# الموارد المالية الخارجية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر
## -دراسة حالة ولاية أم البواقي-

# External financial resources and their role in financing the budget of local communities in Algeria -case study of Oum El Bouaghi province-

رميسة كلاش [1*] ، مراد سعداوي [2]

1- جامعة أم البواقي(الجزائر) ، البريد الالكتروني : roumaissa.kalleche@gmail.com

2- جامـــــعة المدية (الجزائر) ، البريد الالكتروني : saadaoui.mourad@yahoo.fr

تاريخ الارسال: 2019/11/26 تاريخ القبول: 2019/12/29 تاريخ النشر: 2020/04/15

**الملخص:**

تعد الجماعات المحلية من أهم مقومات نجاح المشاريع التنموية القائمة في المجتمع باعتبارها مجالس محلية منتخبة، وغالبا ما يكونون أدرى بخصائص منطقتهم وبمشكلات سكانها، وبالتالي لهم القدرة على رصد وتحديد الأولويات، إلا أن نجاح هذه الهيئات في أداء الوظائف المتعددة التي تتولاها في مختلف الميادين يتوقف لحد كبير على حجم الموارد المالية، حيث كلما زادت هذه الموارد كلما تمكنت الجماعات المحلية من ممارسة وظائفها بأكبر كفاءة ممكنة، ومن بين هذه الموارد نجد الموارد الخارجية التي تلجأ لها الجماعات المحلية عند عجزها في تلبية احتياجاتها بواسطة مواردها الداخلية، وتهدف هذه الدراسة إلى معرفة واقع ودور الموارد المالية الخارجية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر بصفة عامة وبولاية أم البواقي بصفة خاصة.

**الكلمات المفتاحية:** الجماعات المحلية؛ الموارد المالية الخارجية؛ ولاية أم البواقي.

**Abstract:**

Local communities are one of the most important components of the success of existing development projects in the community as elected local councils, and are often aware of the characteristics of their region and the problems of their populations, and therefore have the ability to monitor and identify priorities, but the success of these local organization in performing the various functions that Their handling in various fields depends largely on the size of financial resources, as the more these resources, the more they are able to function as efficiently as possible, and among them we find external resources that local communities resort to when they are unable to meet their needs by means of This study aims to find out the reality and role of external financial resources in financing the budget of local communities in Algeria in general and in the state of Oum El Bouaghi.

**Keywords**: Local Communities; External Financial Resources; Oum El Bouaghi.

[*] المؤلف المرسل.

**مقدمة:**

فرض الخلل التنموي الذي تعاني منه البلدان النامية بشكل عام على الدولة مراجعة مناهج التنمية المتبعة، والقائمة أساسا على المركزية، والتي ظلت فيها المؤسسات المحلية بمختلف أشكالها مجرد منفذ لسياسات مركزية قد لا تتناسب في أغلب الأحيان والخصوصيات المحلية وتطلعات مختلف المناطق، مما جعلها تتبنى اللامركزية الإدارية من أجل تخفيف العبء على المركزية الإدارية.

والجزائر كغيرها من الدول شهدت تحولا كبيرا في نظامها السياسي، فبعد الاستقلال مباشرة، ونتيجة للفراغ القانوني والوضع السياسي الذي تركه المستعمر الفرنسي، وكحل مقترح حينها تم اعتماد أسلوب التخطيط المركزي كأداة لتحقيق التنمية المحلية، هذا الأسلوب لم تراع فيه خصوصيات كل منطقة بل كان شموليا مما أدى إلى نتائج سلبية انعكست على حياة المواطن وزادت في تفاقم الأزمة، ونتيجة لهذه السلبيات ولتجسيد هذه التنمية اعتمدت الدولة الجزائرية مبدأ اللامركزية في التسيير والذي يقوم على وجود جماعات محلية منتخبة تشكل الوسيط بين المواطن والسلطة المركزية، وتعتبر هذه الهيئات المحلية أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية، حيث يتضح ذلك جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية عبر الإصلاحات القانونية وذلك في كافة المجالات: الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية والثقافية، ولتغطية هذه الوظائف التي تتولاها في مختلف الميادين المنوطة تحتاج هذه الجماعات إلى موارد مالية، حيث كلما زادت هذه الموارد كلما تمكنت الجماعات المحلية من ممارسة وظائفها بأكبر كفاءة ممكنة، وتعميق التنمية المحلية وزيادة معدلاتها. إذا، لأداء الجماعات المحلية لمختلف وظائفها يلزمها موارد مالية، ومن بين هذه الموارد نجد الموارد المالية الخارجية التي تلجأ إليها هذه الجماعات عندما لا تستطيع تغطية كافة حاجات سكانها بواسطة مواردها الذاتية، لأن حصيلة الإيرادات الجبائية وغير الجبائية لا تكفي لتنفيذ المشاريع وتقديم الخدمات اللازمة للسكان ما يستدعي البحث عن مصادر أخرى لتمويل وتأدية الخدمات خارج إطار الموارد الذاتية.

وانطلاقا من هدف معرفة دور الموارد المالية الخارجية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، لابد من توضيح وتحديد ماهية الجماعات المحلية وأهم الموارد المالية الخارجية التي تلجأ إليها الجماعات لبلوغ أهدافها، وذلك بإسقاط واقع تمويل المصادر المالية الخارجية لميزانية الهيئات المحلية على ولاية أم البواقي كنموذج من ولايات الجزائر.

**إشكالية الدراسة**

مما سبق يمكن حصر إشكالية الدراسة في سؤال جوهري يتمثل في:

**ما هو دور الموارد المالية الخارجية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر بصفة عامة وفي ولاية أم البواقي بصفة خاصة؟**

**فرضية الدراسة**

تعتبر الموارد المالية الخارجية موردا أساسيا ومهما من موارد تمويل الجماعات المحلية في الجزائر وذلك باعتبارها وسيلة ناجعة لتحقيق الهدف المنشود منها والمتمثل في تحقيق التنمية المحلية.

**منهج الدراسة**

لقد حاولنا في هذه الدراسة أن نقوم بتوظيف المنهج الوصفي التحليلي، من أجل توضيح مختلف المتغيرات المرتبطة بموضوع الدراسة، تناول الطرق والوسائل المستعملة لتمويل ميزانية الجماعات المحلية في إطار الموارد المالية الخارجية، دراسة المعطيات والإحصائيات، ومن ثم محاولة تفسيرها وتحليلها.

**حدود الدراسة**

تشمل حدود دراستنا تحديد دور الموارد المالية الخارجية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر، وقد حددت الدراسة زمنيا للفترة 2012- 2018 فيما يخص دراسة حالة ولاية أم البواقي لتكون دراستنا قريبة من الواقع المعاش.

**محاور الدراسة**

إن الإجابة على إشكالية الدراسة، تكون بالتركيز على المحاور الأساسية التالية:

**المحور الأول: ماهية الجماعات المحلية.**

**المحور الثاني: الموارد المالية الخارجية لتمويل الجماعات المحلية**

**المحور الثالث: واقع الموارد المالية الخارجية بولاية أم البواقي.**

## 1. ماهية الجماعات المحلية:

قبل التطرق إلى مفهوم الجماعات المحلية، وجب التطرق إلى تعدد تسمياتها بالإضافة إلى تطبيقها، فهي تختلف من دولة لأخرى، فهناك من يطلق عليها مصطلح الإدارة المحلية تمييزا لها عن الإدارة المركزية ولأن نشاطها محلي، وهناك من اصطلح عليها الحكم المحلي كما هو معمول به في بريطانيا، مع أن البعض يفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، أما بالنسبة لدراستنا سنستعمل مصطلح الجماعات المحلية أو الهيئات المحلية تماشيا مع ما هو شائع في النصوص الجزائرية.

### 1.1 مفهوم الجماعات المحلية:

بازدياد مهام السلطة المركزية، أسندت مهمة إدارة المرافق المحلية إلى سلطات محلية منتخبة تمثلت في: الولاية والبلدية، أو ما يطلق عليها باسم الجماعات المحلية، والتي عرفت بأنها:" أسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي يراد به توزيع الوظيفة بين السلطة المركزية في الدولة وبين الهيئات

الإدارية المحلية المنتخبة والمتخصصة على أساس إقليمي لتباشر ما يعهد به إليها من مسائل تخص مصالح السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية" (محمد محمود، 2003، الصفحة 09).

**2.1 أهمية الجماعات المحلية:**

للجماعات المحلية أهمية كبيرة من خلال المزايا التي تتمتع بها، والمتمثلة في (مصباح، 2015، الصفحة 13):

- ✓ تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي من خلال إشراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة؛
- ✓ المساعدة في تقليل مهام الدولة من خلال إنشاء هياكل لمساعدة الدولة في الدور المنوط بها؛
- ✓ الاستعانة بالإدارة المحلية لتسيير شؤون الإقليم، باعتبارها الإدارة الأقرب للمواطن المحلي، وبالتالي فهي الأقدر على فهم احتياجاته، طريقة تلبيتها وتحقيق أهداف التنمية المحلية؛
- ✓ مساهمة الإدارة المحلية في تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية (الرسوم مثلا) تحصيلا وإنفاقا أفضل من الحكومة المركزية، ذلك أنه في حال تبني نظام الإدارة المحلية فإن توزيع المال سيتم بمشيئة أهالي الوحدات الإدارية، إضافة إلى أن ما يدفعه أهالي الوحدة الإدارية من الرسوم المحلية لمرافقهم سيتم صرفه على هذه المرافق بالذات وفي ذلك تحقيق لمبدأ العدالة الاجتماعية.

**3.1 أهداف الجماعات المحلية:**

إن تطبيق أسلوب الإدارة المحلية في دولة ما يهدف إلى تحقيق عدة أهداف، ومن جملة أهداف الإدارة المحلية نذكر ما يلي (نعيمة بنت علي، 1998، الصفحة 26-27):

**1.3.1 الأهداف السياسية:**

- ✓ توفير التربية السياسية للمواطنين، مما يساعد على إبراز العناصر الصالحة للقيادة، تنميتها وتدريبها على تحمل المسؤولية؛
- ✓ تقريب الإدارة من الأهالي من خلال ربط أهل الوحدة المحلية بالأشخاص المسؤولين عن اتخاذ القرارات؛
- ✓ تقوية البناء السياسي، الاقتصادي والاجتماعي للدولة عن طريق توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية بدلا من تركيزها في العاصمة، مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات والمصاعب التي قد تتعرض لها الدولة في الداخل أو من الخارج.

**2.3.1 الأهداف الاجتماعية:**

✓ تعميق الثقة بالنفس وبالقيم الإنسانية عن طريق تأكيد حرية الفرد من خلال مشاركته في إدارة المجتمع الذي يعيش فيه، فمن خلال العمل الجماعي يرتبط الإنسان بأفراد مجتمعه ويتأكد انتماؤه إلى بيئة محلية معينة يؤثر فيها ويتأثر بها.

✓ تعتبر الإدارة المحلية وسيلة لربط البناء المركزي بالقاعدة الشعبية، وذلك من أجل تحقيق التجاوب بين الجهاز المركزي وباقي القطاعات الشعبية.

✓ إبطاء تيار الهجرة من المناطق المتخلفة إلى المناطق المتقدمة، ويتم ذلك من خلال خلق الوعي الاجتماعي ومن خلال توفير مجموعة من الخدمات التي تشكل عوامل جذب للأفراد.

**3.3.1 الأهداف الاقتصادية والإدارية:**

✓ القضاء على البيروقراطية؛

✓ تغيير أنماط الأداء من وحدة محلية لأخرى تبعا لطبيعة الوحدة، حجمها وحاجات أهلها، وتفادي تنميط الأداء على مستوى الدولة؛

✓ إتاحة فرص تجربة نظم إدارية واقتصادية حديثة على مستوى ضيق ومحدود لبحث مدى إمكانية تعميمها في ضوء النتائج على مستوى الدولة ككل.

**4.1 تنظيم الجماعات المحلية بالجزائر:**

اعتمد المشرع الجزائري مبدأ إطلاق الاختصاص للجماعات المحلية في نظام لامركزي، يعترف لها بحق التدخل في كل الشؤون المتعلقة بالإقليم بوجه عام إلا ما أستثني بنص قانوني، وقد تعددت الصلاحيات الممنوحة للمجالس المحلية المنتخبة أو لرؤساء المجالس المحلية سواء كانت بلدية أو ولائية.

**1.4.1 الولاية:**

الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية، اقتصادية، اجتماعية وثقافية، وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة (الأمر 69-38، 1969).

تنشأ الولاية بقانون تصدره الهيئات الإدارية المركزية، يحدد فيه اسم الولاية، مركزها الإداري وحدودها الإقليمية، ولا يتم تعديل هذه الأخيرة إلا بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية، وباقتراح من المجلس الشعبي الولائي (موسى، وسيلة، 2004).

كما تمتاز الولاية بمجموعة من الخصائص التي تميزها عن باقي الهيئات الإدارية، وهي كالتالي:

✓ الولاية عبارة عن مجموعة إدارية لامركزية إقليمية، وليست مصلحة فنية أو مرفقية، فقد منحت الاستقلال والشخصية المعنوية، ومنحت قسطا من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي وليس على أساس فني موضوعي (القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية، 2012)

✓ تعد الولاية همزة وصل بين ما تحتاج إليه الهيئات الإدارية المحلية من جهة، وبين الهيئات الإدارية المركزية من جهة أخرى. فهي بذلك تعبر عن صورة النظام اللامركزي الإداري النسبي لا صورة اللامركزية المطلقة (القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية، المرجع السابق).

✓ تتوفر الولاية بصفتها الجماعة الإقليمية اللامركزية على ميزانية خاصة بها لتمويل الأعمال والبرامج المصادق عليها من المجلس الشعبي الولائي، لا سيما تلك المتعلقة بما يأتي (القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية، المرجع السابق):

- ✓ التنمية المحلية ومساعدة البلديات،
- ✓ تغطية أعباء تسييرها؛
- ✓ المحافظة على أملاكها وترقيتها.

تعبر الولاية عن اللامركزية النسبية بصورة أوضح وتتجسد هذه الصورة التي تمتاز بها الولاية في كونه تتكون من جهازين: جهاز منتخب من طرف المواطنين يتجسد في المجلس الشعبي الولائي، وجهاز يعين من طرف الإدارة المركزية يتمثل في الوالي (القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية، المرجع السابق).

**2.4.1 البلدية:**

منذ صدور أول قانون بلدي بموجب الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 اتخذت السلطات العمومية مسار اللامركزية الإدارية من خلال اعتبار البلدية الجماعة السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية القاعدية (الأمر رقم 67-24 المتضمن قانون البلدية، 1967). ويعرفها القانون 08 - 90 بأنها: "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة التي تتمتع بالشخصية المعنوية، والذمة المالية وتحدث بموجب قانون، وللبلدية إقليم، اسم ومركز" (القانون 90-08 المتعلق بقانون البلدية، 1990). كما تعرف بأنها: "القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية" (القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية، 2011).

تستمد البلدية في النظام الإداري الجزائري سماتها من النموذجين الفرنسي واليوغوسلافي حيث نجدها أخذت من الأسلوب الفرنسي مبدأ إقرار النظام الخاص الموحد والمطبق على كل البلديات، إضافة إلى أنها استمدت منه مبدأ الوصاية الإدارية أي أن جميع البلديات تخضع إلى الرقابة المركزية والتي تمارسها السلطة المركزية، أما من الأسلوب اليوغوسلافي فإنها استمدت منه مبدأ تولي العمال بنفسهم مهمة تسيير وتولي جميع الأمور التي تصب في الصالح العام سواء الاقتصادية منها أو الاجتماعية (عبد القادر، 2013-2014، الصفحة 54).

**2. الموارد المالية الخارجية لتمويل الجماعات المحلية:**

تتعدد مصادر تمويل الجماعات المحلية من موارد داخلية وموارد خارجية، ووفقا للقانون الجزائري أكدت المادة 169 من قانون البلدية والمادة 152 من قانون الولاية، على أن البلدية والولاية مسؤولتان على تسيير وسائلهما المالية الخاصة، بالإضافة إلى تعبئة مواردهما، ومن خلال هذا المحور سيتم التعرف على الموارد المالية الخارجية التي تمنح للجماعات المحلية لتحقيق أهدافها التنموية التي لم تتمكن من بلوغها بواسطة مواردها الداخلية.

**1.2 ماهية الموارد المالية الخارجية:**

إضافة إلى الموارد الداخلية (الموارد الجبائية وغير الجبائية)، تحتاج الجماعات المحلية إلى موارد أخرى لتغطية كافة احتياجاتها، والمتمثلة في: الإعانات، القروض، الهبات والوصايا.

**1.1.2 الإعانات:** هي تلك المبالغ المالية التي تساهم بها الميزانية العامة للدولة في الإنفاق على الجماعات المحلية قصد تكملة مواردها وتقليل الفوارق بينها لتحقيق التوازن والملائمة بين حاجات المجتمع المحلي، مستوى السلع والخدمات المقدمة (نور الدين، 2009-2010، الصفحة 71). وهناك نوعين من الإعانات (إسماعيل، 2013-2014، الصفحة 149):

- **الإعانات غير المخصصة:** تساهم بها الدولة في النفقات العامة، وتقدم إعانات سنوية دون أن تكون موجهة لغرض معين، وعادة ما تقدر هذه الإعانة على أساس عدد السكان؛
- **الإعانات المخصصة:** من أجل تدعيم الجماعات المحلية، تخصص الدولة مبالغ مالية من ميزانيتها الخاصة للمساهمة في تمويل المشاريع المحلية، وهذه المبالغ تمنح على شكل إعانات أو مخصصات في إطار تمويل الصندوق المشترك للجماعات المحلية وكذلك المخططات البلدية للتنمية.

**أ.الصندوق المشترك للجماعات المحلية ودوره في تمويل الجماعات المحلية:**

نظرا لعدم كفاية الموارد الداخلية للجماعات المحلية، لجأ المشرع إلى إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية لسد العجز المتكرر للعديد من ميزانيات الجماعات المحلية.

- **التعريف بالصندوق المشترك للجماعات المحلية:**

يعتبر هذا الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، تتمتع بالاستقلالية المالية وبالشخصية المعنوية (المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، 2014)، ويوضع الصندوق تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية (المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، المرجع السابق).

مر هذا الصندوق بعدة مراحل منذ إنشائه، حيث عرف أول مرة بصندوق تضامن العمالات والبلديات الجزائرية الذي ألغي سنة 1964 ليعوضه الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، وبعد صدور قانون البلدية سنة 1967 وقانون الولاية سنة 1969 أعيد تنظيم هياكل الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط من خلال إنشاء صندوق تضامن البلديات والولايات، وكان هذان الصندوقان يمنحان إعانات مالية للجماعات المحلية مع استبعاد القروض والسلفيات لاجتناب استدانة الجماعات، ثم تحول هذا الصندوق سنة 1973 إلى هيئة تسمى مصالح الأموال المشتركة للجماعات المحلية تخضع لسلطة الوزارة الداخلية والجماعات المحلية، وكانت هذه الهيئة تتسم بنظام قانوني مركب يخضع في نفس الوقت إلى القانون الأساسي لمديري إدارة مركزية وإلى القانون الأساسي للمؤسسة العمومية، وفي سنة 1986 تحولت هذه الهيئة إلى مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تسمى بالصندوق المشترك للجماعات المحلية يتمثل دورها في (المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، المرجع السابق):

- ✓ إرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها؛
- ✓ ضمان الموارد الجبائية التي سجلت ناقص قيمة جبائية بالمقارنة مع مبلغ تقديراتها؛
- ✓ العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها؛
- ✓ توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية؛
- ✓ توزيع تخصيص إجمالي للتسيير فيما بين الجماعات المحلية سنويا لتغطية النفقات الإجبارية ذات الأولوية؛
- ✓ تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها أن تجابه أحداث الكوارث وكذا تلك التي تواجه وضعية مالية صعبة؛
- ✓ تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية ومؤسساتها لإنجاز مشاريع تجهيز واستثمار في الإطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات؛
- ✓ الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية؛
- ✓ منح إعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي؛
- ✓ القيام بكل الدراسات، التحقيقات والأبحاث التي ترتبط بترقية الجماعات المحلية، إنجازها والعمل على نشرها؛
- ✓ المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين والموظفين المنتمين لإدارة الجماعات المحلية، وتحسين مستواهم؛

✓ المشاركة في أعمال الإعلام، تبادل الخبرات واللقاءات لا سيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات.

أما عن كيفية تسيير موارد هذه الصندوق، فتكون عن طريق: صندوق الضمان الولائي والبلدي وصندوق التضامن الولائي والبلدي.

- **صندوق التضامن للجماعات المحلية:** حسب المادة 177 والمادة 212 من قانون الولاية والبلدية على التوالي، يخصص الصندوق الولائي والبلدي للتضامن لمواجهة ما يلي:
  - ✓ تخصيص سنوي للمعادلة موجه لقسم تسيير ميزانية الولاية؛
  - ✓ إعانات تجهيز موجهة لقسم التجهيز والاستثمار في ميزانية الولاية؛
  - ✓ إعانات استثنائية للولايات التي تواجه على الخصوص وضعية مالية صعبة أو التي تواجه أحداثا كارثية أو غير متوقعة؛
  - ✓ إعانات تشجيع خاصة بالبحث، التكوين والاتصال؛
  - ✓ إعانات موجهة إلى تنمية المناطق الواجب ترقيتها.

هاتين الأخيرتين تخصان فقط صندوق التضامن الولائي

في مجال التضامن ما بين الجماعات المحلية، يكلف الصندوق في إطار مهامه، بدفع المخصصات الآتية لفائدة الجماعات المحلية من صندوق التضامن للجماعات المحلية (وزارة الداخلية الجزائرية، 2019):

- ✓ **تخصيص إجمالي للتسيير بنسبة 60%:** يوجه هذا التخصيص إلى قسم التسيير لميزانيات البلديات والولايات، ويتضمن هذا التخصيص:
- ✓ **منح معادلة التوزيع بالتساوي:** توجه لتغطية النفقات الإجبارية للبلديات والولايات، ويؤخذ بعين الاعتبار عند توزيع هذه المنح المعيار الديموغرافي من جهة والمعيار المالي من جهة أخرى، كما يمكن لمجلس التوجيه أن يعتمد على معايير أخرى.
- ✓ **تخصيص الخدمة العمومية:** يمنح تخصيص الخدمة العمومية للجماعات المحلية التي تعرف صعوبات في تغطية النفقات الإجبارية المرتبطة بتسيير المرافق العامة، يدفع هذا التخصيص للجماعات المحلية بهدف تلبية الاحتياجات ذات الصلة بالمهام المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات، وتحدد المعايير المتبعة لحساب تخصيص الخدمة العمومية بقرار من الوزير المكلف بالداخلية.
- ✓ **إعانات استثنائية:** يمكن أن تمنح الجماعات المحلية إعانات استثنائية لمواجهة الكوارث، الأحداث الطارئة أو وضعية مالية صعبة جدا، وتحدد المعايير المقررة لتحديد هذه الإعانات بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية.

✓ **إعانات التكوين، الدراسات والبحوث:** تمنح لغرض التكفل بالنفقات المتعلقة بصيانة وحراسة المدارس الابتدائية من طرف البلديات.

✓ **تخصيص إجمالي للتجهيز والاستثمار بنسبة 40%:** يسمح هذا التخصيص بإنجاز برامج تجهيز واستثمار بهدف المساعدة في تطويرها، وخاصة تطوير المناطق الواجب ترقيتها، ويتضمن التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار: إعانات التجهيز ومساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل.

- **صندوق الضمان للجماعات المحلية**

تأسس هذا الصندوق بمقتضى المرسوم رقم 266 –86، ومنذ سنة 1995 يقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بتسييره، وحسب المادة 178 والمادة 214 من قانون الولاية والبلدية على التوالي، يخصص الصندوق الولائي والبلدي للضمان لتعويض نواقص القيمة على تقديرات الإيرادات الجبائية في مجال الجباية المحلية المقيدة في ميزانية الولاية.

**ب.إعانات مخططات التنمية:**

هناك آلية أخرى لتدخل الدولة في تمويل الجماعات المحلية، وهذه الآلية تتمثل في التمويل عن طريق مخططات التنمية، التي تدخل ضمن إطار سياسة التوازن الجهوي، كالمخطط البلدي للتنمية، المخطط القطاعي للتنمية وكذلك المخططات المرفقة ببرامج خاصة.

- **المخططات البلدية للتنمية "PCD"♠:** هو برنامج عمومي للتجهيز، يخضع لرخصة برامج شاملة حسب الولاية، يبلغها الوزير المكلف بالميزانية بعد استشارة الوزير المكلف بالجماعات المحلية، وترتكز هذه المخططات على المتطلبات ذات الأولوية في التنمية المحلية منها: التزويد بالماء الشروب، إنجاز شبكة التطهير والصرف الصحي، شبكة الطرق البلدية وفك العزلة...الخ، وتعد هذه البرامج من طرف المصالح الولائية التقنية المختصة، مع أفضلية للبلديات الضعيفة أو المحرومة في المناطق الواجب ترقيتها (العياشي، 2016، الصفحة 15).

تم سن هذا المخطط من طرف الدولة الجزائرية سنة 1804عند انطلاق المخطط الرباعي الثاني من أجل التأكيد على قناعة سياسية اقتصادية للدولة، والمتمثلة أولا في سد الحاجيات الضرورية للمواطنين التي لا يمكن بلوغها ولا تحقيقها إلا عن طريق الهيئات المحلية، لكونها الهيئة الوحيدة الأقدر على تشخيص الإمكانيات والاحتياجات والمواءمة بينها، وكذلك الأقدر على إدخال التعديلات في النظام الاجتماعي والاقتصادي لتحقيق التنمية المحلية، وثانيا في عدم رفع وصاية الدولة (سفيان، 2016، الصفحة 34).

---

♠ **PCD**.: **P**lan **C**ommunal de **D**éveloppement.

- **المخططات القطاعية غير الممركزة للتنمية "PSD"♣:** هي مخططات وطنية تدخل ضمنها كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية (مختلف المديريات) التي تكون وصية عليها، وتسجل المشاريع المدرجة في هذا المخطط من طرف نواب المجلس الشعبي الولائي كاقتراحات يصادق عليها المجلس، ويعمل الوالي على تنفيذها والمصالح التقنية على متابعتها (سفيان، المرجع السابق، الصفحة 35) كما تسعى هذه المخططات لتقوية مختلف القطاعات على المستوى الوطني والمحلي، وذلك عن طريق: تنمية الاستثمار، البحث عن التوازن بين الموارد المحلية والموارد الوطنية، تنمية القطاع الإنتاجي للاستجابة للحاجيات المحلية، خلق مناصب عمل جديدة، تحسين مستوى الاستجابة لمختلف الحاجيات الاجتماعية وتحقيق التناسق بين البرامج المسطرة على المستويين المركزي والمحلي.
- **المخططات القطاعية الممركزة للتنمية "PSC"♦:** هي مخططات وطنية تدخل ضمنها كل استثمارات الدولة التي تقترح من طرف المديريات الولائية أو الولاية، وتسن من طرف الحكومة والوزارات المركزية في العاصمة، وتتابع من طرف المديريات الولائية وترفع التقارير دوريا إلى الوزارات التابعة لها، وتخصص لهذه المخططات أظرفة مالية ضخمة جدا بهدف تحقيق سياسة الدولة الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية إقليميا؛ ونجد في طيات هذه المخططات الاستثمار في ميدان السكن والعمران (جميع صيغ السكن: الريفي، التساهمي والاجتماعي، برامج التنمية الفلاحية، برامج التنمية الريفية، برامج الكهرباء والغاز...الخ) (سفيان، المرجع السابق، الصفحة 35).

**2.1.2 القروض:** يسمح القانون للجماعات المحلية باللجوء للقروض كمورد من موارد ميزانيتها (القانون رقم 12-07 المتعلق بقانون الولاية، المرجع السابق) فهو بذلك مصدر مستقِل عن السلطة المركزية رغم القيود الكثيرة عليه*، إذ يعد مصدرا احتياطيا يمكن التوجه إليه من أجل المشاريع المنتجة للمداخيل (القانون رقم 12-07 المتعلق بقانون الولاية، المرجع السابق) كما لا يجوز استخدامه لتسديد الديون أو في نفقات التجهيز.

---

♣ PSD: Programme Sectoriel Décentralisé.

♦ PSC: Programme Sectoriel Centralisé.

* قدرة الجماعات المحلية على الاقتراض محدودة للأسباب التالية: منافسة السلطة المركزية في الحصول على الموارد، خشية المغالاة في الاقتراض والعجز عن السداد، خشية معارضة السياسة الاقتصادية المركزية، سوء توزيع المداخيل...الخ.

كما اضطلع بدور تمويل الجماعات المحلية عدة مؤسسات مالية كصندوق الوطني للتوفير والاحتياط CNEP وعدة بنوك كالقرض الشعبي الجزائري، وبنوك متخصصة فقط.

بالإضافة إلى القيود السابقة الذكر، يمكن تطبيق جملة من القيود التي لا بد منها للحد من سياسة الاقتراض، والمتمثلة في (لخضر، 2005، الصفحة 10):

- ✓ لا بد للجماعات المحلية عند الاقتراض أن تخبر الدولة أو الجهاز الحكومي خاصة إذا كان المشروع المراد إنجازه 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 (لخضر، المرجع السابق، الصفحة 10)

- ✓ 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 لأن كيفية استخدام قروض الجماعات المحلية له أهمية قصوى عند اللجوء 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 سداده.

وتهدف الدولة من خلال ممارسة الرقابة على القروض المحلية إلى ما يلي (لخضر، المرجع السابق، الصفحة 10-11):

- ✓ 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،
- ✓ الحفاظ على سمعة الجماعات المحلية المالية وإمكانياتها في سداد القروض، وبالتالي عدم وقوعها في عجز مالي يعرقل استمرارية نشاطاتها؛
- ✓ التحكم في سعر الفائدة عن طريق توزيع القروض على فترات متباعدة، وذلك بهدف الابتعاد عن التراكم الرأسمالي الناتج عن الحصول على القروض.

**3.1.2 الهبات والوصايا:** تعتبر الهبات والهدايا من الموارد الخارجية للجماعات المحلية، وعادة ما يكون مصدرها إما حكوميا أو شخصا (طبيعيا أو معنويا)، وطنيا أو أجنبيا (ثابت، 2015، الصفحة 99).

يخول القانون الجزائري للبلدية إمكانية قبول هبات ووصايا ممنوحة لها أو لمؤسساتها العمومية، على أن يتم إقرارها بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي للبلدية (القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية،

المرجع سابق) أما إذا كان مصدرها الخارج فيستلزم الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية (القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية، المرجع سابق) ولا يتم تنفيذها إلا بعد مصادقة الوالي (القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية، المرجع سابق).

ذات الأمر للولاية، فالمجلس الشعبي الولائي هو الذي يبت في قبولها أو رفضها سواء كانت مقرونة بأعباء، شروط أو تخصيصات خاصة (القانون رقم 07-12 المتعلق بقانون الولاية، المرجع سابق)، فيما تبت المؤسسة العمومية في الهبات والوصايا الممنوحة لها والتي لا تكون مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة، أما الهبات والوصايا الأجنبية فتستوجب موافقة مسبقة للوزير المكلف بالداخلية، ولا تنفذ إلا بعد مصادقته (القانون رقم 07-12 المتعلق بقانون الولاية، المرجع سابق).

**2.2 معوقات الموارد المالية الخارجية:**

عندما لا نستطيع الجماعات المحلية تغطية كافة حاجات سكانها بمواردها الداخلية، تلجأ إلى الدولة للبحث عن مصادر مالية أخرى لتغطية عجزها، وتتمثل هذه المصادر في: الصندوق المشترك للجماعات المحلية، المخططات القطاعية الممركزة وغير الممركزة، المخططات البلدية للتنمية واللجوء إلى القروض البنكية، ولكن نتساءل عن مدى أداء هذه الوسائل للأدوار الموكلة لها

**1.2.2 معوقات دور الصندوق المشترك للجماعات المحلية(FCCL)•:** رغم المجهودات المبذولة من أجل فعالية دور الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلا أن الواقع يستدعي عدة انتقادات منها (خيضر، 2010-2011، الصفحة 133):

- ✓ الحد من الاستقلالية المالية للجماعات المحلية؛
- ✓ إنقاص مسؤولية الجماعات المحلية؛
- ✓ مستوى نفقات الجماعات المحلية يصبح مشروطا بحجم الموارد الممنوحة، وليس بحجم المهام الموكلة لها؛
- ✓ تتحدد الإعانات المالية المقدمة من الصندوق المشترك للجماعات المحلية وفق قواعد ومعايير محددة من قبل السلطات المركزية دون إشراك للبلديات (عبد القادر، 2007، الصفحة 106)؛
- ✓ افتقار الصندوق للجـــان تابعة له تختص بمهمـــة مراقبة عملية صرف الإعانـــات والتخصيصات الممنوحة، والحرص على أخذ الوجهة التي صرفت هذه الإعانات لأجلها (كريم، 2016، الصفحة 80).

**2.2.2 معوقات المخططات القطاعية غير الممركزة (PSD):** نظريا، المخططات القطاعية تسعى لتقوية مختلف القطاعات على المستوى الوطني والمحلي، أما عمليا فهي غالبا ما تواجه عدة عوائق منها (خيضر، المرجع السابق، الصفحة 128):

---

•**Fonds Commun pour les Collectivités Locales: FCCL**

- ✓ سوء تقييم المشاريع مما يؤثر على الإنجاز؛
- ✓ الاستثمارات المسجلة في إطار المخططات القطاعية توجه غالبا للمدن على حساب المناطق المعزولة التي هي بحاجة ماسة لهذه العمليات.
- ✓ محدودية دور المخططات القطاعية في التنمية المحلية، والفوارق بين الأهداف المسطرة في الإطار النظري والنتائج المحققة في الواقع، فمثلا بالنسبة لقطاع الزراعة الذي يشكل ثروة كبيرة للجماعات المحلية، نلاحظ عدم استغلال الثروات المتوفرة، نظرا لغياب سياسة زراعية؛

**3.2.2 معوقات المخططات البلدية للتنمية (PCD):** يتمحور نقد منطق المخططات البلدية للتنمية خاصة حول معرفة هل تشكل المخططات البلدية للتنمية المحلية نظام متناسقا للتنمية المحلية، والواقع يعطي لنا وجهين للنقد (خيضر، المرجع السابق، الصفحة 125-127):

**أ.نقد وجهة النظر المركزية:**

- ✓ تعتبر المخططات البلدية للتنمية وسيلة لإعادة توزيع المداخيل البترولية، بدلا من أن تكون وسيلة للتنمية، حيث طغى الدافع السياسي على الدافع الاقتصادي؛
- ✓ رغم أهمية المبالغ المالية المخصصة سنويا لتمويل هذه المخططات، إلا أنه بعد تقسيمها على 1541بلدية، لا يبقى لكل واحدة منها إلا مبالغ ضئيلة لا تفي بالحاجة الحقيقية؛
- ✓ إحداث نماذج موحدة للتنمية المحلية، فنجد البلدية نفسها أمام تدخلات الدولة والولاية، التي ترغمها على إتباع السياسة التنموية للدولة، وكذلك تحديد تكلفة المشاريع لا تأخذ بعين الاعتبار الاختلافات الجغرافية، المناخية والقدرات البشرية المتوفرة؛

**ب.نقد وجهة النظر المحلية:**

- ✓ غياب التأطير التقني للمخططات البلدية للتنمية، مما أدى إلى تزايد التكاليف، زيادة الآجال وتراجع جودة الخدمات في المشاريع المحلية كفروع البلديات، وكالات البريد وقاعات العلاج؛
- ✓ بطاقات هذه المشاريع تحمل فقط التكلفة الشاملة عوضا التكلفة المفصلة، مما يؤدي إلى عدم تقييم التكاليف جيدا وضرورة إعادة التقييم عند الدخول في مرحلة الإنجاز؛
- ✓ غياب المناقشة والإجماع عند اختيار المشاريع؛
- ✓ ثقل إجراءات تمويل المخططات البلدية للتنمية بسبب تدخل عدة مستويات: البلدية، الدائرة، الولاية، وزارة الداخلية ووزارة لمالية؛
- ✓ تحويل مخططات البلدية للتنمية إلى مخططات بلدية للصيانة، فمعظم المشاريع المقترحة تتعلق بصيانة الهياكل المحلية من: طرق، شبكات صرف المياه...إلخ؛

✓ اختلالات في متابعة الإنجاز بسبب: نقص المتابعة التقنية، نقص الموارد البشرية والمالية وتخلي المقاولين عن الأشغال بسبب مشاكل أهمها المشاكل المالية (تأخر الدفع).

**4.2.2 معوقات اللجوء إلى القرض البنكي:** تعتبر القروض من الموارد التي تشكل مالية الجماعات المحلية، فهي تسجل دائما في إيرادات قسم التسيير، إلا أنه بالإضافة إلى القيود المشار إليها سابقا، فرض على الجماعات المحلية احترام قواعد توازن الميزانية، وذلك يحد من إمكانية لجوء الجماعات المحلية إلى القرض البنكي، بسبب الحصول على موارد دون الحصول على الوسائل الكفيلة بضمان تسديد القرض، نظرا إلى: ضعف الموارد الجبائية، زيادة الاختلالات الميزانية، تراكم مديونية الجماعات المحلية، تدخل الدولة في المالية المحلية والسيطرة عليها وتراكم نسب الفائدة على الميزانية المحلية إلى أصل القرض نظرا لتعامل البنوك مع الجماعات المحلية كأي زبون آخر...الخ.

## 3. واقع الموارد المالية الخارجية في ولاية أم البواقي:

بعد ما تناولنا في المحورين السابقين مختلف المفاهيم المتعلقة بنظام الإدارة المحلية وواقع الموارد المالية الخارجية في الجزائر، سنقوم بتسليط الضوء على واقع المالية الخارجية لولاية أم البواقي، وذلك من خلال التطرق إلى الإعانات المخصصة لخدمة الجماعات المحلية في الولاية.

### 1.3 التعريف بولاية أم البواقي:

ولاية أم البواقي هي الولاية 04 من ولايات الجزائر، أنشأت إثر التقسيم الإداري لسنة 1974 وتقع في الجهة الشمالية الشرقية من الهضاب العليا، تتربع على مساحة 6187,56 كلم$^2$، قدر عدد سكانها إلى غاية 2018/12/31 بـــ: 767298 نسمة، بكثافة سكانية قدرها 124 ن/كلم$^2$. تتكون من 12 دائرة و29 بلدية، وهي تعتبر امتدادا طبيعيا للولاية التاريخية الأولى (أوراس، باتنة، النمامشة) أيـــام ثورة التحرير الكبرى (1954م – 1962م)، ومهد الشهيد البطل العربي بن مهيدي المولود بعين مليلة ومهد الشاعر محمد العيد آل خليفة بعين البيضاء. تتوســـط 07 ولايـــات ويحدهـــا مـــن: الجنوب (ولاية خنشلة)، الجنوب الغربي (ولاية باتنة)، الشمال الغربي (ولاية ميلة)، الشمال (ولاية قسنطينة)، الشمال الشرقي (ولايتي قالمة وسوق أهراس) ومن الجنوب الشرقي (ولاية تبسة). كما يتميز الوسط الطبيعي للولاية بالمناطق التالية: منطقة السهول وتشغل 63,8 % من المساحة الإجمالية للولاية وتتميز بانتشار الأراضي الفلاحية الخصبة، أما الهضاب فتمثل نسبة 18,9%، لتبقى المنطقة الجبلية تمثل نسبة 17,3% من المساحة الإجمالية وتنتشر في المنطقة الشمالية. تتميز ولاية أم البواقي بمناخ قاري شبه جاف بارد وممطر شتاء، جاف وحار صيفا حيث يبلغ معدل التساقط السنوي مـــا بين 200 مم إلى 400 مم.

### 2.3 تشخيص واقع الموارد المالية الخارجية بالولاية:

كما قلنا سابقا تلجأ الجماعات المحلية إلى الموارد المالية الخارجية لتحقيق أهدافها التنموية التي لم تتمكن من بلوغها بواسطة مواردها الداخلية (الإيرادات الجبائية وغير الجبائية)، وهذا ما دفعنا إلى معرفة الوضعية المالية لولاية أم البواقي، والتي تمكننا من معرفة هل الجماعات المحلية بالولاية استطاعت أن تحقق أهدافها بواسطة مواردها الذاتية؟ أم أنها بحاجة إلى تدخل الدولة لتمويل مختلف مشاريعها التنموية؟ والشكل رقم (1) يوضح لنا الوضعية المالية لولاية أم البواقي خلال الفترة 2012- 2018.

**الشكل رقم (1): تطور الوضعية المالية لولاية أم بواقي خلال الفترة 2012- 2018** الوحدة: دينار جزائري

**المصدر:** من إعداد الباحثين بالاعتماد على معطيات مديرية التنشيط المحلي بالولاية.

من خلال الشكل رقم (1) نلاحظ أن الولاية تسجل عجز في الميزانية خلال فترة الدراسة، هذا العجز يمكن تفسيره أساسا بنقص وضعف الإيرادات الذاتية، سواء مداخيل الممتلكات أو الإيرادات الجبائية من جهة، وإلى سوء التسيير في بعض البلديات الأخرى. هذا بالإضافة إلى الأسباب التالية:

- ✓ سوء الرقابة على تسيير المالية المحلية؛
- ✓ زيادة النفقات كنفقات الصيانة ولوازم المكاتب ومصاريف الإطعام، بالإضافة إلى الإفراط في استهلاك الوقود والكهرباء والغاز...إلخ،
- ✓ عدم تحصيل وتثمين عوائد بعض الأملاك العمومية في العديد من البلديات؛
- ✓ كما يمكن التأكيد على أن أغلب بلديات الولاية لا تتوفر على أملاك عقارية منتجة أو مدرة للمداخيل، وحتى تلك التي تملك عقارات فإنها لا تستغلها استغلالا جيدا.

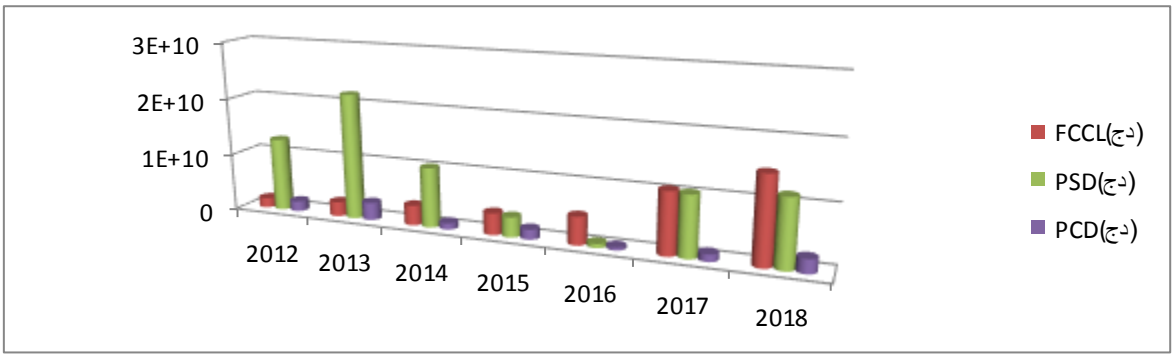
وفيما يتعلق بالإيرادات الجبائية، وبالرغم من الجهود المبذولة من طرف المصالح الجبائية، فإن الناتج الجبائي يبقى ضعيفا، وهذا راجع لعدة أسباب أهمها:

- ✓ انتشار الأسواق الموازية؛
- ✓ إغلاق المحلات أثناء مرور أعوان الإحصاء والمراقبة؛

✓ بيع وكراء المحلات والعقارات الخاصة بدون عقود ووثائق بين الطرفين، وما ينجم عنه من تملص من دفع الرسوم وحقوق التسجيل.

ونتيجة لذلك نقول أن الإمكانيات المالية المحدودة للجماعات المحلية لا تمكنها لوحدها من تحقيق مختلف مشاريعها التنموية، لذلك فهي بحاجة دائمة إلى مساندة ودعم من طرف الدولة، أي إلى مصادر خارجية أخرى لتمويل مشاريعها، والشكل رقم (2) يبين لنا تطور قيمة الإعانات المخصصة بالولاية خلال الفترة 2012- 2018.

**الشكل رقم (2): تطور قيمة الإعانات المخصصة بولاية أم البواقي 2012- 2018** الوحدة: دينار جزائري



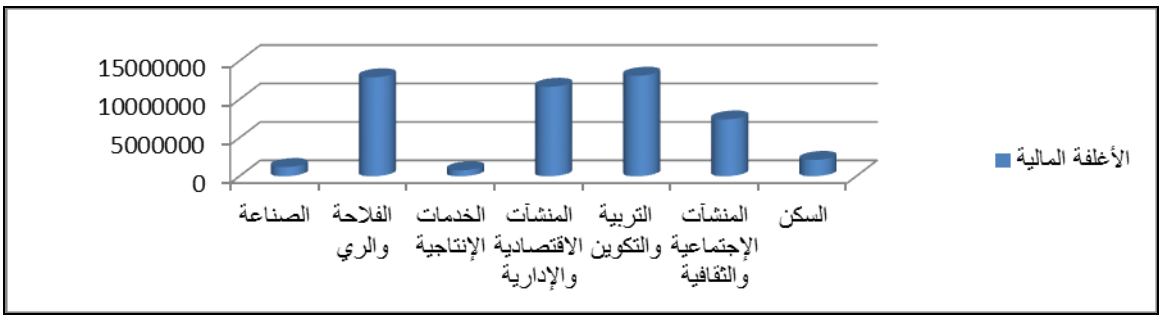

**المصدر:** من إعداد الباحثين بالاعتماد على معطيات مديرية التنشيط المحلي بالولاية ومديرية البرمجة ومتابعة الميزانية بولاية أم الواقي.

من خلال الشكل رقم (2)، يتبين لنا أن هناك ارتفاع مستمر من سنة إلى أخرى في قيمة إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية المقدمة لولاية أم البواقي، وفي سنة 2018 كانت استفادة الولاية كبيرة، حيث سجلت أكبر قيمة مالية لها في هذه الفترة بالمقارنة مع السنوات المقبلة أين بلغ 14.899.900.000 دج، وهذا راجع إلى أن الولاية خلال هذه الفترة شهدت عدة تغيرات سواء من ناحية التركيبة السكانية، حيث أنها شهدت نموا ديموغرافيا كبيرا خاصة في بعض البلديات مثل: عين البيضاء، عين مليلة، أم البواقي وعين فكرون أين بلغ عدد السكان 148276، 110941، 100023، 68409 ساكن على التوالي، وهو ما أدى إلى زيادة التوسع العمراني للبلديات سابقة الذكر، وبالتالي يؤدي كل هذا إلى زيادة الأعباء الملقاة على عاتق هذه البلديات مثل زيادة المرافق العامة، التوسع الحضاري الذي يتطلب زيادة في رفع عدد العمال الذين يشتغلون في النظافة وزيادة المدارس الابتدائية، وبالتالي زيادة نفقات أخرى لهذه البلديات، ولذلك نجد أن القيمة المالية لإعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية مرتفعة في هذه البلديات.

كما يتبين لنا أن هناك تذبذب في قيمة الغلاف المالي التي تحصلت عليه الولاية في إطار المخطط البلدي للتنمية من سنة إلى أخرى، حيث سجلت الولاية أكبر غلاف مالي لها سنة 2013 بالمقارنة مع السنوات القادمة أين بلغ 3080547000 دج، كما أن أدنى غلاف مالي كان سنة 2016 أين بلغ 532356000 دج، وهذا التغير في قيمة التمويل يرجع إلى انهيار سعر البترول، وعدم قدرة الدولة على تلبية الاحتياجات المحلية التي تتفاوت من سنة إلى أخرى خاصة البلديات محدودة الدخل من حيث الإيرادات الداخلية، ليعاود الارتفاع من جديد منذ سنة 2017 نظرا للتحسن التدريجي الحاصل في أسعار البترول. أما عن القطاعات التي استفادت من الأغلفة المالية للمخطط البلدي للتنمية خلال فترة الدراسة، فنجد قطاع التربية والتكوين على رأس هذه القطاعات، يليه التزويد بالمياه الصالحة للشرب والأسواق الجوارية...الخ.

بالإضافة إلى أن قيمة هذه الأغلفة المالية تختلف من بلدية إلى أخرى، حيث أن البلديات الحائزة على أكبر مبلغ مالي هي البلديات الكبيرة مثل: أم البواقي، عين البيضاء، عين مليلة وعين فكرون، مع تهميش البلديات الصغيرة الواجب ترقيتها.* أما فيما يخص إجمالي الأغلفة المالية التي تحصلت عليها الولاية في إطار المخطط القطاعي غير الممركز فقد بلغت 71220611000 دج، وهذا خلال الفترة الممتدة من 2012 إلى 2018، كما يمكن القول أن الأغلفة المالية عرفت تذبذب بين الارتفاع والانخفاض، حيث حققت أكبر قيمة لها سنة 2013 (21836637000 دج) مقارنة بسنة 2012 وهذا يوحي بزيادة المتطلبات المالية للولاية في هذه الآونة، كما نلاحظ انخفاض في قيمة الأغلفة المالية بداية من سنة 2014 إلى غاية 2016 لتصل إلى 705600000 دج (سنة 2016) على الرغم من تزايد احتياجات المنطقة، وذلك بسبب سياسة التقشف النابعة من انهيار أسعار البترول، ولكن سرعان ما ارتفعت قيمة الاعتمادات الممنوحة منذ سنة 2017 نتيجة التحسن الملحوظ في أسعار البترول. والشكل رقم (3) يبين لنا تطور توزيع الأغلفة المالية التي استفادت منها ولاية أم البواقي حسب القطاعات وذلك في إطار البرنامج القطاعي غير الممركز:

**الشكل رقم (3): توزيع الأغلفة المالية حسب القطاعات خلال الفترة 2012- 2016**




* البلديات الواجب ترقيتها هي: بحير الشرقي، العامرية، بلالة، عين كرشة، هنشير تومغني، الجازية، عسن الديس، الزرق، بوغرارة السعودي، بئر الشهداء، واد نيني، الرحية، أولاد قاسم واالحرملية.

**المصدر:** من إعداد الباحثين بالاعتماد على معطيات مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية بولاية أم البواقي.

أول نقطة يمكن استخراجها من الجدول بمجرد النظر إليه، هو استفادة كل القطاعات من التغطية التمويلية أو بجزء من التمويل في إطار البرنامج القطاعي غير الممركز، بالرغم من أنها تتفاوت بين القطاعات وبين السنوات، حيث نلاحظ أن أكبر استفادة مالية خلال فترة الدراسة كانت من نصيب قطاع التربية والتكوين الذي يعتبر من القطاعات التي استفادت من التمويل بصفة مستمرة، حيث استفاد من غطاء مالي وصل إلى 26,64% أي ما يعادل مبلغ 13086001000 دج من إجمالي الحصيلة المالية التي استفادت منها الولاية في ظل البرنامج القطاعي غير الممركز، وكانت أكبر قيمة تحصل عليها هذا القطاع سنة 2014 بقيمة 4214807000 دج، يليه قطاع الفلاحة والري بنسبة 26,23% من إجمالي التمويل أي ما يعادل 12882200000 دينار جزائري وهو أيضا من القطاعات التي استفادت وبصفة مستمرة من التغطية المالية وكانت أكبر استفادة له سنة 2013 أين تحصل على 7823500 دج، يليه قطاع المنشآت الاقتصادية والإدارية بنسبة 23,71% من إجمالي التمويل أي ما يعادل 11644698000 دج، وكانت أكبر استفادة له سنة 2013 أين تحصل على 4352466000 دج، ليأتي من بعدة قطاع المنشآت الاجتماعية والثقافية الذي استفاد بنسبة 15,06% من إجمالي التمويل خلال السنوات سابقة الذكر، وسجلت أكبر قيمة تمويلية لهذا القطاع سنة 2012 بـــ 2685700000 دج.

هناك مجموعة من القطاعات التي لم تستفد بشكل كافي من التغطية المالية المخصصة للبرنامج القطاعي غير الممركز، ومن هذه القطاعات نجد قطاع السكن الذي تحصل على إجمالي تمويل قدر بـــ 2120377000 دج وبنسبة 4,32% من إجمالي الأغلفة المالية المخصصة للبرنامج القطاعي غير الممركز، قطاع الصناعات حيث بلغ التمويل 1202000000 دج أي بنسبة 2,45% من إجمالي التمويل وقطاع الخدمات الإنتاجية الذي تحصل على 781000000 دج، أي ما يعادل 1.59% من إجمالي التمويل.

**الخاتمة:**

تعتبر الجماعات المحلية المحرك القاعدي لعجلة التنمية المحلية كونها حلقة الربط بين السلطة المركزية والشعب، ولتأدية هذا الدور وتغطية الوظائف المتعددة التي تتولاها في مختلف الميادين المنوطة بها فهي بحاجة إلى موارد تضمن لها نجاح دورها في النهوض الاجتماعي، الثقافي والاقتصادي، وكلما زادت هذه الموارد وحسن استخدامها زادت فعالية الجماعات المحلية، وأمكنها ذلك من تلبية حاجات السكان المتزايدة، مما يؤدي إلى ممارسة اختصاصاتها على الوجه الكامل، وفي ظل عدم كفاية الموارد المالية المحلية (الجبائية وغير الجبائية) يحتم عليها اللجوء إلى مصادر خارجية كالإعانات المخصصة، القروض والهبات، وهذا ما يؤكد صحة الفرضية الواردة في بداية البحث.

**نتائج الدراسة:**

كما تمكنا بعد دراسة الموضوع والوقوف على مختلف الجوانب التي تمثل أهم معالمه التوصل إلى النتائج التالية:

- ✓ اعتبار الجماعات المحلية أداة بيد السلطة، يقتصر دورها على مباشرة الأعمال الروتينية، دون المبادرة بمشاريع إنتاجية مفيدة تستجيب للاحتياجات المحلية بالدرجة الأولى؛
- ✓ تحديد الإعانات المالية المقدمة من الصندوق المشترك للجماعات المحلية وفق قواعد ومعايير محددة من قبل السلطات المركزية دون إشراك الجماعات المحلية؛
- ✓ صعوبة لجوء الجماعات المالية للاقتراض من المؤسسات المالية بسبب فرض المشرع الجزائري شرط ضرورة تحقق توازن الميزانية، وهذا من شأنه أن يحد من إمكانية لجوء هذه الهيئات إلى القرض البنكي؛
- ✓ معظم المشاريع التنموية في ولاية أم البواقي كانت بسيطة، حيث لم تحقق الفعالية المرجوة منها، وهذا راجع لعدة أسباب من أهمها نقص الإعانات الحكومية والتبعية شبه المطلقة للسلطة المركزية بدل اللامركزية المطلقة؛
- ✓ من أهم المعوقات التي يقف أمام تحقيق المشاريع التنموية بالولاية نجد الفساد الذي يعد هدرا للموارد المالية ومعطلا للعمل الاستثماري حيث يزيد من تكلفة المشاريع.
- ✓ معاناة الجماعات المحلية بولاية أم البواقي من صعوبات مالية ناتجة عن قلة الموارد المالية، ويطرح الأمر بحدة أكبر بالنسبة للبلديات المعزولة التي تقل حصيلتها الجبائية نتيجة قلة النشاطات الاقتصادية، مما يجعلها تكتفي بالتخصيص المالي الذي تمنحه لها الدولة؛
- ✓ اعتماد الجماعات المحلية بولاية أم البواقي على ما تقدمه الدولة من إعانات ومساعدات مالية لأن الجباية المحلية وبالرغم من كونها المكون الرئيسي فإنها لا تغطي مداخيلها في مختلف البلديات؛
- ✓ عدم الاهتمام ببعض القطاعات ذات المردودية الجيدة من الناحية الاقتصادية كالصناعة التقليدية حيث بإمكان هذا القطاع استقطاب عدد كبير من الطبقة العاملة وتوفير عوائد معتبرة لاقتصاد الولاية؛
- ✓ انعدام التخطيط، البرمجة والدراسة المسبقة لمختلف البرامج التنموية بالولاية.

**توصيات الدراسة:**

على ضوء النتائج المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة، نقدم الاقتراحات التالية:

- ✓ إعادة النظر في الإعانات الحكومية المقدمة للجماعات المحلية من خلال المعايير التي تمنح على أساسها تلك الإعانات ومحاولة وضع معايير موحدة لتوزيعها على الجماعات المحلية؛

- ✓ توسيع مدونة البرامج القطاعية الممركزة، غير الممركزة والمخططات البلدية للتنمية، والالتزام بالشفافية في إعداد، تسيير وتنفيذ هذه البرامج؛
- ✓ تطوير آليات الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية التي تفضي إلى مكافئة المحسن ومعاقبة المسيء؛
- ✓ ضرورة إعطاء مرونة واستقلالية كبيرة للجماعات المحلية في اختيار المشاريع التنموية؛
- ✓ ضرورة تطوير الجباية المحلية وتدعيم المصالح الجبائية بالولاية، مع ضرورة الاهتمام بأملاك البلديات وتثمينها وتنميتها للحصول على موارد إضافية تدعم بها ميزانيتها، لأن ذلك يسمح لها بممارسة مهامها، الاستجابة لاحتياجات مواطنيها وتحقيق مبدأ الاستقلالية المالية والإدارية؛
- ✓ ضرورة تشجيع خلق الثروة باستغلال الإمكانيات المحلية دون انتظار الأغلفة المالية القادمة من طرف السلطة المركزية.

**المراجع:**


1. إسماعيل فريجات، **مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري**، مذكرة ماجستير، جامعة الوادي، 2013-2014.
2. الأمر 67-24 المؤرخ في 1967/01/18 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد: 6.
3. الأمر 69- 38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد: 44.
4. ثابت يوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة (الواقع والآفاق)، أطروحة دكتوراه جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015.
5. خيضر خنفري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر3، 2010-2011.
6. سفيان بن صفية، إشكالية التهيئة والتنمية في الأوساط الجبلية في الجزائر (ولاية برج بوعريريج نموذجا)، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، العدد 22، جوان 2016.
7. عبد القادر لمير، الضرائب المحلية ودورها في تمويل الجماعات المحلية (دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار)، شهادة ماجستير، جامعة وهران، 2013- 2014.
8. عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، العدد الثاني، ديسمبر 2007.

9. العياشي عجلان، آليات ترشيد الأداء التمويلي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لتعزيز التمويل المستدام للتنمية التشاركية المحلية، الملتقى الوطني الأول حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، قالمة، الجزائر، يومي 08-09 نوفمبر 2016.
10. القانون 90-08 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد: 15.
11. قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد: 12.
12. قانون رقم11-10 المؤرخ في 2011/07/22 المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد: 37.
13. لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية بالجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد: 7، فيفري 2005.
14. محمد كريم قروف، محدودية التمويل المحلي وإشكالية الرشاد الإنفاقي والعجز الموازني للجماعات المحلية في الجزائر، الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية (البلديات نموذجا)، قالمة، الجزائر، يومي 08- 09 نوفمبر 2016.
15. محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، الملتقى العربي الأول لنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان، 18- 20 أوت 2003.
16. المرسوم تنفيذي رقم 14-116 مؤرخ في 22 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 19.
17. مصباح حراق، محمد هبول، عبد الرزاق مقران، المشاريع الجوارية للتنمية الريفية ودورها في بعث التنمية المحلية (دراسة حالة ولاية ميلة 2009-2014)، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، المركز الجامعي عبد الحفيظ بوالصوف، ميلة، العدد الثاني، ديسمبر 2015.
18. موسى رحماني، وسيلة السبتي، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 01- 02 ديسمبر 2004.
19. نعيمة بنت علي محمد الجهني، إعداد وتدريب القيادات الإدارية (دراسة تطبيقية على البلديات بالمملكة العربية السعودية)، مذكرة ماجستير في الإدارة العامة، جامعة الملك عبد العزيز، المملكة العربية السعودية، 1998.
20. نور الدين يوسفي، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر(دراسة تقييمية للفترة 2000-2008 مع دراسة حالة الجزائر)، مذكرة ماجستير، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2009 – 2010.