبل عائلات الواهبين أو الموصين.

ويمكن الإشارة إلى أن التبرعات والهبات لا تشكل شيئا كبيرا في موارد الجماعات المحلية، وهي موارد استثنائية لا يعتمد عليها في تمويل الجماعات المحلية.

المطلب الثاني : الإطار القانوني لتنظيم التبرعات و الهبات

لقد نظم قانون البلدية رقم 10-11 وقانون الولاية 07-12 الإطار القانوني للتبرعات و الهبات، ومن ثم سوف نتعرض في الفرع الأول الإطار القانوني لتنظيم التبرعات و الهبات في قانون البلدية ثم نتناول في الفرع الثاني الإطار القانوني لتنظيم التبرعات و الهبات في قانون الولاية.

1. مرغاد لخضر، واقع المالية المحلية في الجزائر. (مذكرة ماجستير، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الجزائر)، (2001)، ص 66.

الفرع الأول :الإطار القانوني لتنظيم التبرعات و الهبات في قانون البلدية

نصت عليه المادة 57 من قانون البلدية رقم 10-11 لاتنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي،

المداولات المتضمنة ما يأتي¹:

- الميزانيات و الحسابات،
- قبول الهبات و الوصايا الأجنبية،
- إتفاقيا التوأمة،
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية

الفرع الثاني :الإطار القانوني لتنظيم التبرعات و الهبات في قانون الولاية

نصت عليه المادة 55 من قانون الولاية رقم 07-12 لاتنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران ، مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي² :

- الميزانيات و الحسابات،
- التنازل عن العقار و اقتناؤه أو تبادله،
- إتفاقيا التوأمة،
- الهبات و الوصايا الأجنبية،

المبحث الثالث : الإعانات الخاصة

إن الإعانات الخاصة التي تقدمه الدولة لميزانية الجماعات الإقليمية تعتبر أهم إطار ميزاني و مالي لتدعيم التنمية المحلية للجماعات الإقليمية، و ذلك بالنظر إلى الجهود المالية التي توجهها السلطات المركزية لفائدة البلديات و الولايات في إطار سياسة متكاملة و مندمجة.

¹ -قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية (ج ر 37 مؤرخ في 03-07-2011)

² -قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية (ج ر 12 مؤرخ في 29-02-2012)

ويتم تمويل هذه البرامج و المخططات بواسطة ميزانية الدولة لتجهيز، التي تعتبر أهم إطار ميزاني و مالي لتمويل التنمية المحلية لأنها تسعى لتوزيع الثروة الوطنية في إطار أهداف برامج التنمية الوطنية الاقتصادية و الإجتماعية .

المطلب الأول : تعريف الإعانات الخاصة

نظرا لعدم كفاية موارد الجماعات المحلية، فإن السلطات المركزية تخصص إعانات للجماعات المحلية بهدف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتسعى من خلالها الدولة إلى تعميم الرفاه والرخاء في مختلف الجهات والمناطق لإزالة الفوارق الجهوية والاهتمام بالمناطق النائية، ويعد هذا المصدر من المصادر الهامة لكونه باعثا على استقرار وثبات ميزانيات الجماعات المحلية، ويؤدي حتما إلى تنفيذ المشاريع التنموية¹.

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

حسب ما قضت به المادة 05 من المرسوم رقم 81 / 380 هناك نوعين من المخططات تقوم بها الجماعات المحلية في مجال التنمية احدهما بلدي يتم على مستوى البلدية PCD و الآخر قطاعي يتم على مستوى الولاية PSD . و سنوضح كلا المخططين .

الفرع الأول :تعريف المخطط البلدي للتنمية

هو عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية و هو أكثر تجسيدا للامركزية على مستوى الجماعات المحلية و مهمته توفير الحاجات الضرورية للمواطنين و دعما للقاعدة الاقتصادية و محتوى المخطط عادة

يشمل التجهيزات الفلاحية و القاعدية و تجهيزات الانجاز و التجهيزات التجارية و تنص المادة 86 من القانون رقم

¹ - رشيد أحمد عبد اللطيف، أساليب التخطيط للتنمية، المكتبة الجامعية، 2002، ص19.

08/90 على انه على البلدية إعداد مخططاتها و السهر على تنفيذها, و تسجيل المخطط البلدي للتنمية يكون باسم الوالي بينما يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي السهر على تنفيذه و يشترط في هذا المخطط أن يكون متماشيا مع المخطط القطاعي للتنمية و كذا المخطط الوطني للتنمية.

الفرع الثاني: تعريف المخطط القطاعي للتنمية.

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

المطلب الثاني : برنامج ومخططات البلدية للتنمية

هذه البرامج و المخططات التنموية تختلف من حيث مضمونها، و الفاعلين بها، حيث نجد المخططات البلدية PCD التي تعتبر وسيلة مهمة لبعث التنمية المحلية، تسجل باسم البلدية التي تمثل قاعدة اللامركزية.

الفرع الأول: برنامج البلدي للتنمية

نص المرسوم التنفيذي 98-227 في مادته 21 على أنه : "يخضع برنامج التجهيز العمومي التابع لمخططات التنمية البلدية لرخصة برنامج شاملة حسب الولاية، يبلغها الوزير المكلف بالمالية، بعد التشاور مع الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية"¹.

ويتمحور هذا البرنامج حول الأعمال ذات الأولوية في التنمية و منها على الخصوص التزويد بالمياه الشرب و التطهير و الطرق و الشبكات و فك العزلة.

¹ المادة 21 من المرسوم رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1973 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية عدد 51 لسنة 1998.

كما نصت المادة 22 منه على أن الوالي يبلغ حسب الطرق القانونية عمليات تجهيز برامج التنمية البلدية للمجلس الشعبي البلدي قصد تنفيذها، كما تبلغ إعتمادات الدفع المخصصة لمخططات التنمية البلدية بصورة شاملة بموجب مقرر من الوزير المكلف بالملية حسب الإجراءات المقررة، وبعد ذلك يتكلف الوالي بتوزيع هذه الإعتمادات حسب الأبواب و البلديات.

و لقد عدل هذا المرسوم التنفيذي و تم بموجب المرسوم التنفيذي 09-148، حيث نجد في مادته 12 تتميم أحكام المادة 21 من المرسوم التنفيذي 98-227، بإضافة فقرة ثالثة كما يلي " تحدد معايير تخصيص موارد الميزانية في إطار المخططات البلدية للتنمية بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالميزانية و الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية".

الفرع الثاني: مخططات البلدي للتنمية

إن المخططات البلدية للتنمية هي عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية ، وهو أكثر تجسيدا للامركزية على مستوى الجماعات الإقليمية، حيث تتمثل مهمته في توفير الحاجات الضرورية للمواطنين ودعم القاعدة الاقتصادية للبلدية.

و تنص المادة 107 من قانون البلدية على أن اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية هي من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي ، و بالتالي فإن البلدية هي من يتكلف بإعداد مخططاتها و السهر على تنفيذها.

و قد تأسست المخططات البلدية للتنمية في سنة 1974 بموجب المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتضمن شروط تسيير و تنفيذ المخططات البلدية للتنمية، و الذي عرفها بأنها مجموعة من الوسائل القانونية و المالية التي تسمح للجماعات المحلية بتقدير و تجسيد سياستها التنموية الاقتصادية، الاجتماعية و الثقافية¹.

¹ المادة 4 من المرسوم رقم 73-136 ماضي في 09 غشت 1973 يتعلق بشروط تسيير و تنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، الجريدة الرسمية عدد 67.

المطلب الثالث : برنامج ومخططات القطاعية غير الممركزة.

نجد البرامج و المخططات القطاعية غير الممركزة، التي تمثل إطار مالي من ميزانية الدولة تدخل ضمنها كل استثمارات الولاية، التي تخص برامج المشاريع الكبرى المتعلقة بالقطاعات الاقتصادية و الاجتماعية للولاية¹.

الفرع الأول: برنامج القطاعية غير الممركزة.

هذه البرامج الغير الممركزة تحمل النظرة القطاعية للتنمية التي تعتمد على تنفيذ برامج خاصة بنشاط كل قطاع حسب الأولوية لكل ولاية، كما تسمح بقياس نشاط كل قاع و تقييمه.

وتعود هذه البرامج القطاعية الغير ممركرة إلى سنة 1973 بمناسبة صدور المرسوم 73-135 المتضمن لا مركزية إعمادات الدولة الخاصة ب التجهيز و الإستثمار لفائدة الولايات، الذي جاء بمقارنة برامج التنمية للولاية و منح صلاحيات إعدادها و تنفيذها للوالي بالتنسيق مع المجلس التنفيذي للولاية.

و قد نصت المادة 16 من الرسوم التنفيذي 98-277 على أن البرامج القطاعية الغير ممركرة هي برامج تجهيز مسجلة باسم الوالي يبلغها له الوزير المكلف بالمالية من خلال رخصة برنامج حسب كل قطاع فرعي .

كما يخصص الوزير المكلف بالمالية إعمادات الدفع للولاية حسب كل قطاع فرعي و يقوم الوالي بتوزيعها حسب كل فصل بموجب مقرر.

الفرع الثاني: مخططات القطاعية غير الممركزة.

إن المخططات رغم كونها غير ممركرة إلا أن هيمنة السلطات المركزية تطغى عليها من خلال وزير المالية

الذي يتولى عمليات توزيع و تعديل و الرقابة على هذه المخططات، وهو ما قد يؤدي إلى إحداث فجوة بين

¹ - ملحق المرسوم التنفيذي رقم 93-57 ماضي في 27 فبراير 1993 يتعلق بنفقات تجهيز الدولة، الجريدة الرسمية عدد 14 لسنة 1993.

أهداف القطاعات الوزارية و إنشغالات الهيئات المحلية .

كما أن لوزير المالية صلاحيات تحضير ميزانية الدولة بقسميها التسيير و التجهيز، و القيام بكل دراسة و إجراء ضروري لترشيد الإنفاق¹.

و رغم كل الصعوبات التي تعرفها عمليات إعداد و تنفيذ هذه المخططات على المستوى المحلي إلا أنها تبقى أداة هامة على المستوى اللامركزية من حيث التنفيذ و المتابعة، لأنها تجسد إحتياجات و تطلعات المواطنين التنموية.

¹ المادة 4 من المرسوم رقم 95-54 ماضي في 15 فبراير 1995 يحدد صلاحيات وزير المالية ، الجريدة الرسمية عدد 15.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: أثر التمويل الخارجي على التنمية المحلية

يعتبر التمويل الخارجي عنصرا هاما في التنمية المحلية التي تعتبر مجموعة العمليات التي يمكن من خلالها تضافر الجهود المحلية الذاتية و الجهود الحكومية لتحسين نوعية الحياة الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية و الحضارية للمجتمعات المحلية و إدماجها في منظومة التنمية القومية بأكملها لكي تشارك مشاركة فعالة في التقدم على المستوى المحلي، لذلك سنتناول في هذا الفصل ماهية التنمية المحلية في المبحث الأول ، ثم مخططات التجهيز العمومي و دورها في التنمية المحلية في المبحث الثاني.

المبحث الأول: ماهية التنمية المحلية

إن مفهوم التنمية أو بعبارة أخرى قضية الفقر و الغنى قضية قديمة قدم نشأة البشرية ، إلا أن الإهتمام ببحثها و تأصيلها يعد حديثا نسبيا. و على الرغم من المجهودات التي بذلها الباحثون لوضع إطار مرجعي لمفهوم التنمية إلا أن هناك بعض الإشكاليات التي بقيت مطرحة خصوصا حول دور الدولة أو الحكومات في عملية التنمية.

المطلب الأول : مفهوم التنمية المحلية و مجالاتها

عرف مفهوم التنمية المحلية تطورا كبيرا وسريعا بعد الحرب العالمية الثانية، حيث انتقل المفهوم الضيق الهادف إلى رفع وتيرة النمو الاقتصادي إلى مفهوم أوسع، هادف إلى الرفع من المستوى المعيشي للأفراد

وتحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية لهم، في ظل عدالة توزيع هذه الأخيرة بين المناطق الريفية والحضرية، وإمكانيات العدالة وفق تصور جديد للإنسان والعلاقات الإنسانية والسلطة والتنظيم والتخطيط والمنطلق بالأساس من الوحدات المحلية للمجتمع ، وذلك بالإعتماد على طاقات المجتمع المحلي للوصول إلى تحقيق التنمية المحلية، والتي تعد القاعدة لبسط التنمية الشاملة على المستوى الوطني، وبالتالي سنتطرق إلى تعريف التنمية المحلية مع ذكر مجالاتها.

الفرع الأول : تعريف التنمية المحلية

لقد اختلف العديد من الكتاب والمفكر في تحديد تعريف موحد ودقيق للتنمية المحلية، و هذا للأسباب التالية:

- لا يوجد نموذج موحد للتنمية المحلية.
- التنمية المحلية تستدعي إرادة التشاور ووضع ميكانيزمات للشراكة على شكل شبكة.
- تحوي أيضا أبعاد اجتماعية واقتصادية.
- مقارنة التنمية المحلية تستدعي استراتيجية مشاركة ومسؤولية المواطن اتجاه الجماعة المحلية¹.

1 BAYA ARHAB- La décentralisation comme moyen de mobilisation pour le développement, gouvernance locale et développement territorial, le cas des pays de sud, Edition L'Harmattan, 2004, Paris, page 164.

- التنمية المحلية تشمل بعد إقليمي.
- التنمية المحلية تعتمد على قوة داخلية.
- لكن بالتعبير اليومي دائما نستعمل النمو والتنمية كمصطلح واحد، لكن في الحقيقة ليس لهما نفس المعنى، حيث أن التنمية تساهم في نمو وتطور مستوى المعيشة والتغيير في الهيكل الاقتصادي والاجتماعي، فإنها مرتبطة بجميع جوانب المجتمع.
- كما أن التنمية تشير إلى نمو أنشطة إنتاج السلع والخدمات، إذن فإن مصطلح التنمية يحوي فكرة النمو. كما أن مفهوم التنمية يجمع عدد كبير من المكونات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كما يأخذ بالحسبان القيم والعادات الخاصة بالمجتمع، ولقد ظهر مفهوم التنمية المحلية في نهاية الستينات وبداية السبعينات وقد تزامن ظهوره مع بؤادر الأزمة الاقتصادية الصناعية¹، وهذا حسب ما جاء به العديد من الكتاب الذين إهتموا بمعالجة مسألة التنمية المحلية، لذا فإن التنمية المحلية جاءت لتعالج الاختلالات واللاتوازن بين الأقاليم و الجهات، ولقد كان العالم الريفي الحقل الأول لتطبيق هذا المفهوم ، ولكنه اليوم تجاوز حدود القرية إلى المدن خصوصا في الأحياء.

"و التنمية المحلية عملية يمكن بواسطتها تحقيق التعاون الفعال بين المجهود الشعبي والحكومي للإرتقاء بمستوى الجماعات والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك الجماعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة"².

كما ذكرنا في السابق فإن تجارب التنمية المحلية متعددة ومختلفة وخاصة بكل إقليم محلي، لذا كان من الصعب جمعها في تعريف واحد لذا سوف نقدم بعض التعاريف كما يلي:

بداية فإن "ج.ل. قيقو G.L. Guigou" عرفها كما يلي: "التنمية المحلية هي التعبير عن التضامن المحلي الذي يخلق علاقات اجتماعية جديدة، تظهر في إرادة سكان جهة صغيرة في تجميع الثروات المحلية التي تعتبر كباعث لخلق التنمية"².

ونجد أيضا تعريف " ميشال بوفيه Michel Bouvier " الذي ركز أساسا على تعريف

¹ NACER TALEB, Espace rural et développement local, gouvernance locale, op-cit, page 78.

² Cahiers de recherche - le développement local : contexte et définition - Montreal 2003.

التنمية الاقتصادية المحلية ، ولقد ربط تعريف هذه الأخيرة بدور المالية المحلية التي من أهدافها تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية، وبعنصر آخر وهو تهيئة الإقليم التي كانت في الماضي من صلاحيات الدولة، لكن حاليا أصبح جزء منها على الأقل من اختصاص الجماعات الإقليمية، لأن هذه الأخيرة تقود سياستها الخاصة بتهيئة الإقليم وتقوم بإدخال السياسات الخاصة بالتنمية المحلية.

إن مفهوم التنمية الاقتصادية المحلية والنشاطات التي ترتبط بها مرهون بإعداد وإنجاز تنمية متداخلة ومتساعدة التي تتعارض مع إعداد تنمية متناقضة مبنية نحو الخارج، وبالتالي التنمية القائمة على الشراكة على المستوى المحلي بين القطاعين العام والخاص.

من خلال هذه المقاربة، تركز التنمية أساسا على دمج جميع الشركاء القادرين على خلق تنمية اقتصادية في فضاء محلي معين، مع احتفاظ كل شريك بالمصالح الخاصة بها وبالمقابل يندمج في استراتيجية شاملة تحمل ديناميكية لصالح الجميع، فالجماعات الإقليمية بإعتبارها طرف فعال في هذه المقاربة وجدت نفسها في الواقع بين القطاع العام والخاص.

ويبدو من الواضح أن التنمية المحلية هي العملية التي تتم على مستوى إقليم معين، ونعني هنا المستوى المحلي، لكن في حقيقة الأمر الظاهر معقدة جدا، لأن التنمية المحلية هي مصطلح جديد نوعا ما.

الفرع الثاني: مجالات التنمية المحلية

بالنسبة لمجالات التنمية المحلية فهي متعددة، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

أ. التنمية الاقتصادية:

على الرغم من تعدد التعاريف و التفسيرات حول هذا الموضوع ، إلا أنه يمكن إعطاء تعريف مشترك و هو أن " التنمية الاقتصادية يقصد بها عملية تحسين و تنظيم استغلال الموارد المادية و البشرية المتاحة بهدف زيادة الإنتاج الكلي من السلع و الخدمات بمعدل أسرع من معدل الزيادة في السكان بهدف تحقيق زيادة متوسطة في دخل الفرد الحقيقي " ¹

¹ مختار حمزة و آخرون ، د ارسات في التنمية الريفية المتكاملة بمصر ، مكتبة الخانجي ، القاهرة، مصر ، 1994 ، ص 377
إذا فغاية التنمية هي رفاهية الإنسان ماديا عن طريق تحسين دخل الفرد وتحسين مستواه المعيشي، كما أن هذا النوع من التنمية والتي تهدف أساسا إلى وضع مخططات يكون الغرض منها تطوير الوضعية الاقتصادية للمجموعة المحلية سواء كانت في الجانب الصناعي أو الزراعي وحتى المنشآت القاعدية بما يسمح لاحقا بتوازن يمكنها من توفير منتجات اقتصادية تلي بها حاجات أفرادها ، ومن ثم فقد جاءت التنمية الاقتصادية بطروحات مختلفة مبنية على الأسس المنهجية العلمية من أجل إسعاد الإنسان وتحقيق رخاؤه المادي.

ب. التنمية الاجتماعية:

وهو مجال تنموي يسعى للاهتمام بتنمية الجانب الاجتماعي لأفراد الإقليم الواحد، حيث أن جوهر هذا المفهوم هو العنصر الإنساني للتركيز على قواعد مشاركة الفرد في التفكير و إعداد و تنفيذ البرامج الرامية للنهوض به و " بالإهتمام و خلق الثقة في فعالية برامج التنمية الاجتماعية و التي تنحصر أساسا في الخدمات العامة و الخدمات الاجتماعية مثل الصحة و التعليم و الإسكان و الضمان الاجتماعي التي يمكن جمعها في عملية الاستثمار في الموارد البشرية" ¹
و هناك علاقة بين التنمية الاقتصادية و التنمية الاجتماعية حيث " لا يمكن أن تحدث تنمية اقتصادية دون تغيير اجتماعي ، و لا يمكن أن تحدث تنمية اجتماعية دون تنمية اقتصادية " ²

ج. التنمية السياسية:

تهدف إلى تنمية النظام السياسي القائم في دولة ما على اعتبار أن التنمية السياسية تمثل استجابة للنظام السياسي للتغيرات في البيئة المجتمعية والدولية، و لاسيما استجابة النظام لتحديات بناء الدولة والأمة والمشاركة وتوزيع الأدوار، ولا تكون التنمية السياسية إلا من خلال تحقيق إستقرار النظام السياسي، وهذا

الأخير لا يتم إلا إذا توافر فيه الشكل أو الأخذ بأشكال المشاركة الشعبية الجماهيرية والمتمثلة في حق المواطنين في اختيار من يمثلونهم لتولي السلطة كاختيار النخب الحاكمة أو اختيار أعضاء البرلمان والمجالس التشريعية أو المحلية.. الخ، ومن خلال المشاركة السياسية يلعب المواطن دورا كبيرا في دعم مسيرة التنمية السياسية.

¹ محمد رياض عاتمي . نظريات و مفاهيم الاتجاه التكاملية للتنمية الريفية ، مكتبة الاسكندرية ، مصر، 1989 ، ص 49

² محمد . إسماعيل فرج ، التخطيط للتنمية الريفية ، مكتبة الإسكندرية ، مصر، 1983 ، ص 240

د. التنمية الإدارية:

ترتبط التنمية الإدارية بتواجد قيادة إدارية فعالة لها القدرة على بث روح النشاط الحيوي في جوانب التنظيم ومستوياته كما يغرس في الأفراد العاملين بالمنظمة روح التكامل والإحساس بأنهم جماعة واحدة ومترابطة تسعى إلى تحقيق الأهداف والتطلع إلى المزيد من العطاء و الإنجازات كما أن مفهوم التنمية الإدارية يرتبط أكثر بتنمية وتطوير القدرات البشرية في الإدارة لتحقيق عنصر الكفاءة والفعالية في المؤسسات الإدارية العلمية وزيادة مهارتها و قدراتها على استخدام هذه الطرق في حل ما يواجهها من مشاكل ورفع مستوى أدائها وتطوير سلوكها بما يحقق أقصى ما في التنمية الاقتصادية.¹

المطلب الثاني : مقومات التنمية المحلية و أهدافها

الفرع الأول :مقومات التنمية المحلية

1- المقومات المالية

يعد العنصر المالي عاملا أساسيا في التنمية المحلية ، حيث أن نجاح الهيئات المحلية في أداء واجبها و النهوض بالأعباء الملقاة على عاتقها من ناحية توفير الخدمات للمواطنين يتوقف لحد كبير على حجم مواردها المالية ، و من الطبيعي أنه كلما زدت الموارد المالية التي تخص الهيئات المحلية كلما أمكن لهذه الهيئات أن تمارس اختصاصها على الوجه الأكمل معتمدة في ذلك على نفسها دون اللجوء إلى الحكومة المركزية للحصول على الإعانات المالية² ، كما أن تسيير هذه الموارد يتطلب وجود إدارة مالية على المستوى المحلي تتولى تنظيم حركة الأموال و هذا بالتخطيط المالي الجيد و كذا الرقابة المالية المستمرة.

كذلك من المقومات المالية التي تساعد على تحقيق التنمية المحلية توفر نظام محاسبي كفؤ و تنظيم رشيد للمعلومات ، و تحليل مالي سليم و موازنة محلية أو قيم مالية دقيقة."

إن توفر هذه العناصر مجتمعة يساعد في تحقيق أهداف الجماعات المحلية و يجعلها تعمل بكفاءة عالية و استقلالية تامة.

¹ إبراهيم عبد اللطيف، "الإطار الفكري للتنمية المحلية"، مجلة الإدارة، عدد3، مجلد 24، يناير 1992، ص 54
² منال طلعت محمود، الموارد البشرية و تنمية المجتمع المحلي، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2003، ص 203

2- المقومات البشرية:

يعتبر العنصر البشري أهم عنصر في العملية الإنتاجية و في نجاح التنمية المحلية. فالعنصر البشري هو الذي يفكر في كيفية استخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام، و هو الذي يدير التمويل اللازم لإقامة المشروعات، كما أنه هو الذي ينفذ هذه المشروعات، و يتابعها و يعيد النظر فيما يقابله من مشكلات و يضع الحلول المناسبة لها في الوقت المناسب. دور العنصر البشري في التنمية المحلية يمكن النظر إليه من زاويتين:

-الأولى : هي أنه غاية التنمية ، حيث أن هدف التنمية هو الإنسان.

-الثانية : أنه وسيلة تحقيق التنمية.

لذلك و يجب أن يكون هدف التنمية المحلية هو تنمية الموارد البشرية من مختلف الجوانب الاجتماعية، الاقتصادية و الثقافية، و حتى السياسية باعتبار أن الإنسان لديه طاقات و قدرات ذهنية و جسدية تفوق كتيار ما تم استغلاله أو الاستفادة به فعلا في مواقع العمل المختلفة، و أن الاستفادة القصوى من تلك القوة هي المصدر الحقيقي لتحقيق إنجازات التنمية المحلية، و لن يتأتى ذلك إلا بفضل استيعاب هذه الحقيقة و تفعيلها ميدانيا و هذا بوضع إستراتيجية لتنمية الموارد البشرية، هذه الإستراتيجية يجب أن تركز على مجموعة من المحاور و هي¹:

- الرعاية الاجتماعية : و تشمل توفير شروط الحياة الكريمة و هي في مجملها الاحتياجات الأساسية لاستمرارية الحياة، و تتمثل في : الغذاء، الصحة، التعليم، السكن، التوظيف.

-التأهيل الفني : يتمثل التأهيل الفني في توفير المؤهلات العلمية و العملية المختلفة التي تمكن الأفراد من تحقيق التواصل الدائم و المستمر بالمتطلبات الإنتاجية و التكنولوجية التي تسمح بمواكبة متطلبات التنمية، و يندرج تحت هذا الإطار عمليات التدريب، الإعلام، نشر الوعي الثقافي و الفكري.

-المشاركة الجماعية : تعني المشاركة الشعبية إشراك المجتمع و المواطنين بوجه عام في تحديد احتياجات التنمية و صيانة برامج العمل و تنفيذها و تقييمها و كذا إشاعة أسباب الثقة و الصدق بين الأفراد، بمعنى تحقيق مفهوم المواطنة الذي يعني تحسيس المواطن بدوره وأهميته في المجتمع و في العملية التنموية.

إن تطبيق هذه الإستراتيجية سيمكن من توفير مناخ ملائم لتطوير و تفعيل دور العنصر البشري الذي يعتبر منطلقاً و غاية للتنمية و حجر الزاوية في أي مشروع تنموي.

3- المقومات التنظيمية:

تتمثل المقومات التنظيمية في وج ود نظام للإدارة المحلية إلى جوار إدارة مركزية مهمته إدارة المرافق المحلية و تنظيم الشؤون المحلية.

و تعرف الإدارة المحلية بأنها¹ :

"نقل أو تحويل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة من المعنيين. "

كما تعرف بأنها " عبارة عن اعتراف الدولة للأشخاص الإقليمية بسلطة إصدار قرارات إدارية في بعض المجالات".

و هناك تعريف آخر و هو " النظام الإداري الذي يقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية و هيئات و وحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونياً عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة.

و من خلال إستقراء ما سبق من التعريفات نجد أن الإدارة المحلية تتميز بالخصائص التالية:

● وجود مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية.

● إنشاء هيئات محلية منتخبة مهمتها إنجاز تلك المصالح.

● إشراف الحكومة المركزية على أعمال تلك الهيئات.

و بذلك فإن نظام الإدارة المحلية يقوم على مبدأين أساسيين هما:

● مبدأ الديمقراطية : ذلك أن الإدارة المحلية تفتح الباب أمام المشاركة الشعبية في شؤون الحكم

على المستوى المحلي و تدفعه إلى الاهتمام بالشؤون العامة ، حيث أنه كلما استعانت السلطة

المركزية بالإدارة المحلية و مجالسها المنتخبة كلما كان ذلك مؤشرات على الديمقراطية³.

● مبدأ اللامركزية : أي أن تسند مسألة الفصل في بعض الأمور إلى هيئات مستقلة عن الهيئات

المركزية.

و عموماً فإن قيام نظام الإدارة المحلية تفرضه جملة من الأسباب و منها :

¹ علي خاطر شطناوي ، قانون الإدارة المحلية ، دار وائل للنشر ، عمان ، الأردن ، 2002 ، ص 97

- التنسيق فيما بين الإدارة المحلية و الحكومة المركزية لوضع الخطط و المشروعات التي تلائم حاجات السكان في مناطقهم و حسب ظروفهم و تنفيذها في تلك المناطق.
- ضمان سرعة الإنجاز بكفاءة و فاعلية ، و الحد من الروتين بتبسيط الإجراءات.
- استخدام أساليب إدارية مختلفة عن تلك التي تطبقها الإدارة المركزية تراعي الظروف و العوامل المحلية مما يرفع من كفاءة العمل.
- زيادة قدرة الموظفين المحليين على الإبداع و الابتكار.
- إكساب الكوادر المحلية خبرة متزايدة نتيجة مشاركتها في عمليات اتخاذ القرارات.
- ترسيخ مفهوم الرقابة الشعبية.

الفرع الثاني : أهداف التنمية المحلية

تتمثل أهداف التنمية المحلية في العناصر التالية ¹ :

- شمول مناطق الدولة المختلفة بالمشاريع التنموية يضمن تحقيق العدالة فيها ، و الحيلولة دون تمركزها في العاصمة أو في م اركز الجذب السكاني.
- عدم الإخلال في التركيبة السكانية و توزيعها بين أقاليم الدولة ، و الحد من الهجرات الداخلية من الريف إلى المناطق الحضرية.
- زيادة التعاون و المشاركة بين السكان و مجالسهم المحلية مما يساعد في نقل المجتمع المحلي من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة.
- تسريع عملية التنمية الشاملة و ازدياد حرص المواطن على المحافظة على المشروعات التي ساهم في تخطيطها و إنجازها.
- ازدياد القدرات المالية للهيئات المحلية مما يسهم في تعزيز قيامها بواجباتها و تدعيم استقلاليتها.
- تنمية قدرات القيادات المحلية للإسهام في تنمية المجتمع.
- تطوير الخدمات و النشاطات و المشروعات الاقتصادية و الاجتماعية في المجتمعات المحلية و العمل على نقلها من الحالة التقليدية إلى الحداثة.

-
- ¹أين عودة المعاني ، الإدارة المحلية ، دار وائل للنشر ، عمان ، الأردن ، 2010 ، ص 139-140
 - توفير المناخ الملائم الذي يمكن السكان في المجتمعات المحلية من الإبداع ، و الاعتماد على الذات ، دون الاعتماد الكلي على الدولة و انتظار مشروعاتها.

- جذب الصناعات و النشاطات الاقتصادية المختلفة لمناطق المجتمعات المحلية بتوفير التسهيلات الممكنة مما يسهم في تطوير تلك المناطق و يتيح لأبنائها مزيدا من فرص العمل.
 - تعزيز روح العمل الاجتماعي و ربط جهود الشعب مع جهود الحكومة للنهوض بالبلاد اقتصاديا و اجتماعيا و ثقافيا.
- لقد بينت كثير من الدراسات المتعلقة ب الإدارة المحلية أهمية الدور الذي تقوم به الهيئات و المجتمعات المحلية في العملية التنموية ، فهي تعتبر من أصلح البيئات التي تحدث التنمية الشاملة ، ذلك لأن الإدارة المحلية تمتاز بأنها إدارة قريبة من المواطنين ، تنبثق عنهم ، و هي أقدر على الوقوف على الظروف و الحاجات المحلية ، و إشراك السكان المحليين فكرا و جهدا في وضع البرامج الهادفة إلى النهوض بالمجتمع المحلي و تنفيذها عن طريق إثارة الوعي و الإقناع بأهمية هذه البرامج و عوائدها على السكان المحليين و على الدولة كذلك.

الفصل الثاني

المبحث الثاني: مخططات التجهيز العمومي ودورها في التنمية المحلية

هذه البرامج و المخططات ذات الطابع الوطني الموجهة لتنمية الجماعات الإقليمية تتضمن ميزانية الدولة للتجهيز قسامين: عمليات الاستثمار والعمليات بالرأسمال، وهي مجموع النفقات المتعلقة بالتجهيزات المتعلقة بالتجهيزات الجماعية وأشغال المنشآت الأساسية الكبرى الاقتصادية، الإدارية والاجتماعية، و التي تهدف من خلالها إلى تكوين رؤوس أموال بقصد دعم التنمية المحلية .

ويتم تنفيذ هذه البرامج والمخططات التجهيز العمومي للدولة من خلال تسجيلها في مشاريع تكون بدورها مسجلة في إطار تنموية عادية أو خاصة يفوق تنفيذها السنة الواحدة.

وتنص المادة 04 من المرسوم التنفيذي 98-277¹ على أن نفقات التجهيز العمومي للدولة يتم تقسيمها إلى قسمين حسب طبيعة تسييرها:

- نفقات التجهيز المركزية: والتي تدخل في إطار البرامج القطاعية المركزية
- نفقات التجهيز الغير المركزية : والتي تدخل في إطار البرامج القطاعية الغير المركزية والمخططات البلدية للتنمية.²

المطلب الأول: البرامج و المخططات ذات طابع الوطني الموجهة لتنمية الجماعات لإقليمية:

هذه البرامج والمخططات التنموية تختلف من حيث مضمونها، و الفاعلين بها ، حيث تجد البرنامج القطاعي المركز (PSC) الذي يسجل باسم الوزارة وينفذ مركزيا ، كما أن هناك البرنامج القطاعي غير المركز(PSD) التي تعتبر وسيلة مهمة لبعث التنمية المحلية ، تسجل باسم البلدية التي تمثل قاعدة اللامركزية.

وتعتبر كل من البرامج القطاعية المركزية والمخططات البلدية للتنمية أهم إطار تمويلي للتنمية المحلية الإقليمية، وذلك بالنظر إلى طابعها المحلي خلال تسجيلها وتنفيذها .

كما أن هذه البرامج القطاعية المركزية والمخططات تأتي في إطار العادي ضمن ميزانية الدولة (الفقرة الأولى) أو في شكل تجهيز للبرامج العادية موجهة الجماعات الإقليمية (الفقرة الثانية).

الفرع الأول: البرامج ومخططات العادية الموجهة لتنمية المحلية

¹ مرسوم تنفيذي رقم 98-277 ممضي في 13 يوليو 1998 المعدل والمتمم بنفقات الدولة للتجهيز الجريدة الرسمية عدد 51.
² المادة 4 من المرسوم رقم 73-136 ممضي 09 غشت 1973 يتعلق بشروط وتنفيذ مخططات الخاصة بالتنمية، الجريدة الرسمية عدد 67.

البرامج و مخططات العادية تستفيد الجماعات الإقليمية من برامج التجهيز لميزانية الدولة وبالخصوص البرنامج القطاعي غير الممركز (PSD) التي تسجل باسم الوالي، بالإضافة إلى المخططات البلدية (PCD) باسم البلدية التي تمثل قاعدة اللامركزية.

إن المخططات البلدية التي التنمية هي عبارة مخطط شامل التنمية في البلدية وهو أكثر تجسيدا للامركزية على مستوى الجماعات الإقليمية، حيث تتمثل مهمته في توفير الحاجات الضرورية للمواطنين ودعم القاعدة الاقتصادية للبلدية.

وتنص المادة 107 من قانون البلدية على ان اختيار العمليات التي تنجز المخطط البلدي التنمية من صلاحيات المجلس البلدي وبالتالي فإن البلدية هي يتكلف بأعداد مخططاتها والسهر على تنفيذها .

وقد تأسست المخططات البلدية في سنة 1374 بموجب المخطط بموجب المرسوم 73-136 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتضمن شروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية ، والذي عرفها بأنها مجموعة من الوسائل القانونية والمالية للجماعات المحلية بتقدير وتجسيد سياستها التنموية الاقتصادية الاجتماعية الثقافية¹ .

وتزامنت هذه المخططات مع الوضع حيز التنفيذ المخطط الرباعي الثاني(1374- 1977) والأهداف التي رسمتها المخططات المحلية المتمثلة أساسا في تحسين إطار المعيشة للمواطنين من خلال تلبية وإشباع الحاجيات المتعلقة بالتجهيزات الاجتماعية، والمياه الصالحة للشرب، فك العزلة، التهيئة العمرانية.

كما نص المرسوم الرئاسي التنفيذي 98-277 في مادته 21 على أنه: " يخضع برنامج التجهيز العمومي التابع لمخططات التنمية البلدية لرخصة برنامج شاملة حسب الولاية، يبلغها الوزير بالمالية، بعد التشاور بعد مع الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية² .

ويتمحور هذا البرنامج حول الأعمال ذات الأولوية في التنمية ومنها الخصوص التزويد بالمياه الشرب والتطهير والطرق والشبكات وفك العزلة.

¹ المادة 4 من المرسوم رقم 73-136 ماضي 09 غشت 1973 يتعلق بشروط وتنفيذ مخططات الخاصة بالتنمية ،الجريدة الرسمة عدد 67.
² المادة 21 من المرسوم رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1998 المتعلق بنفقات الدولة التجهيز ، المعدل والمتمم الجريدة الرسمية عدد 51 لسنة 1998

كما نصت المادة 22 منه على أن لوالي يبلغ حسب الطرق القانونية عمليات تجهيز برامج التنمية البلدية للمجلس الشعبي البلدي قصد تنفيذها ، كما تبلغ اعتمادات الدفع المخصصة لمخططات التنمية البلدية بصورة شاملة بموجب مقرر من الوزير المكلف بالمالية حسب الإجراءات المقررة ، وبعد ذلك يتكلف الوالي بتوزيع هذه الاعتمادات حسب الأبواب والبلديات.

ولقد عدل هذا المرسوم التنفيذي وتتم بموجب المرسوم التنفيذي 09-148، حيث نجد في مادته 12 تميم أحكام المادة 21 من المرسوم التنفيذي 98-227، بإضافة فقرة ثالثة كما يلي: تحدد معايير تخصيص موارد الميزانية في إطار المخططات البلدية للتنمية بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالميزانية والوزير المكلف بالجماعات الإقليمية¹.

ورغم أهمية هذه المخططات وطابعها اللامركزي إلا أنها لم وتعرف تطورا كبيرا من حيث رخص البرامج المخصصة لها في إطار قوانين المالية السنوية ويمكن ملاحظة ذلك من خلال الوضعية التالية :

الجدول رقم 09: تطور رخص البرامج المتعلقة بالمخططات البلدية للتنمية (كل البرامج محسوبة) خلال الفترة 2000-2008² مليار دج

السنوات	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
رخص البرامج	37	48	37	39	35	33	118	106	80

والملاحظ على الاعتمادات المالية الخاصة أنها تعرف انخفاضا ملحوظا في السنوات الاخيرة وهو تناقص كبير نظرا لاحتياجات البلديات لهذه الإعتمادات لأهميتها بالنسبة لعمليات التجهيز الصغيرة الخاصة أساسا بالشبكات المختلفة بالنظر للتضخم الذي تعرفه الأسعار، الذي يؤثر بشكل أو بآخر عار تكاليف مشاريع التجهيز المختلفة .

¹ المرسوم التنفيذي رقم 09-148 المؤرخ في 02 ماي 2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 98-227 الجريدة الرسمية عدد 26 لسنة 2009.
² Abdelaziz FAID .Finances communales, op cité,33

إن هذه الوضعية تعكس ضعف اللامركزية المالية لبرامج ومخططات ميزانية الدولة على مستوى البلديات التي تمثل القاعدة الأساسية للتنمية المحلية وبالمقابل نجد القطاعية الغير ممركرة التي تعتبر أهم إطار مالي تخصصه الدولة لتنمية الولايات على مستوى الوطني.

كما أن الانشغالات المركزية طغت على هذه المخططات من خلال نص المرسوم التنفيذي 06-148 السابق الذكر ، حتي أنها صارت لا تعتمد على إقتراحات البلدية ، فرغم أن رؤساء المجالس الشعبية البلدية هم المبادرون إلا أن تدخل كل من رئيس الدائرة والوالي ثم وزارة المالية لإعادة صياغة هذه المشاريع يحد من هذه المبادرة، لاسيما وأن مخططات تسجل بإسم الوالي مما يعني استعماله للسلطة التقديرية في توزيعها.

زيادة على ذلك فإن غياب معايير واضحة على مستوى المركزي نظرا لعدم صدور القرار الوزاري المشترك تحدثت عنه المادة 12 من المرسوم التنفيذي 09-148 السابق الذكر، يحدد كيفية توزيع اعتمادات المخططات البلدية للتنمية، إذ نجد غنية لكنها تستفيد من المخططات البلدية للتنمية مما يضعف حظوظ ولايات أخرى هي بحاجة لهذه البرامج.

وهنا يجدر بنا الملاحظة أن أغلب المشاريع الموجهة بعنوان المخططات البلدية للتنمية لا ترقى إلى مستوى التطلعات المعبر عنها من طرف المواطنين وذلك بسبب النقص في تصميمها ، والطابع الثابت للنظام البرمجي الذي يعكف فقط على متابعة المالية لمدونة الاستثمار، ويتجلى ذلك في الصيغة الموجودة حاليا التي حولت مديرية التخطيط وتهيئة الإقليم على مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية ليس إلا، كون هذا التغير الهيكلي قد صعب من تجسيد برامج الاستثمار في الإطار المرجعي للسياسة الوطنية للتنمية المستدامة والتهيئة¹.

وبالإضافة إلى هذه المخططات فإن نجد البرامج القطاعية غير الممركرة ، التي تمثل إطار مالي ميزانية الدولة ضمنها كل استثمارات

¹ عبد القادر خليل، البلدية في مواجهة تحدي التسيير والهندسة الإقليمية، مرجع سابق، ص 49

الولاية، التي تخص برامج المشاريع الكبرى المتعلقة بالقطاعات الإقتصادية و الإجتماعية لولاية خاصة: التربية، الري، الطرقات، التكوين المهني، الهياكل الإدارية، الفلاحة والغابات، الصحة والحالة الإجتماعية، الشباب والرياضة، التعمير والثقافة¹.

هذه البرامج الغير الممركزة تحمل النظرة القطاعية التي تعتمد على تنفيذ برامج خاصة بنشاط كل القطاع حسب الأولوية لكل ولاية كما تسمح بقياس نشاط كل القطاع وتقييمه.

وتعود هذه البرامج الغير الممركزة إلى سنة 1973 بمناسبة صدور المرسوم 73-135 المتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والاستثمار لفائدة الولايات، الذي جاء بمقاربة برامج التنمية للولاية ومنح صلاحيات إعدادها وتنفيذها للوالي بالتنسيق مع المجلس التنفيذي للولاية.

وقد نصت المادة 16 من المرسوم التنفيذي 98-227 على أن البرامج القطاعية الغير الممركزة هي برامج وتجهيز مسجلة بإسم الوالي يبلغها له الوزير المكلف بالمالية من خلال رخصة برنامج حسب كل قطاع فرعي.

كما يخصص الوزير المكلف بالمالي اعتمادات الدفع للولاية حسب كل قطاع فرعي ويقوم الوالي بتوزيعها حسب كل فصل بموجب مقرر².

إن هذه البرامج رغم كونها غير ممركرة إلا أن هيمنة السلطات المركزية تطغي عليها من خلال وزير المالية الذي يتولى عمليات توزيع وتعديل والرقابة على هذه البرامج، وهو ما قد يؤدي لحدوث فجوة بين أهداف القطاعات الوزارية وانشغالات الهيئات المحلية.

كما إن الوزير المالية صلاحيات تحضير ميزانية الدولة بقسميها التسيير والتجهيز، والقيام بكل دراسة وإجراء ضروري لترشيد الأنفاق³.

¹ ملحق المرسوم التنفيذي رقم 93-57 ماضي في 27 فبراير 1993 يتعلق تجهيز الدولة، الجريدة الرسمية عدد 14 لسنة 1993.
² المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1998 المتعلق بنفقات الدولة التجهيز، المعدل والمتمم، الجريدة عدد 51 لسنة 1998.
³ المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 95-54 ماضي في 15 فبراير 1995 يحدد صلاحيات وزير المالية الجريدة الرسمية عدد 15.

وتجدر الإشارة إلى وجود برنامج غير ممرکز آخر يسجل بصفة ظرفية ضمن ميزانية التجهيز للدولة وهو عبارة عن نوع من البرامج القطاعية غير الممرکزة ظهر في قانون المالية التكميلي لسنة 2005.

ويحمل عنوان البرنامج التكميلي لفائدة الولايات يهدف إلى منح دعم خاص لبعض الولايات لتحقيق التنمية المحلية، و يظهر في ميزانية الدولة للتجهيز ضمن الجدول "ج" توزيع النفقات ذات الطبع النهائي حسب القطاعات وبالضبط يدرج ضمن العمليات برأسمال، حيث تستفيد الولاية المعنية من غلاف مالي إضافي يوجه إلى تمويل مختلف مشاريع التجهيز بأقاليمها لتدارك التأخر في القطاعات المعنية.

هذه البرامج الجديدة تعود للجملة الانتخابية الرئاسية لسنة 2004، وقد تم تسجيلها خلال الفترة الممتدة من 2005 إلى 2010 بمناسبة الزيارات الرئاسية لفائدة الولايات المعنية.¹

ورغم كل الصعوبات التي تعرفها عمليات إعداد وتنفيذ هذه البرامج على المستوى المحلي إلا أنها تبقى أداة هامة على مستوى اللامركزي من حيث التنفيذ والمتابعة، لأنها تجسد احتياجات وتطلعات المواطنين التنموية.

الفرع الثاني: البرامج ومخططات التكميلية لتنمية المحلية

هي البرامج مرتبطة بفترة سياسية معنية، ظهرت نتيجة للوضعية المالية التي عرفت الجزائر في هذه الفترة بعد ارتفاع أسعار البترول وتتمثل في برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي والبرنامج التكميلي لدعم الإنعاش والبرنامج لتوطيد النمو الإقتصادي.

1) برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي:

هو برنامج تنموي مخصص للفترة 2001-2004 يتمحور حول ترقية الأنشطة الزراعية المنتجة وتعزيز المرافق العمومية في ميدان الري والنقل والمنشآت القاعدية وتحسين ظروف المعيشية والتنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية، والهدف هو إعادة تنشيط الطلب الذي عرف ضعف وتراجع خلال السنوات الأخيرة.

¹BOUHARA, Tahar le développement local :une préoccupation centrale étude des aspects budgétaires les annales de l'Université d'alger,n21 juin2012,p,34.

وقد رصد لهذا البرنامج : نفقات التجهيز والإعانات أتجاه المؤسسات 500مليار دينار، قروض خارجية من 3و4مليار دولار¹

ويسير هذا البرنامج من خلال التخصيص الخاص رقم 108-302 الذي أنشأ بموجب قانون المالية لسنة 2002²، يستفيد من تخصيصات الميزانية العامة للدولة سنويا لتغطية نفقات المشاريع العمومية المسجلة ضمن هذا البرنامج، وتضم مدونته ما يلي:

● فيما يخص الإيرادات:

- باقي اعتمادات الدفع المحررة إلى غاية 31ديسمبر 2001 والمتعلقة بالمشاريع المسجلة برنامج دعم الإنعاش لسنة 2001.

- تخصيصات الميزانية المخصصة سنويا في إطار برنامج دعم الإنعاش

● فيما يخص النفقات:

- النفقات المرتبطة بالمشاريع الاستثمارية العمومية المسجلة في برنامج دعم الإنعاش وتعتبر الوزراء والولاية هم الآمرون بالصرف لهذا الحساب بالنسبة للعمليات المسجلة في دليلهم.

إن برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي هو برنامج مرحلي مدته حددت من 2001 إلى غاية 31ديسمبر 2004 وهذا يخص تسجيل البرامج ، أما فيما يخص الإنجاز فقد حددت تاريخ 31ديسمبر 2004 وهذا فيما يخص تسجيل البرامج، أما فيما يخص الإنجاز حدد تاريخ 31ديسمبر 2006 كأخر أجل للإنجاز، وفي حالة وجود عمليات لم يتم استكمال الأشغال بها فإنه يتم غلق اعتمادات الدفع المخصصة لهذه العمليات.

(2) البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش:

جاء هذا البرنامج لمواصلة برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي السابق الذكر، وبالتالي تم تقرير هذا البرنامج الخماسي الذي يمتد إلى غاية سنة 2009 بغلاف مالي بقدر 55 مليار دولار أي قرابة

¹ موقع رئاسة الجمهورية، مخطط دعم الإنعاش الإقتصادي المقرر من طرف رئيس الجمهورية، الحدث، (www.El mouadia.dz)
² المادة 230 من القانون 01-21 المؤرخ في 22ديسمبر 2001 المتضمن قانون المالية لسنة 2002.

4200 مليار دينار جزائري، وتم إعادة تقييمه وأصبح يساوي 104 مليار دولار ما يقابل 5339 مليار دينار.¹

ويشمل هذا البرنامج خمس محاور ظروف المعيشية، وتطوير المنشآت الاقتصادية، تحديث الخدمة العمومية، وترقية تكنولوجيا الإتصال الجديدة.

ويشكل المحورين الأولين في هذا البرامج حيث خصص لهما 45.4 و40.5 بالمائة من الغلاف المالي الإجمالي، وذلك لضرورة الإسراع في تصحيح النقائص الملحوظة في عدد من الميادين.

ويسير هذا البرنامج من خلال حساب الخاص رقم 120-302 الذي أنشأ بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2005²، وقد صدرت مرسوم يحدد كفاءات تسيير هذا الحساب الذي عنوانه حساب تسيير عمليات الاستثمار العمومية المسجل بعنوان البرنامج التكميلي لدعم النمو³، والذي حدد مدونته كما يلي:

■ فيما يخص الإيرادات:

- باقي إعتمادات الدفع المحررة إلى غاية 31 ديسمبر 2005 والمتعلقة بالمشاريع المسجلة بعنوان البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش
- تخصيصات الميزانية المخصصة سنويا في إطار البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش.

■ فيما يخص النفقات:

- النفقات المترتبة بالمشاريع الاستثمارية العمومية المسجلة في البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش وتعتبر الوزراء والولاية هم الآمرون بالصرف لهذا الحساب بالنسبة للعمليات المسجلة في دليلهم.
- وقد تم تمديد العمل بهذا الحساب الخاص بموجب قانون المالية لسنة 2010، وذلك إلى غاية إتمام البرنامج وإقفاله.

¹ موقع رئاسة الجمهورية، المجالات الرئيسية التي يشملها البرنامج التكميلي لدعم النمو، مرجع سابق ذكر.
² المادة 27 من الأمر رقم 05-05 ممضي في 25 يوليو 2005 يتضمن قانون التكميلي لسنة 2005، جريدة الرسمية عدد 52.
³ مرسوم تنفيذي رقم 05-403 ممضي 17 أكتوبر يحدد كفاءات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 120-503 الذي عنوانه "حساب تسيير عمليات الاستثمار العمومية المسجلة بعنوان البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش" الجريدة الرسمية عدد 70.

(3) برنامج دعم النمو الإقتصادي:

يستلزم برنامج الاستثمارات العمومية الذي وضع للفترة الممتدة ما بين 2010 و2014 من النفقات 21.214 مليار دج أو ما يعادل 286 مليار دولار، وهو يشمل شقين اثنين هما¹:

- استكمال المشاريع الكبرى الجاري إنجازها على الخصوص في قطاعات السكة الحديدية والطرق والمياه بمبلغ 9.700 مليار دج ما يعادل 130 مليار دولار.

- إطلاق مشاريع جديدة بمبلغ 11.534 مليار دج ، أي ما يعادل حوالي 156 مليار دج. كما يخصص هذا البرنامج أكثر من 40% من موارده لتحسين التنمية البشرية.

وتسيير هذا من خلال حساب التخصيص الخاص رقم 134-302 الذي أنشأ بموجب قانون المالية لسنة 2010².

والذي عنوانه "حساب تسيير عمليات الاستثمار العمومية المسجلة برنامج دعم النمو الإقتصادي 2010-2014".

وقد حدد قانون المالية هذا الحساب كما يلي:

■ فيما يخص الإيرادات:

- مخصصات الميزانية الممنوحة سنويا في إطار برنامج دعم النمو الإقتصادي 2010-2014

■ فيما يخص النفقات:

النفقات المتصلة بتنفيذ المشاريع الاستثمارية العمومية المسجلة في البرامج³

وتعتبر الوزراء والولاية هم الأمرون بالصرف لهذا الحساب بالنسبة للعمليات المسجلة في دليلهم.

هذا البرنامج الجديد يتم تنفيذه بالتوازي مع البرنامج السابق الذي لم يكتمل والذي مازال حساب التخصيص الذي يسيره مفتوحا في كتابات الخزينة العمومية ،وهو الشيء الذي يبين مذي ضخامة المشاريع والبرامج الاستثمارية التي تمولها هذه البرامج التكميلية .

¹ المادة 69 من القانون رقم 09-09 المؤرخ 30 ديسمبر 2009 المتضمن قانون المالية لسنة 2010، الجريدة عدد78.

² بيان مجلس الوزراء المنعقد يوم الأثنين 24 ماي 2010.

³ المادة 10 من القانون رقم 09-09 المؤرخ في 30 ديسمبر 2009 ،سابق الذكر

إن الملاحظة العامة التي يمكن تقديمها بالنسبة لهذه البرامج التنموية التكميلية والمدعمة للبرامج العادية هي أنها برامج تشبه إلى حد كبير البرامج العادية نظرا للتدخلات الكثيرة التي يتولاها وزير المالية في توجيه العمليات الاستثمارية التي تسجل ضمنها (التحكيم) ، بالإضافة إلى الرقابة الكبيرة المفروضة على عمليات تنفيذها وخاصة من خلال اللجنة الوطنية للصفقات العمومية ، وخاصة وأن معظم البرامج التنموية المسجلة باسم الولايات تمر في أغلبها على هذه اللجنة.

المطلب الثاني: البرامج الخاصة الموجهة لتنمية الجماعات المحلية

هي برامج تنموية وضعتها الدولة لتعزيز المساواة من حيث التنمية لصالح سكان هذه المناطق وكذا إعداد مناطق فسيحة من التراب الوطني لكي تستقطب الاستثمار وتعزز القدرات الإقتصادية للبلاد. كما تم تزويد هذه البرامج بميكانيزمات تمويل خاصة لحماية وضمان تنفيذها، حيث خصص لتسيير كل برامج حساب تخصيص خاص.

وقد تم وضع برنامجين: الأول خاص بتنمية الهضاب العليا والثاني يخص تنمية مناطق الجنوب وتقرر المشاريع الممولة ضمنها في مجلس الوزراء.

الفرع الأول: برنامج الهضاب العليا

أعلن عن هذا البرنامج في سبتمبر 2005 بمخصص قدره 620مليار دينار ، وهو يخص بلديات تسع (09) ولايات هي : البيض، النعامة، سعيدة، تيارت ، الجلفة، المسيلة ، باتنة، خنشلة وتبسة.

كما يتكفل هذا البرنامج بـ (84) بلدية من ولايات أخرى ،وقد تم تمديد تدخلاته بموجب قرار لمجلس الوزراء إلي بلديات أخرى في ولاية البويرة (10)بلديات، المدينة (16) بلدية ، المدينة (16)بلدية)، ميلة(3بلديات) وسوق أهراس (9 بلديات)¹ .

ويغطي هذا البرنامج خمس نقاط أساسية هي:¹

¹ موقع رئاسة الجمهورية، البرنامج التكميلي لتنمية الهضاب العليا، مرجع سابق الذكر.

- 288.5 مليار لتحسين ظروف المعيشية لسكان ولايات الهضاب العليا
 - 233 مليار دج لترقية التنمية الاقتصادية لأقاليم الهضاب العليا
 - 18 مليار دج لتعزيز مصالح الدولة ، منها 11 مليار دج لقطاع العدالة
 - 36.8 مليار للمشاريع البلدية للتنمية
 - 29 مليار مخصصة لإطلاق ورشة إنجاز المدينة الجديدة لبوغزول
- هذا البرنامج يأخذ في الحسبان الخصوصيات الجغرافية لهذا الربع من الوطن ، وهو مسير من خلال حساب التخصيص الخاص رقم 302-116 وقد حدد الجماعات الإقليمية المستفيدة من هذا البرنامج تضم مدونته ما يلي²:

■ فيما يخص الإيرادات:

- تخصيصات ميزانية الدولة في حدود 3 % من إيرادات الجباية البترولية.
- كل الموارد الأخرى أو المساهمات أو الإعانات المحتملة
- تخصيصات الميزانية الممنوحة سنويا في إطار البرنامج التكميلي لتنمية الهضاب العليا

■ فيما يخص النفقات

- التمويل الكلي أو الجزئي لبرامج ومشاريع البني التحتية مناطق الهضاب العليا
- دعم الاستثمارات الإنتاجية في المنطقة.
- التمويل المؤقت للبرامج التكميلي لتنمية الهضاب العليا

يكون الوزير المكلف بالمالية هو الأمر بالصرف الرئيسي لهذا الحساب

وقد خصص للمخصصات البلدية للتنمية ضمن البرنامج مبلغ 36.8 مليار دينار قابلة للتحيين حسب ظروف التجسيد ، لكن الملاحظة المسجلة هو أن المشاريع الممولة عن طريق هذا الصندوق تقرر في مجلس الوزراء.

الفرع الثاني: برنامج تنمية مناطق الجنوب

¹ موقع رئاسة الجمهورية، البرنامج التكميلي لتنمية الهضاب العليا، مرجع سابق الذكر.
² مرسوم تنفيذي رقم 06-486 ممضي في 23 ديسمبر يحدد كفايات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 302-116 الذي عنوانه "الصندوق الخاص بالتنمية الاقتصادية للهضاب العليا"، الجريدة الرسمية عدد 84.

هذا البرنامج الذي تم إعداده وفقا لتعليمة رئاسية يخص الولايات العشرة (10) :أدرار، الأغواط ، بسكرة، بشار، تمنراست، ورقلة، إيليزي، الوادي، غرداية والتي تمثل مساحتها نسبة 80 بالمائة من القطر الوطني.

ويقدر الغلاف المالي الإجمالي لهذا البرنامج 377 مليار دينار ، مخصصة لتحسين المعيشة وتعزيز شبكة الطرقات وتحسين وسائل الإدارة ، إضافة إلي مشروع نقل المياه الجوفية من منطقة عين صالح على مسافة 700 كلم لمدينة تمنراست ، وإنجاز مدينة حاسي مسعود الجديدة في إطار تجنيب هذا الحقل البترولي المخاطر الكبرى¹ :

وتمثل المحور الرئيسية له البرنامج في :

- أولا: أزيد من 296 مليار لتحسين ظروف المعيشية.
 - ثانيا: قرابة 74 مليار دج مرصودة للتنمية الإقتصادية .
 - ثالثا: قرابة 20 مليار دج موجهة لتحسين وسائل الإدارة وخصوصا العدالة ومصالح الرقابة.
- ويسير هذا البرنامج من خلال حساب التخصيص الخاص رقم 29-302 الذي أنشأ بموجب قانون المالية لسنة 1998²، وتم تحديد الجماعات الإقليمية المستفيدة من البرنامج ، كما تضم مدونته ما يلي³ :

■ فيما يخص الإيرادات:

- تخصيصات ميزانية الدولة في حدود 2% من إيرادات الجباية البترولية.
- كل الموارد الأخرى أو المساهمات أو الإعانات المحتملة.
- تخصيصات الميزانية الممنوحة سنويا في إطار البرنامج الخاص لتنمية مناطق الجنوب

■ فيما يخص النفقات:

- تمويل عمليات تطوير مناطق الجنوب بمنح الأولوية للمشاريع المهيكلة

¹ موقع رئاسة الجمهورية، البرنامج التكميلي لتنمية ولايات الجنوب، مرجع سابق الذكر.
² المادة 85 من القانون رقم 97-02 ممضي في 31 ديسمبر 1997 يتضمن قانون المالية لسنة 1998، الجريدة الرسمية عدد 89.
³ مرسوم تنفيذي رقم 06-485 ممضي في 23 ديسمبر 2006 ، المعدل بحدود كليات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 089-302 الذي عنوانه "الصندوق الخاص لتطوير المناطق الجنوب" الجريدة الرسمية عدد 84

- التمويل المؤقت للبرنامج الخاص بتطوير ولايات الجنوب
 - تمويل تخفيض فوترة الكهرباء بنسبة 50% لصالح الأسر والفلاحين في ولايات الجنوب الذين يستعملون الضغط المنخفض في حدود 10.000 كيلو واط ساعة /سنويا
 - تحسب الكمية ما فوق 10.000 كيلو واط ساعة /سنويا حسب السعر العادي المعمول به.
 - تمويل تخفيض فوترة الكهرباء بنسبة 10% ابتداء من أول يناير سنة 2008 لصالح النشاطات الإقتصادية غير الفلاحية في ولايات الجنوب التي تستعمل الضغط المنخفض و المتوسط.
- غير أن الكمية المستفيدة من دعم فوترة الكهرباء لصالح النشاطات الإقتصادية غير الفلاحية في ولايات الجنوب التي تستعمل الضغط المنخفض والمتوسط تحدد بـ 200.000 كيلو واط ساعة /سنويا ابتداء من 29 غشت سنة 2010

تحسب الكمية ما فوق 200.000 كيلو واط ساعة /سنويا حسب السعر العادي المعمول به. ويكون الوزير المكلف بالمالية هو الأمر بالصرف الرئيسي لهذا الحساب ونفس الملاحظة تسجل على هذا البرنامج كون المشاريع الممولة عن طريقة تقرر في مجلس الوزراء.

وتعتبر المحاور الخاصة لتقسيم ظروف السكان محاور جديدة في المدونة الوظيفية والاستثمارات العمومية التي كانت من بين توصيات لقاءات الحكومة بالولاية سنة 2005 ، لكنها لم تكن محل نص تطبيقي يجسدها¹

إن هذه البرامج الجهوية التكميلية لدعم التنمية المحلية التي خصصتها الدولة لتحقيق التوازن الجهوي وتمكين هذين القطرين من الوطن والالتحاق بركب التنموي الوطني، تبقى تحت تأثير انشغالات المركزية التي تحدد المشاريع المسجلة ضمنها على مستوى مجلس الوزراء وهو الشيء الذي قد يؤدي الى تغليب الانشغالات القطاعية على الحاجيات الحقيقية على الجماعات الاقليمية ، كما أن تسييرها من خلال صناديق تخصيص صناديق خاصة يعبر عن ارادة السلطات المركزية لحمايتها كالبرامج بادر بها رئيس الجمهورية على غرار البرامج الخماسية الاخرى¹.

¹BOUHARA, Tahar »le développement local : une préoccupation centrale étude des aspects budgétaires op cité p,29

خاتمة:

يشكل التمويل الخارجي للجماعات الإقليمية المصدر الأساسي لتمويل برامج التنمية المحلية فالموارد المالية للجماعات الإقليمية سواء ذاتية أو خارجية فإنها تشكل الرصيد المالي الذي يمكنها من التحرك في مختلف المجالات و الميادين المرتبطة بالتنمية المحلية ، إذ أنه بزيادة مواردها المالية يكبر لديها حجم التدخل في ميادين التنمية، و بانخفاض هذه الموارد يتقلص دور الجماعات في أداء و وظيفتها التنموية.

ورغم الجهود الكبيرة التي تبذلها كل من الجماعات الإقليمية من خلال تامين مواردها الذاتية، إلا أن عمليات التنمية المحلية تكتنفها بعض النقائص و التناقضات نظرا لغياب التنسيق و المشاركة بين المستويين المحلي و المركزي .

إن توفر ميزانية الجماعات الإقليمية على موارد ذاتية يعتبر أمرا ضروريا لتجسيد نظام اللامركزية و هذه الموارد الذاتية تعتبر مصدر أساسي لتمويل ميزانياتها المحلية.

و قد أكد المشرع الجزائري في تعريفه للتنمية المحلية على أنها تنمية الإقليم إنطلاقا من موارده الخاصة وبالتالي فهو اعتراف صريح على أهمية الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية لتحقيق تنمية أقاليمها لذلك فان ضعف الموارد الذاتية للبلديات و الولايات في إطار المنظومة القانونية الحالية يقتضي إعادة النظر من خلال :

✓ تقنين الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية بوضع نص يوضح كل الموارد الذاتية للبلديات و الولايات لتبسيط وتوضيح النظام القانوني للموارد الذاتية.

✓ تكييف الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية مع الصلاحيات الممارسة و هو الأمر الذي أكدته كل من قانون البلدية و قانون الولاية حيث أكدنا على أن كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية و

الولاية أو تحول لها من قبل الدولة ، يرافقها التوفير المتلازم للمواد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة
بصفة دائمة .

الفهرس

الصفحة	البيان
02	شكر و تقدير
03	الإهداء
04	مقدمة
08	مبحث تمهيدي : ماهية الجماعات الإقليمية
09	المطلب الأول : مبادئ التنظيم المحلي
10	الفرع الأول : وجود مصالح محلية متميزة
11	الفرع الثاني : الشخصية المعنوية
12	الفرع الثالث : وجود سلطات محلية
12	المطلب الثاني : التمويل المحلي
13	الفرع الأول : أسس التمويل المحلي
14	أولاً: طبيعة الموارد المحلية
14	ثانياً: وجود إدارة مالية
15	الفرع الثاني : مصادر التمويل المحلي

15	المطلب الثالث : الرقابة على الجماعات الإقليمية
16	الفرع الأول : مبررات الرقابة الإدارية
16	الفرع الثاني : خصائص الرقابة الإدارية
18	الفصل الأول : التمويل الخارجي لميزانية الجماعات الإقليمية
19	المبحث الأول : القروض
19	المطلب الأول : تعريف القروض
20	الفرع الأول : مصادر القروض
20	الفرع الثاني : خصائص القروض
21	المطلب الثاني : أنواع القروض
21	الفرع الأول : القرض العام
22	الفرع الثاني : القرض الخاص
23	المطلب الثالث : أهداف الرقابة على القرض المحلية و القيود المفروضة عليه
23	الفرع الأول : أهداف الرقابة على القرض المحلية
24	الفرع الثاني : قيود القرض المحلية
25	المبحث الثاني : التبرعات و الهبات
25	المطلب الأول : تعريف التبرعات و الهبات
26	الفرع الأول : تعريف التبرعات
26	الفرع الثاني : تعريف الهبات و الوصاية
26	المطلب الثاني : الإطار القانوني لتنظيم التبرعات و الهبات

27	الفرع الأول : الإطار القانوني لتنظيم التبرعات و الهبات في قانون البلدية
27	الفرع الثاني : الإطار القانوني لتنظيم التبرعات و الهبات في قانون الولاية
27	المبحث الثالث : الإعانات الخاصة
28	المطلب الأول : تعريف الإعانات الخاصة
28	الفرع الأول : تعريف المخطط البلدي للتنمية
29	الفرع الثاني : تعريف المخطط القطاعي للتنمية
29	المطلب الثاني : برنامج و مخططات البلدية للتنمية
29	الفرع الأول : برنامج البلدي للتنمية
30	الفرع الثاني : مخططات البلدية للتنمية
31	المطلب الثالث : برنامج و مخططات القطاعية غير الممركزة
31	الفرع الأول : برنامج القطاعية غير الممركزة
31	الفرع الثاني : مخططات القطاعية غير الممركزة
34	الفصل الثاني : أثر التمويل الخارجي على التنمية المحلية
35	المبحث الأول : ماهية التنمية المحلية
35	المطلب الأول : مفهوم التنمية المحلية و مجالاتها
35	الفرع الأول : تعريف التنمية المحلية
37	الفرع الثاني : مجالات التنمية المحلية
39	المطلب الثاني : مقومات التنمية المحلية و أهدافها
39	الفرع الأول : مقومات التنمية المحلية

42	الفرع الثاني : أهداف التنمية المحلية
44	المبحث الثاني : مخططات التجهيز العمومي و دورها في التنمية المحلية
44	المطلب الأول : البرامج و المخططات ذات الطابع الوطني الموجهة لتنمية الجماعات الإقليمية
45	الفرع الأول : البرامج ومخططات العادية الموجهة لتنمية المحلية
50	الفرع الثاني : البرامج ومخططات التكميلية الموجهة لتنمية المحلية
54	المطلب الثاني : البرامج الخاصة الموجهة لتنمية الجماعات المحلية
55	الفرع الأول : برنامج الهضاب العليا
56	الفرع الثاني : برنامج تنمية مناطق الجنوب
60	الخاتمة
	قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر

والمراجع

أولاً: المؤلفات العامة:

أ/ باللغة العربية:

- عمار عوابدي ، القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 1990 .
- سليمان مُحمَّد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، سنة 1979.
- مُحمَّد نور عبد الرزاق ، استقلال الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية والقانون المقارن ،رسالة دكتوراه ، جامعة الإسكندرية ، سنة 1974 .
- شيهوب مسعود ، المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 3-2003.
- مختار حمزة و آخرون ، د ا رسات في التنمية الريفية المتكاملة بمصر ، مكتبة الخانجي ، القاهرة، مصر ، 1994
- مُحمَّد رياض عاتيمي . نظريات و مفاهيم الاتجاه التكاملي للتنمية الريفية ، مكتبة الاسكندرية ، مصر، 1989
- مُحمَّد . إسماعيل فرج ، التخطيط للتنمية الريفية ، مكتبة الإسكندرية ، مصر، 1983 .
- إبراهيم عبد اللطيف، "الإطار الفكري للتنمية المحلية"، مجلة الإدارة، عدد3 ، مجلد 24 ، يناير 1992 .
- منال طلعت محمود ، الموارد البشرية و تنمية المجتمع المحلي ، المكتب الجامعي الحديث ، مصر ، 2003 .
- علي خاطر شطناوي ، قانون الإدارة المحلية ، دار وائل للنشر ، عمان ، الأردن ، 2002 .
- أيمن عودة المعاني ، الإدارة المحلية ، دار وائل للنشر ، عمان ، الأردن ، 2010 .
- حسين بلعجوز "محاضرات في تقنيات البنوك للسنة الرابعة المالية"، قسم علوم تجارية، المسيلة، 2003-2004.
- الطاهر لطرش، تقنيات البنوك، الجزائر، المطبوعات الجامعية.
- بن عثمان ساعد، ميزانية البلدية ومكانة الجباية فيها، رسالة ماجستير معهد العلوم الاقتصادية، فرع التخطيط جامعة الجزائر، 1994 .
- حلمي مراد، مالية الهيئات المحلية، مطبعة نهضة مصر، مصر، 1962 .
- مرغاد لخضر، واقع المالية المحلية في الجزائر.(مذكرة ماجستير، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001.
- رشيد أحمد عبد اللطيف، أساليب التخطيط للتنمية، المكتبة الجامعية، 2002.
- عبد القادر خليل، البلدية في مواجهة تحدي التسيير و الهندسة الإقليمية، دار القصبه للنشر ، الجزائر 2011

ب/ باللغة الفرنسية:

1-Rivero , droit administratif , Dalloz , 1965 .

- Le seuil de la décentralisation se trouve donc franchi si la loi accorde à des organes élus par une collectivité personnalisée un pouvoir de décision sur tout ou partie des affaires locales.

¹ NACER TALEB, Espace rural et développement local, gouvernance locale, op-cit.

² Cahiers de recherche - le développement local : contexte et définition - Montreal 2003.

رابعاً: المصادر القانونية.**أ/ المصادر القانونية الجزائرية.**

- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية (ج ر 37 مؤرخ في 03-07-2011)
- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية (ج ر 12 مؤرخ في 29-02-2012)
- المرسوم رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1973 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية عدد 51 لسنة 1998.
- المرسوم رقم 73-136 ماضي في 09 غشت 1973 يتعلق بشروط تسيير و تنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، الجريدة الرسمية عدد 67.
- المرسوم التنفيذي رقم 93-57 ماضي في 27 فبراير 1993 يتعلق بنفقات تجهيز الدولة، الجريدة الرسمية عدد 14 لسنة 1993.
- المرسوم رقم 95-54 ماضي في 15 فبراير 1995 يحدد صلاحيات وزير المالية ، الجريدة الرسمية عدد 15.