

لامركزية الموازنة والتنمية المحلية:

أي ارتباط لأي اقتصاد ؟

د. رحيم حسين

جامعة برج بوعرييج

مقدمة:

يتجاذب نظريات إدارة الموازنة الدولة تياران رئيسان: تيار الإدارة المركزية وتيار الإدارة اللامركزية، حيث يرى أصحاب التيار الأول أن موارد الدولة يجب أن تدار بصورة مركزية، تكريسا للتكافل الاجتماعي وضمانا للعدالة في توزيع ثروة الأمة، وتحقيقا للأولويات التنموية الإقليمية والقطاعية، هذا إضافة إلى أن التحولات الجديدة التي أفرزتها ظاهرة العولمة ومقتضيات الاندماج في الاقتصاد العالمي، التي تفرض أولوية الاهتمام بالعالمية (l'international) عن التفكير في المحلية (l'interlocal et l'intralocal)، في حين يرى أصحاب التيار الثاني أن تطبيق اللامركزية في إدارة موارد الدولة يعد من أهم مداخل تحقيق الفعالية في الأنظمة الجبائية، كما أن اللامركزية من شأنها بعث الديناميكية في الأقاليم وتعزيز جهود التنمية المحلية، خاصة وأن الإدارة المركزية غالبا ما تتعرض لتعقيدات جمة، إن على مستوى التحصيل أو على مستوى التخصيص، وأنها طالما أدت إلى تهميش أقاليم على حساب أخرى، لاسيما في ظل أنظمة تطغى عليها العصبية، وهو ما يصطدم أصلا وهدفي العدالة الاجتماعية والتوازن الجهوي.

لقد شهدت العقود الثلاثة الماضية تحولات عميقة أفرزتها ظاهرتان أساسيتان: ظاهرة العولمة، بما انطوت عليه من تداعيات، وظاهرة تنامي الحركات الديمقراطية، خاصة في البلدان النامية، وقد كان لهذه التحولات آثارا بالغة على بنية الدولة وأنماط الإدارة العمومية، ولعل من أبرز ما تولد عن ذلك توسع نطاق موجة اللامركزية لتشمل دولا أحادية طالما وسمت بالأوتوقراطية.

إن المنطلق الأساس الذي تستند إليه اللامركزية هو الحكم الراشد، ذلك أن "الدولة لن تستطيع ولا ينبغي لها أن تفعل كل شيء: فالحوكمة هي أبعد أن تكون قضية القوة العمومية الوحيدة. إنها تخضع لمشاركة الجميع في اتخاذ القرار"¹. فاللامركزية هي آلية لتكريس مبدأ المواطنة وجعل الدولة "دولة الجميع"، والتنمية هي قضية كل المجتمع، ولن يتحقق ذلك إلا بتمكين الأقاليم، عبر المجالس والهيئات المحلية المنتخبة، من المشاركة في صنع حاضرها ومستقبلها.

يهدف هذا المقال إلى مناقشة جدلية المركزية واللامركزية في إدارة التنمية بوجه عام، وفي إدارة الموازنة العامة بوجه خاص. غير أن التركيز سينصب على تحليل علاقة اللامركزية، واللامركزية

¹ Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, Sous la présidence de Jacques Attali, 2008, p177

الموازنية على وجه الخصوص، بالتنمية المحلية، وذلك من حيث طبيعة هذه العلاقة وكيفية تنظيمها وإدارتها، وما المتوقع منها، وإلى أي مدى يمكن اللامركزية الموازنة دعم التنمية المحلية وتعزيز فعالية الأنظمة الجبائية ومكافحة التهرب الضريبي، وفي محور أخير سنحاول إجراء إسقاط على واقع اللامركزية بالجزائر. وتجدر الإشارة هنا إلى أن نظام "اللامركزية الموازنة" (décentralisation budgétaire) يختلف عن نظام "فيدرالية الموازنة" (Fédéralisme budgétaire)، إذ أن الأول يرتبط بأنظمة الحكم الأحادي والثاني يرتبط بأنظمة الحكم الفيدرالي، والقائمة أصلا على نظام استقلالية الأقاليم.

وعليه، تتمحور معالجتنا في هذا البحث حول العناصر الآتية:

- المركزية واللامركزية: نظام حكم أم نظام حوكمة؟
- جدل المركزية واللامركزية في إدارة التنمية المحلية.
- لامركزية الموازنة: مضمونها ومقومات نجاحها.
- لامركزية الموازنة والتنمية المحلية: مزايا وتحديات.
- لامركزية الموازنة والتنمية المحلية بالجزائر: واقع وتأملات.

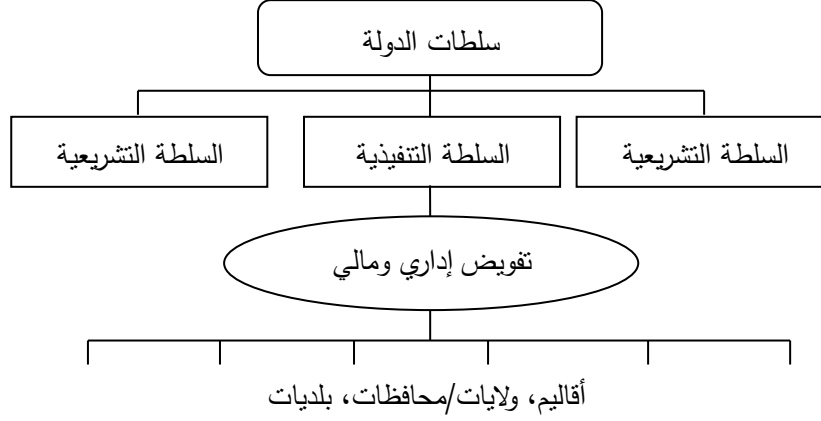
1- المركزية واللامركزية: نظام حكم أم نظام حوكمة؟

يقصد باللامركزية تفويض السلطة من الدولة إلى الهيئات المحلية الممثلة لها ومنحها نمطا من الاستقلالية في إدارة شؤونها، بما فيها الشؤون المالية، أي إدارة الموازنة المحلية، مع الاحتفاظ بحق الرقابة والمتابعة من الدولة المركزية. وبالمقابل، تدل المركزية على استحواد الدولة مركزيا على سلطة اتخاذ القرار، بما في ذلك ما يتعلق بشؤون التنمية وإدارة الموازنة العامة.

ومن الواضح هنا أن المقصود باللامركزية هو اللامركزية الإقليمية، وليس مجرد لامركزية وظيفية أو فنية، أو ما يسمى أيضا لامركزية مرفقية (من المرافق)، كالتي تمنح للمؤسسات العمومية (كالجامعات مثلا) لإدارة بعض شؤونها مستقلة عن الوصاية من خلال مجلس الإدارة. فاللامركزية الإقليمية تعنى بإقليم (أو ولاية أو محافظة) بكامله، ويدير شؤونه مجلس إقليمي منتخب، والحاكم الإقليمي (أو الوالي) هو بمثابة رقيب على مدى احترام القوانين.

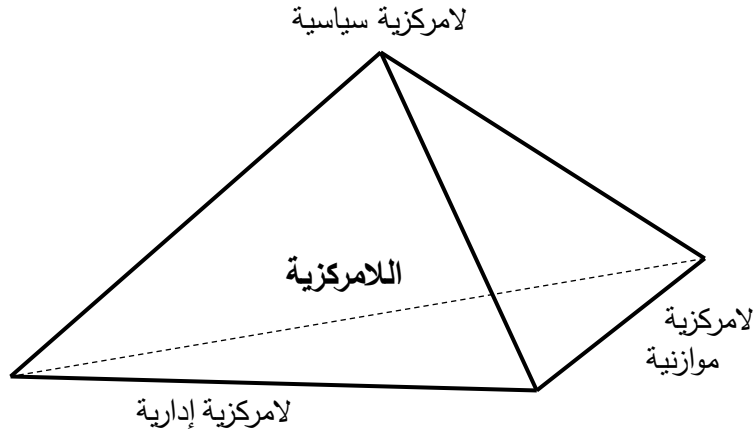
ومن ناحية أخرى نميز في مجال تفويض السلطات إلى الأقاليم ما بين اللامركزية المطبقة في الدول الفيدرالية أو الاتحادية، المركبة من فيدراليات، والتي يمكن تسميتها اللامركزية الفيدرالية، وتكون فيها السلطات الثلاث للدولة (التنفيذية، التشريعية والقضائية) مفوضة للأقاليم، واللامركزية المطبقة في الدول الأحادية أو البسيطة، والتي يمكن تسميتها اللامركزية البسيطة، حيث يتعلق التفويض بالسلطة التنفيذية، بينما تحتفظ الدولة المركزية بالسلطتين التشريعية والقضائية.

شكل (1): اللامركزية الإدارية والمالية وفي دولة أحادية (غير فيدرالية)



نميز بين ثلاثة أبعاد للامركزية وهي: البعد السياسي، البعد الإداري والبعد المالي، وبالتالي نتحدث

عن :



شكل (2): هرم اللامركزية

يمكن اعتبار ثلاثة أجيال في تطور اللامركزية:

- الجيل الأول، ويعود إلى نهاية القرن الثامن عشر، حيث عمدت بعض الدول إلى إجراء تقسيم إقليمي ومنح بعض الصلاحيات للأقاليم (مثلا في فرنسا: قانون 22 ديسمبر 1789).

- **الجيل الثاني**، ويعود إلى الستينيات والسبعينيات (بالنسبة لبعض الدول الإفريقية)، حيث جاءت هذه الموجة نتيجة تزايد أعباء الدولة، مما استوجب منح مزيد من السلطات إلى الإدارات المحلية.

- **الجيل الثالث**، ويعود إلى التسعينيات، حيث تسارعت وتيرة اللامركزية واتسع نطاقها مع انتشار العولمة وهيمنة الأفكار الليبرالية.

وفي الواقع هناك ارتباط وثيق ما بين النظام السياسي والمنظومة الإدارية، ذلك أن شكل الحكم له تأثير مباشر في تحديد شكل الأنماط الإدارية في الدولة. فاللامركزية السياسية هي الأصل في تحديد ملامح اللامركزية الإدارية، وتتصب اللامركزية السياسية على منح المجالس المحلية المنتخبة صلاحيات اتخاذ القرار في حدود إقليمها، وأبعد من ذلك منح الأقاليم أو الولايات نوعاً من الاستقلالية والحكم الذاتي. وتؤكد صفة "السياسية" في تطبيق اللامركزية في الحقيقة تجسيد القيم الديمقراطية والتعددية الحزبية وحق مشاركة المواطنين في إدارة واقعهم ورسم مستقبلهم.

إن تحويل جزء من سلطة الدولة المركزية إلى الأقاليم، أي إلى السلطات المحلية، في سياقه العام يرجع إلى نهاية القرن الثامن عشر¹، مع انتشار نظرية تقسيم العمل، غير أن بروز اللامركزية كاتجاه إداري وتوجه في إدارة التنمية وإدارة المال العام يعد حديث نسبياً، خاصة في البلدان النامية. وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى تباين واضح في اعتماد اللامركزية ما بين الدول وفقاً لثلاث مجموعات:

- **المجموعة الأولى** تتعلق بدول فيدرالية، حيث تضم فيها الدولة الواحدة مجموعة من الأقاليم المستقلة، كل إقليم يتمتع بالحكم الذاتي، وإن اختلف شكل ومستوى هذا الحكم من دولة إلى أخرى، ومن أمثلة هذه الدول الولايات المتحدة الأمريكية، كندا، ألمانيا، سويسرا، باكستان، الإمارات العربية المتحدة وغيرها.

- **المجموعة الثانية** تتعلق بدول عريقة في الديمقراطية، وهي في أغلبها دول غربية، حيث نجد فيها تحويلاً للسلطة إلى الجماعات المحلية، وتتمتع فيها الإدارة المحلية ومجالسها باستقلالية واسعة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالشأن المحلي. وعلى سبيل المثال تعد فرنسا دولة أحادية، أي غير فدرالية، إلا أن هناك نمطاً من اللامركزية تعود جذوره إلى نهاية القرن التاسع عشر (1871)، وقد تم دعم هذا التوجه مع مطلع تسعينيات القرن الماضي (قانون 6 فبراير 1992 المتعلق بالإدارة الإقليمية للجمهورية).

¹ راجع في ذلك على سبيل المثال تطور اللامركزية بفرنسا من 1789 إلى 2010 في:

<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/decentralisation.asp> مطلع عليه بتاريخ 2012/10/20

- المجموعة الثالثة تضم معظم الدول النامية والناشئة، حيث تهيمن على إدارتها مركزية مفرطة، والدولة هي التي تتولى رسم وإقرار مخططات التنمية، وتتولى تنفيذها وتقييم نتائجها. وللإشارة فإن كثيرا من هذه الدول، ومنها العربية، كان خاضعا للنظام الاشتراكي، وكانت الخطط التنموية الوطنية تناقش وتصمم على مستوى هيئات عليا مركزية، كوزارة التخطيط والمجلس الأعلى للتخطيط، ولم يكن للأقاليم دور تشاركي حقيقي في ذلك، وإن اعتمدت إجراءات بعض الاستشارات الشكلية.

وهكذا ندرك أن كلا من المركزية واللامركزية إنما هما في الأصل ترجمة لبنية الدول وأنظمة حكمها، وكما إنهما انعكاس لتاريخ هذه الدولة أو تلك وكيفية تشكلها، فإنهما أيضا يعكسان مستوى ممارسة الحكم الديمقراطي والرشد السياسي. فمع إن الحوكمة الجيدة أو الحكم الراشد مصطلح حديث، إلا أنه كممارسة كان موجودا، ولو بآليات وقواعد أقل تطورا، وهو ما يعني أن اللامركزية هي نظام حكم سياسي وإداري، ولكنها أيضا نظام حوكمة، ولذلك يقدم التحول من المركزية إلى اللامركزية على أنه تطوير للحكم الراشد.

وعلى العموم إن كلا من المركزية واللامركزية يمثل خيارا في الإدارة والسياسة، وكل خيار منهما له دوافعه ومبرراته المستمدة من خلفيات نظرية وممارسات عملية، ولذلك لا يصح الحكم بأفضلية أحدهما على الآخر على وجه الإطلاق، فظروف كل دولة، التاريخية والجغرافية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية-الثقافية، تعد محددات أساسية لانتهاج الإدارة المناسبة (مركزية أو لامركزية)، وتحول هذه الظروف قد يفرض تحولا موازيا في نمط الإدارة، ذلك أن الهدف هو تحقيق تنمية عادلة ومتوازنة من خلال الاستغلال العقلاني للموارد المتاحة، أما أسلوب الإدارة فما هو سوى وسيلة لذلك.

2- جدل المركزية واللامركزية في إدارة التنمية المحلية:

مع ما يبدو من تركيز أكثر الكتابات في هذا المجال على أهمية اللامركزية في إدارة شؤون الدولة وتعزيز جهود التنمية المحلية وترشيد الإنفاق العام، إلا أنه ليس هناك توافقا عاما على أفضلية مطلقة لأسلوب اللامركزية بالمقارنة مع أسلوب المركزية. ولذلك فالجدل يبقى قائما، وإن رجحت الكفة لتيار اللامركزية.

وفي الواقع تعد مشكلة "القرار" بمثابة رهان النقاشات المرتبطة بالمركزية واللامركزية، حيث إن أجهزة الدولة المركزية تسعى لاحتكار القرار، في حين تطالب الأجهزة المحلية بالمشاركة في

صنع القرار الذي يعينها بالدرجة الأولى. وبهذا المعنى فإن جدلية المركزية-اللامركزية مطالبة بحل معادلة القسمة تساوي الوحدة¹.

ثمة تحولات وعوامل عديدة، محلية ودولية، كان لها تداعيات جلية على أساليب إدارة التنمية، ويقدر ما أدت هذه التحولات والعوامل إلى تعميق شرح الجدل ما بين تياري المركزية واللامركزية، أدت في ذات الوقت إلى تعزيز مركز اتجاه اللامركزية في إدارة عمليات التنمية، حيث حول أصحاب هذا الاتجاه الحديث عن اللامركزية من مجرد كونها نظام حكم إلى تقديمها كنظام حوكمة. وفي هذا الإطار يمكن الإشارة إلى التحولات التالية:

- تنامي ظاهرة العولمة، وما استلزم ذلك من ضرورة دعم تنافسية الاقتصاديات الوطنية كشرط للاندماج في الاقتصاد العالمي، خاصة وأن ذلك صاحبه تنام ملفت لظاهرة التكتلات والتحالفات الاقتصادية، إن على مستوى المؤسسات أو على مستوى الدول.
- انهيار المعسكر الاشتراكي مطلع تسعينيات القرن الماضي، والذي نتج عنه تحول هيكل في إدارة التنمية بالبلدان التي كانت منتمة إلى هذا المعسكر، حيث أدى ذلك إلى الذوبان التدريجي لرأس هرم المركزية، المتمثل في أجهزة التخطيط المركزي، وأخذت مبادئ اللامركزية تسري في جسد الإدارة العمومية لتصل إلى الأقاليم والولايات. وقد رافقت هذا التحول توجيهات ملحة من المنظمات الدولية، المؤطرة بالليبراليين الجدد، تحت التصحيح أو التعديل الهيكلي للاقتصاديات.
- تنامي الحركات الديمقراطية في العالم، ومن ضمنه العالم العربي، والتي تولد عنها توسعا في الحريات السياسية وفي التعددية الحزبية، وكذا توسيع مشاركة المجالس المحلية في اتخاذ القرار بخصوص التنمية المحلية.
- تنامي الأفكار والقواعد المتعلقة بالحكم الراشد وتنمية الأقاليم، وهو ما أضحت اهتماما دوليا (حكومات ومنظمات متخصصة)، وانتشرت على إثرها مؤشرات لقياس مستوى الشفافية، التنمية البشرية، التنمية الريفية والتنمية المحلية وغيرها.

غير أنه، وعلى الرغم من هذه التحولات، التي صاحبها انتشار واسع للنطاق للأفكار الليبرالية الداعمة لاتجاه اللامركزية، خاصة بعد تراجع التيار الكينزي لصالح التيار الليبرالي الجديد، وما نتج عن ذلك من اعتماد معظم دول العالم للامركزية ابتداء من التسعينيات²، ولو بدرجات متفاوتة،

¹ Joel Thalineau, Essai sur la centralisation et la décentralisation : Réflexions à partir de la théorie de Ch. Eisenmann, Thèse de Doctorat d'Etat, Université François Rabelais-Tours, Faculté de Droit, d'Economie et des Sciences Sociales, 1994, pp9-10

² معظم الدول النامية بدأ في تطبيق اللامركزية بعد التسعينيات، ولو أنها كانت مطبقة في كثير من الدول المتطورة قبل ذلك.

ما يزال الجدل قائماً حول قدرة الإدارة اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية، لاسيما منها ما يتعلق باللامركزية الموازنة. فلقد دفعت التحولات المتولدة عن تنامي تيار العولمة بعض الكتاب إلى المناداة بإعادة التفكير في العلاقة، التي تكاد أن تصبح آلية، ما بين اللامركزية والتنمية المحلية، خاصة وأن تحاليل حول فضاءات عمرانية بكل من جنوب إفريقيا والبرازيل والمكسيك والهند والسنغال بينت بوضوح اختلافات ما بين الهياكل المؤسسية للامركزية ومستويات تشكل أو تمتن الديناميكية الاقتصادية المحلية¹.

غير أنه، ولئن لم تكن الإدارة اللامركزية لشؤون التنمية المحلية على نفس القدر من النجاح أو الفشل بالنسبة لمختلف الدول، فإن ذلك لا يعكس في الحقيقة جدوى المنهج برمته بقدر ما يعكس درجة تماسك آلياته وظروف تطبيقه. فإخفاق اللامركزية في منطقة ما هو بالأساس إخفاق في التطبيق، إن بسبب ضعف الآليات المجسدة له وهشاشة القواعد التي تحكمه، أو بسبب نقص في الكفاءات المحلية القادرة على الإحلال محل السلطات المركزية في مجال تصميم السياسات واتخاذ القرارات الرشيدة والفاعلة.

فعلى مستوى الدول النامية على وجه الخصوص بينت التجربة نتائج متباينة، وأحيانا مخيبة للآمال، في مجال تطبيق اللامركزية، ويرجع ذلك لعدة أسباب أهمها نقص الإرادة السياسية، غياب الوضوح في توزيع السلطات، عدم المواءمة ما بين السلطات المفوضة والطاقات المتاحة، ضعف التنسيق في السياسات وغيرها من الأسباب². وهذا يدل على أن انتهاج اللامركزية في أكثر هذه الدول لم يتم سوى استجابة للضغوط الدولية (المساعدات المشروطة بالترشيد أو الحوكمة الجيدة، انسحاب الدولة، ..) والضغوط المحلية (اتساع نطاق الحركات الديمقراطية)، مع العلم أن الإدارة اللامركزية ليست مجرد شعار أو نصوص تشريعية بقدر ما هي إرادة وممارسات فعلية.

وفي ذات السياق، يجدر أيضا التنبيه إلى أن احتكار الدولة المركزية في عديد المناطق لسلطة القرار رافقه استنزاف للقدرات البشرية المحلية، إن بالاستقطاب أو بالتهميش، حيث أن جزءا منها تم استقطابه من قبل المركز (أو المحور)، والجزء الآخر تم تفرغها ضمنا بالتهميش. هذا فضلا عن تعريض القدرات المادية المحلية إن للاستنزاف أو للإهمال.

إن تخلف المناطق الريفية، والمحلية بوجه عام، وما يعاني منه أهاليها من الفقر والحرمان في عديد مناطق العالم هو في الحقيقة صورة مجسمة واضحة الدلالة لواقع المركزية المفرطة. فالإحصائيات تدلنا على أن ما يفوق 70% من الأشخاص الأكثر فقرا في العالم يقطنون بالمناطق

¹ Alain Dubresson et Yves-André Fauré, "Décentralisation et développement local : un lien à repenser", *Revue Tiers Monde*, 2005/1 - n° 181, pages 7 à 20

² Mohamed Moindze, "La Décentralisation Dans Les Pays En Développement", *International Journal of Governmental Financial Management*, 2011: Volume XI, Number 1, p53

الريفية¹، على الرغم مما حظيت به سياسات مكافحة الفقر من صخب على المستويين الدولي والمحلي، ولا يعود ذلك قطعاً إلى جفاف هذه المناطق من الموارد الطبيعية والبشرية، وهي زاخرة بها، بقدر ما يعود إلى فقر السياسات المركزية في هذا المجال، التي طالما ظلت مجرد وهم وتضليل. وعليه، فالتنمية المحلية لن تتحقق إلا بإعادة الاعتبار للطاقت المحلية وتثمين مقدراتها، ولعل من أهم مداخل تحقيق ذلك تحويل جزء من السلطات المركزية إلى الهيئات والمجالس المحلية، أي انتهاج اللامركزية في إدارة التنمية.

إن المبررات الداعية إلى تطبيق اللامركزية كثيرة، وهي وإن اختلفت في بعضها من دولة إلى أخرى²، إلا أنها في عمومها تنصب على ما يلي:

- تخفيف أعباء الدولة المركزية وتحويل جزء منها إلى السلطات المحلية، خاصة بالنسبة للدول التي فيها المركزية، كالدول الاشتراكية سابقاً.
- توخي الحكم الراشد في إدارة الأقليم عموماً، وفي إدارة المال العام خصوصاً (لامركزية الموازنة)، وهو ما ينمي فعالية الإدارة العمومية وينعكس إيجاباً على حياة الأفراد.
- خلق ديناميكية في الأقاليم والاستغلال الأفضل للموارد المحلية ومكافحة البطالة، وذلك بتحميل المجالس الإقليمية المسؤولية المنوطة بهم.
- إيجاد نوع من المنافسة ما بين الأقاليم، وهو ما يخدم في المحصلة تنافسية الاقتصاد.
- مكافحة المظاهر السلبية المرتبطة عادة بالإدارة المركزية كالرشوة والتهرب الضريبي.

3- لامركزية الموازنة: مضمونها ومقومات نجاحها

الموازنة (Budget)³ هي وثيقة تتضمن تقديرات الموارد والنفقات العمومية لدولة ما خلال سنة مقبلة. ويتم تقدير النفقات على ضوء الاحتياجات المخططة من قبل الهيئات العمومية المختلفة، والمعبر عنها بالنفقات، ولكن بمراعاة القدرة على تحصيلها في ظل قيود السياسة المالية من ناحية، وظروف النشاط الاقتصادي من ناحية ثانية.

من حيث المبدأ ينبغي أن تكون اللامركزية الموازنية ملازمة للامركزية الإدارية، حيث إن تحويل السلطات من الدولة إلى الهيئات الإقليمية، والذي يعني ضمناً تحويل جزء من المسؤوليات، سيمثل عبئاً لا يطاق في غياب موازنة محلية مستقلة. ولذلك نجد أن أغلب الدول متبنية للمرافقة ما بين هاتين اللامركزيتين، أي الإدارية والموازنية.

¹ Fonds international de développement agricole (FIDA), rapport sur la pauvreté rurale 2011.

² Ibid, pp57-58

³ Le mot "budget" est venu du mot "bougette", un mot du français moyen qui voulait dire "petite valise" ou "petit panier".

ومن هذا المنطلق تنصب لامركزية الموازنة على تحويل إدارة الموازنة للجماعات المحلية أو الإقليمية، بحيث يتضمن ذلك على وجه الخصوص استقلالية مالية وموازنة مستقلة عن موازنة الدولة. ويتعين أن تكون الموازنة المحلية معبرة عن الواقع الفعلي للإقليم وطموحات الأهالي، إن من حيث جانب الموارد (طبيعة الضرائب ومعدلاتها والخاضعون لها)، أو من حيث جانب الإنفاق (تخصيص الموارد).

ومن ناحية أخرى ترتبط الاستقلالية المالية للأقاليم، المنبثقة عن اللامركزية، بالاستقلالية الضريبية، والتي تعني تمكين الإدارات المحلية من التحكم في الضرائب الخاصة بها، ومن أمثلة ذلك الحق في وضع أو إلغاء ضريبة، تحديد معدل الضريبة، تحديد القاعدة الضريبية، أو منح تخفيف ضريبي للأفراد وللمؤسسات¹. غير أن درجة الاستقلالية هذه تختلف من دولة إلى أخرى، فبعض الضرائب تكون مشتركة في معدلاتها وقواعدها ما بين الأقاليم، وبعضها الآخر يكون قسمة ما بين الإدارات المحلية والوطنية، وهكذا. ولذلك فنحن أمام سياسات متعددة في إدارة اللامركزية الموازنية.

يتوقف نجاح سياسة اللامركزية الموازنية على مجموعتين من الظروف:

- **ظروف ذات طابع وطني:** وتتعلق بمستوى تطبيق اللامركزية ودرجة الاستقلالية الممنوحة للأقاليم، أي بمستوى تحويل السلطات، ذلك أن لامركزية الموازنة هي اشتقاق من نظام شامل قائم على اعتماد اللامركزية (السياسية والإدارية والمالية). فعلى المستوى السياسي ينبغي أن تكون هناك إرادة سياسية وتعددية حقيقية، وتكون المجالس المحلية المنتخبة ممثلة فعلا للمجتمع المحلي ومجسدة لآمالهم، خاصة وأن هذه المجالس هي المسؤولة عن رسم وتنفيذ الموازنة المحلية. وعلى المستوى الإداري والتنظيمي فينبغي أن يكون كل من التشريعات والتنظيمات الخاصة بالاستقلالية والعلاقات ما بين السلطة المركزية والجماعات المحلية واضحة ومضبوطة. أما على المستوى الموازني فيتعلق الأمر بدرجة الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئات المحلية في تحديد الموارد والنفقات الموازنية ومتابعة تنفيذها.

- **ظروف ذات طابع محلي أو إقليمي:** وتتعلق بكل الظروف المحلية للإقليم، الطبيعية منها والاقتصادية والاجتماعية والبشرية. وعلى سبيل المثال تحظى الأقاليم التي تتوفر على أقطاب صناعية وعلى حركية اقتصادية متطورة على مزايا نسبية في مجال التحصيل الضريبي، كما إن الأقاليم التي تتوفر على طاقات بشرية مؤهلة ستكون أقدر على بلوغ الأهداف. غير أن هذه

¹ Hansjörg Blöchliger et David King, "Les pouvoirs budgétaires des administrations infranationales : Une autonomie en trompe-l'œil", *Revue économique de l'OCDE* n° 43, 2006/2, p181

الظروف ليست قدرا محتوما، فكل إقليم مسؤول على تطوير ظروفه وخلق مزايا تنافسية خاصة به، وهو ما يفرضه عليه واجب تحقيق التنافسية الإقليمية.

4- لامركزية الموازنة والتنمية المحلية: مزايا وتحديات

تمثل التنمية المحلية هدفا محوريا لمنهج اللامركزية. فضلا عن هدف ترشيد القرارات (الحكم الراشد) وتجسيد مبدأ المشاركة في الحكم، يهدف تطبيق اللامركزية إلى تنمية الأقاليم وتحريكها بما يضمن تحقيق تنمية شاملة ومتوازنة. فتحويل جزء من سلطات الدولة إلى الأقاليم، بما فيها سلطاتها على إعداد وإدارة الموازنة العامة، ليس إلا مجرد آلية مؤداها تحميل الهيئات المحلية المنتخبة مسؤولية المشاركة في تنمية المناطق التي تمثلها.

تساهم لامركزية الموازنة في تحقيق عدة مزايا تخدم أهداف التنمية المحلية نشير من ضمنها على سبيل الأهمية إلى ما يلي:

- إعداد الموازنة محليا يجعل منها صورة أقرب إلى الواقع، حيث أن هيكلها من جانبيها (الموارد والنفقات) يترجم الظروف المحلية، والأولويات فيها توضع بمراعاة المقتضيات المحلية.
- تحقيق الفاعلية الموازنية، حيث أن المركز لن يكون في مستوى تحقيق هذه الفاعلية بسبب بعده عن الفروقات المحلية فيما يخص الثقافة، البيئة والموارد الطبيعية أو العوامل الاقتصادية والاجتماعية، والتي تعد محددات أساسية لأداء القطاع العام¹.
- تحقيق حوكمة أفضل في إدارة المالية العامة، حيث أن موازنة الجماعات المحلية تكون محدودة، وبالتالي التحكم فيها يكون أيسر، والعلاقات ما بين الأطراف المعنية بهذه الإدارة تكون أكثر وضوحا.
- دعم الشفافية في تسطير الأهداف، تحصيل الموارد وصرف النفقات، ذلك أن المجالس المنتخبة، التي تتولى إدارة الموازنة، تكون تحت مراقبة مستمرة من طرف المنتخبين لها، وهي مطالبة بنشر المعلومات وتقديم تقارير دورية حول الموارد المحصلة وكيفية صرفها، وبذلك تقل الاختلاسات والرشاوى وغيرها من مظاهر السلوك المنحرف.
- تحسين كفاءة النظام الجبائي وتحقيق الفعالية في تحصيل الموارد وفي تخصيصها، إذ أن الإدارة المحلية للموازنة ستقلل من التسريبات، وأبرزها ظاهرة التهرب الضريبي، وتجعل من عملية متابعة تحقيق الأهداف المسطرة متحكم فيها.

¹ Kiichiro Fukasaku et Luiz R. de Mello Jr., La décentralisation budgétaire dans les économies émergentes, OCDE, 1999, p9

- يتيح إعداد الموازنة محليا، وذلك من خلال سياسة موازنة محلية، مراعاة التفضيلات المحلية وإدراج أهداف تتناسب وخصوصيات المنطقة، ومنها ترقية بعض القطاعات، حماية البيئة، دعم البنى التحتية، مكافحة الفقر والحرمان في الأوساط الريفية، الخ.

غير أنه، وبمقابل تلك المزايا، هناك مجموعة من التحديات تواجه تطبيق لامركزية الموازنة أبرزها ما يلي:

- يستلزم إيجاد تمثيل حقيقي من قبل الهيئات المحلية المنتخبة إرساء قواعد لأنظمة ديمقراطية تقوم على مبادئ الشفافية، المراقبة والمحاسبة، وهو ما يغيب في كثير من الدول النامية، غير أن ذلك يبقى غير كاف في ظل انتفاء معيار الكفاءة والنزاهة في التمثيل (وفي الترشيح أصلا)، غياب الوعي الديمقراطي لدى الأفراد والجماعات، وخضوع قرارهم الانتخابي وولائهم للعصبية والعروشية، وهو تحدي سياسي واجتماعي بالغ التعقيد.
- التعقيدات الخاصة بالسياسة الموازنية، المتضمنة تحديد الموارد (معدلات الضرائب، القاعدة الضريبية، القروض، ..) ووضع الأولويات المتعلقة بالإنفاق العام المحلي (البنى التحتية، الخدمات الاجتماعية، ..)، ذلك أن الهيئات المحلية تكون في الغالب مضطرة لمواجهة ضغوط المستثمرين والأفراد المحليين من جهة، وضغوط السلطة المركزية، خاصة في الدول ذات اللامركزية الهشة، من ناحية ثانية.
- كثيرا ما تكون الصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية في إطار اللامركزية الموازنية محدودة، فمثلا غالبا ما تستثنى في هذا المجال الضرائب على أرباح الشركات وضرائب إعادة التوزيع على دخول الأفراد الطبيعيين، وهو ما تؤكد حتى بعض الدراسات التي أجريت حول الفيدرالية الموازنية¹.
- عدم توافق السياسات الموازنية ما بين الأقاليم قد يفضي إلى صراعات فيما بينها، ويؤجج الاحتجاجات المحلية في الأقاليم الأكثر صرامة فيما يتعلق بإعادة التوزيع، أو بالأحرى الأقل مراعاة لمطالبات المستثمرين والأفراد فيما يتعلق بالضريبة، ولكن أيضا فيما يتعلق بمجالات الإنفاق العمومي.
- عدم تكافؤ الأقاليم من حيث الموارد يعقد من تنمية بعض الأقاليم ويستوجب اللجوء إلى الاستدانة وطلب إعانات خاصة من الدولة، ويتعقد الأمر أكثر إذا ما قل عدد الأقاليم المتسمة بالديناميكية، بينما تصبح الأخرى عالية عليها، وهو ما يوحد اختلالا في مسار التنمية على

¹ Joumard Isabelle et Per Mathis Kongsrud, "Les relations financières entre l'État et les collectivités locales", *Revue économique de l'OCDE*, vol. 2003/1, p201 ; in : http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-v2003-art5-fr

المستوى الكلي من ناحية، ويتعارض وهدف الاستقرار والتوازن الإقليمي أو الجهوي من ناحية ثانية.

- نقص الكفاءات على مستوى بعض الأقاليم، خاصة منها النائية، أو ربما تغييب دورهم، يخلق صعوبات في إدارة اللامركزية عموما، وإدارة الموازنة على وجه الخصوص، وهو ما ينتج عنه سوء في التسيير ونفشي الفساد الإداري والمالي.

5- لامركزية الموازنة والتنمية المحلية بالجزائر: واقع وتأمّلات

لا يمكن أن نفصل مدلول اللامركزية في اقتصاد ما عن النسق العام لهذا الاقتصاد وعن تحولاته. فالاقتصاد الجزائري ظل لنحو ثلاثين سنة اقتصادا موجها، يدار على أسس النظام الاشتراكي، حيث مركزية الخطة والقرار، قبل أن تطلق إصلاحات التوجه نحو اقتصاد السوق مع نهاية الثمانينيات ومطلع التسعينيات، وقد كان لذلك انعكاساته على أسلوب إدارة التنمية المحلية، إن من حيث برمجتها أو من حيث تمويلها، فالمشاريع المحلية مخططة مركزيا وتمويلها يتم كليا عبر الخزينة العمومية. وعلى الرغم من مساعي الإصلاح الاقتصادي عموما، وجهود دعم المالية العمومية المحلية خصوصا، ما تزل الجماعات المحلية مرتبطة بالمركز (الخزينة المركزية) في مجال تمويل مشاريعها، وبالتالي فهي مقيدة بالموازنة المحلية المعدة مركزيا، وإن شاركت في إعداد تقديراتها الهيئات المحلية بصفة استشارية، وهذا يعني أن الموازنة المحلية هي في الواقع اشتقاق من الموازنة المركزية. إن مدلول اللامركزية الموازنية، بالمعنى المشار إليه فيما سبق من هذا البحث، يعني منح الأقاليم أو الولايات الاستقلالية في إعداد موازنتها المحلية وفي تخصيص مواردها، بما يتضمن ذلك من تحديد للضريبة وللخاضعين لها وتحصيلها وصرفها وغير ذلك مما يتعلق بالسياسة الموازنية، ووفق هذا المعنى لا وجود للامركزية الموازنية بالجزائر. ولو راجعنا القانون رقم 10-11 المؤرخ في 2011/06/22، المتعلق بالبلدية، نجد أنه ينص (في مادته 176) على أن موازنة البلدية هي "عقد ترخيص وإدارة" يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار. كما إن المادة 180 منه نصت على أن يتولى الأمين العام للبلدية، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الموازنة، ليقدم بعدها أمام المجلس البلدي للمصادقة. غير أن وجود موازنة بلدية وإعداد مشروعها من طرف الأمين العام ليس هو جوهر اللامركزية الموازنية، وإن تم اعتبار ذلك شكلا من أشكالها.

وتبعا لذلك يمكن القول أنه لا توجد بالجزائر جباية محلية بمعناها الحقيقي، ولكن هناك جباية دولة موجهة للجماعات المحلية، ذلك أن المنتخبين المحليين ليس لديهم أية سلطة في تحديد

معدلات الضريبة وفي تحصيل الضرائب والرسوم¹، فما يعرف بالجباية المحلية يتعلق في واقع الأمر ببعض أنواع الجباية ضئيلة الوزن محولة للجماعات المحلية، وهي محددة أصلا مركزيا، ويتعلق الأمر في هذا الصدد بالرسم على النشاط المهني (TAP)، المحددة بنسبة 2% من رقم الأعمال، الرسوم العقارية على الأملاك المبنية وغير المبنية (TFPB, TFPNB)، رسم التطهير، الرسوم الخاصة على التراخيص العقارية وعلى الإعلانات، وكذا جزء من بعض الموارد الجبائية كالرسم على القيمة المضافة والضريبة على الأملاك وقسائم السيارات.

وبخصوص مجمل موارد موازنة البلدية نصت المادة 170 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، على أن الموارد الموازية والمالية للبلدية تتكون بصفة خاصة من: الجباية، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاك البلدية، إعانات والمخصصات، ناتج الهبات والوصايا، القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية، بما فيها الفضاءات الإشهارية، والناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

ثمة إصلاحات إدارية وأخرى مالية تعاقب تطبيقها بغرض دعم لامركزية الجماعات المحلية، وعلى وجه التحديد البلديات، ومنحها صلاحيات أكبر في إدارة شؤونها، لاسيما منها ما يتعلق بشأن التنمية المحلية، وكذا وضع حد للعجز الهيكلي في موازنتها، والذي يرجع أساسا إلى افتقار الكثير من البلديات، خاصة منها الريفية والنائية، إلى الديناميكية الاقتصادية والتجارية، وبالتالي لا تتوفر على موارد محلية تعزز مركزها وتغطي نفقاتها، وهو ما ولد عبر سنوات لا تكافؤا ما بين البلديات، ولم يكن أمام هذه البلديات سوى رجاء المساعدات المقدمة من الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL). وقد تجلت هذه الإصلاحات من خلال قوانين البلدية المختلفة وتعديلاتها وتتماتها (1967، 1990، 2005، 2011)، والتي ترمي في إجمالها إلى توسيع نطاق صلاحيات الهيئات المنتخبة ومجالات التمويل المحلي للبلدية.

وفي الواقع ما تزال الجباية المحلية محدودة الحجم وضيقة الوعاء. ولإعطاء صورة عن حجم هذا النمط من الجباية نشير إلى حصة هذه الأخيرة ضمن الجباية الوطنية في سنة 2011، حيث بلغ حجم الجباية المحلية 359,13 مليار دينار، وهو ما يمثل 18,82% من إجمالي الجباية العادية لنفس السنة البالغ 1907,66 مليار دينار، أي دون اعتبار الجباية البترولية المدمجة في الموازنة العامة، والمقدرة بـ 1529,4 مليار دينار (الجباية البترولية بلغت 3829,72 مليار دينار، ولكن خصص

¹ Amari Rezika, Contribution à l'Analyse Financière des Budgets Communaux de la wilaya de Tizi-Ouzou : Un instrument de maîtrise et de rationalisation des Finances Locales, Mémoire de magister, Faculté des sces économiques, de gestion et des sces commerciales, Université Mouloud Maameri Tizi-ouzou, 2009-2010, p126

منها 2300,32 مليار دينار لصندوق ضبط الموارد¹، ولو اعتبرنا إجمالي الجباية الوطنية (أي الجباية العادية والجبائية النفطية) نجد أن الجباية المحلية لا تتجاوز نسبة 10,45% من هذا الإجمالي. مع الإشارة هنا إلى أن حصة كل من الموارد والأعباء تعد المقياس الجاري المستخدم في مقارنة وتقييم الاستقلالية الموازنية للجماعات المحلية².

ومن ناحية أخرى، وحيث إنه من الأهداف الأساسية للامركزية: التنمية المحلية، التوازن الإقليمي والتنمية العادلة، فلا بد من توزيع مشاريع التنمية إقليميا بصورة متكافئة. غير أن واقع توزيع الاستثمارات المسجلة على مستوى الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار بالجزائر يدلنا على اختلال واضح في هذا المجال. فحسب حصيلة لهذه الوكالة للسداسي الأول 2012 هناك 61,12% من المشاريع موطنة بولايات الشمال (2722 مشروعا)، في حين لم تحظى ولايات الهضاب العليا سوى بنسبة 21% (936 مشروعا)، وولايات الجنوب بنسبة 17,8% (795 مشروعا)، وهو ما يدل على استمرار وضعية تركيز المشاريع الاستثمارية بالشمال³، وهذا التركيز ظل مستمرا لسنوات، على الرغم من مسعى تنمية منطقتي الهضاب والجنوب كإستراتيجية تنموية بديلة.

إن نجاح اللامركزية الموازنية يقتضي، من ضمن عوامل أخرى، اتساع الوعاء الجبائي، لاسيما منه ما يتعلق بجاوية المؤسسات. غير أن ذلك يشترط، فضلا عن دعم الاستثمار وتشجيع خلق المؤسسات، انتشار المشاريع الاستثمارية في الأقاليم بصورة متوازنة نسبيا، وهو ما يتطلب بدوره تبني سياسات تحفيزية جذابة للمستثمرين في المناطق الداخلية، إن بمناطق الهضاب أو بالجنوب، مع الحرص على إيجاد مناخ يضمن استمرار المشاريع المنشأة. وفي ظل لامركزية إقليمية أو محلية، تتضمن لامركزية الموازنة، يفوض منح مثل هذه التحفيزيات للهيئات المحلية، بل وسيكون جذب الاستثمارات محل منافسة ما بين الأقاليم.

يخضع تحديد الأقاليم لمعايير جغرافية، اقتصادية واجتماعية، وذلك بمراعاة تحقيق التكافؤ ما بين الأقاليم من ناحية، والانسجام ما بين المناطق المكونة للإقليم الواحد من ناحية ثانية. ومن الناحية الموازنية البحتة، أي لامركزية الموازنة، يمكن أن تشكل كل ولاية أو محافظة إقليما، كما يمكن أن يضم الإقليم الواحد عددا من الولايات أو المحافظات المتجانسة اقتصاديا واجتماعيا، والمتجاورة جغرافيا، وسيتشكل في هذه الحالة مجلس إقليمي منتخب عن مجالس الولايات، وهو

¹ D'après un article "Algérie: Hausse des recettes fiscales en 2011", publié le 15 Février 2012 in: <http://ennaharonline.com/fr/economy/9407.html>

² Hansjörg Blöchliger et David King, op. cit., p178

³ راجع في ذلك منشورات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار للسنوات المختلفة في: www.andi.dz

الذي سيتولى شأن السياسة الموازنة للإقليم، وذلك بمساعدة المديرية الإقليمية للخزينة، وتحت رقابة والي أو حاكم الإقليم.

غير أن الأهم من ذلك، في المجال الموازني، هو تمتع الإقليم بالاستقلالية المالية، وتحميل هيئاته المسؤولية في مواجهة المتطلبات المحلية، مع تحديد نطاق هذه المسؤولية بشكل واضح. وللإشارة فإن استقلالية الإقليم لا تعني انسحاب الدولة وزوال دورها في التنمية المحلية، فإنجاز الهياكل والمرافق الأساسية، كالطرق والمدارس وغيرها من المشاريع الكبرى، يبقى من مسؤولية الدولة وتحميلها الخزينة العامة.

خاتمة:

مع ما تتطوي عليه جدلية العلاقة ما بين اللامركزية والتنمية المحلية من تجاذبات، إلا أن الاتجاه الأبرز يؤكد إيجابية هذه العلاقة، أي أن تطبيق اللامركزية يساهم في دعم التنمية المحلية. غير أن درجة الإيجابية والفعالية المتوقعة من نظام اللامركزية، متضمنة اللامركزية الموازنية، تتوقف على مضمون اللامركزية المقصودة ومستوى التطبيق وأسلوبه، كما إنه يرتبط بمستوى تطور كل إقليم وقدراته. فالإخفاق في تحقيق التنمية المحلية من طرف الهيئات المحلية ذاتها قد يقع ولو في ظل لامركزية شاملة، ولذلك فإن دراسة الارتباط بين هذين المتغيرين لا بد أن تأخذ في الاعتبار المؤشرات الدالة على القدرات المحلية، إلى جانب المؤشرات المتعلقة باللامركزية.

إن النواة الحقيقية لديناميكية الأقاليم هي الأقاليم ذاتها، إذ أن الديناميكية الاقتصادية لا تنشأ من النصوص ولكن من الواقع، أي بتعاقد كافة الهياكل المحلية من مجالس منتخبة، جمعيات مهنية وأهلية، مؤسسات إعلامية وعلمية محلية، مستثمرون محليون وأفراد، وهذا لن يتحقق إلا في ظل تحرير المبادرات ومنح الاستقلالية للأقاليم، وهذا مما ينتظر من اعتماد سياسة اللامركزية. ومن ناحية أخرى يجد تطبيق اللامركزية مغزاه في حالة اتساع الرقعة الجغرافية للبلد، ولكن أيضا في حالة وجود اقتصاد قوي بمؤسساته وبأقاليمه، فقد لا يكون ذا معنى معتبر تجزئة بلد بحجم إقليم، أو تجزئة موازنة هزيلة، أو منح استقلالية لأقاليم لا تقوى عليها.

يمكن تلخيص نتائج هذا البحث في النقاط التالية:

- غالبا ما يكون شكل النظام السياسي هو المحدد الحاسم لنمط اللامركزية.
- اللامركزية الموازنية هي أسلوب في إدارة المالية العامة، ولكنها ليست المفتاح السحري لتحقيق التنمية المحلية.
- تمثل اللامركزية مدخلا هاما لتجسيد الحكم الراشد، بسط الشفافية ومكافحة الفساد.
- تساهم لامركزية الموازنة في تحقيق الفعالية في إدارة الموارد وتقليص التسرب الضريبي.

المراجع

- Amari R., Contribution à l'Analyse Financière des Budgets Communaux de la wilaya de Tizi -Ouzou : Un instrument de maîtrise et de rationalisation des Finances Locales, Mémoire de magister, Faculté des sces économiques, de gestion et des sces commerciales, Université Mouloud Maameri Tizi-ouzou, 2009-2010
- Blöchliger H. et King D., "Les pouvoirs budgétaires des administrations infranationales : Une autonomie en trompe-l'œil", *Revue économique de l'OCDE* n° 43, 2006/2, pp177-217
- Dubresson A. et Fauré Y-A., "Décentralisation et développement local : un lien à repenser", *Revue Tiers Monde*, 2005/1 - n° 181, pp 7- 20
- FIDA, rapport sur la pauvreté rurale 2011
- Fukasaku K. et Luiz R. de Mello Jr., La décentralisation budgétaire dans les économies émergentes, OCDE, 1999
- Joumard I. et Kongsrud P. M., "Les relations financières entre l'État et les collectivités locales", *Revue économique de l'OCDE*, vol. 2003/1, pp169-254
- Moindze M., "La Décentralisation Dans Les Pays En Développement", *International Journal of Governmental Financial Management*, 2011: Volume XI, Number 1, pp53-75
- Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, Sous la présidence de Jacques Attali, 2008
- Thalineau J., Essai sur la centralisation et la décentralisation : Réflexions à partir de la théorie de Ch. Eisenmann, Thèse de Doctorat d'Etat, Université François Rabelais-Tours, Faculté de Droit, d'Economie et des Sciences Sociales, 1994
- **Site web :**
 - <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/decentralisation.as>
 - http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-v2003-art5-fr
 - <http://www.andi.dz>
 - <http://ennaharonline.com/fr/economy/9407.html>