المحاضرة الاولى: عرض لمحتويات المقياس – مدخل عالم لمقياس الجماعات المحلية

تمهيد

إن التحول إلى اقتصاد السوق وما تفرضه تحديات العولمة وما شهده العالم من تغيرات جوهرية، كلها عوامل دفعت كل من البلدان النامية والمتقدمة إلى إعادة النظر في فلسفة الحكم والإدارة وضرورة تبني المدخل الإداري في تنفيذ السياسات التنموية العامة، ففي بداية القرن التاسع عشر كان نشاط الحكومات في الدول المتقدمة نشاطاً محدود النطاق يقتصر على بعض المرافق العامة الضرورية لحماية كيان الدولة كحمايتها من العدوان الخارجي وصيانة أمنها الداخلي، ما جعلها تُركز على جمع الهيئات الإدارية في يد السلطة المركزية.

ومع تطور وظائف الدولة واتساعها وتدخلها في مختلف المجالات، لم يعد يقتصر دور الدولة على الأمن الداخلي وإقامة العدل، بل أصبحت تتدخل وتُقدم العديد من الخدمات التي كانت تعتبر من صميم القطاع الخاص، بهدف رعاية المواطنين وتلبية احتياجاتهم.

ولا شك أن تحقيق العدالة الاجتماعية يقتضي تمكين جميع المواطنين في كافة أنحاء الدولة من التمتع بالخدمات التي تُؤدى إليهم، وقد ترتب عن ذلك أنه أصبح من الصعب على الإدارة المركزية أن تنهض لوحدها بتلك الأعباء في كافة أرجاء الدولة، وفي ظل هذا الواقع المعقد والمتسارع التغيير، عمدت الدولة إلى إقامة إدارة محلية تتولى إدارة المرافق المحلية، لتخفيف المهام الملقاة على عاتق الدولة، وفسح المجال للإدارة المركزية بالتفرغ للمرافق الوطنية ذات الأهمية.

صاحب هذا التنامي في الإدراك بالدور الهام للإدارة المحلية، بعدما أظهرت عدة دراسات أن نجاح أو إخفاق الدولة في تحقيق التنمية يتوقف بدرجة كبيرة على مدى رشادة أسلوب الإدارة المحلية المتبع في الدولة، لذلك أصبحت اللامركزية الإدارية مطلباً لا يمكن الاستغناء عنه، بحيث أضحت الإدارة المحلية تُمارس دوراً لا يقل أهمية عن ذلك الذي تُكلف به السلطات المركزية.

إن الإدارة المحلية ليست ابتكاراً حديثاً للإنسان بل إنها لازمت البشرية منذ القدم وحتى الآن، ويؤكد العديد من الكُتاب أن الإدارة المحلية تُعد أحسن تطبيق للديمقراطية في الإدارة، باعتبار أنها نظام يضمن الحريات ويتفق مع المبدأ الديمقراطي الذي يستلزم مشاركة المواطنين لحل مشاكلهم وتنظيم حياتهم على نحو يحقق الحرية والرفاهية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي.

ولا تزال الإدارة المحلية في بلداننا النامية غامضة وملتبسة لدى فئات واسعة من الناس، فكل يفهمها بطريقته الخاصة وفقاً للتأثيرات المتباينة التي يخضع لها، غير مبال بالأبعاد المتشابكة لهذا الموضوع الحيوي، مع وجود تداخل سياسي وإداري في بعض المفاهيم المتعلقة بموضوع الإدارة المحلية.

والجزائر كغيرها من الدول المستعمرة ورثت تركة ثقيلة بعد الاستقلال، تمثلت في انعدام الإطارات الجزائرية القادرة على إدارة الشؤون الإدارية؛ مما أوقع الإدارة المحلية في حالة خطيرة جداً بالإضافة إلى ذلك فإن الجماعات المحلية الموروثة، عانت عجزاً

مالياً بسبب الزيادة الكبيرة في النفقات نتيجة للواجبات الاجتماعية المفروضة على الجماعات المحلية، وخاصة المساعدات التي كانت تمنحها للمواطنين الذين تضرروا أثناء حرب التحرير الوطني، ما اضطر الدولة إلى خلق علاقة إيجابية بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية عن طريق إنشاء مرافق عمومية و تحقيق البنية التحتية، و دعم مبدأ اللامركزية من خلال إنشاء وإعادة تقسيم الجماعات المحلية المشكلة للإدارة المحلية وهي الولاية والبلدية طبقاً لما أفرزه دستور 1989 ، والذي كرس التوجه الحر وسياسة الاقتصاد المفتوح ، حيث تبلورت فكرة اللامركزية بصدور قانون 90-08 المتعلق بالبلدية ، والقانون 90-09 الخاص بالولاية، ما حقق الاستقلالية للوحدات المحلية بما فيها الاستقلالية المالية ، الشيء الذي يبرز الدور الهام للجماعات المحلية على الصعيدين المحلي والوطني، فمحلياً تُعبر الجماعات المحلية عن توجهات الشعب واختياراته ، أما وطنيا فتُعد المحرك الأساسي لأي تنمية وطنية.

لا تكتفي الجماعات المحلية بتقديم الخدمات الأساسية الضرورية فحسب، بل تساهم وبشكل كبير في تنمية مجتمعاتها المحلية بما تقدمه من خدمات ومشاريع وأنشطة إنتاجية، باعتبارها تُمثل الوحدة الأساسية للحكم والإدارة في الجزائر، وتشكل الوسيط بين المواطن والإدارة المركزية خاصة إذا تعلق الأمر بالخدمة العمومية وتنفيذ السياسات العامة للدولة، انطلاقاً من تكامل جهود المجتمع المحلي من جهة، والجهود الحكومية من جهة أخرى.

إلا أن وضعية هذه الجماعات المحلية خصوصاً البلديات شهدت تدهوراً في عدة نواحي) إدارية، اجتماعية، إقتصادية، مالية .....)، و يرجع سبب هذا التدهور إلى مجموعة من الأسباب القانونية والإدارية والمالية و السياسية ، وتُعد الأسباب المالية المتمثلة في العجز المالي المستمر لأغلب البلديات السبب الأبرز الذي يعزى إليه عجز البلديات عند القيام بمهامها التنموية في توفير وتحسين الحياة اليومية للمواطن؛ دفعت هذه الوضعية المتردية الدولة إلى التفكير في مجموعة من الإصلاحات، التي تسمح للبلديات بأداء أدوارها التنموية، حيث أَنشئت لجنة وزارية مشتركة بين وزارتي المالية والداخلية كُلفت باقتراح مجموعة من التدابير الاستعجالية لمواجهة العجز المستمر وتوفير موارد مالية لها، أعقب ذلك صدور **قانوني البلدية الجديد (1011)**،و**قانون الولاية(12-07)** ،ليواكب التحولات الدولية و يتماشى مع الإصلاحات السياسية والاقتصادية في الجزائر.

و رغم ذلك، وانطلاقاً من المهام التي أُسندت للجماعات المحلية، فإن نجاحها مرتبط بما يمكن توفيره من موارد مالية كافية تُمكنها من تحقيق أهدافها ، لأنه لا يمكننا أن نتصور تحقيق الجماعات المحلية لأهدافها ومختلف المهام المنوطة بها دون أن تكون لها موارد مالية في تزايد واستمرار، وبالرغم من أن هذه الموارد متفاوتة من منطقة لأخرى وتتوقف على مجموعة من العوامل، إلا أن الجماعات المحلية وقفت عاجزة في تحصيل و تسيير مواردها ، بالرغم من أنها تمتلك العديد من العقارات

والأملاك و الثروات والموارد، إلا أن محلها كان الإهمال؛ هذا ما يقودنا إلى ضرورة البحث في مالية الجماعة المحلية، وتشخيص الأسباب التي تجعل البلديات تُهمل مواردها المالية، وتحديد الآليات والسبل الكفيلة بتفعيلها.

معلومات حول المقياس:

يتمحور **المقياس** حول دراسة الموارد المالية للجماعات المحلية، والسبل الكفيلة بتفعيلها، حيث تُعاني أغلب بلديات الوطن من قلة الموارد المالية، وسوء تسييرها وإهمال جزء منها، وفي نفس الوقت فهي مطالبة بالقيام بأدوار تنموية كبيرة على المستوى المحلي حسب التوجهات الجديدة للدولة، وبناء على ما تقدم تبرز معالم المقياس حول الاجابة عن السؤال التالي :

ما هي سبل تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية لتحقيق الأهداف التنموية الإستراتيجية لزيادة الثروة وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي ؟

ويمكن بناء جملة من الاسئلة الفرعية لمعالجة محاور المقياس على المنهجية العلمية الآتية:

أ– ما المقصود بمالية الجماعات المحلية وميزانيتها ومواردها المالية؟

ب– هل تعتمد الجماعات المحلية في الجزائر على تنوع المصادر التمويلية؟ أم ترتكز فقط على الإعانات المقدمة من طرف الدولة؟ وهل مواردها كافية لتغطية مجمل نفقاتها؟

جـ– هل الإصلاحات التي باشرتها الدولة لتحسين الوضعية المالية للجماعات المحلية كافية لمعالجة إختلالاتها المالية خصوصاً ظاهرة عجزها وزيادة مديونيتها ؟

د– ما الآثار المترتبة عن تسخير وتفعيل الجماعات المحلية لمواردها المالية لتحقيق الاهداف الاستراتيجية للتنمية المستدامة؟

على ضوء ما تم طرحه من تساؤلات حول موضوع المقياس، وأملاً في تحقيق أهدافه، يمكن تحديد مجموعة من الإجابات التي نسعى للوصول اليها، على النحو التالي:

أ–تُعبر **مالية الجماعات المحلية** عن مجموعة الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات، والتي تخص الهيئات المحلية.

ب– أما **ميزانية الجماعات المحلية** فتعتبر الصورة العاكسة لنشاطها وسياستها المنتهجة باعتبارها تُظهر في جانبيها الإيرادات والنفقات.

جـ–تعتمد غالبية الجماعات المحلية في الجزائر على الإعانات المقدمة من طرف الدولة لتمويل ميزانيتها، ولا تكفي مواردها لتغطية مجمل نفقاتها.

د– تُقلل الإصلاحات التي اتخذتها الدولة من الاختلالات المالية للجماعات المحلية، لكنها تتصف بالوقتية وتُعد غير كافية.

هـ– يترتب عن عدم تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية تضييع المال العام وزيادة عجزها الميزانياتي وعرقلة أدائها التنموي الاستراتيجي المحلي.

و– يجب الاعتماد على جذب وتحفيز الاستثمارات الى داخل مقر الجماعات المحلية لزيادة الثروة والتمويل الى ميزانية الجماعات المحلية.

ى– يجب اعادة النظر في مختلف قوانين التحصيل الجبائي العائد الى ميزانية الجماعات المحلية، لزيادة ايراداتها من جهة، وتشجيعها على خلق فرص لإستثمارات جديدة تحقق لها موارد مالية.

اهداف المقياس:

يهدف هذا المقياس إلى:

1°– تحديد الآليات والسبل التي تُمكن الجماعات المحلية من تفعيل مواردها المالية، ومواجهة التحديات التي تقف عقبة أمامها في تحقيق أهدافها.

2°–دراسة وتحليل الوضعية الحقيقية للموارد المالية للجماعات المحلية، بأبعادها المختلفة والوقوف على الأسباب المؤدية لعجز ومديونية الجماعات المحلية.

3°–استعراض مختلف المشاكل والتحديات خصوصاً المالية التي تواجه الجماعات المحلية، والأسباب التي تمنعها من تفعيل مواردها المالية.

*الخروج بنتائج عملية، يجب الأخذ بها لتحسين الوضعية المالية للجماعات المحلية بشكل عام، والارتقاء بأدوارها المحورية الاستراتيجية في المجتمع، والرفع من أداءها.

اهمية المقياس:

تبرز أهمية هذا المقياس في عدة جوانب، نُبينها فيما يلي:

أ–من أهم المشاكل التي تتخبط فيها الجماعات المحلية هي المشاكل المالية، التي تُعرقل مهامهما، لذلك يكتسي هذه المقياس أهمية من خلال معالجته لهذه المشاكل، وإبراز أهم السبل الكفيلة بتفعيل موارد الجماعات المحلية، ومعالجة الاختلالات المالية لها.

ب–تُنادي العديد من الجهات بضرورة تجسيد اللامركزية وإعطاء استقلالية أكبر للجماعات المحلية، وتفعيل الجباية المحلية، كما تُطالب بإعادة النظر في صلاحيات ومهام الجماعات المحلية وتحقيق الاستقلالية المالية، لذلك جاء هذا المقياس لدراسة هذه الجوانب المختلفة.

ج–تُعد دراسة مالية الجماعات المحلية أكاديميا هي إسهاما علميا لوضع لبنة في مجال مالية الجماعات المحلية، والذي يعتبر محل اهتمام كبير من طرف الدولة الجزائرية، من خلال تشخيص الوضعية المالية ومحاولة اقتراح الحلول لها، كما تُعد مرجعاً لكل المهتمين بالجماعات المحلية خصوصاً المنتخبين المحليين.

اسباب ودوافع دراسة المقياس:

باعتبار أن الجماعات المحلية هي الحلقة الأساسية في سبيل النهوض بالتنمية المحلية وتكتسي أهمية خاصة، فهي ملاذ المواطنين لطلب مصلحة أو تحقيق منفعة أو تلبية احتياجات أو تنمية قطاع معين.

وبذلك تُعد جديرة بالاهتمام والدراسة والبحث، وعليه يمكن أن نوجز الأسباب والدوافع لإدراج هذا المقياس في المقررات البيداغوجية لتخصص ماستر (اقتصاد وتسيير المؤسسات)، فيما يلي:

1°–اهمية المواضيع التي تُعنى بـ **مالية الجماعات المحلية**، لتعلقها بجزء من **علم المالية العامة** وهو **المالية المحلية**.

2°–الوضعية المالية الحرجة التي تُعاني منها الجماعات المحلية في الجزائر، وهذا ما يستدعي الاهتمام بهذه الإشكالية والبحث عن الحلول المناسبة.

3°–كثُر الحديث عن ضرورة إصلاح الجماعات المحلية خصوصاً ما تعلق بالجانب المالي منها وتعديل قوانينها، وإعادة الاعتبار لدورها التنموي المحلي، ما يجعلنا نقف عند الإصلاحات الأخيرة التي عرفتها الجماعات المحلية من خلال **قانوني البلدية الجديد(11–10) سنة 2011، وقانون الولاية(12– 07)لسنة 2012.**

4°– التطلع للاستفادة والاستزادة من المعارف والمعلومات المتعلقة بالجماعات المحلية، ولنكون أكثر قُرباً وعمقاً في معرفة واقع الجماعات المحلية ووضعية مواردها المالية.

محتويات المقياس:

تحقيقاً لأهداف المقياس وللإجابة على مختلف التساؤلات، تم تقسيمه الى ثلاث محاور:

المحور الأول :الإطار المفاهيمي والقانوني للإدارة المحلية كنموذج للامركزية

من خلاله يتم التطرق إلى عموميات حول الإدارة المحلية في ثلاث محاضرات، يتناول:

المحاضرة الأولى: مفهوم الإدارة المحلية، كنموذج للامركزية

اولا: أسباب نشأتها، مفهومها ، والمقومات الأساسية، ومزاياها وعيوبها؛

ثانيا: إبراز أهمية وأهداف الأدوار التنموية للإدارة المحلية وأهم مشكلات؛

ثالثا: هيئات وصلاحيات البلدية والولاية في الجزائر؛

المحور الثاني :الموارد المالية للجماعات المحلية

المحاضرة الثانية: تقديم ميزانية الجماعات المحلية

اولا: استعراض، مفهومها وأهم مبادئها ووثائقها؛

ثانيا: الموارد المالية للجماعات المحلية ؛

ثالثا: اعداد ومراقبة تنفيذ الميزانية؛

المحاضرة الثالثة: استعرض إشكالية عجز ومديونية الجماعات المحلية

اولا: دراسة واقع واسباب عجز ومديونية الجماعات المحلية في الجزائر؛

ثانيا: الإصلاحات التي اتخذتها الدولة لمعالجة عجز ومديونية ميزانية الجماعات المحلية.

المحاضرة الرابعة: سبل تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية

أولاً: التحديات التي تواجه الجماعات المحلية ؛

ثانيا: استعراض آليات التفعيل التنظيمية والإدارية،

المحور الثالث :دراسة تطبيقية على احدى بلديات الولاية الوادي(تقدم كبحوث على احدى البلديات من الولاية او الولايات المجاورة–المغير–ورقلة–تقرت....):

لتوضيح الرؤية حول وضعية الجماعات المحلية، تم تخصيص الفصل الثالث لدراسة تطبيقية حول الموارد المالية لبلدية الوادي كمثال في المحاضرة، من خلال:

الخطوة الأولى: عرض تقديمي للولاية والبلدية محل الدراسة، واستعراض هيكلها التنظيمي؛

الخطوة الثانية: دراسة وتحليل الميزانية الأولية والاضافية للبلدية، والحساب الاداري، وميزانية الولاية؛

اولا: تقديم ميزانية 2021/2020؛

ثانيا: تحليل الميزانية عن طريق النسب؛

ثالثا: دراسة تحليلية لإيرادات ونفقات البلدية؛

رابعا: الدور التنموي للمالية الجماعات المحلية؛

محتويات المقياس	
المحور الأول :الإطار المفاهيمي والقانوني للإدارة المحلية كنموذج للامركزية **المحاضرة الأولى: مفهوم الإدارة المحلية، كنموذج للامركزية** اولا: أسباب نشأتها، مفهومها ، والمقومات الأساسية، ومزاياها وعيوبها ثانيا: إبراز أهمية وأهداف الأدوار التنموية للإدارة المحلية وأهم مشكلات ثالثا: هيئات وصلاحيات البلدية والولاية في الجزائر؛ **المحور الثاني :الموارد المالية للجماعات المحلية**	

المحاضرة الثانية: تقديم ميزانية الجماعات المحلية اولا: استعراض، مفهومها وأهم مبادئها ووثائقها ثانيا: الموارد المالية للجماعات المحلية ثالثا: اعداد ومراقبة تنفيذ الميزانية **المحاضرة الثالثة: استعرض إشكالية عجز ومديونية الجماعات المحلية** اولا: دراسة واقع واسباب عجز ومديونية الجماعات المحلية في الجزائر ثانيا: الإصلاحات التي اتخذتها الدولة لمعالجة عجز ومديونية ميزانية الجماعات المحلية **المحاضرة الرابعة: سبل تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية** أولاً: التحديات التي تواجه الجماعات المحلية ثانيا: استعراض آليات التفعيل التنظيمية والإدارية **المحور الثالث :دراسة تطبيقية على احدى بلديات الولاية الوادي(تقدم كبحوث على احدى البلديات من الولاية او الولايات المجاورة–المغير–ورقلة–تقرت....):** الخطوة الأولى: عرض تقديمي للولاية والبلدية محل الدراسة، واستعراض هيكلها التنظيمي؛ الخطوة الثانية: دراسة وتحليل الميزانية الأولية والاضافية للبلدية، والحساب الاداري، وميزانية الولاية؛ اولا: تقديم ميزانية 2021/2020 ثانيا: تحليل الميزانية عن طريق النسب ثالثا: دراسة تحليلية لإيرادات ونفقات البلدية رابعا: الدور التنموي للمالية الجماعات المحلية	

الوادي:20 فيفري 2022

استاذ المقياس: محمد الامين مصباحي