دور التشريعات في حوكمة التمويل المحلي للتنمية المحلية في ظل انهيار أسعار النفط العالمية في الجزائر

The role of legislation in the governance of local financing for local development in light of the collapse of world oil prices in Algeria.

الأستاذ/ عبد النور ناجي
جامعة باجي مختار عنابة، الجزائر
nadjiabdenour@yahoo.fr
طالب الدكتوراه/ خريف سالمي
جامعة باجي مختار عنابة، الجزائر
nadjiabdenour@yahoo.fr

تاريخ الاستلام: 2018/05/15 تاريخ القبول للنشر: 2018/11/09

❖❖❖❖❖❖❖

ملخّص:

تهدف الورقة البحثية من الناحية النظرية، إلى تحليل دور التشريعات والقوانين في مواكبة التحولات والتطورات الاقتصادية العالمية والتكيف مع الأزمات المالية، وذلك من خلال توضيح دور القانون كأداة فاعلة من أدوات التنمية الاقتصادية يعبر عن مضمون السياسة العامة للدولة ويعكس الخطط التنفيذية والبدائل التنموية. عرضت الورقة البحثية من الناحية التطبيقية تجربة الجزائر، حيث تأثر اقتصادها بالتحولات الاقتصادية العالمية بفعل انهيار أسعار النفط العالمية، وانعكس ذلك على الوضع الاجتماعي والسياسي، كما وضحت الورقة كيف كانت الأزمة العالمية الدافع لاستحداث تشريعات جديدة ومراجعة القوانين للاستجابة للمستجدات العالمية وتبني مقاربة دولية (الحوكمة المحلية المالية) ودسترتها لتحقيق التنمية المحلية كمقدمة لتحقيق التنمية الشاملة. توصلت الورقة البحثية إلى عدة نتائج تمثلت في أهمية تعزيز الإطار التشريعي والقانوني للحكومات حتى تكون أكثر استعدادا للاستجابة للتطورات والتعامل مع الكوارث والأزمات في ظل العولمة وتداخل الاقتصاديات، وضرورة تفعيل دور المراكز البحثية في العلوم القانونية (نشر التقارير ورصد الأحداث وصياغة القوانين الملائمة).

الكلمات المفتاحية: التحولات الاقتصادية العالمية؛ الاستجابة القانونية؛ الحوكمة المحلية؛ تمويل التنمية المحلية.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

Abstract:

The present research aims - In its theoretical part- at analyzing the role of legislations and laws in keeping up with the changes and transformations in the international economy, and adapting to financial crisis, through clarifying the role of law as an effective tool of economic development that expresses the content of the public policy of the state, and reflects the executive plans and the development alternatives.

In the practical part, the paper presents the Algerian experience, as its economy was affected by the international economic changes caused by the collapse of the international oil prices; the situation which has consequently influenced the social and political sides. The paper has also studied how the global crisis was the main factor in creating new legislations and reviewing the laws in order to respond to the international changes, and adopting an international approach (Financial Local Development) to achieve local development as an introduction to the inclusive development.

Finally, the paper concluded a set of results such as the importance of enhancing the legislative and legal framework of governments in order to be ready to respond to the transformations and deal with the crisis and disasters under the globalization and the interference among economies, as well as the necessity of revitalizing the role of research centers in legal sciences (report publications, monitoring events and introducing adequate laws).

Key words: *Global economic transformations; legal response; local governance, local development; financing.*

مقدّمة:

يشهد العالم تحولات دقيقة سواء على المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي، مما يفرض على المشرعين وصناع القرار القيام بمراجعة القوانين والأنظمة القائمة ومباشرة عملية الإصلاح التشريعي لاستيعاب التحولات والتفاعل معها بشكل إيجابي وأكثر انفتاحا، لأن الإصلاح التشريعي يمثل محور الإصلاح المجتمعي، وجزء من الإصلاح السياسي والإداري والاقتصادي، وبحكم الترابط المحتوم بين القانون والتنمية، تلجأ الحكومات بعد الوقوع في الأزمات الاقتصادية إلى التعديل في التشريعات والتغيير في السياسات، على أساس أن القانون يعد أداة فاعلة من أدوات التنمية الاقتصادية يعبر عن مضمون السياسة العامة وخطط التنمية على المستوى المحلي والوطني، يؤدي دورا فاعلا وأساسيا في التنمية المحلية المستدامة من خلال توفير البيئة المناسبة الجاذبة للاستثمار المحلي والأجنبي، ويشجع على تنويع مصادر التمويل من خلال صياغة تشريعات تتناسب مع الحالة الاقتصادية التي تعيشها الدولة، وبما أن القانون يعد آلية من آليات الحوكمة الاقتصادية فهو قادر على مواجهة التحديات الداخلية ومواكبة التغيرات الخارجية، واستيعاب التحولات العالمية على المستوى الاقتصادي والاجتماعي.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الإشكالية:

لقد كان لانهيار أسعار النفط منذ أواسط سنة 2014، انعكاسات على الاقتصاد العالمي وتداعيات على اقتصاديات الدول التي يعتمد انتاجها المحلي الإجمالي على النفط ،ومن بين هذه الدول الجزائر حيث أدى انخفاض أسعار النفط إلى تراجع إيراداتها من العملة الصعبة، نتيجة لتراجع تحصيل الجباية البترولية التي تعتبر المصدر الأساسي لتمويل الخزينة العمومية ومعظم القطاعات الاقتصادية، وفي ظل هذا الوضع تضررت موازنات الجماعات المحلية التي أصبحت تعاني عجزا ماليا، لأن التمويل المحلي يعد المقوم الأساسي للتنمية المحلية في الجزائر، حيث يعتمد بصفة كلية على التمويل المركزي، نتيجة هذا الوضع الآتي من الأزمة النفطية والمالية العالمية بدأ التفكير في مراجعة التشريعات وتعديل قوانين الجماعات الإقليمية وإصدار تعليمات ومناشير إدارية لحوكمة التمويل المالي المحلي على مستوى الجماعات الإقليمية حتى يستجيب للتحولات الاقتصادية والمالية المحلية والدولية.

تأسيسا على ما سبق تتبلور الإشكالية الرئيسية للورقة البحثية في السؤال المركزي التالي:

هل استطاعت التشريعات والنصوص القانونية في الجزائر التكيف مع انعكاسات وتداعيات انهيار أسعار النفط على مستوى تمويل التنمية المحلية؟

منهجية الدراسة: لمعالجة الموضوع، تم توظيف بعض مناهج البحث لتحليل الإشكالية المطروحة، فقد تم توظيف المنهج الوصفي لتحليل مفهوم الحوكمة المالية المحلية، ومعرفة تداعيات التحولات الاقتصادية العالمية الناتجة عن انهيار أسعار النفط على اقتصاديات الدول المصدرة للنفط (الاقتصاد الريعي) ومن بينها "الجزائر" دراسة حالة تمويل الجماعات المحلية، كما تم الاستعانة بالمدخل القانوني لرصد التشريعات والقوانين واللوائح التي صدرت للتكيف مع الأوضاع المستجدة المحلية والدولية ومعرفة مدى التزام النخبة والقادة بالقواعد القانونية، كما وظفت الدراسة مقاربة الحوكمة المالية التي تقوم على مؤشرات الشراكة وجودة تطبيق القانون والرقابة والشفافية والمحاسبة.

أهمية الدراسة: تنبع أهمية الدراسة، من خلال أهمية الموضوع الذي تعالجه الورقة البحثية والمتعلق بدور التشريعات في حوكمة التمويل المحلي للتنمية في ظل انهيار أسعار النفط، حيث تعد الحوكمة المالية المحلية كمقاربة جديدة لدعم التنمية، ظهرت في الأدبيات الدولية بمناسبة إصدار التقرير الدولي حول التنمية من قبل برنامج الأمم المتحدة للتنمية، ويعد مؤشر جودة القانون ومدى قدرة الحكومات على صياغة وإصدار تشريعات ولوائح فعالة قادرة على التكيف مع المستجدات الاقتصادية العالمية من بين العناصر الاساسية والمؤشرات الضرورية للحوكمة الرشيدة.

يكتسي موضوع حوكمة التمويل المحلي، أهمية خاصة دولية لكونه يأتي في سياق المستجدات العالمية التي تؤكد على تبني المقاربة لتجاوز الأزمة المالية للدول النامية، وكذلك يكتسي أهمية وطنية، لأنه يأتي في سياق الإصلاحات الإدارية والاقتصادية الوطنية.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أهداف الدراسة: تهدف الورقة البحثية إلى:

التعرف على التشريعات والنصوص القانونية الاقتصادية في الدولة، ثم قياس مدى قدراتها على التكيف مع المستجدات الاقتصادية العالمية.

تقييم أداء وكفاءة الإدارة المحلية والهياكل القائمة على تنفيذ حكم القانون كأحد آليات الحوكمة.

عرض التجربة الجزائرية في مراجعة التشريعات والأنظمة القائمة الخاصة بالتمويل المحلي للتنمية لتكيف مع انعكاسات انهيار أسعار النفط.

توضيح معالم ترشيد المنظومة المالية المحلية بهدف تعزيز قدرات التمويل المحلي لتنمية.

أولاً

أهمية دور التشريعات في مواكبة التحولات الاقتصادية والاجتماعية

تتجه الدول عادة إلى إصلاح السياسات التشريعية في المجال الاقتصادي، وإلى تعديل وتغيير السياسات العامة بعد وقوعها في أزمات اقتصادية أو انتفاضات اجتماعية، فتبحث الحكومات عن أنجح الحلول والبرامج والتشريعات والقوانين لضمان تحقيق التنمية والاستقرار السياسي والرفاه للمواطنين. وفي هذا الإطار شهدت المنظومة القانونية على المستوى الاقتصادي في الجزائر تطورات خلال السنوات السابقة بهدف مواكبة مختلف المستجدات على المستويين المحلي والدولي، والتكيف مع الصدمة البترولية لسنة 2014 التي أثرت على الاقتصاد الوطني وتمويل المشاريع القطاعية.

أ- الازمة النفطية العالمية لسنة 2014 وتداعياتها على الاقتصاد الجزائري:

يمثل النفط المحرك الرئيسي للاقتصاد العالمي والعصب الصناعي لدول العالم، وعليه فأسعاره تعتمد على عوامل محورية وهي: الطلب العالمي على النفط، وحالة الاقتصاد الدولي وحجم الانتاج والحصص التقديرية لمنتجي الاوبك، وعليه شهدت سوق النفط العالمية عدة أزمات مرتبطة بتقلبات أسعار النفط منذ بداية السبعينيات 1970 إلى غاية 2014[1].

وبما أن الجزائر تعتمد بشكل شبه كامل في مداخيلها على صادرات النفط، لتمويل مختلف أنواع النفقات العمومية والاجتماعية ،فقد تعرضت لمخاطر مست الطبقة الاجتماعية والاقتصاد الوطني.

- الناحية الاجتماعية:

تقلصت فرص الشغل من خلال قرار الحكومة بتجميد التوظيف في القطاع العام، ورفع الدعم عن بعض المواد واسعة الاستهلاك، ومع ارتفاع أسعار المواد الغذائية المستوردة من الخارج ومنع استيراد أكثر من 900 مادة ،انخفضت القدرة الشرائية للمواطنين من3 إلى 5 بالمئة خلال سنة 2015، وكان لهذا تداعيات كبيرة على الجبهة الاجتماعية والاستقرار وتهديد السلم الاجتماعي[2].

- الناحية الاقتصادية:

نظرا لتبعية الاقتصاد الجزائري لقطاع النفط ،تظل الجزائر من أكثر الدول تضررا اقتصاديا من تقلبات أسعار النفط، حيث سجل الميزان التجاري خلال الأشهر التسعة من سنة 2014 تراجعا كبيرا،

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بالإضافة إلى الانكماش في الواردات، وانخفاض في معدل النمو الاقتصادي سنة 2015 مقارنة بالسنوات الأخرى، مع تسجيل عجز في ميزان المدفوعات مع تراجع في الاحتياطات[3].

ب- التدابير والإجراءات لمواجهة الأزمة المالية:

من بين الاجراءات التقشفية التي اتخذتها الحكومة الجزائرية لمواجهة انخفاض أسعار النفط وتراجع العوائد من العملة الصعبة هي تجميد التوظيف في الوظيف العمومي وتجميد المشاريع الكبرى الاقتصادية الخاصة بالبنية التحتية في البلديات والجماعات الإقليمية. تخفيض قيمة عملة الدينار حيث بلغت قيمة التخفيض بين سنتي 2014 و2015 حوالي 20 بالمئة ، تخفيض احتياطات الصرف من العملة الصعبة ،حيث لجأت الحكومة إلى رصيدها من العملة الصعبة ،وعليه هبط من 200مليار دولار سنة 2014 إلى 156 مليار دولار سنة 2016، البحث عن بدائل اقتصادية للبترول بالتركيز على السياحة والزراعة وتقليص المساعدات الخارجية الممنوحة للدول الفقيرة ،اعتماد التمويل غير التقليدي من خلال المصادقة على مشروع قانون يتضمن تعديل قانون النقد والقرض...الخ

ثانيا

حوكمة تمويل التنمية المحلية

تعد جودة التشريعات وصياغة القوانين وتنفيذها من العناصر والمؤشرات الأساسية للحكامة المحلية الرشيدة، والتي تعتبر كمقاربة جديدة متكاملة تقوم على إعادة توزيع الأدوار وتشكيل العلاقات بين الفواعل والشركاء الأساسيين في عملية التنمية المحلية، من خلال تفعيل مبدأ المحاسبة والشفافية وتطبيق القانون وتكييفه مع التطورات الاقتصادية.

تعد الجماعات المحلية (الإقليمية) الركيزة الأساسية للتنمية الإقليمية في الجزائر، حيث أصبحت تتكفل بقضايا تحقيق التنمية على المستوى المحلي، وفي سعيها إلى تحقيق ذلك يتطلب إيجاد مصادر تمويلية جديدة تتماشى وطبيعة النظام السياسي والتوجه الاقتصادية القائم، والتحولات الاقتصادية العالمية، من أبرز مصادر تمويل هذه الجماعات الموارد المتأتية من خزينة الدولة (التمويل الخارجي)، ونتيجة انخفاض أسعار النفط تراجعت إيرادات الدولة، كنتيجة لتراجع تحصيل الجباية البترولية التي تعتبر المصدر الأساسي لتمويل الخزينة العمومية، وفي ظل هذه المقاربة تضررت موازنات الجماعات المحلية التي أصبحت تعاني عجزا ماليا، مما دفع إلى التفكير في سياسات تمويلية جديدة مستقلة عن التمويل المركزي التقليدي من خلال تبني مقاربة الحكامة في التمويل المحلي.

أ- مفهوم الحوكمة المحلية المالية:

1- مفهوم الحكامة المحلية

لقد أصبحت الحكامة المحلية في السنوات الأخيرة تحتل مكانة متميزة في اهتمامات الدول قصد تحقيق التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي، وتشكل أولوية قصوى بالنسبة للدول النامية وذلك بسبب التحديات العالمية ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي لكونها تشكل منهجية تسير عصرية قائمة على

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الشراكة بين الفواعل الإدارة المركزية الهيئات المحلية والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني من جهة أخرى.

ظهر مصطلح الحكامة سنة 1989 بكتابات البنك الدولي حول كيفية تحقيق التنمية الاقتصادية ومحاربة الفساد في الدول النامية، حيث تم الربط بين الكفاءة الإدارية الحكومية والنمو الاقتصادي، ثم تطور مصطلح الحكامة فأصبح مؤشرا دراسي يهتم بالمشاركة والمساءلة والشفافية والتنمية الإنسانية والتنمية المستدامة والمشاركة الواسعة في جميع قطاعات المجتمع.

عرف البنك الدولي الحكامة "على أنها الحالة التي من خلالها يتم إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية بهدف التنمية" وعليه يتضمن هذا التعريف العناصر التالية:

- العملية التي يتم من خلالها اختيار الحكومات ومساءلتها ومراقبتها وتغييرها.
- قدرات الحكومة على إدارة الموارد وتموين الخدمات بفعالية وصياغة ووضع جديدة.
- احترام المؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية[4].

في الجزائر ورد مفهوم الحكامة ضمن القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة في الفصل الأول المتعلق بالمبادئ العامة في مادته الثانية، حيث عرفت الحكامة بموجبه تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية – وبتحليل هذا التعريف الذي أطلقه المشرع الجزائري للحكامة نجد فيه مؤشرين فقط، مؤشر خاص بالسلوك بحيث تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن ومؤشر التسيير في إشارة العمل في إطار الشفافية.

تعبر الحكامة المحلية عن استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتعرف كذلك على أنها حسن تسيير وإدارة الشأن المحلي من طرف الهيئات منتخبة في إطار تعاون وتنسيق وشراكة بين الفواعل بهدف تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تخدم الصالح العام المحلي، أي أن الحكامة المحلية تقوم على إعادة صياغة العلاقة بين كل المتدخلين في التنمية المحلية على أساس مفهوم التعاقد أو الشراكة[5].

يوضح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996 عناصر الحكومة المحلية الرشيدة Good Local Governance، على النحو التالي:

- نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون،
- لامركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي،
- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي،
- تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي[6].

2- مفهوم التمويل المحلي:

"هو عبارة عن كل الموارد المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة"[7]. يتكون التمويل المحلي من مصادر

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

داخلية تتمثل في الضرائب والرسوم، والضريبة تفرضها الدولة على الأشخاص المقيمين فيها إلزاما مساهمة منهم في التكاليف أو لتمويل الميزانية العامة للدولة أو المحلية دون مقابل، ومصادر خارجية تتمثل في الإعانات المركزية التي تقدمها الدولة.

يترجم التمويل المحلي في ميزانية الجماعات المحلية من خلال إيراداتها، وتتجه إلى البرامج التنموية في شكل مخططات بلدية أو ولائية للتنمية. لكن ما يلاحظ في الجزائر في السنوات الأخيرة على مستوى البلديات هو ارتفاع تكلفة إقامة المشاريع التنموية المحلية وهذا راجع إلى العوامل الداخلية المتمثلة في عدم كفاءة الإدارة في ترشيد التكلفة، وإلى عوامل خارجية تتمثل في المتغيرات الاقتصادية العالمية التي تؤثر على ارتفاع التكلفة في تقديم الخدمات وإقامة المشاريع التنموية نتيجة انخفاض اسعار النفط وارتفاع فوائد القروض، مما يتطلب حوكمة التمويل المحلي.

3- حوكمة التمويل المحلي:

لجأت التعاريف لتحديد مفهوم حوكمة التمويل المحلي إلى المبادئ التي يقوم عليها والمتمثلة في ما يلي:

الشفافية كمبدأ أساسي في الحوكمة المالية المحلية، وتعني توفير المعلومات الكاملة عن الأنشطة، التي تقوم بها الجماعات الإقليمية في المعاملات المالية، المحاسبة والمساءلة كأحد أهم أدوات الرقابة على الشأن المحلي، فهي معيار ضابط وتقيمي بالنسبة لأداء الجماعات الإقليمية ،كما تعد التقارير المالية مصدرا مهما وأساسيا للعديد من المؤشرات اللازمة لتحقيق الرقابة والمساءلة لأصحاب المصالح كافة عن أي خلل أو قصور بعد تحديد المسؤولية، فهناك علاقة وثيقة بين النزاهة والشفافية في التقارير المالية والمساءلة. لذا فإن قواعد الحوكمة المالية تؤدي إلى تحقيق الشفافية والعدالة ومنح حق المساءلة[8]. المشاركة التي يقصد بها بتهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين – أفراد – جماعات من أجل المساهمة في صنع القرار المحلي إما بطريقة مباشرة أو من خلال مجالس منتخبة تعبر عن مصالحهم. الالتزام بالقانون في العلاقة بين المصالح الجبائية

والمصالح الإدارية المحلية، أن الإلزام بالقانون هو تحضر جبائي و مدني يقترب من السلوك الأخلاقي العام[9]. الشرعية التي يقصد بها قبول المواطن لسلطة الحائزين للقوة داخل المجتمع وممارستها في إطار قواعد مقبولة وتستند لحكم القانون والعدالة بتوفير فرص متساوية للجميع، الكفاءة والفعالية بمعني قدرة الأجهزة الحكومية على تحويل الموارد إلي برامج وخطط ومشاريع تلبي احتياجات الموطن وتعبر عن أولوياتهم.

ب-ماهية التنمية المحلية وفواعلها:

لقد تم ربط مفهوم التنمية المحلية على مستوى المحليات بضرورة وجود هيكل تمويل محلي يؤدي إلى تعظيم معدلات التنمية المحلية في جميع المجالات الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية، حيث تعتبر مشكلة التمويل من أهم المشاكل التي تعاني منها الدول النامية، ومن أولويات هذه الدول هو دفع عجلة التنمية والنهوض بالمجتمع في شتى المجالات، فقد كشفت العولمة عن ضرورة

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تدعيم التنمية المحلية وتعميقها والتركيز على محلية النشاط الاقتصادي بطريقة تشجع على الاستجابة للعولمة ،وذلك بالتركيز على التمويل المحلي بأنواعه.

1- تعريف التنمية المحلية:

لقد تغيرت مفاهيم التنمية المحلية من المنظور التقليدي الذي كان يعتبر الإدارة المحلية بمثابة الفاعل الرئيسي والوحيد في عملية التنمية على المستوى المحلي، إلى منطق جديد قوامه مشاركة مختلف الأطراف الفاعلة على مستوى الإقليم في إطار مقاربة تشاركية تجمع: القطاع الخاص المحلي، المجتمع المدني المحلي والمواطن المحلي إلى جانب الوحدات المحلية الأخرى[10].

تعرف هيئة الأمم المتحدة عام 1956 على أنها العملية التي بواسطتها تتوحد جهود الأهالي مع جهود السلطات الحكومية من أجل تحسين الظروف الاقتصادية والثقافية للمجتمعات المحلية، وتكامل هذه المجتمعات في حياة الأمة وجعلها قادرة على المساهمة في التقدم القومي.

2- أهم الفاعلين في التنمية المحلية:

يمكن تحديد أهم الفواعل على المستوى المحلي فيما يلي[11]:

المجالس المحلية المنتخبة البلدية والولاية: وهي مجالس تمثيلية لامركزية منتخبة من طرف السكان المحليين بفعل صلاحياتها والاختصاصات والسلطات المخولة لها الفاعل الأساسي في التنمية إلا أن عدة عوامل موضوعية وذاتية تعيق هذه المهمة.

- الإدارات العمومية المحلية:

وهي عبارة عن مجموع الإدارات اللامركزية داخل مجال جغرافي معين إدارية اجتماعية مثل مديرية البيئة ومديرية السياحة ومديرية النقل التابعة للوزارة الحكومية.

- مؤسسات المجتمع المدني:

وهو عبارة عن منظمات تطوعية تحشد السكان المحللين وتمكنهم من القيام بعدة أنشطة مختلفة في ميادين عدة اجتماعية، ثقافية، اقتصادية، رياضية... إلخ وتتميز بطابعها الديمقراطي وبحرية الانضمام إليها وبكونها مؤسسات غير ربحية.

- وسائل الإعلام المحلية الجوارية:

سواء كانت قنوات محلية تليفزيونية وفضائية أو إذاعات محلية وصحف.

- السكان المحليين:

يعتبر السكان أو المواطنون هم أساس كل عملية تنمية وهدفها. إلا أن دور السكان لا يستقيم بدون تأطير أو تنظيم لهذا تشكل التنظيمات التطوعية من جمعيات وتعاونيات إطارا من خلاله يمكن للسكان المحليين لعب دور فاعل العملية التنموية.

- القطاع الخاص والمالي:

من بين الفاعلين الأساسيين في مجال التنمية المحلية إلا أن طبيعته –الربح الفردي- لا تمكنه من تحقيق المصالح الجماعية والعمومية ولكن مساهمته في التنمية المحلية تنتج عن تشغيل عدد مهم من اليد

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

العاملة مما يرفع القدرة الشرائية محليا كما أن الخدمات الأفقية والعمودية التي يتطلبها السير العادي للمقاولة ما يرفع الطلب ويساهم في تنشيط السوق المحلية.

- الجامعات والكليات والمراكز البحثية المساهمة في التنمية المحلية.

- فروع الأحزاب السياسية في المحليات والنقابات المهنية

ثالثا

الجهود الحكومية من خلال التشريعات لحوكمة التمويل المحلي في الجزائر:

حظيت مقاربة الحكامة المحلية باهتمام المشرع الجزائري، حيث كانت محور إصلاح الإدارة المحلية وهياكل الدولة من المؤسسات السياسية الرسمية وغير الرسمية، هذا الاهتمام فرضته عوامل داخلية وأخرى دولية كمتطلبات العولمة والثورة التكنولوجية ومسايرة الاتجاه العالمي نحو الديمقراطية والاقتصاد المعرفي(12)، كما تسعى الحكومة الجزائرية إلى تفعيل الأدوات والآليات والمؤشرات عن طريق التشريعات والنصوص القانونية لتأسيس نموذج جديد للحوكمة المالية للجماعات الإقليمية.

1- الدستور 2016:

جاء التعديل الدستوري بمستجدات ذات أهمية في مجال الحكامة، حيث عمل على تقوية آليات الحوكمة المالية للجماعات الإقليمية وربط المسؤولية بالمراقبة والمحاسبة ودسترة هيئات الحكامة بهدف إرساء قواعد دولة القانون والمؤسسات

- الحكامة الاقتصادية ومحاربة الفساد:

أكد الدستور على الحكامة الاقتصادية من أجل بناء اقتصاد وطني متين تنافسي خال من كل أشكال الاختلاس والرشوة والفساد، حيث تم إضافة فقرة14 في الديباجة" يعمل على بناء اقتصاد منتج وتنافسي في إطار التنمية المستدامة " وتعديل المادة "09" بإضافة البند 06 " تشجيع بناء اقتصاد منتوج يثمن قدرات البلد كلها، الطبيعية والبشرية والعلمية" وفي نفس السياق تم التأكيد على حرية الاستثمار والتجارة بتعديل المادة 43 من التعديل الدستوري التي تتناول حرية الاستثمار والتجارة، ويرمي إلى هذا التعديل إلى إناطة الدولة بمهمة تحسين مناخ الأعمال وضبط السوق. ومن أجل مكافحة الفساد تم تأسيس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مهمتها اقتراح سياسة للوقاية من الفساد وتكريس مبادئ دولة القانون والحق وتعكس النزاهة والشفافية في تسير الممتلكات والأموال العمومية، ودسترة مجلس المحاسبة الذي يتمتع بالاستقلالية ويساهم في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية". كما يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة. مادة 192 من الدستور[13].

- تبني اللامركزية الإدارية:

أكد الدستور الجزائري 2016 في مادته 15 الفقرة الأولى منه يحدد الهيئات اللامركزية في الدولة وهي "البلدية" و "الولاية" وسماهما بالهيئات الإقليمية للدولة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- فالبلدية هي مكان لممارسة الديمقراطية المحلية باعتبارها الخلية الأولى للامركزية الإدارية، ونظرا لأهميتها فقد أشار لها المشرع الجزائري في كل الدساتير، وأحدث لها قوانين تنظمها، كما ميزها بمجموعة من الخصائص.

- تنص المادة 16 من الدستور على أن: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

- تعد البلدية الإطار والمكان لمشاركة المواطن في إدارة شؤونه على المستوى المحلي.

2- مخطط عمل الحكومة:

هو عبارة عن برنامج وخريطة طريق لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية يتم إعداده من قبل الحكومة ويعرض على البرلمان لينال الثقة حتى تتمكن الحكومة من الشروع في تطبيق برنامجها.

- مخطط عمل الحكومة لسنة 2014:

جاء هذا المخطط في وقت الأزمة المالية نتيجة انهيار أسعار النفط حيث ركز في المحور الاول على تحسين نوعية الحكامة ومحاربة الفساد والتعجيل بمسار اللامركزية من خلال تعزيز سلطات الجماعات المحلية وتفعيل مبدإ المشاركة بين الفواعل[14]. وعصرنة المنظومة المصرفية وذلك من خلال تكييف الإطار التشريعي والتنظيمي من التطورات المالية الدولية ،وتحسين حكامة البنوك، ومكافحة الفساد وتبييض الأموال ومراقبة الإنفاق الحكومي وتحسين مناخ الأعمال[15] والاهتمام بالجماعات الإقليمية: تعزيز الجماعات الإقليمية بالوسائل البشرية والمادية قصد تمكينها من أداء دورها بأكثر فعالية في دفع عجلة النمو المحلي، تحديث التسيير المالي للجماعات المحلية وتعميم تكوين المنتخبين المحليين والمستخدمين الإداريين للبلديات والإدارة العامة للولاية[16].

- مخطط عمل الحكومة لسنة 2017:

خصص الفصل الرابع كاملا لمواصلة عصرنة الحكامة، وركز في المقام الأول على ما يلي:

1- الحكامة الإقليمية والإدارية:

من خلال تحسين تسير الجماعات المحلية وتعزيز اللامركزية وترقية الدور الاقتصادي للجماعات المحلية التي سيتم تزويدها بالأدوات المناسبة لترقية جاذبية الاستثمار وتثمين الثروات المحلية.

2- الحكامة المالية المحلية:

أكد مخطط عمل الحكومة سنة 2017 على مجموعة من الإجراءات تهدف إلى الحكامة المالية المحلية عن طريق عصرنة الإدارة المالية والقطاع البنكي وسوق المالية، إصلاح الإدارة الجبائية لتحسين التحصيلات وإرساء الجباية المحلية، وعصرنة تسير الميزانية والمالية للجماعات المحلية، وذلك بمرافقة وتكوين وتأهيل العنصر البشري وتطوير التسيير الالكتروني وتعزيز الديمقراطية التشاركية كآلية من الحوكمة من خلال مشاركة الفواعل في التسيير المالي[17].

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

3- قوانين المالية لسنة 2014- 2018:

جاء قانون المالية التكميلي لسنة2015 وقانون المالية لسنة 2016 بإجراءات تخص الإيرادات العامة وتفعيل إيرادات البلديات والجماعات الإقليمية أبرزها تأسيس رسم عقاري سنوي على الملكيات المبنية، ورسم على السيارات الجديدة، ورسم سنوي على السكن[18]،كما نص قانون المالية لسنة 2016 على العديد من التعديلات الجبائية سواء تعلق الأمر بقانون الضرائب والرسوم أو قانون الإجراءات الجبائية[19]،وتأتي هذه التعديلات مكملة لتلك الصادرة في قانون المالية سنة 2015، والتي تهدف في مجملها إلى مجابهة الانخفاض الحاد في حصيلة الجباية البترولية وترشيد ميزانية الجماعات المحلية وذلك من خلال مراجعة حقوق الجماعات الإقليمية في الكراء لمختلف الممتلكات من أسواق ومحلات وحظائر وإعادة تثمين الرسوم على العقار وتثمين الموارد المنتجة للمداخيل وخلق مناطق نشطة على مستوى البلدية وتنسيق أمثل للبلديات مع مصالح الضرائب لإنجاز وعاء ضريبي.

4- المراسيم التنفيذية:

مرسوم تنفيذي خاص بالتعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية: لقد تم وضع هذا الإطار التنظيمي لهدف اقتصادي مالي قائم على ترقية التعاون بين البلديات والولايات(المحافظات)، وفتح المجال لتسير المرافق العمومية ذات الاهتمام المشترك، وفتح الآفاق التنموية للبلديات خارج حدودها، وجعل البلديات التي هي في أريحية مالية تتعاون مع البلديات المجاورة التي تعاني عجزا ماليا، كما فتح المرسوم المجال كذلك للجماعات الإقليمية إقامة شراكة وتعاون أو توأمة مع جماعات إقليمه أجنبية لدعم حركة التنمية في عدة مجالات وميادين وحددت المادة (34) من المرسوم شروط تمويل مشاريع التعاون اللامركزي[20].

5- مشروع إصلاح التشريعات المحلية:

اتخذت الحكومة الجزائرية العديد من الإصلاحات التي أسست لاستراتيجية لمواجهة تداعيات الانخفاض الحاد في أسعار المحروقات، هذا الاجتماع الذي جمع الحكومة بالولاة نهاية نوفمبر 2016 لرسم استراتيجية وطنية تهدف إلى حوكمة مالية الجماعات الإقليمية (21) ومن أهم هذه المشاريع ذات الصلة: مشروع قانون الجماعات الإقليمية الذي يجمع بين قانوني البلدية10/11 وقانون الولاية 07/12 في قانون واحد تضمن المشروع العديد من المبادئ الجديدة التي تكرس اللامركزية والدور الاقتصادي والمالي للجماعات الإقليمية، حيث تم طرح الخطوط العريضة للمسودة، وكان التركز على تعزيز دور الجماعات الإقليمية في تنمية الإقليم وتطوير علاقاتها مع السلطات المركزية ومصالحها الخارجية، والانفتاح على مختلف الفواعل في الجماعات الإقليمية من المواطنين والمجتمع المدني والقطاع الخاص، وهذا يعد من بين المبادئ الأساسية للحوكمة (مبدأ الشراكة بين الفواعل)، وإعادة النظر في تنظيم وتسير المؤسسات العمومية المحلية، بما يتوافق والنظرة الاقتصادية الجديدة ،مشروع قانون الجباية المحلية طرح هذا المشروع لمواجهة تحديات المرحلة ما بعد انهيار البترول وتقلص ميزانية الجماعات الإقليمية ،مما استدعى إجراء إصلاحات وتعديلات وإصدار تشريع جديد يواكب المرحلة ويفعل الدور الاقتصادي والمالي الجديد ومن بين

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبادئ والمرتكزات التي تضمنها مشروع القانون الجديد : تثمين ممتلكات الجماعات الإقليمية: بهدف رفع مردودية الأملاك المنتجة للمداخيل المالية للجماعات الإقليمية ،وتثمين الحقوق والإتاوات التي تعود لفائدة ميزانيتها. بالإضافة إلى فتح المجال إلى صيغ أخرى لتمويل الميزانية المحلية . تفعيل مبدأ الشراكة(من بين المبادئ التي تقوم عليها الحكامة): من خلال إشراك الخواص والقطاع الخاص في تسير المرافق العمومية المحلية، وعقد اتفاقيات تفويض بعض المهام والخدمات إلى القطاع الخاص والجمعيات (كتسيير المطاعم المدرسية والمرافق الثقافية..) تفعيل القواعد القانونية الجبائية والتوعية بها.

رسالة رئيس الجمهورية إلى رؤساء المجالس الشعبية الولائية والبلدية:

بعث رئيس الجمهورية برسالة إلى رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية (المحافظين)في لقائهم الوطني بمناسبة الذكرى الواحدة والخمسين لليوم الوطني للبلدية، أي بمناسبة مرور 51 عاما على إصدار أول قانون بلدية في الجزائر، الرسالة تضمنت خارطة طريق متعددة الأبعاد للمهام والتحديات والرهانات التي تواجه الجماعات الإقليمية، والمتمثلة في تعميق اللامركزية وتحرير المبادرات الاقتصادية والتنموية المحلية ،وعصرنة المرافق العمومية" ها نحن مقبلون على مغالبة تحديات جديدة لا تقل أهمية عن سابقاتها، ألا وهي معركة عصرنة المرافق العمومية البلدية، معركة تعميق اللامركزية، ومعركة تحرير المبادرات الاقتصادية والتنموية المحلية.[(22)]" في هذا الشأن لفت رئيس الجمهورية إلى ما تضمنه التعديل الدستوري الأخير من أحكام نصت على ترقية الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، حقَّ البلدية في الحصول على الموارد الذاتية الكافية التي تُمكِّنها من مواجهة أعبائها، سيما تلك الناتجة عن تحويل صلاحيات جديدة، كما كرس حق الأجيال القادمة في الاستفادة من ثروات البلاد الحالية وضرورة الحفاظ عليها في إطار مسعى تنمويٍّ مستديمٍ. في ميدان التسيير أبرز المتحدث بأنه لا يمكن للبلدية مواجهة تحدياتها الجديدة دون الاعتماد على النفس وتحرير مبادراتها و تسيير مواردها بنفسها، وهو ما لا يمكن أن يتم دون تعميق اللامركزية. وفي باب اللامركزية أبرز أنه أصدر توجيهات للحكومة من أجل تضمين القانونين الجديدين للجماعات الإقليمية والجباية المحلية، رؤيةً جديدةً تضع المجالس المنتخبة أمام مسؤولياتها كاملة، مانحة إيّاها كل الوسائل اللازمة التي تسمح لها بممارسة صلاحياتها في إطار قانوني واضح ودقيق.

الخاتمة:

تعد الحوكمة كمقاربة اقتصادية تنموية، تبنتها المؤسسات الدولية والوكالات التعاونية كصندوق النقد الدولي والبنك العالمي كوصفة للبلدان النامية لتحقيق الأمن الاقتصادي والتنمية المحلية بمعناها الشامل والمستدام، ولتحقيق هذا يتطلب إدخال إصلاحات وتعديلات على المنظومة القانونية والعلاقات الاقتصادية وجعل النصوص القانونية تتماشى ومؤشرات الحوكمة وتستجيب للتحولات الاقتصادية والمالية المحلية والدولية لأن الأزمات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في عصر العولمة، لا تعترف بالحدود والأوطان بسبب تداخل الاقتصاديات.

لقد كان لانهيار أسعار النفط منذ أواسط سنة 2014، انعكاسات على الاقتصاد العالمي وتداعيات على اقتصاديات الدول التي يعتمد إنتاجها المحلي الإجمالي على النفط ،ومن بين الدول الجزائر حيث تضررت

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

موازنات الجماعات المحلية التي تعد المقوم الأساسي للتنمية المحلية في الجزائر، وقد اعتبر هذا بمثابة الحافز لاستحداث التشريعات ومراجعة النصوص القانونية وتأطير المقاربات الاقتصادية قانونيا، لتكيف والتأقلم مع التطورات المحلية والدولية وسد الفراغ القانوني في التشريعات المحلية.

الهوامش:

[1] لمزيد من المعلومات حول الازمات البترولية في العالم انظر :السعيد روجع، التطور التاريخي لأسعار البترول واثره على الاقتصاد الجزائري. (مذكرة ماستر، كلية العلو الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر)2013،ص ص 27- 68.

[2] سعاد حفاف " البعد الاجتماعي للتنمية المستدامة في الجزائر في ظل انخفاض اسعار النفط".
http://www.univ-chlef.dz/eds/wp-content/uploads/2016/06/article-9-N4.pdf.

[3] مريم شطيبي محمود،" انعكاسات انخفاض أسعار النفط على الاقتصاد الجزائري" مداخلة مقدمة في أشغال الندوة العلمية المنظمة من قسم الاقتصاد – جامعة الامير عبد القادر للعلوم الاسلامية - الجزائر حول : أزمة أسواق الطاقة وتداعياتها على الاقتصاد الجزائري قراءة في التطورات في أسواق الطاقة يوم:14 ماي 2015 الجزائر.
http://www.univ-emir.dz/download/semin-sharia/chetibi-meriem/prix-petrole.pdf.

(4) مصطفى كامل السيد، الحكم الراشد والتنمية، القاهرة: مركز دراسات بحوث التنمية، 2006، ص 5.

(5) عبد النور ناجي، محاضرة في مقياس الحوكمة المحلية، ماستير ادارة حكومية وتنمية محلية، قسم العلوم السياسية، جامعة عنابة، السنة الجامعية 2015-2016.

(6) حسن العلواني، "اللامركزية في الدول النامية من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد"، في كتاب: مصطفى كامل السيد، الحكم الرشيد والتنمية في مصر، القاهرة: مركز دراسات و بحوث الدول النامية، 2006، ص 7.

(7) عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، دار الجامعة الاسكندرية،2001،ص22.

(8) التميمي هشام حسن حسين، الرقابة الاجتماعية ودورها في تقويم أداء الوحدات الاقتصادية، دارسة في ديوان الرقابة المالية،(أطروحة دكتوراه محاسبة، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية 2002)، ص 13، 14.

(9) عجلان العياشي، حوكمة الجباية المحلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة حالة ولاية المسيلة ثم تصفح الموقع يوم 25 مارس 2017 ص 174.
http://eco.unv-setif.dz.co/revue18/08.pdf.

[10] عبد ناجي عبد النور "دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية" مجلة النهضة مجلة فصلية محكمة، كلية العلوم السياسية والاقتصاد جامعة القاهرة،عدد04/أكتوبر 2009، ص ص 97-120.

(11) عبد الرحمن محمد الحسن، "دور السياسات الوطنية في التنمية المحلية بالسودان"، مجلة الباحث، جامعة ورقلة- الجزائر -، العدد 13، 2013 ص 116.

[12] عبد النور ناجي، "نحو إشراك المواطن كفاعل في منظومة الحوكمة المحلية: قراءة في الاطار القانوني والمؤسساتي للتجربة الجزائرية"، ورقة بحثية مقدمة إلى المؤتمر العالمي الثاني "MENAPAR"مجموعة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لبحوث الإدارة العامة" من تنظيم معهد الإدارة العامة بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة الإنمائي UNDP بمملكة البحرين وبالشراكة مع المعهد العربي للحوكمة بتونس بعنوان: دور المواطنين والمنظمات في البناء المشترك للعمل الحكومي بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يومي 6-9 أكتوبر 2015م.

[13] لمزيد من التوضيح انظر: إلى المواد 43 والمواد 198 إلى 207 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، الصادرة بتاريخ 11 فيفري 1192 القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس

[14] لمزيد من التوضيح انظر: مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، 17 أفريل 2014، متاح على بوابة الوزير الأول، ص ص4،3، على الرابط www.premier-ministre.gov.dz

[15] المرجع نفسه، ص ص 4،5.

[16] المرجع نفسه، ص15.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

(17) لمزيد من التوضيح انظر: مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، 17 أفريل 2014، متاح على بوابة الوزير الأول، ص12 ض13 على الرابط www.premier-ministre.gov.dz.

(18) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، رئاسة الحكومة، الامر رقم 15/ 01 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة2015، الصادر في الجريدة الرسمية عدد23،40 جويلية 2015.

(19) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، رئاسة الحكومة، القانون رقم 18/15 والمتضمن قانون المالية لسنة 2016، الصادر في الجريدة الرسمية عدد72،ديسمبر 2015جويلية 2015.

(20) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، رئاسة الحكومة، مرسوم تنفيذي رقم 329/17 المؤرخ في 15 نوفمبر 2017 والذي يحدد كيفيات اقامة علاقات تعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والاجنبية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 68 السنة 54 بتاريخ 28 نوفمبر 2017

(21) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، وزارة الداخلية، محضر اجتماع الوزير الاول مع الولاة،بتاريخ2016/11/11.

(22) انظر: وثيقة رسالة رئيس الجمهورية إلى رؤساء المجالس الشعبية الولائية والبلدية لولايات الوطن في اجتماع لهم يوم18 يناير 2018 جريدة جزائر اليوم الصادرة يوم http://aljazairalyoum.com2018/01/19 .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com