خاتمة عامة:

لا شك أنه كلما زاد التعمق في دراسة الجماعات المحلية في الجزائر كلما اتسعت الرؤية لجوانب متعددة في الحياة المحلية الجزائرية، و تكثف النقد من أجل التطور فهناك الجوانب السياسية لتطوير الجماعات المحلية و لا سيما من حيث العلاقة بين المركز و الجماعات المحلية و مدى فعالية و استقلالية هذه الأخيرة في إدارة التنمية المحلية و هناك الجوانب التنظيمية المتعلقة في توضيح خطوط السلطة في أجهزة الإدارة العامة و المحلية و توضيح نطاق الاختصاص لكل مستوى من مستوياتها و أثر ذلك على تسيير عمليات اتخاذ القرارات المحلي و الرقابة عليه و هناك الجوانب الاقتصادية التي تدور حول محدودية الموارد المالية المتاحة للمحليات من أجل تحقيق و تنفيذ طموحاتها التنموية و هناك الجوانب الثقافية و الاجتماعية التي ترتبط بمدى استشعار المواطن المحلي لأهمية المشاركة في الحياة المحلية و انخراطه بجهود التنمية الذاتية بمجتمعه المحلي .

و بالتالي أصبحت اللامركزية قيمة عليا و حاكمة في النظم السياسية و الاقتصادية المعاصرة و محورا لدراسة و تقييم التنظيمات المحلية بها و لم تعد سمة قاصرة على نظم اللبرالية ذلك أن لهذه اللامركزية عدة وظائف ضرورية لرفع كفاءة أداء النظم السياسية ذاتها لعل من أبرزها تخفيف العبء عن الحكومة المركزية (في العاصمة) بنسبة للإدارة و تنفيذ السياسات ذاتها العامة للدولة عبر أنحاء إقليمها و ترسيخ أسس الديمقراطية في حدودها المحلية (إنشاء و توزيع صلاحيات المجالس المحلية و أخذ التباينات المحلية في الاعتبار عند تصميم و تخطيط سياسات التنمية الشاملة و كلما اهتم المشرع بوضع سياسة عامة لتنظيم الجماعات المحلية مما يخول لها المجال لتحسين نوعية الخدمات المقدمة مع ضرورة وجود الإمكانيات المالية لمجابهة هذه النفقات و هذا ما يستلزم أن تتحكم الجماعات المليحة في نفقاتها و تراقبها و أن تقوم بتحديث تقنيات التسيير و منه فقد حان الوقت لزيادة الإصلاحات فيما يخص اللامركزية المالية اللازمة و ما يصاحبها من توزيع ممنهج للمسؤوليات ما بين الدولة و الجماعات المليحة مقرونا بالموارد المالية اللازمة لذلك هذا مع عدم اكتساب هذا الإصلاح مفهوم الإصلاح العنيف للأوضاع الراهنة بل يندرج ضمن مسعى منسجم و عقلاني يهدف إلى إدخال التصحيحات اللازمة و فرض القوانين المكرسة في الدستور .

هذا و إذا كانت الدراسة قد فضلت التركيز على الجانب المالي الذي يعتبر عنصرا لا مناص منه في مستقبل عملية اللامركزية بشكل عام و اللامركزية المالية بشكل خاص في المعلوم أنه لا يمكن حصر تنمية الجماعات المحلية في المسائل ذات الطابع المالي فقط بل هناك جوانب أخرى لا تقل أهمية بل تعتبر حاسمة كالجوانب المؤسساتية و توزيع الصلاحيات و التنظيم الإقليمي و أنماط التسيير و الموارد البشرية و التكوين و مشاركة المواطن في صنع القرار و قدرته على مساءلة منتخبيه .

النتائج:

هذا و توصلت الدراسة سواء في نطاق دراسة النطاق النظري التطبيقي للامركزية المالية و دراسة المالية المحلية لبلدية سعيدة إلى عدد من النتائج و التي يمكن تلخيص أهمها على النحو التالي :

1- في إطار دراسة الأسباب الدافعة للأخذ بنظام اللامركزية ، أشارت الدراسة إلى تعدد هذه المبررات و الأسباب و يمكن حصرها إجمالا في : بعدين أساسيين هما ابعد السياسي و البعد الاقتصادي و يحمل كل منها في طياته مجموعة من المبررات و الأسباب التي دفعت الكثير من الحكومات الدول النامية و المتقدمة إلى تنشيط سياستها التنموية من التفكير في مواضع التعويض و نقل المهام و المسؤوليات إلى المستويات الأدنى للحكومة.

2-على الرغم من أهمية الأخذ بنظام اللامركزية كمنظومة شاملة فاتضح أن اقتراح الدول اللامركزية في أنظمتها من خلال تطبيق أحد محاورها و لا يعني هذا بالضرورة أن يكون هناك تحرك بنفس القدرة و الاتجاه في المحاور الأخرى .

3- توصلت الدراسة إلى وجود ثلاثة محاور لامركزية و هي السياسة و الإدارية و المالية و أنه ليس من المتصور بأية حال إمكانية فك الروابط الداخلية بينها .

4- فيما يخص أشكال اللامركزية الثلاثة بشكل عدم تركيز " تفويض " ، "النقل" فقد خلصت الدراسة إلى أن لكل منها خصائصه و مميزاته و على الرغم من أن نموذج " عدم التركيز " يعد أضعف النماذج اللامركزية إلا أنه سائد في معظم الدول حتى الفيدرالية منها .

5- بخصوص قياس اللامركزية المالية خلصت الدراسة إلى وجود عدد من مقايي س اللامركزية المالية منها ما يتعلق بقياس لامركزة النفقات و أخرى تتعلق بلا مركز ة الإيرادات كما أن البعض يقر بأن مقياس اللامركزية المالية لا تتصف بالكمال بسبب اكتسابها العديد من المشكلات إلا أن البعض الأدبيات تستخدمها لتحليل و دراسة أثر اللامركزية على العديد من المتغيرات.

6- و قد توصلت الدراسة على أن البيئة المواتية و المحفزة للامركزية المالية تشير في مجملها إلى الإطار السياسي و الإداري للنظام و تتركز في الأساس في عدة نقاط رئيسية أهمها الهيكل الدستوري القانوني و ضرورة استحداث وحدات محلية إدارية مستقلة و ذات جدوى اقتصادية و تأسيس علاقات حكومية بينية جيدة قائمة على علاقات التعاون و المساءلة و المراقبة.

7- فيما يتعلق بتخصيص النفقات باعتباره يمثل أحد عناصر اللامركزية المالية فقد أشارت الدراسة إلى أنه يمثل الخطوة الأولى في تصميم نظام اللامركزية المالية فتحديد مسؤولية تحصيل الإيرادات في ظل تحديد دقيق لمسؤوليات الإنفاق ربما يضعف نظام اللامركزية المالية .

8- في جانب التحويلات خلصت الدراسة إلى أن التحويلات المالية المركزية تمثل أحد أعمدة العلاقات المالية بين المستويات المختلفة للحكومة و تشكل حجر الزاوية في تمويل الحكومات المحلية في معظم الدول النامية كما خلصت الدراسة إلى ضرورة أن يرتبط تصميم نظام التحويلات المالية بالأهداف التي تسعى لتحقيقها الحكومة المركزية مع مراعاة المبادئ الأساسية في توزيع التحويلات و لعل أهمها توفير إيرادات ملائمة للحكومة المحلية ضمان

استقلالية الموازنات على المستوى المحلي ، تعزيز العدالة و المساواة بين المستويات المختلفة للحكومة.

9- كما توصلت الدراسة في جانب الاقتراض إلى إمكانية إتاحة فرصة أمام الوحدات المحلية للوصول إلى أسواق رأس المال الوطنية للحصول على قروض أو استثمار رؤوس أموالها.

10- هذا و توصلت الدراسة إلى انه لا توجد طريقة وحيدة مثلى لتطبيق اللامركزية المالية و إنما تختلف استراتيجيات التحول واقترابات التطبيق بين الدول تبعا للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل منها . ولكن هناك مجموعة من الضمانات العامة والمتطلبات الواجب توافرها لضمان التطبيق الفعال للامركزية المالية ، والتي يأتي في مقدمتها توافر درجة كافية من الإرادة السياسية للتطبيق لدى صانعي القرار وواضعي السياسات مقترنة بدعم شعبي من قبل المواطنين و الأحزاب السياسية والمنظمات المجتمع المدني . هذا إضافة إلى مجموعة من المتطلبات الأخرى والتي تتمثل في اللامركزية السياسية و الإدارية واللتان تمثلان الشروط المسبقة لتطبيق اللامركزية المالية حيث يتوقف تطبيق اللامركزية المالية للمنافع المجودة منها عليها بدرجة كبيرة ، فبموجبها يتمكن المواطنون من مسائلة المسؤولين المحليين المنتخبين عن قراراتهم المالية فيما يتعلق بفرض الضرائب واختيارات الإنفاق ومستوى تقديم الخدمات المحلية . وبالتالي أهم متطلبات زيادة تعميق اللامركزية المالية في الجزائر تتمثل في:

* إجراء حوار وطني موسع بهدف التغلب على المقاومة السياسية بجمع كل أصحاب المصالح مع ممثلي الحكومة المركزية والسلطات المحلية والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية للتوصل إلى صيغة حول برنامج للقيام بإصلاحات تمس اللامركزية المالية وزيادة تعميقها ويمكن تحديد أهم محاور هذا الحوار في النقاط الآتية :

* صياغة رؤية شاملة بعيدة المدى حول أهداف اللامركزية المالية في إطار خطط التنمية الشاملة .

* تحديد درجة اللامركزية المالية المرغوبة التي تتماشى مع الهدف التحول من حيث كم السلطات والمسؤوليات التي سيتم نقلها إلى الوحدات المحلية ، وكيفية توزيع هذه الصلاحيات والاختصاص بين المستويات المحلية نفسها .

* تفعيل اللامركزية السياسية من خلال إصلاح النظام الانتخابي وتشجيع تعدد الأحزاب مع زيادة صلاحيات المجالس المحلية في الرقابة والإشراف .

* تفعيل المسائلة الشعبية وذلك من خلال النص صراحة في قانون البلدية والولاية على ضرورة قيام المجالس المحلية بعقد جلسات استماع عام للتعرف على أولويات المواطنين بما يساعد على توجيه مخصصات الإنفاق والمشكلات التي تواجههم وإجراء استطلاعات الرأي بشكل منتظم لقياس رضا المواطنين عن البرامج المقترحة وإجراء الاستفتاءات المحلية لاشتراك المواطنين في صنع القرار المحلي بخصوص خدمات معينة . هذا مع ضرورة قيام المجالس المحلية بنشر وتوزيع مطبوعات بشكل دوري ومنتظم على النشطة المحلية التي يقومون بها .

11- على الجانب التطبيقي سعت الدراسة إلى التحقق من مدى توافر الظروف الملائمة لنجاح اللامركزية المالية سواء على الصعيد الإطار القانوني أو تحليل الهيكل المالي للجزائر و قد خلصت الدراسة إلى عدد من النتائج الهامة في هذا الخصوص تتمثل في :

* في الجانب المالي توصلت الدراسة إلى انه على الرغم من حداثة التجربة و التي بدأت مع بداية التسعينات ، إلا انه يبدو أن نظام اللامركزية المالية في الجزائر ، قد بدا بخطوات جيدة و قد تبين ذلك من خلال مقارنة بعض المؤشرات الخاصة باللامركزية المالية في الجزائر بمثيلاتها في دول أخرى .

* من خلال استخدام مؤشرات اللامركزية المالية في الجزائر أوضحت الدراسة أن درجة اللامركزية المالية في الجزائر أكثر وضوحا في جانب النفقات ، منه في جانب الإيرادات ، حيث يلاحظ أن مؤشر لامركزة النفقات يقدم صورة أفضل على مستوى اللامركزية المالية و درجتها ، فهو يشير بوضوح إلى حجم مسؤوليات الإنفاق التي يتم نقلها إلى وحدات الجماعات المحلية لتنفيذها .

* بالنسبة لمجالات الإنفاق تشير الأدبيات إلى أن تولي الحكومة المركزية وظيفتي الحفاظ على الاقتصاد القومي والوظيفة التوزيعية في حين انه من الأفضل أن تتولى الحكومات المحلية تقديم السلع والخدمات العامة لما ينطوي عليه من تخصيص أكثر كفاءة للموارد . حيث يتم توزيع مسؤولية تقديم توزيع السلع والخدمات العامة بين الحكومة المركزية والمستويات المحلية وفقا لفرضية أساسية تقوم عليها اللامركزية المالية وهي انه يجب تقديم السلع والخدمات العامة من خلال اصغر وحدة محلية يمكنها التمتع بمنافع هذه الخدمات وتحمل تكاليف تقديمها .

* فيما يتعلق بالاقتراض المحلي فإن امتلاك الحكومات المحلية حرية اتخاذ القرار بالاقتراض يعتبر جزءا من عملية نقل السلطات المالية إلى المستويات الأدنى للحكومة و لكن تتطلب عملية تخويل الحكومات المحلية سلطات للاقتراض وجود إطار تنظيمي يحكم عملية الاقتراض المحلي لما قد يترتب عن غياب مثل هذا الإطار التنظيمي من زيادة نزعة الحكومة المحلية نحو التصرف بشكل غير مسؤول

* هناك من الدلائل و المؤشرات التي تشير إلى أن هناك مجموعة من الاختلالات المرتبطة بطبيعة هيكل الموارد المالية في المحليات ، و عدم كفاية الموارد المتاحة و خاصة الذاتية منها لمتطلبات التنمية المحلية ، تلك الاختلالات تقع مسؤولية حدوثها على المجالس المحلية من جهة وعلى السلطات المركزية من جهة أخرى وهو ما يتطلب التطرق إليها وتحديديها من خلال التحليل التالي :

– يلاحظ أن نسبة الموارد الذاتية تمثل نسبة صغيرة في الشكل الإجمالي للموارد المالية في المحليات بالإضافة إلى اتجاه تلك الموارد الى الانخفاض النسبي من سنة الى أخرى في مقابل تزايد مخصصات إعانات الحكومة المركزية وهو ما يمثل اختلاف كبير في هيكل الموارد المالية للجماعات المحلية .

– ضعف المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية ، ولعل ما يشير إلى ذلك هو انخفاض الموارد الذاتية في هيكل الموارد المالية المالية المحلية وتزايد الإعانات الحكومية المركزية يعني الحكومة المركزية هي التي يلقى عليها العبئ الأكبر في القيام بعملية التنمية المحلية المحلية .

– أن المنظومة الجبائية الحالية مختلطة ومعقدة إذ انه تصب فيها كل من الضرائب المحلية وضرائب الدولة ثم يأتي توزيعها بنسبة معينة مما يشوه الجباية المحلية .

– إن معظم التحويلات المالية التي يقوم بها الصندوق المشترك للجماعات المحلية تخصص لقسم التسيير والذي يهدف الى سد النفقات الضرورية للبلدية إضافة إلى تحويلات استثنائية تستهدف

التقليص من عجز ميزانية الجماعات المحلية والذي يتخطى فيه 5% المحددة للصندوق في القانون كحد أقصى لهذه النفقات من إجمالي إيرادات الصندوق . و بالتالي فإنه على الحكومة المركزية إحداث نقلة نوعية في نظام هذه التحويلات لضمان التدفق المالي المنتظم المتوقع للجماعات المحلية و هذا عن طريق تحديد أهداف النظام التحويلات المالية الحكومية و التخصيص الرأسي للتحويلات المالية الحكومية و المقصود به توزيع الإيرادات بين الحكومة المركزية و الحكومات المحلية

* قد نجم عن الوضعية المالية المزرية للجماعات المحلية والتي لم تسوى بشكل كاف معاناة الجماعات المحلية الى مشاكل مالية حادة أدى دوامها إلى إلحاق الضرر بسائر الجهاز الإداري وتجلى ذلك في العدد الهائل للبلديات التي تعاني من عجز مالي حيث في سنة 1998 بلغ 1249 من مجموع 1541 بلدية موثقة على التقسيم الإداري لسنة 1984 وبالتالي فان معظم هذه البلديات كان محكوم عليها بالفشل وذلك مهما كانت الجهود المبذولة لدعمها .

* إن التناقض بين النصوص التي تسير الجماعات المحلية والواقع الملموس المتميز بالتحولات العديدة والممارسات المسجلة عبر السنين فقد كشفت الجماعات المحلية في الجزائر عن ضعف مستوى التحكم في التسيير حيث انه توجه لها أصابع الاتهام من طرف السكان المحليين بأنها لا تقوم بانشغالاتهم بشكل كفأ وقد تذهب إلى حد الاتهام بانحرافات خطيرة تتعلق بممارسات تضاربية في توزيع السكن ،المحلات وتبديد الأموال العمومية .

* إن الولاية وبصفتها المجموعة المحلية الثانية والتي تشمل على هياكل و اختصاصات قانونية لم تستطع التكفل بانشغالات ومطالب المواطنين وذلك لان طابعها المتميز كمقاطعة إدارية فضلا عن أن السلطات الواسعة المخولة للوالي أفرغها وهمشها من دورها المؤسساتي والتنموي .

* إن قدرات الموارد البشرية للجماعات المحلية تعاني من نقص حاد في مجال التأهيل وعدم كفاية حجم العمال كما وكيفا هذا مع ملاحظة نقص في التكوين وتحسين المستوى وزيادة على ذلك فان الوضع يدعوا إلى الانشغال فيما يخص المستخدمين المكلفين بالمالية المحلية حيث أن الدراسة الأخيرة التي أجراها المركز الوطني للدراسات والتحاليل الخاصة بالتخطيط على أن نسبة حجم المستخدمين في هذا المجال تقدر بـــ 3% وهي نسبة ضئيلة لا تسمح بدعم الجباية المحلية . و بالتالي على السلطات المركزية اعتماد مخططات تكوين و تحسين مستوى و تأهيل الموارد البشرية للبلديات إضافة إلى إعادة تقدير موظفي الجماعات المحلية من خلال إصلاح القانون الأساسي للوظيف العمومي و إحداث وظيف عمومي إقليمي

أما فيما يخص المالية المحلية لبدية سعيدة فيمكن ملاحظة مايلي :

* أن إيرادات بلدية سعيدة تعتمد بشكل كبير على الإعانات سواء بالنسبة الى التحويلات الصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة تفوق 35% من إيرادات البلدية أو في ايطار المخطط البلدي للتنمية فيما يتعلق بتجهيز البلدية ، مما يرهن ويعيق التنمية المحلية وديمومتها وهذا نظرا لعدم ضمان استمرار تدفق تلك الأموال بنفس الحجم أو زيادتها وهذا تبعا للوضعية المالية للسلطة المركزية أو الصندوق المشترك للجماعة المحلية .

* إن إيرادات الاستغلال والأملاك في بلدية سعيدة تقدر في فترة متوسط الدراسة 15% بالرغم من معقوليتها إلى أنها لا ترتقي الى الطموحات ، مما مما يستوجب تثمين الممتلكات

وزيادة الاستثمار في الأملاك المنتجة للمداخيل ، مع ملاحظة انخفاض هذه الإيرادات في السنتين الأخيرتين للدراسة .

* أن أكثر من 60% من إيرادات التسيير تستعمل لتغطية نفقات مصاريف العمال والهيئة التنفيذية و الكهرباء واقتطاعات التامين مما يعني صعوبة قيام البلدية بدورها التنموي وخاصة الاقتطاع لنفقات التجهيز .

* عدم وجود إيرادات من شكل السندات أو الهبات مع عدم تحصلها على قروض مما يعني عدم سعي البلدية على مصادر تمويل أخرى .

* تطور حجم نفقات التجهيز بالنسبة الى بلدية سعيدة موازنة مع تطور المبالغ المرصودة للبلدية في إطار المخططات البلدية للتنمية . و هذا ما هو مفترض أن نعكس على التنمية المحلية في البلدية .

* ضعف نسبة التاطير بالنسبة لمستخدمي بلدية سعيدة وخاصة التخصصات التقنية .

والخلاصة أن كل تلك الاختلالات و أسبابها تشير إلى أن واقع الأوضاع في المجالس المحلية فيما يتعلق بهيكل التمويل المحلي يحتاج الى علاج تلك الاختلالات وتعبئة الموارد المالية بالمحليات الذي لايزال يشير الى أن هناك موارد مالية هائلة بالمحليات يمكن تعبئتها إذا ما وضعت السبل و الأساليب المناسبة لذلك .

ولا شك أنه ستسجل في المستقبل سلوكات مذمومة وستسند مسؤوليات إلى أعوان يفتقرون إلى التكوين المناسب و أن تمارس ممارسات غير قانونية. ستبقى موجودة كما لا شك أن الذهنيات الحزبية قد تلحق الضرر بالسير المنسجم للمصالح المحلية و هو ما هو واقع في بعض هذه المجالس التي تعاني من انسداد لعمل البعض منها بسبب الخلافات الحزبية. و لكن هل بسبب هذا يجب إلقاء اللوم على جميع المصالح و معاتبة جميع المستخدمين المحليين و تأجيل في كل مبادرة الإصلاح و التطوير. و آخرها قانون البلدية و الولاية الذي لا يزال حبيس أدراج المجلس الشعبي الوطني .

التوصية بدراسات مستقبلية :

ركزت هذه الدراسة على اللامركزية المالية كمدخل لتطوير الجماعات المحلية و تحسين كفاءات تقديم الخدمات العامة إلا أن هناك نقصا في الدراسات التي تتناول العلاقة بين اللامركزية المالية و القطاع الخاص من حيث طبيعة الأنشطة التي يمكن للقطاع الخاص تقديمها و تلك التي يمكن أن تقوم بها السلطات المحلية . كما توجد حاجة إلى إجراء مزيد من الدراسات عن العلاقة بين المستويات المحلية الأعلى و الأدنى مع بعضها البعض و التي تتوسط العلاقة بين الحكومة المركزية و المستويات المحلية الأدنى و خاصة فيما يتعلق ببناء نظام للتحويلات المالية الحكومية.