مقدمة :

تهتم كافة الدول المتقدمة منها و النامية على حد سواء بعملية التنمية بصفة عامة والتنمية المحلية على وجه الخصوص لدورها في الارتقاء بمستوى معيشة المواطنين المحليين و إشباع حاجاتهم المختلفة .

و في إطار سعيها لتحقيق التنمية ، اتجهت الكثير من الدول النامية بعد الحرب العالمية الثانية نحو تبني نموذج التخطيط المركزي ، و الذي تمثل الدولة فيه الفاعل الوحيد في عملية التنمية ، و لكن في إطار جعل الحكم أكثر قربا من الناس ، و نتيجة لعديد من التغيرات العالمية ، التكنولوجية و ثورة المعلومات ، والاندماج الاقتصادي للأسواق على مستوى العالم ،و إخفاق العديد من النظم الاقتصادية التي تقوم على التخطيط المركزي بالاظافة إلى حدوث عدة تغيرات في الدول النامية كالا خذ بالتعددية الحزبية في إفريقيا ، و تعميق التحول الديمقراطي في أمريكا اللاتينية ، و التحول من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق في أوروبا الشرقية و الاتحاد السفياتي ، و عدم قدرة الحكومات المركزية على تقديم الخدمات العامة بكفاءة و فعالية وعليه فقد شرعت العديد من الدول النامية مند الثمانينات من القرن العشرين في التحول نحو المزيد من اللامركزية و إعطاء دور اكبر للوحدات المحلية و القطاع الخاص و المجتمع المدني كشركاء في عملية التنمية. حيث أصبح الاخذ بنظام اللامركزي ة لاسيما اللامركزية و إصلاح الحكومات المحلية (المجالس المحلية أو المحليات) ضمن عدد من الاتجاهات السائدة في برامج التنمية في كثير من الدول .

و يعود الاهتمام للأخذ بنظام اللامركزية في كثير من الدول النامية إلى عدة عوامل تنحصر إجمالا في العوامل السياسية و الاقتصادية .فعلى سبيل المثال تتمثل العوامل الاقتصادية في التحول من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق والحاجة إلى تحسين وتقديم الخدمات العامة لقطاع أوسع من السكان و بأكثر فعالية وكفاءة .هذا إضافة إلى الضغوط الدولية في تطبيق نظام اللامركزية سعيا إلى وراء كسب ثقة المؤسسات و المنظمات الدولية لمنحها مزيد من التسهيلات والمساعدات لدعم عملية التنمية.

حيث إن مصطلح اللامركزية ، إنما يشير إلى تحويل السلطة و المسؤولية فيما يتعلق بالوظائف العامة من الحكومة المركزية إلى المستويات الأدنى . أو بعبارة أخرى هي عملية تقاسم القوة داخل المجتمع في إطار نوعين من العلاقات هما العلاقات الأفقية بين السلطات المحلية من جانب و العلاقات الراسية بين المستويات الحكومية المختلفة. و تحديد دور ووظيفة كل مستوى في إطار تنظيم أجهزة الحكم و الإدارة في الدولة من جانب أخر . و يهدا تعتبر اللامركزية من المفاهيم المعقدة و متعددة الجوانب فليس من السهل تعريفها و تحديدها ، و لا يوجد اتفاق تام حول محتواها و مضمونها ، فهي علاوة على تعدد مبرراتها و الأهداف التي تقف وراء تطبيقها ، فإنها تاخد عدة أشكال و محاور منها اللامركزية المالية .

و اللامركزية المالية بما تكفله من استقلالية للوحدات المحلية في إدارة و تنمية مواردها المالية الذاتية ، تحقق العديد من المنافع و الايجابيا ت من أهمها كفاءة تخصيص الموارد ، و خفض التكاليف ، زيادة القدرة على تعبئة الموارد المحلية . ففي إطار اللامركزية تكون

الأجهزة المحلية أكثر قربا من الناس ، و لديها معلومات أفضل عن السكان المحليين ، و هو ما ينعكس في الاستجابة لمطالبهم ، و حاجاتهم و تقديم الخدمات العامة التي تتواءم مع تفضيلاتهم.

و لكي تحقق اللامركزية المالية هده المنافع ، فان هدا يتطلب توافر مجموعة من المتطلبات تتمثل أهمها في أن تكون تكون الحكومة المركزية قوية و قادرة على إدارة عملية التحول نحو اللامركزية ، و إدارة السياسات المالية و النقدية على المستوى القومي ، و توافر القدرات و المهارات الفنية و الإدارية للوحدات المحلية ، ووضع قواعد للعلاقة بين المستويات الحكومية المختلفة ، و وجود درجة مرتفعة من مشاركة المواطنين ، تنافسية الانتخابات ،و توافر مؤسسات قوية تمكن المواطنين المحليين من المشاركة الفعالة و المسائلة .

و لكن على الجانب الأخر ، إذا لم تتوافر هده المتطلبات فان تطبيق اللامركزي ة المالية قد يؤدي إلى مشكلات عديدة ، أهمها : فقدان السيطرة على الاقتصاد الكلي ، و التباين الإقليمي في توفير الخدمات ، وسوء توزيع الموارد . حيث يمكن أن تحدث حالات خلل و عدم استقرار للاقتصاد الكلي إذا ما تم تخصيص الأوعية الضريبية بشكل غير ملائم ، كما يمكن أن يسهم الاقتراض الذي تقوم الحكومات المحلية في عدم استقرار الاقتصاد الكلي ، حينما تفشل الحكومة المركزية في فرض قيود مشددة على الموازنة ، و غياب آلية فعالة لمراقبة التزامات الديون . كما انه في إطار اللامركزية المالية قد تزداد عدم المساواة بين الوحدات المحلية الغنية و الفقيرة حيث تستفيد المناطق الأكثر ثراءا بصورة غير متكافئة مع إعطاء حكوماتها قدرة اكبر على فرض الضرائب .

وفي خطوة بالغة الأهمية أقدمت الجزائر إلى التوجه نحو حزمة من سياسات الإصلاح مع بداية التسعينات و يتمثل هذا في قانون المجالس المحلية والذي خول وحدات السلطة المحلية المنتخبة ممارسة عدد من الصلاحيات في إطار نظام الإدارة المحلية فيما يتعلق بجمع الضرائب وتحصيل بعض الإيرادات المحلية ،و تحمل مسؤولية الإنفاق .

و لعل ما ينبغي ذكره في هذا المقام ، انه في غياب القواعد المناسبة و الصحيحة التي تنظم العلاقات بين الوحدات المحلية والحكومة المركزية (بمعنى غياب العلاقة الصحيحة بين الهياكل المختلفة المالية و القانونية والتنظيمية) فان قوة المحليات على تقديم مستوى من الخدمات و الإبقاء على نظام لامركزي مستدام ، يمثلان هدفين من الصعب تحقيقهما . وعلى هذا الأساس فانه من الأهمية بما كان دراسة استراتيجيات ومتطلبات اللامركزية المالية، و اختيارات الإنفاق و الإيرادات المحلية و الجهات القائمة على إدارة و مراقبة هده الاستراتجيات و هدا لتعظيم المنافع و الحد من السلبيات التي قد تترتب على اللامركزية المالية .

إشكالية الدراسة:

تفتقر الغالبية العظمى من الدول النامية لمتطلبات التطبيق الفعال للامركزية المالية حيث تتسم بانخفاض درجة المشاركة ، و عدم فعالية النظم الانتخابية بها ، بالاظافة إلى عدم الشفافية في صنع القرار ، و ضعف استجابة الحكومات لمواطنيها وعدم توافر البيئة المؤسسية المساندة لتطبيق اللامركزية و هو الأمر الذي يحد من تحقيق المنافع المرجوة من تطبيق اللامركزية المالية في تلك الدول ، بل على العكس من دلك قد تؤدي إلى العديد من السلبيات .

شهدت السنوات الأخيرة من القرن العشرين و خاصة بعد نهاية الاتحاد السفياتي انتشارا في تطبيق عدد كبير من الدول لنظام اللامركزية المالية ، خاصة مع التحول من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق و في ظل الضغوط الدولية سعيا وراء كسب ثقة المؤسسات و المنظمات الدولية لمنحها المزيد من التسهيلات و المساعدات لدعم عملية التنمية .

و في واقع الأمر أصبحت اللامركزي ة المالية جزءا من حزمة السياسات الإصلاحية التي تتبعها الحكومات المركزية في كثير من الدول ، رغبة منها في تحسين كفاءة القطاع العام ، و تخفيض عجز الموازنة العامة ، و السعي وراء توفير الخدمات العامة بشكل عادل و منصف لكافة أفراد المجتمع في مختلف أقاليم الدولة . حيث تعمل اللامركزية على تحقيق تلك الأهداف من خلال زيادة كفاءة القطاع العام و رفع مستوى الشفافية و المسائلة في أداءه.

وعلى هدا الأساس فان تطبيق نظام مالي لامركزي ناجح يستند إلى مجموعة من العناصر الأساسية المحددة و المتفق عليها في الأدبيات الاقتصادية لتحقيق الأهداف المنشودة منه و تعكس هده العناصر في الأساس , خصائص هدا النظام . فمثلا لابد أن يكون لدى الوحدات المحلية القدرة على تحمل مسؤولية الإنفاق , و تحصيل الإيرادات و جمع الضرائب , الاقتراض و دخول أسواق المال , بالإضافة إلى وجود نظام تحويلات مالي ملائم و عادل بين الحكومة المركزية و الوحدات المحلية , إضافة إلى ضرورة توافر جملة من الترتيبات المؤسسية ,تمثل في مجملها البيئة الملائمة لتوفير المناخ المساعد لتغذية نظام اللامركزية المالية و نجاحه بحيث تضع نظرية اللامركزي ة المالية عدد من المبادئ و القواعد الواجب توافرها لضمان سلامة كل عنصر من عناصره .

و بمقارنة بعض المؤشرات الخاصة باللامركزي ة المالية في الجزائر بغيرها في دول أخرى يتضح أن نظام اللامركزية المالية في الجزائر خطى خطوات جيدة في هذا المجال على الرغم من حداثة التجربة . حيث يلاحظ أن نسبة إيرادات الجماعات المحلية إلى إجمالي الإيرادات العامة للدولة بلغت 9.75% أما نسبة الاقتراض فهي جد ضئيلة .و بالمقارنة بدول أخرى فقد بلغت نسبة الإيرادات المحلية إلى الإيرادات العامة للدولة في ماليزيا 15.18% و في استونيا 22.1% في حين بلغت في اندونيسيا حوالي 3.1%بالرغم من أن اندونيسيا بدأت الإصلاحات مع نهاية التسعينات . ويعود تطور هده النسبة في الجزائر إلى تحويل بعض الضرائب الجديدة في إطار الإصلاح الجبائي وخاصة إصلاح 1992 .

و بالتالي تتعامل هذه الدراسة مع إشكالية بحثية رئيسية مفادها : انه في الوقت الذي تتعالى فيه الأصوات لإعطاء المزيد من السلطات والمسؤوليات للمجالس المحلية في الجزائر ، لكن واقع التمويل المحلي في الجزائر من حيث الهيكل أو التوزيع الجغرافي لا يساند ولا يدع م هذا التوجه .هذه الإشكالية تطرح تساؤل رئيسي و هو ما هي المداخل المختلفة التي يمكن انتهاجها لتطوير منظومة التمويل المحلي في الجزائر بما يتوافق مع متطلبات التنمية المحلية؟.

ومن ثم تأهيل المجالس المحلية وتمكينها من القيام بالدور المتوخى منها وفي هذا السياق تسعى هذه الدراسة إلى الإجابة على التساؤلات البحثية التالية :

1- هل يمكن أن تساهم اللامركزية المالية في تحقيق التنمية في الجزائر؟

2- ما هي السمات و الملامح الرئيسية لمنظومة التمويل المحلي ؟
3- كيف يمكن مواكبة تحويل الصلاحيات بتحويل ملائم للوسائل و خاصة المالية منها؟
4- كيف يمكن تحفيز الجماعات المحلية و تشجيعها قصد تطوير موارد جديدة بدلا من أن تنتظر تسوية مشاكلها المالية عن طريق زيادة التحويلات الواردة من ميزانية الدولة فقط ؟ .
5- ما هي طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية و الجماعات المحلية في إطار اللامركزية المالية ؟

هدف الدراسة :

تهدف الدراسة إلى مايلي:
1- دراسة و تحليل مفهوم اللامركزية المالية بأبعادها المختلفة من حيث اختيارات الإنفاق و الإيرادات و سلطات الاقتراض المحلي ، و تصميم نظم التحويلات المالية الحكومية .
2- الوقوف عند أهم محددات ، متطلبات ، استراتيجيات و مداخل تطبيق اللامركزية المالية .
3- تحليل الوضع الراهن لنظام اللامركزية المالية في الجزائر و محاولة قياس درجتها هذا مع إجراء تقييم شامل لهذه التجربة من كافة النواحي القانونية و الإدارية و المالية. مع تحليل الإجراءات الواجب إتباعها للوصول إلى أعلى درجات اللامركزية المالية وهذا خاصة في ظل ضعف الإيرادات المحلية.مع غياب نظام فعال للتحويلات المالية من الحكومة المركزية إلى المجالس المحلية.

فرضيات الدراسة :

للإجابة على هده الإشكالية و بعد القراءة الخاصة بالموضوع قمنا بصياغة الفرضيات التالية :
1- تعتبر التنمية المحلية عنصرا أساسيا في حدوث التنمية الاقتصادية الشاملة .
2- يتحقق العمل التنموي المحلي انطلاقا من منح المجالس المحلية قدرا كبيرا من الاستقلالية و الصلاحيات الخاصة بتحصيل الإيرادات و النفقات ، تسيير شؤون المحليات فيما يخص التنمية المحلية .
3- تتوقف التنمية المحلية على توفير الأموال الازمة لتحقيق دلك .

منهجية الدراسة :

تعتمد الدراسة على منهجين هما :
1) المنهج الوصفي : و يستخدم خاصة في الفصل الثالث و الرابع و هذا لوصف دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر .

2) المنهج التحليلي : و ذلك بدراسة و تحليل نظام التمويل المحلي في الجزائر من منظور أدبيات اللامركزية المالية مع اعتمادنا على مجموعة من البيانات الاقتصادية الكلية والجزئية في هدا التحليل ، و تناول أهم مشكلات الجماعات المحلية و التي تعيقها على الأداء الكفء و الفعال لوظيفتها التنموية . ثم طرح أهم متطلبات التطبيق الفعال للامركزية المالية في الجزائر كمدخل لإصلاح نظام الإدارة المحلية في الجزائر .

تقسيمات الدراسة:

تحقيقا لأهداف الدراسة و للإجابة على المشكلة و التساؤلات البحثية تم تقسيم الدراسة إلى أربعة فصول على النحو الأتي :

الفصل الأول: الإطار النظري للامركزية.

حيث يتناول الفصل الأول الإطار النظري للامركزية و قد قسم هدا الفصل إلى ثلاث مباحث رئيسية يتناول المبحث الأول دراسة ثلاث موضوعات رئيسية حيث يتناول أولا الأسباب الدافعة نحو الاخد باللامركزية في حين يتناول ثانيا بالدراسة محاور اللامركزية الثلاث (السياسية الإدارية و المالية) ، و يركز أخيرا على دراسة أشكال اللامركزية المالية المختلفة.

أما المبحث الثاني فيختص بدراسة الآثار المختلفة المترتبة على تطبيق النظام الامركزي باعتباره نظاما شاملا و هدا من خلال عرض الإطار النظري و التطبيقي لهده الآثار .

أما المبحث الثالث فيتناول آليات الرقابة على المحليات من رقابة شعبية و تشريعية ، قضائية و إدارية هدا إضافة إلى علاقة هده المجالس بالحكم المحلي الرشيد .

الفصل الثاني: ماهية اللامركزية المالية.

أما الفصل الثاني فيستهدف تسليط الضوء على نظام اللامركزي ة المالية باعتباره جوهر الدراسة و عليه قسم هدا الفصل إلى ثلاث مباحث على النحو الأتي :

يتناول المبحث الأول التعريف باللامركزية المالية ، حيث يسلط الضوء أولا على تحليل مفهوم اللامركزية المالية ، في حين يركز ثانيا على مناقشة المقاييس المختلفة للامركزية المالية.

في حين يركز المبحث الثاني على عناصر اللامركزية من تخصيص النفقات و تحديد مصادر للإيرادات المحلية ، مفهوم التحويلات المالية الحكومية و معايير تصميمها و أنواعها ، إضافة إلى إمكانية الجماعات المحلية في الاقتراض و دخول الأسواق المالية .

أما المبحث الثالث فيتناول محددات اللامركزية المالية مثل الاستقرار و النمو الاقتصادي ، تجانس السكان و الاستقرار السياسي ، إضافة إلى اقترابات اللامركزية المالية و مجموعة الاستراتيجيات المتبعة في التحول نحو اللامركزية المالية .

الفصل الثالث_: اللامركزية المالية في الجزائر الواقع والمتطلبات.

و يلقي الفصل الثالث نظرة شاملة على واقع اللامركزي ة المالية في الجزائر سواء من حيث الإطار القانوني أو التطبيقي و هذا من خلال أربع مباحث على النحو الأتي :

يتناول المبحث الأول دراسة الإطار القانوني و التنظيمي للجماعات المحلية في الجزائر حيث يمثل هذا الهيكل المرجعية الأساسية و البيئة المواتية لما يجب أن يكون عليه نظام اللامركزية المالية .

في حين خصص المبحث الثاني لدراسة هيكل الإيرادات للجماعات المحلية ، و دلك من خلال دراسة هيكل الإيرادات الجبائية المخصصة كليا أو جزئيا للجماعات المحلية هذا إضافة إلى الإيرادات غير الجبائية ، إضافة إلى مجموع القروض و الهبات التي تتحصل عليها الجماعات المحلية .

و يتناول المبحث الثالث مؤشرات اللامركزية المالية في الجزائر انطلاقا من مؤشر لامركزة الإيرادات و النفقات إضافة إلى حجم التحويلات المالية من طرف الدولة او الصندوق المشترك للجماعات المحلية و تناول حجم العجز المالي الذي تعاني منه الجماعات المحلية .

و في الأخير يتناول المبحث الرابع مجموعة الإجراءات الواجب اتخاذها لإصلاح المالية المحلية و الإطار التنظيمي للجماعات المحلية و تحسين الإطار البشري .

الفصل الرابع:واقع المالية المحلية لبلدية سعيدة .

حيث تم في هدا الفصل إسقاط الجانب النظري على المستوى الجزئي أي على مستوى بلدية سعيدة حيث تم تقسيم هدا الفصل الى ثلاث مباحث بداية بالتعريف ببلدية سعيدة و الهيكل التنظيمي لها .

أما المبحث الثاني فيتناول الإطار النظري لميزانية البلدية من مفهوم و طريقة الإعداد و الرقابة عليها .

أما المبحث الثالث فيتناول بالدراسة و التحليل ميزانية بلدية سعيدة خلال الفترة 2003-2009 و هدا عن طريق النسب .

وتختم الدراسة بملخص لأهم النتائج التي تم التوصل إليها و اقتراح بعض التوصيات .

صعوبات الدراسة :

يمكن أن نلخص أهم الصعوبات التي تعرضنا لها في إعدادنا لهده الدراسة و هي قلة المذكرات و الأطروحات التي تعالج موضوع المالية المحلية و علاقتها بالتنمية المحلية رغم أنها موضوع الساعة ، إضافة الى قلة الكتب باللغة العربية التي عالجت موضوع اللامركزية المالية و التي هي بكثرة في اللغات الأجنبية الأخرى و خاصة اللغة الانجليزية و المراجع الالكترونية منها .

خطة البحث :

الفصل الأول: الإطار النظري اللامركزية.

المبحث الأول:نظام اللامركزية (الدوافع ، المحاور ، الأشكال).
المبحث الثاني: الآثار المترتبة على تطبيق اللامركزية.
المبحث الثالث : آليات الرقابة على المحليات و علاقتها بالحكم الراشد .

الفصل الثاني: ماهية للامركزية المالية.

المبحث الأول:مفهوم اللامركزية المالية و مقاييسها المختلفة.
المبحث الثاني:عناصر اللامركزية المالية.
المبحث الثالث:محددات ، اقترابات و استراتيجيات اللامركزية المالية.

الفصل الثالث_: اللامركزية المالية في الجزائر الواقع والمتطلبات.

المبحث الأول: دور المجالس المحلية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر
المبحث الثاني : هيكل الإيرادات للمجالس المحلية .
المبحث الثالث: مؤشرات اللامركزية المالية في الجزائر .
المبحث الرابع : اللامركزية المالية في الجزائر نحو إستراتيجية شاملة .

الفصل الرابع:. واقع المالية المحلية لبلدية سعيدة .

المبحث الأول : تقديم بلدية سعيدة
. المبحث الثاني : ميزانية البلدية .
المبحث الثالث : دراسة ميزانية بلدية سعيدة .