

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق



الموضوع :

## تمويل الجماعات المحلية في الجزائر

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق ،تخصص: قانون إداري

إشراف الأستاذ:

- د. لحرش عبد الرحيم

من إعداد الطالب:

- بونعامة جلول

لجنة المناقشة:

الصفة	الجامعة	الرتبة	لقب و اسم الأستاذ(ة)
رئيسا	غرداية	محاضر "أ"	د. سيد أعمار محمد
مشرفا	غرداية	محاضر "ب"	د. لحرش عبد الرحيم
مناقشا	غرداية	محاضر "ب"	د. عيساوي عبد القادر

نوقشت بتاريخ: 2022/06/19

السنة الجامعية: 2022-2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ  
إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِنْكُمْ وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ  
إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيمًا ﴾

◆ سورة النساء ، الآية : (29).

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق



الموضوع :

## تمويل الجماعات المحلية في الجزائر

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق، تخصص: قانون إداري

إشراف الأستاذ:

- د. لحرش عبد الرحيم

من إعداد الطالب:

- بونعامة جلول

لجنة المناقشة:

الصفة	الجامعة	الرتبة	لقب و اسم الأستاذ(ة)
رئيسا	غرداية	محاضر "أ"	د. سيد أمر محمد
مشرفا	غرداية	محاضر "ب"	د. لحرش عبد الرحيم
مناقشا	غرداية	محاضر "ب"	د. عيساوي عبد القادر

نوقشت بتاريخ: 2022/06/19

السنة الجامعية: 2022-2023

# شكر وتقدير

بعد أن من الله علينا بإنجاز هذا العمل ، فإننا نتوجه إليه الله سبحانه وتعالى أولاً وأخيراً بجميع ألوان الحمد والشكر على فضله وكرمه الذي غمرنا به فوفقنا إلى ما نحن فيه راجين منه دوام نعمه وكرمه ، وانطلاقاً من قوله صلى الله عليه وسلم : "من لا يشكر الناس لا يشكر الله" ، فإننا نتقدم بالشكر والتقدير والعرفان إلى الأستاذ المشرف " د. لحرش عبد الرحيم" ، على إشرافه على هذه المذكرة وعلى الجهد الكبير الذي بذله معي ، وعلى نصائحه القيمة التي مهدت لي الطريق لإتمام هذه الدراسة ، فله مني فائق التقدير والاحترام ، كما نتوجه في هذا المقام بالشكر الخاص لأساتذتنا الذين رافقونا طيلة المشوار الدراسي ولم يبخلوا في تقديم يد العون لنا .

## إهداء

الحمد لله الذي أعاننا بالعلم وزيننا بالحلم وأكرمنا بالتقوى وأجملنا بالعافية  
أتقدم بإهداء عملي المتواضع إلى  
الذرع الواقي والكنز الباقي، إلى من جعل العلم منبع اشتياقي، لك أقدم وسام  
الاستحقاق إلى والدي رحمك الله.  
رمز العطاء وصدق الإيباء ، إلى ذروة العطف والوفاء ، لك أجمل حواء ، أنت أُمي الغالية  
أطال الله في عمرها .  
وإلى رمز الصداقة وحسن العلاقة زملاء الدراسة دفعة 2022 قانون إداري .  
إلى من هم انطلاقة الماضي وعون الحاضر سند المستقبل و الذي لا عيش بدونهم ولا متعة  
إلا برفقتهم إخوتي الأعزاء  
إلى الزملاء  
وفي الأخير  
يا رب لا تدعني أصاب بالغرور إذا نجحت ولا أصاب باليأس إذا فشلت بل ذكرني دائماً  
بأن الفشل هو التجربة الذي تسبق النجاح أمين يا رب العالمين

**جلول بونعامة**

# مقدمة

## مقدمة:

سعت الجزائر منذ عدة سنوات إلى إرساء مبدأ اللامركزية، وهذا من خلال الاهتمام بالتنمية المحلية على الصعيد المحلي و الوطني، و ظهر هذا جليا من خلال التحول من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق، و الذي أعطى صلاحيات واسعة للجماعات المحلية - البلدية و الولاية- وهذا بمنحها مهمة إدارة المرافق المحلية للنهوض بمشاريع التنمية المحلية، وقد عرف النظام القانوني للجماعات المحلية بالجزائر تطور و تحيين كبير يمتد جذوره من خروج الاستعمار إلى غاية يومنا هذا، وقد مرت الجماعات المحلية في الجزائر بعدة مراحل بداية من الفترة الاستعمارية فالمرحلة الاشتراكية التي أعقبت الاستقلال، ثم مرحلة الانفتاح السياسي و التعددية الحزبية التي عرفتها البلاد عقب صدور دستور 1989.

بداية كانت بصدور الأمر 24/67 المتضمن قانون البلدية، ثم الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية، ثم القانون 7/90 المتضمن قانون البلدية و القانون 08/90 المتضمن قانون الولاية، بعد ذلك صدر القانون 07/10 المتعلق بالبلدية و القانون 12/11 المتعلق بالولاية. حيث أن كل مرحلة كان لها تأثير على تنظيم و سير ومهام هذه الجماعات، و على درجة استقلاليتها وعلاقتها بالسلطة المركزية.

إن هذه الجماعات أوكلت لها مهام كبيرة طيلة الفترة السابقة في مجالات التنمية بمختلف جوانبها، و للقيام بهذه المهام أقر لها المشرع هيكل تمويلي محلي قائم بالدرجة الأولى على ضرائب و رسوم محلية بالإضافة إلى عائدات أملاكها و نواتج استغلالها باعتبارها مصادر داخلية أو عادية بالإضافة إلى مصادر خارجية أو استثنائية كالقروض و الهبات و الوصايا، لكن هذه المصادر المحلية غير كافية مما جعل هذه الجماعات تتخبط في عجز دائم و مزمن، الأمر الذي حتم على الدولة ضخ مساعدات و إعانات سنوية ضخمة لها، لكن هذا الأمر أصبح يثقل كاهل الدولة كثيرا خاصة في المرحلة الأخيرة التي عرفت الانهيار الحاد في أسعار البترول و تدني مستوى احتياطي الخزينة العمومية و إجراءات التقشف التي اتبعتها الدولة الجزائرية لتخطي هذه الأزمة، الأمر الذي

أثر سلبي على المشاريع التنموية لهذه الجماعات، إضافة إلى ذلك غياب التمويل المحلي الفعال واللامركزية المالية يحد من فعالية و دور الجماعات المحلية في سبيل تحقيق التنمية المحلية. خاصة في ظل عدم التوزيع العادل للموارد الجبائية المحلية بين الدولة والجماعات المحلية، وتغشي ظاهرة الاقتصاد الغير المنتظم و الغش و التهرب الضريبي، الأمر الذي يؤدي إلى تدخل السلطة المركزية في عدة مجالات فيما يخص تمويل التنمية المحلية.

تتجلى أهمية موضوع الدراسة في كونه يبحث في أحد المواضيع الهامة المتعلقة بآلية تمويل الجماعات المحلية من خلال اعتمادها على الموارد الذاتية و المتمثلة في الضرائب والرسوم التي تفرض على الأشخاص الطبيعية والمعنوية التي تنشط في إقليم هذه الوحدات المحلية. و تمتلك الجماعات المحلية موارد ذاتية أخرى غير جبائية تشمل كل من عائدات الاستغلال وعائدات الأملاك والتمويل الذاتي.

يهدف بحثنا هذا إلى تحقيق جملة من الأهداف العلمية والعملية، فالأهداف العلمية تمثل في الرجوع إلى مختلف النصوص القانونية المنظمة للجماعات المحلية ومصادر تمويلها حسب المشرع الجزائري، و أهداف علمية تكمن في تزويد المكتبة ببحث جديد حول تمويل الجماعات المحلية.

ونظرا للأهمية المذكورة سابقا ارتأينا طرح الاشكالية الرئيسية التالية:

• ماهي مصادر التمويل للجماعات المحلية في الجزائر؟ وما مدى فعاليتها؟

تدرج تحت هذه الاشكالية الرئيسية الاشكالية الفرعية التالية:

1. ما هي مصادر تمويل الجماعات المحلية؟
2. ماهية المعوقات و العراقيل التي تحد من تطوير الجماعات المحلية؟
3. وماهي الاصلاحات المتبعة لحلها؟



وقد اعتمدنا في دراستنا على المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية و الاعتماد على المصادر القانونية و الكتب المختصة التي تناولت مواضيع الجماعات المحلية سواء كانت البلدية أو الولاية و تنظيماتها، و الأطروحات و الرسائل الدوريات المتخصصة بموضوع الدراسة.

ومن بحتنا على الدراسات السابقة المشابهة لموضوع دراستنا استعن بالدراسات التالية:

- كتاب قانون الإدارة المحلية الجزائرية ل: محمد الصغير بعلی.
  - كتاب الادارة المحلية واستراتيجياتها ل: الجندي مصطفى.
  - كتاب التمويل و الادارة المالية للمؤسسات ل: عالف وليم اندروس.
  - كتاب التنمية المحلية و التمويل المحلي ل: عبد المطلب عبد الحميد.
- ضافة إلى بعض أطروحات دكتوراه ورسائل ومذكرات الماستر ومقالات من المجالات نذكر أهمها:
- إشكاليات تمويل الجماعات الإقليمية و مقتضيات الحكم الراشد في الجزائر ل: علو و داد أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون جامعة عبد الرحمان ميرة -بجاية- 2016.
  - تمويل الجماعات المحلية ل: كيلاي عواد مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام في إطار مدرسة الدكتوراه جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس.
  - استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانون الجزائري ل: برازة وهيبة أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم القانونية جامعة مولود معمري تيزي وزو.

وتجدر الإشارة إلى أثناء دراستنا وجهنا صعوبات تمثلت في :

- كثرة النصوص ذات صلة بالموضوع وتشعبها؛
- قلة المراجع المتخصصة في مجال المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاص بموضوع دراستنا.

وللإجابة على هذه التساؤلات قمنا بتقسيم دراستنا على النحو التالي:  
الفصل الأول تطرقنا فيه إلى الاطار النظري للجماعات المحلية وتمويلها وتضمن مبحثين،  
المبحث الأول خصصناه للتعريف بالجماعات المحلية و المبحث الثاني تطرقنا فيه لآليات  
التمويل.

أما الفصل الثاني تطرقنا فيه إلى معوقات الموارد المالية للجماعات المحلية و آليات إصلاحها

- وقسم هو كذلك لمبحثين، الأول تناولنا فيه معوقات الموارد المالية في الجزائر

- و المبحث الثاني: آليات إصلاح النظام التمويلي للجماعات المحلية

## الفصل الأول:

الاطار النظري للجماعات المالية وتمويلها

**تمهيد:**

تعتبر الجماعات المحلية و البلدية بصفة خاصة من الهيئات اللامركزية للدولة الجزائرية ، والتي يخول لها تلبية حاجيات المواطنين، ويعد نجاح واستقرار الجماعات المحلية عامل من عوامل التنمية المحلية، ولهذا أعطت الدولة أهمية كبرى لهذا القطاع لأنه يخدم مصالح وانشغال المواطنين وبغيت السير الحسن لهذا القطاع خصصت الدول لهذا القطاع موارد مالية ضخمة لتمويلها، وفي هذا الفصل سنحاول التطرق إلى ماهية الجماعات المحلية و طرق تمويلها من خلال تقسيم هذا الفصل لمبحثين وهما:

- المبحث الأول: ماهية الجماعات المحلية

- المبحث الثاني: آليات تمويل الجماعات المحلية

## المبحث الأول: ماهية الجماعات المحلية

تقوم الادارة المحلية في الجزائر على أركان اللامركزية الادارية الاقليمية والمرفقية، حيث تقوم اللامركزية الاقليمية على خليتين أساسيتين هما: البلدية والولاية، ويمثلان الهيئات المحلية التي تعمل على تنفيذ برامج التنمية المحلية وفق ما نص عليه التشريع الاداري ويكون التنفيذ في محله وفق البرامج المسطرة بتوفر الموارد المالية البشرية المتاحة وبالأخص الموارد الجبائية ولهذا سيتم التطرق لماهية الادارة المحلية في هذا المبحث<sup>1</sup>.

## المطلب الأول: مفهوم وخصائص الجماعات المالية

يعد تسيير الجماعات المحلية حاليا من أهم المواضيع المطروحة على الساحة الاقتصادية و السياسية ، نظرا للدور الهام التي أصبحت تلعبه هذه الجماعات في دفع عجلة النمو إلى الأمام.

## الفرع الأول: مفهوم الجماعات المحلية

إنّ الشيء المميز في مجال التنظيم الإداري للجماعات المحلية هو أن أفكار النظام اللامركزي كانت مترسخة منذ العهد العثماني، حيث وجدت حكومة الداى نفسها أمام منطق تقسيم القطر الجزائري إلى مقاطعات إقليمية، لتدارك العجز المسجل، خاصة وأن هناك من الجزائريين من هم ضد حكم الأتراك، وعليه قسم القطر الجزائري إلى أربع ولايات وهي دار السلطان أي العاصمة وضواحيها، وبايليك التيطري وعاصمته المدينة، وبايليك الشرق وعاصمته قسنطينة، وبايليك الغرب وعاصمته وهران.

ازدادت هذه الفكرة في فترة المستعمر الفرنسي غير أن المعمرين في تلك الفترة عارضو إقامة نظام موازي من خلال جملة الإصلاحات التي كانت تنوي السلطة المركزية القيام بها، فأسباب الرفض كان يعللها المستعمر من باب أن نظام هذه الوحدات يقوم أساسا

1 - عولمي بسمة، تشخيص نظام الادارة المحلية والمالية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسيبة بن بوعلي شلف، عدد 2021، 4، ص03.

على المساواة والعدالة، وهو ما رفضه المعمرون جملة وتفصيلا، لذلك اكتست السياسة الفرنسية في الجزائر طابعا مزدوجا خاصا حتم عليها أن يكون ذو اتجاه مركزي، سعى أصحابه لربط الجزائر ودمجها بفرنسا، أمام اتجاه ثاني ظهر مع وجود مؤسسات خاصة بالجزائر، يمثلها الحاكم في تلك الحقبة.

وأمام اندلاع الثورة التحريرية في الفاتح من نوفمبر سنة 1954، شهد النظام الإقليمي في الجزائر مجموعة من الإصلاحات، منها الإصلاح الإقليمي الصادر في 28 جوان 1956 بإضافة محافظات جديدة، كما حلت جميع المجالس العامة القائمة، والتي استبدلت بلجان إدارية حددها المرسوم الصادر في 7 نوفمبر 1959 أي 15 محافظة. 1

### 1-لمحة تاريخية عن الجماعات المحلية :

يمكن أن نميز مرحلتين أساسيتين، كانت قد مرت بها الإدارة البلدية بالجزائر وهميا مرحلة الاستعمار - مرحلة الاستقلال.

#### **1-1-مرحلة الاستعمار:**

منذ عام 1844 أقام الاحتلال الفرنسي، علي المستوى المحلي هيئات إدارية عرفت "بالمكاتب العربية" مسيرة من طرف ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير وبعد الاستتباب النسبي للوضع في الجزائر، عمدت السلطات الاستعمارية إلى تكييف و ملائمة التنظيم تبعاً للأوضاع و المناطق حيث منذ 1868 أصبح هناك تنظيم بلدي بالجزائر يتميز بوجود ثلاثة أصناف من البلديات وهي:<sup>2</sup>

(أ) - البلديات الأهلية: وجد هذا التصنيف في المناطق الجنوبية (الصحراء) وفي بعض الأماكن الصعبة و النائية في الشمال إلى غاية 1880 وقد تميزت إدارة هذه البلديات

1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص126.

2 - محمد الصغير بعلی، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004، ص ص 36-38.

بالطابع العسكري، إذ يتولى تسييرها الفعلي رجال الجيش الفرنسي بمساعدة بعض الأعيان من الأهالي تم تعيينهم تحت تسميات مختلفة مثل: (القائد، الأغا، الباشا، الخليفة).

(ب)- البلديات المختلطة: وقد كانت تغطي الجزء الأكبر من الاقليم الجزائري، حيث وجدت المناطق التي يقل فيها تواجد الأوربيين (الفرنسين) بالقسم الشمالي من الجزائر وترتكز إدارة البلدية المختلفة على هيئتين رئيستين:

- المتصرف: و الذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي العام من حيث التعيين والترقية والتأديب.

- اللجنة البلدية: يرأسها المتصرف مع عضوية عدد من المنتخبين من الفرنسيين وبعض الجزائريين (الأهالي) الذين يتم تعيينهم من طرف السلطة الفرنسية، استنادا إلى التنظيم القبلي القائم أصلا على أساس مجموعة بشرية (عدة خيمات) وهو ما يعرف بالدوار.

(ج)- البلديات ذات الصرف التام (العامة): وقد أقيمت -أساسا- في أماكن ومناطق التواجد المكثف للأوربيين (الفرنسين) بالمدن الكبرى، والمناطق الساحلية وقد وخضعت هذه البلدان إلى القانون البلدي الفرنسي الصادر في عام 1884 والذي ينشئ بالبلدية هيئتين:

- المجلس البلدي: وهو جهاز منتخب من طرف سكان البلدية من الأوربيين و الجزائريين، حسب مراحل والتطورات السياسية التي عرفتها الجزائر، مؤثرة بذلك على الوضع الاستعماري للجزائريين، سواء كناخبين او منتخبين بنسب محدودة وله صلاحيات متعددة.<sup>1</sup>

- العمدة: ينتخبه المجلس البلدي من بين أعضائه و بهدف قمع الجماهير ومقاومة الثورة التحريرية (1954) دعت السلطة الاستعمارية الفرنسية الطابع العسكري للبلديات بإحداث هيئات تقع تحت سلطة الجيش الفرنسي و تتحكم - فعليا - في إدارة و تسيير البلديات وهي:

- الأقسام الإدارية الخاصة (SAS) في المناطق الريفية ؛

- الأقسام الإدارية المدنية (SA.U) في المدن

1 - محمد الصغير بعلی، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص41.

1-2-1 - مرحلة الاستقلال: بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوربية عقب الاستقلال، تم تقليل عدد البلديات لإمكانية إدارتها و تسييرها عن طريق تعيين مندوبيات خاصة و التي تشكلت -أساسا- من ممثلين قداماء المجاهدين ومناضلين بالحزب<sup>1</sup>.

- أما دستور 1963 فقد اعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية و الادارية و الاقتصادية والاجتماعية كما ورد بالمادة 09 منه وهو التوجه نفسه الذي أكده ميثاق الجزائر 1964 والحقيقة أن الأمر 24/67 الصادر في 18 جانفي 1967 و المتضمن قانون البلدية يشكل أساس التنظيم البلدي بالجزائر وذلك انه مثل محاولة" لبعث الديمقراطية في المجال الإداري" كما يشير ميثاق البلدية المتصدر للأمر المشار إليه سالفًا وطبقا لهذا الميثاق كان التنظيم البلدي يقوم على هيئات التالية:

(أ) - المجلس الشعبي البلدي: وهو هيئة منتخبة بالاقتراع العام المباشر و السري من طرف جميع الناخبين بالبلدية يتألف من 09 إلى 39 عضو حسب عدد السكان بالبلدية.

- أما عن صلاحياته فقد خوله الأمر 24/67 الاختصاصات متعددة و متنوعة، تماشيا مع الاختيار الاشتراكي الذي كان سائد آن ذاك مبدئيا.

(ب) - المجلس التنفيذي البلدي: و ينتخب من طرف المجلس الشعبي البلدي ويضم بالإضافة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي عدد من نواب الرئيس.

(ت) - رئيس المجلس الشعبي البلدي: ينتخبه المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه وهو يتمتع بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل الدولة تارة والبلدية تارة أخرى.

## 2- تعريف الجماعات المحلية:

الجماعات المحلية ( البلدية والولاية ) تابعين مع إطار أحكام المادتين 15 و16 من الدستور ومعرفة بالقانونين 08 /90 و 09 /90 المؤرخين و 07 أفريل 1990 بحيث هما الوسيطتان للتنظيم المحلي ومشاركة المواطن إدارة شؤونه عبر المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.

1 - محمد الصغير بعلی، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 39.



فالجماعات المحلية هي عبارة عن منطقة جغرافية ، حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية وتضم مجموعة سكانية معينة وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية في شكل مجلس منتخب، ولهذه الاعتبارات تعددت تسمياتها ، فسميت باللامركزية الإقليمية نسبة إلى الإقليم الجغرافي الذي تقوم عليه وسميت بالإدارة المحلية لتمييزها عن الإدارة المركزية ولأن نشاطها محلي وليس وطني سميت بالجماعات المحلية للدلالة على نفس الفكرة وسميت بالحكم المحلي لتمتعها باستقلال واسع عن الحكومة المركزية غير أنها لا تتمتع باختصاصات تشريعية وقضائية وسميت كذلك بالمجالس المحلية المنتخبة لكونها تنتخب من جهازها التمثيلي من قبل السكان وتتجسد الجماعات المحلية في الجزائر من خلال الولاية والبلدية<sup>1</sup>.

2-1- الولاية: هي جماعة عمومية إقليمية تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون الإداري تتمتع بالشخصية المعنوية وكذلك الذمة المالية المستقلة يعرفها القانون 09/90 على أنها<sup>2</sup> "جماعة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي و تشكل مقاطعة إدارية للدولة.

أعيد النظر في التقسيم الإداري بالجزائر في ديسمبر 1965 فتقلص عدد الوحدات الإدارية البلدية والولائية في الجزائر إلى 15 ولاية، 91 دائرة، 676 بلدية.

صدر في هذه المرحلة الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن قانون الولاية<sup>3</sup>، الذي منح نفس جديد حتى تكون الجماعات المحلية الركيزة الأساسية في بناء الدولة والنظام السياسي الجزائري، من خلال إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، الذي يعتبر الترجمة القانونية لميثاق الولاية الصادر في 26 مارس 1969، وقد جاء التقسيم

<sup>1</sup> - عبد الحق فيدمة، ماهية الجماعات المحلية و التنمية المحلية المستدامة، مجلة الادارة و التنمية للبحوث الدراسات، العدد الأول، الجزائر، ص 15

<sup>2</sup> - القانون 90-09 المتعلق بالبلدية. 1990، الجريدة الرسمية الجزائرية 15.

<sup>3</sup> - أنظر الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن قانون الولاية بالجزائر .

الإداري الثاني بعد الاستقلال بمقتضى الأمر رقم 74-69 المؤرخ بتاريخ 02 جويلية 1974 المتضمن التنظيم الإقليمي للولايات أين تم الترفيع من عدد الولايات من 15 ولاية إلى 31 ولاية وعدد الدوائر إلى 160 دائرة وعدد البلديات إلى 704 بلدية، بهدف تقريب الإدارة من المواطن،<sup>1</sup> مما ترتب عنه وجود تفاوت بين ولايات فقيرة وولايات غنية.

وفي سنة 1979 عززت الخريطة الإدارية للجزائر بنظام إقليمي جديد، أطلق عليه نظام المحافظة وبذلك أصبحت العاصمة ضمن إطار محافظة الجزائر الكبرى التي تبلغ مساحتها 809.19 كم<sup>2</sup>، تضم 28 بلدية حضرية تسمى الدوائر الحضرية و29 بلدية عادية، لكن هذا النظام لم يستمر طويلا حيث ألغي سنة 1998 بقرار من المجلس الدستوري وتمت العودة بالجزائر العاصمة إلى نظام الولاية عام 2000.

تطبيقا لأحكام دستور 1976، صدر القانون رقم 80-80 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980 والذي يعتبر أول قانون للانتخابات في الجزائر، أين كانت هناك قائمة وحيدة في الانتخابات التشريعية والمحلية يقدمها حزب جبهة التحرير الوطني تشمل القائمة ضعف المقاعد المطلوبة بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية والولائية.<sup>2</sup>

كما أقر دستور 1989 تحولا جديدا في تركيبة المجالس الشعبية الولائية، حين كرس التعددية السياسية ومنه تكونت المجالس الشعبية الولائية من أعضاء منتخبين يعبرون عن انتماءات سياسية مختلفة، كما يحملون برامج ومخططات سياسية واقتصادية متنوعة، عكس ما كان عليه الوضع في ظل حكم الحزب الواحد.<sup>3</sup>

1- غانم عبد الغني، العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية في الجزائر، ملحق الموظف الجزائري، [www.mouwazaf-dz.com](http://www.mouwazaf-dz.com) تاريخ الإطلاع على المقال يوم 2015/03/22.

2- عبد الجليل مفتاح، البيئة الدستورية والقانونية للنظام الانتخابي الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة بسكرة، الجزائر، مارس 2008، ص 171.

3- علي ساسي، تنظيم وتمويل الجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 63.

إن المنتبع لما جاء في هذا الدستور يجده تبنى مجموعة من القوانين تمحورت بالأساس، حول قانون الولاية رقم 90-09 المؤرخ في 7 أفريل 1990 تماشيا مع نظام التعددية السياسية في تلك الفترة.<sup>1</sup>

وفي هذه المرحلة أيضا شهدت الولاية صدور القانون الجديد رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية<sup>2</sup>، حيث استدرك هو الآخر مجموعة النقائص التي كانت في القانون 90-09.

ويتكون التقسيم الإقليمي الجديد للبلاد من 58 انتقلت الجزائر رسمياً، حسب التقسيم الإداري الجديد الذي يضم 58 ولاية<sup>3</sup>، بدل 48 ولاية المعتمد منذ عام 1984، بعد قرار الرئيس عبد المجيد تبون ترقية عشر

مقاطعات إدارية في منطقة الجنوب إلى ولايات كاملة الصلاحيات وتتكون إدارتها من:

- الكتابة العامة
- المفتشية العامة
- الديوان
- الأمانة العامة
- مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية
- رئيس الدائرة.

اعتبرت الولاية تقسيماً إدارياً للمجال يتلاءم مع مقتضيات تدعيم اللامركزية،<sup>1</sup> وقد جاء في ميثاق الولاية في الجزائر "أن الولاية هي مؤسسة لامركزية مزودة بهيئات خاصة بها،

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 48.

<sup>2</sup> - أنظر القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، ج.ر.ج.ج. العدد 37، الصادر بتاريخ 03 جويلية 2011 المتضمن قانون البلدية.

3 - قانون رقم 19-12 مؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1441 الموافق 11 ديسمبر سنة 2019، يعدل ويتم القانون رقم 84-09 المؤرخ في 2 جمادى الأولى عام 1404 الموافق 4 فبراير سنة 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد. -

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية - العدد 78 -، ص 3

وبسلطة فعلية للبت، وأن هذه اللامركزية لا تهدف إلى التعبير عن إعطاء أي استقلال ذاتي للولاية، وما هذه اللامركزية، إلا وسيلة تقنية لإنماء المشاركة الفعلية للولاية والجماهير الشعبية في السلطة الثورية، وليست الولاية مجرد جماعة لامركزية تشكل أعمالها امتدادا لأعمال البلدية وأعمال الدولة فحسب، بل هي أيضا دائرة إدارية تمكن الإدارات المركزية للدولة من أن تعكس عملها لخدمة المواطنين على الوجه الأفضل".<sup>2</sup>

ويعد هذا الميثاق تمهيدا لما جاء في الأمر 69-38 لسنة 1969 المتضمن أول قانون للولاية أن "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات الشخصية المعنوية والاستقلال المالي لها اختصاصات سياسية واجتماعية واقتصادية وثقافية، وهي تكون مقاطعة إدارية للدولة".

نص قانون الولاية لسنة 2012 على أن "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن".<sup>3</sup>

تتميز الولاية بمجموعة من الخصائص تميزها عن باقي الهيئات الادارية وهي كالتالي<sup>4</sup>:

- الولاية عبارة مجموعة إدارية لا مركزية إقليمية وليست مصلحة فنية أو مرفقية، فهي

تتمتع بالاستقلالية و الشخصية المعنوية لها قسط من سلطة الدولة على أساس

إقليمي جغرافي وليس على أساس فني موضوعي؛

<sup>1</sup>- Rivero (J) et Waline (J), **Droit administratif, Dallez**, 18ème éd, Paris, 2000, p.332.

<sup>2</sup>- ميثاق الولاية المرافق لقانون الولاية لسنة 1969 ج ر ج ج عدد 44.

<sup>3</sup>- المادة الأولى من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية ج.ر.ج. عدد 12.

<sup>4</sup> - سالم مكرودي، تمويل التنمية المحلية في ظل التوجه إلى اقتصاد السوق دراسة حالة بلدية أدرار، دراسة حالة بلدية أدرار، مذكرة ماجستير، تخصص نقود مالية وبنوك، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة سعد دحلب، البلدية، 2009، ص 52.

- تعد همزة وصل بين ما تحتاج إليه الهيئات الادارية المحلية من جهة، وبين الهيئات الادارية المركزية من جهة أخرى، فهي بذلك تعبر عن صورة النظام اللامركزي الاداري النسبي لا صورة اللامركزية المطلقة؛
- تعبر الولاية عن اللامركزية النسبية بصورة أوضح، و تتجسد هذه الصور في كونها تتكون من جهازين جهاز منتخب من طرف المواطنين " المجلس الشعبي الولائي " وجهاز يعين من طرف الادارة المركزية و يتمثل في الوالي و الجهاز التنفيذي.

## 2-2- البلدية:

- هي الجماعة الاقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وقد عرف المشرع الجزائري البلدية في أول قانون بلدي سنة 1967 في المادة الأولى على أنها "المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والقاعدية" يسيرها المجلس الشعبي البلدي الذي ينتخب من بين أعضائه رئيسا له ونائبين أو عدة نواب يكونون الجهاز التنفيذي للبلدية ويمارسون صلاحيتهم تحت رقابة وصائية من الوالي ورئيس الدائرة.<sup>1</sup>
- كما عرف قانون البلدية لسنة 1990 البلدية على أنها " الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون".<sup>2</sup>
  - إلا أن قانون البلدية الجديد لسنة 2011 حاول التركيز على الديمقراطية التشاركية بقوله أن "البلدية هي الجماعة الإقليمية للامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".<sup>3</sup>

<sup>1</sup>- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 13 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي.

<sup>2</sup>- المادة الأولى من قانون البلدية رقم 90-08 الصادر بتاريخ 07 أفريل 1990 للجمهورية الجزائرية.

<sup>3</sup>- المادة الأولى من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية ج ج ج رقم 37.

- تعد الجماعات المحلية لسنة 2018 تجسيدا للباب السابع من دستور 2014 عرفت البلدية على أنها " جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية وبالاستقلالية الإدارية والمالية تتولى التصرف في الشؤون البلدية وفقا لمبدأ التدبير الحر وتعمل على تنمية المنطقة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا وحضريا وإسداء الخدمات لمنظورها والإصغاء لمشاغل متساكنيها وتشريكهم في تصريف الشأن المحلي".<sup>1</sup>
- ورغم ما جاء في فصول المجلة من تطبيق للمبادئ الواردة في الدستور في مختلف محاورها إلا أن مصطلح " الشؤون البلدية " بقي غامضا من ناحية تنفيذ الصلاحيات الموكلة لها.<sup>2</sup>

وتتميز البلدية بالخصائص التالية:

- تخفيف العبء عن الادارة المركزية نظرا لتعدد وظائفها؛
- تتمتع بالشخصية المعنوية العمومية التي ينتج عنها الاستقلال المالي، وحرية التقاضي ولها نفس الامتيازات والحقوق و الوجبات المقررة للأشخاص ماعدا المرتبطة بالشخصية الطبيعية و كذلك أموالها غير قابلة لتداول؛
- تفهم أكثر و تكفل باحتياجات المواطنين؛
- تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق اشراك المباشر للمواطن في تسيير شؤونه؛

### الفرع الثاني: مهام الجماعات المحلية

للجماعات المحلية صلاحيات متشعبة وتخص كل قطاعات النشاط منها قطاع الشباب والرياضة والفلاحة والصحة والسياحة والنقل والعمل والتكوين المهني، التربية، الصناعة والطاقة والمياه، التخطيط والتنمية العمرانية، الحماية والترقية الاجتماعية لبعض فئات

<sup>1</sup> - الفصل 200 من قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 9 ماي 2018 يتعلق بمجلة الجماعات المحلية

عدد 39 ر.ر.ج.ت مؤرخ في 15 ماي 2018.

<sup>2</sup> - عماد السبيري، مالية الجماعات المحلية في تونس، أطروحة الإحراز على شهادة الدكتوراه، جامعة تونس المنار، تونس، 2015-2016، ص 8.

المواطنين، الثقافة، التجارة، البريد والمواصلات المنشآت الأساسية القاعدية، الشؤون الدينية والأوقاف، السكن، الغابات وإصلاح الأراضي ومن أبرز مهامها: <sup>1</sup>

- **المحافظة على الممتلكات:** هذه المحافظة تتمثل في المنشآت الإدارية التربوية الثقافية والمنشآت القاعدية والسدود والشبكات المختلفة التي تتطلب جهدا واحدا في الصيانة والتجديد والتصليح والحماية والتجهيز العام. ونعني به كل المنشآت والمخططات المبرمجة التي تهدف إلى تنمية محلية كل المجالات التي تمس حياة المواطن اليومية الفردية والجماعية والاجتماعية والاقتصادية.

- **المحيط والعمران :** القيام بكل الأعمال التي تساهم في تقوية نظافة المحيط تجمع الأوساخ وتنظيف وتزيين الأحياء، ومحاربة الأمراض المتقلة سواء عن طريق المياه أو الحيوان ومحاربة التلوث وحماية البيئة وفرض احترام قواعد البناء وتطوير الأشكال المعمارية الأصيلة والاستفادة من المخططات في مجال التغيير والبناء، فإن المحيط والعمران هما من المهام التي تعبر عن سلطة الدولة ومصداقية الجماعات المحلية.

-**النشاط الاجتماعي :** يتمثل النشاط الاجتماعي في : طلب السكن، مأوى في حالة الكوارث، مساعدة للبناء، طلب المعونات الغذائية، التكفل بالمعوزين والمعوقين، تشغيل الشباب، مساعدة العائلات عديمة الدخل إنها اختصاصات واسعة وهامة فعلا وتتعلق بمختلف مظاهر الحياة المحلية فالبلديات والولايات صلاحية القيام بأي عمل يستهدف كل النشاطات وهذا ما أكدته بعض المواد من قانوني البلدية والولاية.

### **المطلب الثاني: خصائص وأهداف الجماعات المحلية**

تتسم الجماعات المحلية بمجموعة من الخصائص وهذا بغية الوصول لأهداف المنشود منها وهذا وفقا لما يلي:

### **الفرع الأول: خصائص الجماعات المحلية**

تتمثل أهم الخصائص الواجب ترسيخها في مؤسسات الإدارة المحلية في مايلي<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> - عبد الحق فيدما، ماهية الجماعات المحلية و التنمية المحلية المستدامة، المرجع نفسه، ص 4.

<sup>2</sup> - نهار خالد بن الوليد، صديقي النعاس، الجماعات المحلية وعلاقتها بالمعطيات الحديثة للتنمية المستدامة، مجلة البديل الاقتصادي، مجلد 07، عدد02، 2020، ص ص 4-5.

## الفصل الأول : الاطار النظري للجماعات المحلية وتمويلها

- الانطلاق من اجتذاب الكوادر القيادية، والتأكد على ضرورة إيجاد أسلوب موضوعي يتم بموجبه اختيارها و تدرجها ومكافأتها بالإضافة إلى ضرورة القيام بتعبئة الكوادر الإدارية و الفنية وتهيئتها من أجل القيام بدورها الاستراتيجي في قيادة عملية التنمية، وذلك عن طريق التركيز على الإعداد، التحفيز والارتفاع بحس المسؤولية المهنية في ظل الائتمان و الولاء المجتمعي.
- القدرة على وضع استراتيجية طويلة المدى للنشاط أو القطاع أو المجتمع الذي تقوم بإدارة نشاطه، ومن ثم توفير متطلبات العمل بموجب تلك الاستراتيجية.
- إيجاد القدرة الفنية للقيام بالتخطيط الاستراتيجي و الاضطلاع بمهمات التوجه والتنفيذ والمتابعة والتقييم.
- المساهمة في بناء قاعدة وطنية للعلم و التقنية تسمح بتنمية القدرة الذاتية على استيعاب المعرفة و القيام باستنباط النظم و الأساليب و التقنيات الملائمة، أو امتلاك المهارات اللازمة من أجل اختيار الملائم من جهة الاختصاص.
- العمل جاد من أجل خلق الحالة الذهنية التي تسمح باستيعاب فلسفة التنمية من قبل أفراد المجتمع الذي تقع مهمات إدارته على عاتقهم أو يتأثر عملهم به أو يؤثر عليه.
- التأكيد على أهمية إيجاد وتكثيف نظام ايجابي للحوافز المادية والمعنوية، يعتمد على توظيف الدوافع الملائمة و الكافية من أجل توجيه الجهود وفقا لمقتضيات أداء الدور التنموي المطلوب من الادارة المحلية انجازه بالقدر الذي يؤكد التزام الوحدة و القطاع والمجتمع بأداء الوظيفة العامة.

### الفرع الثاني: أهداف الجماعات المحلية



ان انتشار نظم الادارة المحلية في عصرنا هذا صاحبه عدة عوامل و أسباب تختلف من مجال لأخرى خاصة فيما يخص النظام السياسي، الاجتماعي والثقافي، إلا أنها تتشابه جميعا في الاهداف العامة المرجوة منها:<sup>1</sup>

- الهدف من وراء الادارة المحلية هو التقليل من النفقات واستثمار موارد المنطقة بصورة ترضي أبنائها.
- إن الإدارة المحلية تعمل على توثيق الصلة بين المواطن و المسؤول عن طريق المشاركة العملية في إدارة شؤونهم.
- تطبيق الديمقراطية من خلال ممارسة الشعب لحقه في الإسهام في إدارة شؤونه وتصريف اموره.
- تحقيق التوازن الإقليمي بين مختلف المناطق، حيث يتم توزيع الخدمات و الضرائب بصورة متساوية ومن دون التفرقة بين وحدة ادارية محلية ووحدة أخرى.
- تهدف الادارة المحلية إلى تدريب المواطن على الحكم النيابي ويتم ذلك من خلال المجالس المحلية المنتخبة.
- النهوض بمستوى الخدمات و أدائها في المجتمعات المحلية.
- تحقيق رغبات و احتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية، بما يتفق مع ظروفهم، و أولوياتهم، حيث إن وجود مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يشعر بمسؤولية اجتماعية اتجاه المواطنين.

### المطلب الثالث: مقومات الجماعات المحلية

يعتبر نظام الإدارة المحلية أسلوبا إداريا بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، فهذا النظام يقوم على عدد من المقومات الأساسية. ويمكن إبراز أبعاد كل مقوم من هذه المقومات بالتفصيل كما يلي:<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - الجندي مصطفى. الإدارة المحلية واستراتيجياتها. مصر: دار منشأة المعارف. 1987، ص 22.

1- **تقسيم إداري لإقليم الدولة:** يشير هذا المقوم إلى ضرورة وجود تقسيم إداري لإقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي ولا تكون إلا بتوفر وحدة المصلحة لدى سكانها ووحدة الانتماء يتوقف نوع التقسيم الإداري لإقليم الدولة على أهداف الدولة من نظام الإدارة المحلية وعلى الظروف البيئية السائدة في إقليم الدولة، في هذا الإطار توجد عدة عوامل تكون دائما موضع الاعتبار عند تقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية. وتكمن أهميتها في تجانس المجتمعات المحلية والقوة المالية، أي مدى قدرة الوحدة المحلية للحصول على موارد مالية ذاتية تكفي لتغطية جزء كبير من نفقاتها، فهذا يتطلب حجما أدنى من السكان الذين يكلفون بأداء الضرائب والرسوم إلى السلطات المحلية المعنية.

2- **المجالس المحلية المنتجة:** من الضروري إدارة شؤون الوحدات المحلية من قبل مجالس منتجة مثل الإدارة العامة لمواطني الوحدة، فالمواطنين أدرى بتحديد مشاكلهم والعمل على حلها بالأسلوب الذي يروونه مناسبا.

الأصل أن تشكيل المجالس المحلية المنتجة يكون بالانتخاب المباشر، ذلك أن الباعث على نشأة نظام الإدارة المحلية باعث سياسي، وهي الأقرب إلى الأهالي ماديا ومعنويا، بالإضافة إلى أن الانتخاب المباشرة ضروري لدعم استقلال السلطات المحلية في مواجهة الحكومة المركزية ولأن التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية تقوم أساسا على المشاركة الشعبية في التخطيط والإدارة والتنفيذ.

3- **التمويل المحلي الذاتي بالموارد المحلية:** يكون استقلال الوحدات المحلية إداريا باستقلالها المالي وتبعا لاستغلالها بموارد مالية ذاتية تكون لها ذمة مالية منفصلة عن ذمة الدولة وبالتالي تمتع بحرية تامة في إنفاق أموالها، فلا يقتصر دور الاستقلال المالي

---

1 - خروبي سفيان، بن طيبة مهديّة، دور الجماعات المحلية في دعم التنمية المحلية - دراسة حالة لبلدية العفرون البلديّة-، مجلة إيليزا للبحوث والدراسات، المجلد 1، العدد 1، 2018، ص ص80-81.

على دعم الاستقلال الإداري، لكنه يسهم أيضا في دعم مبادئ الإدارة المحلية عن طريق تأكيد المسؤولية الالية لمواطني الوحدات المحلية.

4- رقابة الحكومة المركزية على السلطات المحلية: تقوم على عدت أسس من أهمها أنه السلطات المحلية تفاوتت في القوة المالية تبعا لما يأتي لكل منها من حصيلة للموارد المالية المقررة لها، الأمر الذي يتطلب مراقبة أعمال هذه السلطات بالإضافة إلى أن الجماعات المحلية تفاوتت في أحجامها، طبيعة اقتصادها ومستوى سكانها الاجتماعي والثقافي. أحيانا قد تغالي بعض السلطات المحلية في أسعار الضرائب المحلية للحصول على موارد تكفي لمواجهة الحاجات المحلية، مما يستدعي الأمر تدخل الحكومة المركزية لتحديد حد أعلى لأسعار الضرائب بين السلطات المحلية المختلفة<sup>1</sup>.

5- المشاركة الشعبية: تعتبر المشاركة الشعبية أحد المقومات الأساسية لقيام نظام الإدارة المحلية وبدون المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات بالمجالس المحلية وفي العمال الخاصة بالتنمية المحلية تبتعد وحدات الإدارة المحلية عن حقيقة ما يحس به المواطنين من مشكلات وحاجات فالمشاركة الشعبية في اشتراك للمواطنين أفراد وجماعات وألويات المجتمع وتحديد أفضل الوسائل لتحقيق هذه الاحتياجات و تمويل للمشروعات واتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات.

6- التخطيط وضرورة التكامل بين أجهزة التخطيط: يمكن اعتبار التنمية المحلية على أنها تلك العملية المخططة للتعبئة الشاملة والاستخدام الأمثل للموارد والإمكانيات المتاحة للنهوض بالمجتمعات المحلية في جيع المستويات<sup>2</sup>.

7- توفر العنصر البشري: يعمل العنصر البشري على إنجاح التنمية المحلية والتي تعتبر الهدف النهائي لنظام الإدارة المحلية، فهو الذي يفكر في كيفية استخدام الموارد المتاحة

1 - خروبي سفيان، بن طيبة مهدية، مرجع سابق، ص 83.

2 - خروبي سفيان، بن طيبة مهدية، مرجع سابق، ص 85.

أفضل استخدام وتدير التمويل اللازم لإقامة المشروعات وتنفيذها، وذلك يجب أن توفر لدى وحدات الإدارة المحلية للموارد البشرية المؤهلة قنيا وإداريا بالإضافة إلى مشاركة للمواطنين في جميع عمليات التنمية عقد رسم الخطة إلى غاية تنفيذها وهو عمل إلزامي.

**8-مقومات قانونية:** تعتبر مقومات القانونية من أهم المقومات الأساسية التي تقوم عليها الإدارة المحلية يمكن استخلاص أن المقوم الخاص بضرورة ذاتية لدعم استقلالها الإداري والتقليل من اعتمادها على الحكومة المركزية في الحصول على إعانات حكومية، هو الركن الأساسي لقيام نظام إدارة محلية ناجحة، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن توافر الموارد المالية الذاتية المحلية أمر لا بد منه لكي تقوم الوحدات المحلية بالأهداف التي تسعى إلى تحقيقها.

### المبحث الثاني: آليات تمويل الجماعات المحلية

تعتبر الموارد المالية من الركائز الأساسية والفاعلة في تفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية في شتى المجالات، فالموارد المتاحة لهذه للجماعات المحلية توجهها هذه الأخيرة لتمويل المشاريع التنموية تساهم بشكل كبير في دفع عجلة الاقتصاد ولمعرفة مصادر هذه تمويلات سنتطرق في مطلبنا هذا بتعريف بتمويل و آلياته مروراً بتعريف بموارد التمويل للجماعات المحلية.

### المطلب الأول: مفهوم التمويل و آلياته

إن التمويل في العصر الحالي يعتبر بمثابة الدم للجسم، لهذا احتلت دراسات التمويل مكانة هامة فالتمويل يعتمد أولاً على مقدرة أصحاب المشروع الذاتية، أي أن المشروع يعتمد على مصادر الأولية في أولى مراحلها وهذا ما يطلق عليه المصادر الذاتية أو الداخلية، ثم يأتي دور المصادر الخارجية بعد ذلك، فلكل مشروع عادة له مصدران للتمويل (الداخلي

الذاتي والمصدر الخارجي ) وهو يعتبر مساعدا، حيث تكمن أهميته في انه المصدر السريع الإمداد المشروع بالأموال سواء النقدية أو الفنية أو الألية أو الرأسمالية<sup>1</sup>.

### فرع الأول: تعريف التمويل:

يعتبر العنصر الأساسي في حياة أي مشروع أو مؤسسة مهما كان نشاطها بحيث أخذ عدة تعريفات من بينها :

- يعرف التمويل :بأنه توفير الأموال السيولة النقدية من اجل إنفاقها على الاستثمارات وتكوين رأس المال الثابت، بهدف زيادة الانتاج والاستهلاك وتوفير مصادر التمويل من العملية التنموية الاقتصادية والاجتماعية السير بخطى أسرع، مادام رفع المستوى المعيشي والثقافي والصحي للمواطنين، يعتمد أساسا على زيادة حجم الإنتاج والاستهلاك من السلع والخدمات و يعتبر التمويل الركن الذي يعتمد عليه في القيام بتنفيذ الاستثمارات بأنواعها المختلفة<sup>2</sup> .

- كما يعرف التمويل على أنه عصب الاقتصاد و المشروعات، فهو الجهاز العصبي المحدد لمسارات وقرارات النمو الاقتصادي و الاداري ويحتاج التمويل إلى مدير معاصر وفعال ويتمتع بالمهارات الحاسوبية و التكنولوجيا المعلومات وتطبيقاتها في التمويل ولديه المهارات العرفية العلانية في اتخاذ القرارات المثالية في التمويل وكذلك المهارات السلوكية في تحجيم المخاطر و دوافع الاستثمار وأزمات التمويل مختلفة المصادر.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - علي سعيد عبد الوهاب مكي، تمويل المشروعات في ظل الإسلام، دار الكتاب الحديث للطبع و النشر والتوزيع، الكويت، 1979، ص 118

<sup>2</sup> - ميثم عجام، التمويل الدولي، دار الزهران للنشر و التوزيع، عمان، الاردن، 2013، ص 23.

<sup>3</sup> - فريد راغب النجار، التمويل المعاصر، الدار الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2009، ص 07

- كما يعرف التمويل على انه البحث عن الطرائق المناسبة للحصول على الأموال والاختيار وتقسيم تلك الطرائق والحصول على المزيج الأفضل بينهما بشكل يناسب مع كمية ونوعية احتياجات المنشأة<sup>1</sup>.
- يزداد في الوقت الحاضر الاهتمام الواسع لدى الأوساط الأكاديمية والرسمية بالموضوعات المتعلقة بالتمويل فهو اليوم يشكل بندا جوهريا ثابتا على جدول الفرد والأسرة والمؤسسة والدولة، ومرد ذلك أن عمليات التمويل ترتبط بشكل وثيق بشتى جوانب الحياة الاقتصادية والمالية لجميع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين من الناحية أخرى<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: آليات التمويل

تتعدد مصادر التمويل المشروعات من مصادر طويلة الأجل ومصادر قصيرة الأجل ومن مصادر داخلية (اموال من داخل المشروع ) ومصادر خارجية (من خارج المشروع) كما تتباين مصادر التمويل من حيث تكلفتها ودرجة الخطر المصاحبة لها ويحدد المشروع احتياجاته التمويلية وكذلك هيكله التمويلي في ضوء الاعتبارات العديدة للمتعلقة بنوع وحجم الاستثمارات و تبعية إدارتها و نظرتها تجاه كل من أهداف الربح والسيولة والخطر<sup>3</sup>.

1- سوق المال: يمثل سوق المال احد أهم آليات التمويل التي يمكن من خلالها حشد وتعبئة الموارد وتلبية احتياجات المشروعات من الأموال - فسوق المال تبعا لما قدم- تمثل آلية

1 - هيثم محمد الزغبى، الإدارة و التحليل المالي، دار الفكر، الاردن، 2000، ص 77

2 - عبد اللطيف مصيطفى، تمويل التنمية في بلدان العالم الثالث بين اقتصاديات الاستدانة و اقتصاديات الأسواق المالية دراسة مقارنة بين الجزائر ومصر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص نقود و مالية، الجزائر، 2007/2008، ص ص 76-77.

3 - محمد قاسم خضاونة، أساسيات الإدارة المالية، دار الفكر الناشر و الموزعون، عمان، الأردن، 2011، ص 17.

من خلالها يتم تحويل الموارد المالية من الوحدات الاقتصادية المدخرة التي يتوافر لديها فوائض مالية وتمثل عرض الأموال، إلى وحدات الاقتصادية المشروعات التي تعاني من عجز الموارد المالية وتعكس الطلب على الموارد أي أن أسواق المال تحول الموارد المالية من الوحدات التي لا تملك القدرة والرغبة على الاستثمار إلى المشروعات التي تملك الرغبة والقدرة على الاستثمار.

2- **الاستثمار:** يقصد بالاستثمار هو الاستثمار المالي وليس الحقيقي ويتضمن الاستثمار المالي ثلاثة خطوات وهي: بيع الأوراق المالية - تحليل الأوراق المالية - تحديد المزيج الأمثل من الأوراق المالية في محافظ المستثمرين - وينطوي الاستثمار على تضحية بقدر من الموارد في سبيل الحصول على منافع مستقبلية. وتبعاً لذلك فهو ينطوي على تأجيل هذه الموارد للاستهلاك الحالي للحصول على منافع مستقبلية أي يستبدل الاستهلاك الحائي باستهلاك مستقبلي<sup>1</sup>.

3- **الإدارة المالية:** تعتبر الإدارة المالية من أكثر المجالات اتساعاً بالنسبة لمفهوم التمويل، وتعتبر الإدارة المالية عنصراً مهماً في جميع المؤسسات بما فيها البنوك والمؤسسات المالية وعلى المستوى المؤسسات والأفراد والقطاعين العام والخاص إن مجالات الإدارة المالية واسعة ومتعددة وتتراوح بين تحديد أي من الأسهم التي يمكن شراؤها إلى تحديد سعر السهم العادل عند عملية الاستحواذ أو الاندماج بين الشركات لقد ظهرت الإدارة المالية كحقل منفصل في الدراسة في بدايات عام 1900 وكان من مجالات الاهتمام الرئيسية في تلك الفترة يتعلق بالنواحي القانونية للاندماجات والأشكال المختلفة لزيادة رأس المال ومراحل تأسيس الشركات وخلال فترة الكساد العظيم فقد ركز مجال الإدارة المالية على مجال الإفلاس وإعادة تنظيم الشركات "هيكلية الشركات" وخلال فترة الخمسينات من القرن العشرين بدأ ظهور الإدارة المالية واتجاه نحو التحليل النظري

<sup>1</sup> - عالف وليم اندروس، التمويل و الإدارة المالية للمؤسسات، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 7.

لقرارات الإدارية المتعلقة باختبار الأصول والخصوم هدف تعظيم قيمة المنشأة وبالتالي أصبح هدف دراسة الإدارة المالية هو تعظيم قيمة المنشأة، كما أصبح من الاتجاهات الإدارة المالية حديثا بالإضافة هدف تعظيم قيمة أصحاب المشروع هو التركيز على عولمة الأعمال والاستخدامات الحديثة للتكنولوجيا والمعلومات<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: الموارد الذاتية الجبائية

تعد الموارد الجبائية على اختلافها مصدر التمويل الأساسي لميزانية الجماعات المحلية، والتي تتشكل أساسا من الضرائب والرسوم التي تفرض على الأشخاص الطبيعية والمعنوية التي تنشط في إقليم هذه الوحدات المحلية، منها ما يعود لهذه الوحدات بصفة كلية (أولا)، ومنها ما يعود لها بصفة جزئية (ثانيا) تشترك فيها مع هيئات أخرى.

#### أولا: الموارد الجبائية المحصلة لفائدة الجماعات المحلية بصفة كلية

تتمثل أهم الموارد الجبائية التي تستفيد البلدية من عائداتها بنسبة 100% فيما يلي:

#### (أ) - الرسم العقاري:

يفرض هذا الرسم سنويا على الملكيات المبنية وغير المبنية المتواجدة على إقليم البلدية، بحيث يحسب بالنسبة للملكيات المبنية على أساس القيمة الإيجاري الجبائية للمساحة المتواجدة فيها هذه الملكيات، وهي محددة لكل متر مربع حسب التنظيم المعمول به. أما

<sup>1</sup> - عالف وليم اندروس، مرجع سابق، ص 8.



الملكيات غير المبنية فإن هذا الرسم يحسب على أساس القيمة الإيجاري الجباثيه للأراضي تميز الزراعية أو الهكتار الواحد للأراضي نمير الزراعية والمحددة بالمتر المربع<sup>1</sup>.

(ب) - رسم التطهير:

طبقا لنص المادة 263 مكرر 02 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة فإنه يؤسس لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصالح رفع القمامة المنزلية رسم منزلي لرفع القمامات المنزلية وذلك على كل الملكيات المبنية، وقد تم تحديد قيمة في هذا الرسم ما بين 1000 دج و 130000 دج بحسب طبيعة المحتل المعني بهذا الرسم.

في حين تعدد الرسوم المطبقة في كل بلدية بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة وبعد إعلام السلطة الوصية.<sup>2</sup>

(ج) - رسم الإقامة:

يتم تحصيل هذا الرسم على مستوى البلديات المصنفة كمناطق سياحية، إذ يفرض على الأشخاص غير المقيمين بالبلدية ولا يملكون بها إقامة دائمة تخضع للرسم العقاري، ويتم دفعه عن كل يوم يقضيه الشخص في البلدية والمقدرة قيمته بين 10 و 20 دج، على أن تكون طريقة التحصيل بصورة غير مباشرة عن طريق الفنادق وأصحاب الحمامات المعدنية<sup>3</sup>.

واضافة إلى هذه الرسوم تمتلك البلدية أيضا بعض الرسوم التي تعود كلية لميزانيتها بنسبة 100% كالرسم على عقود التعمير وكل الرخص والشهادات المتعلقة بها، رسوم الإعلانات والصفائح المهنية، رسوم الحفلات الخ.

<sup>1</sup> - محمد رحموني، مصادر مالية ميزانية البلدية في التشريع الجزائري، مجلة القانون و المجتمع، جامعة أدرار، المجلد 01، العدد01، 2013، ص ص 185-186.

<sup>2</sup> - المادة 263 مكرر فقرة 2، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، لسنة 2017.

<sup>3</sup> - لامية حمامة، التمويل المحلي والتنمية المحلية، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي تندوف، المجلد 01، العدد02، ص ص 234.235.

## ثانيا: الموارد الجبائية المحصلة لفائدة الجماعات المحلية بصيغة جزئية

تشمل هذه الموارد مجموع الضرائب والرسوم التي تشترك البلدية والولاية في عائداتها مع هيئات أخرى وتتمثل فيما يلي:

### (أ)-الرسم على النشاط المهني:

تم إنشاء هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996<sup>1</sup>، بحيث يفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاط صناعي أو تجاري أو خدماتي، وذلك بمعدل نسبته 02% على أن تخفض هذه النسبة إلى 01% بالنسبة لمختلف الأنشطة باستثناء أنشطة إنتاج السلع، أما فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب فإن معدل الرسم على النشاط المهني يرتفع إلى ما نسبته 03% على هذا النشاط، أما من حيث عائداته تتحصل البلدية على 66% ، و الولاية على 29%، وتكون الحصة المتبقية والمقدرة ب 05% الخالدة لصندوق التضامن والضمان الاجتماعيات المحلية<sup>2</sup>.

### (ب) الضريبة الجزافية الوحيدة:

طبقا لنص المادة 08 من قانون المالية لسنة 2020" فإنه تؤسس ضريبة جزافية وحيدة تفرض على الأشخاص الطبيعيين الذين يمارسون نشاط صناعي أو تجاري أو حرفي وكذا التعاونيات الحرفية التي لا يتجاوز رقم أعمالها السنوي خمسة عشر مليون (15.000.000) دينار جزائري، باستثناء تلك التي اختارت نظام فرض الضريبة بحسب الربح الحقيقي، ويحدد معدل هذه الضريبة بما نسبته 05% فيما يتعلق بأنشطة الإنتاج وبيع السلع، وبنسبة 12% فيما يخص الأنشطة الأخرى<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - الأمر رقم 27/95، المؤرخ في 30 ديسمبر 1995، و المتضمن قانون المالية لسنة 1996، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في 31 ديسمبر 1995.

<sup>2</sup> - انظر المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، الجزائر، ط 2020، ص 51، متوفرة على الموقع الإلكتروني [www.mdafdgi.gov.dz](http://www.mdafdgi.gov.dz) ، تاريخ الاطلاع 2022/03/12.

<sup>3</sup> - انظر المادة 8 من قانون المالية لتكميلي لسنة 2008.

**ج) الرسم على القيمة المضافة:**

لقد تم تأسيس الرسم على القيمة المضافة ليتم فرضه على الإنفاق أو الاستهلاك الإجمالي، وتخضع له كل العمليات المتعلقة بالمبيعات و التسلمات التي يقوم بها المنتجون من المنتجات والبضائع المستوردة والمنجزة والمبيعات، وعمليات الإيجار، ومختلف الخدمات والأشغال العقارية وغيرها، في حين يتم تحصيل هذا الرسم بمعدلين هما المعدل العادي الذي يقدر بنسبة 19% طبقا لنص المادة 26 من قانون المالية لسنة 2017، والمعدل المخفض الذي يقدر بنسبة 09% طبقا لنص المادة 31 من قانون المالية لسنة 2018<sup>1</sup>.

الجدول رقم (1): أقساط و نسب الضريبة على الضريبة على الأملاك

النسبة المطبقة %	قسط القيمة الصافية من الأملاك الخاضعة للضريبة (دج)
0 %	- يقل عن أو يساوي 100.000.000 دج
0,5 %	- من 100.000.001 إلى 150.000.000 دج
0,75 %	- من 150.000.001 إلى 250.000.000 دج
1 %	- من 250.000.001 إلى 350.000.000 دج
1,25 %	- من 350.000.001 إلى 450.000.000 دج
1,75 %	- يفوق 450.000.000 دج

المصدر: المادة 281 مكرر 8، قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018.

**الفرع الثاني: الموارد الذاتية غير الجبائية**

إضافة إلى الموارد الجبائية السالفة الذكر، تمتلك الجماعات المحلية موارد ذاتية أخرى غير جبائية تشمل كل من عائدات الاستغلال (أولا)، عائدات الأملاك (ثانيا)، والتمويل الذاتي (ثالثا).

**أولا: عائدات الاستغلال:**

<sup>1</sup> - أحمد مقدمي، إشكالية تطبيق ضريبة على الثروة في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، الجلفة، العدد

هي تلك العائدات التي تحصل عليها الجماعات المحلية نتيجة تقديمها لخدمات وقيامها بعمليات ذات طابع صناعي أو تجاري أو خدماتي في إقليمها، تتمثل أهمها فيما يلي:

- عائدات الوزن والكيل والقياس؛

- عائدات المتاح و الحظائر العمومية؛

- عائدات التخزين في المستودعات، عائدات المحجوزات...الخ.

**ثانيا: عائدات الأملاك:**

هي تلك العائدات التي تحصل عليها الجماعات المحلية نتيجة توظيف الممتلكات التابعة لها، واستفادة الأفراد من خدماتها، إذ خول المشرع للبلديات إمكانية تأجير وبيع أملاكها العقارية و المنقولة و الاستفادة من عائداتها، حيث تطرق لهذه الأملاك بموجب المواد 157، 158 و 159 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلديات، أين قام بتعدادها وتبيان أنواعها، والتي يمكن تصنيفها إلى أملاك عقارية و اعلانه منقولة أملاك منقولة كما يلي<sup>1</sup>:

**(أ) - إيجار الأملاك العقارية:**

تمثل أهم الأملاك العقارية محل الإيجار في المحلات ذات الاستعمال السكني، المحلات ذات الاستعمال التجاري، المذابح، مواقف السيارات، حقوق الأماكن داخل الأسواق، مداخل المخيمات الصيفية

**(ب) - إيجار الأملاك المنقولة:**

تمثل أهم الأملاك المنقولة محل الإيجار في العتاد المتنقل من شاحنات حافلات وغيرها من وسائل النقل، المعدات والتجهيزات الكبرى الخاصة بالأشغال العمومية...الخ.

**(ج) - بيع الأملاك العقارية والمنقولة:**

<sup>1</sup> - ياقوت قديد، محمد بوقناديل، دور الإيرادات غير البائية في تعبئة الموارد المحلية للبلدية، مجلة التنمية و الاقتصاد التطبيقي، جامعة المسيلة، المجلد 02، العدد 2018، 01، ص 337.

إضافة إلى الإيجار، تملك البلديات صلاحية بيع الأملاك العقارية او المنقولة التابعة لأملكها الخاصة والتي تم استهلاكها للمدة القانونية اللازمة، بحيث تستفيد البلديات من عائداتها بشرط ان يتم البيع والتنازل عن طريق المزاد العلني وفتح المجال أمام جميع المتنافسين وفيما يخص إقرار عمليات إيجار الأملاك العقارية و المنقولة أو بيعها والتنازل عنها فإنه يتوجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي، ووفق عقد ودفتر شروط نموذجي يتضمن حقوق والتزامات المستأجر أو المشتري بحسب الحالة.

**ثالثا: التمويل الذاتي (الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التعبير والاستثمار):**

طبقا لنص المادة 179 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية. فإن هذه الأخيرة تملك إمكانية اقتطاع مبالغ مالية من إيرادات قسم التسيير لتغطية نفقات قسم التجهيز و الاستثمار داخل ميزانية البلدية، ويهدف هذا الاجراء إلى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلديات حتى تتمكن من تحقيق الحد الأدنى من الاستثمار في إقليمها، إذ تستعمل هذه الاقتطاعات في تمويل العمليات المتعلقة بصيانة المنشآت الاقتصادية والاجتماعية وكذا العمليات التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي للمواطنين والحفاظ على التوازن المالي للميزانيات المحلية<sup>1</sup>.

### **المطلب الثالث: الموارد المالية الخارجية للجماعات المحلية**

نظرا لمحدودية الموارد الذاتية للجماعات المحلية وعدم كفايتها، فإن هذه الأخيرة تتوفر على موارد مالية خارجية متنوعة وهامة تهدف إلى تقليص الفوارق الجهوية بينها ودعم البرامج والمشاريع التنموية على المستوى المحلي لاسيما في مجال التجهيز والاستثمار، والتي تتمثل في الإعانات الحكومية (الفرع الأول)، القروض (الفرع الثاني)، والهيئات والوصايا (الفرع الثالث).

### **(1) الإعانات الحكومية:**

<sup>1</sup> - سهام بشكيط، عبد المجيد قدي، تمويل الجماعات الإقليمية في الجزائر بين واقع الدعم الحكومي وتحدي شح الموارد الذاتية، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة شلف، المجلد 15، العدد 2019، ص 02، ص 19.

تعد هذه الإعانات من أهم المصادر المالية التي تساعد الجماعات المحلية في تجسيد برامج ومشاريع التنمية المحلية، والتي يتم تخصيصها بموجب عدة آليات تتمثل في تلك الإعانات المتأتية من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (أولاً)، ومن المخططات البلدية للتنمية (ثانياً)، وكذا من البرامج القطاعية غير المركزة (ثالثاً)

### أولاً: إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (CSGCL)

لقد تم إنشاء هذا الصندوق بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14/16 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتحديد مهامه وسيره<sup>1</sup>، وهو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يوضع تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية، ويتولى بصفة أساسية تسيير صندوقين هما صندوق التضامن للجماعات المحلية، وصندوق الضمان للجماعات المحلية، وهي الصناديق التي تم إنشاءها للمساهمة في تمويل ودعم التنمية المحلية من خلال تجسيد التضامن المالي بين بلديات وولايات الوطن وتقليص الفوارق التنموية بينها. وهو بذلك يعمل على تقديم إعانات سنوية في مجال التعمير بهدف تغطية النفقات الضرورية التي تكفل استمرارية المصالح العمومية، وكذا الضمان التقديرات الجبائية المتوقع تحصيلها في ميزانية هذه الوحدات؛ وفي مجال التجهيز والاستثمار بهدف تمويل وخلق مشاريع تنموية في مختلف المجالات خاصة على مستوى المناطق المحرومة ولمعزولة.

### ثانياً: إعانات المخططات البلدية لتنمية (PCD)

تعد هذه المخططات أحد أهم مظاهر التمويل المباشر لبرامج وعمليات التنمية المحلية، وهي إعانات مركزية سنوية تم إنشاؤها بموجب المرسوم رقم 136/73 المتعلقة بشروط تسيير و تنفيذ مخططات البلدية

<sup>1</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 116/14، المؤرخ في 24 مارس 2014، المتضمن إنشاء، صندوق التضامن، والضمان، للجماعات المحلية وتحديد مهامه و تنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 19، الصادرة في 02 أفريل 2014.

الخاصة بالتنمية<sup>1</sup> كوسيلة منهجية لضمان التوازن الإقليمي والجهوي بين الجماعات المحلية في مجال التنمية وللنهوض الاقتصادي والاجتماعي والثقافي لهذه الوحدات، وهي بذلك تشكل أداة تخطيط مثلى لتنفيذ السياسة المحلية للتنمية والتهيئة العمرانية من جهة، وتحقيق التوازن الجهوي وتوفير مصادر تمويل إضافية للبلدية من جهة أخرى، بحيث تعد منذ استحداثها أحد أهم الآليات الموجهة لتجسيد اللامركزية وبلورة برامج وعمليات التنمية المحلية في إقليم البلدية، وذلك لمساسها بمختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وحتى الثقافية للمواطنين ومراعاتها الأولويات التنموية، من خلال إشراك البلدية في عملية إعدادها وتنفيذها استنادا لمبدأ اللامركزية التخطيط، وتتضمن المخططات البلدية للتنمية في مدونتها تمويل العديد من المشاريع الأساسية والضرورية في كل المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية الطرق المياه، التهيئة التطهير ... الخ.

### ثالثا: إعانات البرامج القطاعية غير الممركزة (PSD)

هي عبارة عن برامج تجهيز يتم إقرارها سنويا في إطار ميزانية التجهيز للدولة، وتتضمن مختلف الاستثمارات الخاصة بالولاية وكذا المؤسسات العمومية التي تكون تحت وصايتها، وغالبا ما تكون هذه البرامج فاعلة في مجال التنمية بحكم الأغلفة المالية المعتبرة التي ترصد لها، إذ تحتوي العديد من المشاريع والعمليات التنموية. وتشمل إقليم معين يتميز بخصائص سكانية وبيئية متقاربة، كما أن تلعب دور أساسي في تحقيق التوازن الجهوي من حيث أولويات التنمية المحلية وفي تحقيق الاستفادة من البرامج التنموية بين مناطق الوطن، بالإضافة إلى حل العديد من المشاكل التنموية والاحتياجات الأساسية للجماعات المحلية بما يكفل تحلية العجز التنموي في المناطق المحرومة والمعزولة، إذ على غرار المخلفات البلدية

<sup>1</sup> - المرسوم رقم 136/73، المؤرخ في 09 أوت 1973، المتعلقة بشروط تسيير و تنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، الجريدة الرسمية، العدد 67، الصادرة في 21 أوت 1973.

للتنمية فإن مدونة هذه البرامج تتضمن تمويل العديد من المشاريع في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية .

## (2) - القروض:

يهدف سد العجز المالي وتمويل ميزانياتها وإنجاز مشاريع استثمارية منتجة للمداخيل، أجاز المشرع للجماعات المحلية أن تلجأ للاقتراض سواء من الجمهور أو البنوك والمؤسسات المالية المعنية، مع التعهد برد المبالغ المقترضة في الوقت المحدد في العقد، وعلى الرغم من أن خيار اللجوء للاقتراض هو خيار مثالي يشجع على خلق الثروة والاستثمارات بدل الاعتماد على مساعدات الدولة<sup>1</sup>، فإن الواقع العملي يثبت عدم لجوء البلديات لتفعيل هذا المورد نظرا لإمكانية عدم قدرة معظمها على تسديد القروض التي تحصلت عليها من جهة، وغياب التنظيم الخاص بكيفيات تطبيق هذه المادة وتعقيد إجراءات الاقتراض من جهة أخرى.

## (3) - الهيئات والوصايا<sup>2</sup>:

بالإضافة إلى الاقتراض، تمتلك الجماعات المحلية صلاحية امتلاك الهيئات والوصايا المتأتية من طرف الغير، وهي عبارة عن موارد مالية تحصل عليها هذه البيئات من أشخاص طبيعية أو معنوية، والتي يتم قبولها أو رفضها بموجب مداولة للمجالس المحلية المنتخبة البلدية أو الولائية ومصادقة السلطة الوصية من عدمها، أما إذا كانت هذه الهيئات والوصايا من أشخاص أجنبية فإنها تخضع زيادة إلى ذلك عند قبولها للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية، ضمانا لسيادة الدولة ووحدتها من جهة واستقلالية الجماعات المحلية في ممارسة صلاحياتها من جهة أخرى.

<sup>1</sup> - سهام بشكيط، عبد المجيد قدي، مرجع سابق، ص 195.

<sup>2</sup> - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دار الأمة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2014، ص ص 64-65.



## خلاصة الفصل

تقتضي اللامركزية دعم الجماعات المحلية بالإطار البشري الكفاء وبعث محاكم إدارية ومالية لتتولى الرقابة وفض النزاعات، وكل هذا يتطلب وضع خطة منهجية شاملة لتفعيل مسار اللامركزية، تعتمد بالأساس على مشاركة مختلف الأطراف المعنية وذلك من منطلق أن الاهتمام والعناية بالأمور المحلية ستؤدي إلى المساهمة في أدوار تنموية جادة ويعد تمويل الجامعات المحلية من الآليات الفاعلة في تجسيد البرامج التنموية على المستوى المحلي، وعلى الرغم من تعدد الموارد المالية للجماعات المحلية إلا أنها لازلت تواجه العديد من الصعوبات والمشاكل وهو ما سنتطرق إليه في فصلنا اللاحق، لذلك وجب البحث عن بدائل تمويلية محلية من خلال تثمين الموارد ذاتية الغير جبائيه كعائدات الأملاك، وتسهيل اللجوء للاقتراض، بالإضافة إلى تفعيل آليات التضامن بين البلديات.



الفصل الثاني:

معوقات الموارد المالية للجماعات المحلية  
و آليات إصلاحها

## تمهيد

تسعى الجماعات المحلية بالجزائر للبحث المستمر عن مصادر لتمويل تتميتها المحلية و يعود ذلك لضخامة المسؤولية الملقاة على عاتقها، وهذا من خلال استغلال كافة الموارد التي المالية سواء كانت جبائية أو غير جبائية، وقد خصص المشرع الجزائري للجماعات المحلية امكانية استغلال بعض المداخل كالرسم على القيمة المضافة، والضريبة على الثروة وهذا بغية اعطاء الجماعات المحلية الحرية في تسيير مرافقها وتوفير احتياجات مواطنيها غير أن هذه لاستقلالية تلقى عدة عراقيل و معوقات حالة دون تطور الجماعات المحلية ، وهذا ما سنستعرضه في فصلنا هذا من خلال ابراز أهم معوقات الجماعات المحلية وسبل إصلاحها، حيث سنتطرق في هذا الفصل لمبحثين وهما:

- المبحث الأول: معوقات الموارد المالية في الجزائر
- المبحث الثاني: آليات إصلاح النظام التمويلي للجماعات المحلية

### المبحث الأول: معوقات الموارد المالية في الجزائر وسبل موجهاتها

نظرا لمعوقات التي تعاني منها الموارد المالية، على السلطة المركزية إعادة النظر في إصلاح النظام الجبائي، وإيجاد مصادر أخرى لتمويل الجماعات المحلية خارج القطاع الجبائي وزيادة لإعانات الحكومية ووضع معايير لتوزيعها.

### المطلب الأول: معوقات الموارد المالية للجماعات المحلية في الجزائر

نتيجة لكثرة التدخلات الجماعات المحلية في جميع المجالات الاقتصادية أصبحت مواردها المالية غير كافية نفقاتها المتزايدة وذلك لتوسيع اعباء التسيير بينما نفقات التجهيز والاستثمار فهي تمول من طرف الدولة والمؤسسات العمومية كالإعانات المقدمة للجماعات المحلية من اجل تغطيه هذا القسم في النفقات لم تصاحبها نفس الزيادة في الإيرادات علما ان الموارد الجبائية هي الالهة ضمن مواردها المالية لدى نجدتها تتخبط في صعوبات وعوائق جديه نلخصها في ما يلي<sup>1</sup>:

### الفرع الاول: قلة مردوديه الجبايات المحلية:

تعتبر مساله اقتطاع الضرائب من اختصاص السلطات التشريعية في الدولة، وهذا ما يعرف بالمركزية الجباية التي جعلتها تستحوذ على اكبر جزء من العائدات الجبائية، ويبقى سوى الجزء الباقي القليل للجماعات المحلية، بالرغم من تمتعها بضرائب ورسوم اخرى لكنها تتسم بعدم انتاجيتها لا لقله عددها الاعفاءات المحلية التي لها اثار سلبية على الاستقلالية المالية للجماعات المالية، بضرائب ورسوم اخرى لكنها تتسم بعدم انتاجيتها لا لقله عددها ولكن لكثرة الاعفاءات التي تمس الضرائب المحلية التي لها اثار سلبية على الاستقلالية المالية للجماعات المالية حيث مست هذه الاعفاءات التصدير وذلك لتشجيع العملة الصعبة، والنشاطات الممارسة في منطقه نائيه لتشجيع الاستثمار كولايات الجنوب مثلا، وكذا السياحة لما تدر من إيرادات بالعملة الصعبة. السياسة الجبائية هنا تعرق النمو

<sup>1</sup> - منصور ميلاد يوسف، مبادئ المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، الطبعة الأولى، 1994، ص 181.

## الفصل الثاني : معوقات الموارد المالية للجماعات المحلية و آليات إصلاحها

الاقتصادي للجماعات المحلية لأنها تحرمها من عائدات كان بإمكانها ان تجبي لصالحها، بالإضافة الى الغش والتهرب الضريبيين، اللذان يؤديان الى قلة مردوديه الجبايه المحلية حيث من مبالغ ضخمة الا بإمكانها توجيهها الى استثمارات في مجالات عديده وذلك اما بالعمل على عدم الالتزام بالضريبة واما بالتهرب عن دفع بعض الضرائب وذلك بتقديم تصريحات خاطئة، ناقصه او مزيفه عن الدخل او الارباح هذا ما يسبب خساره كبيره للإيرادات المحلية وذلك راجع الى عدة عوامل منها<sup>1</sup>:

ارتفاع درجه الضغط الجبائي كذا نقص تكوين المتخصص لتمكين السلطات الجبايه الحد من هذه الظاهرة ضعف الى ذلك تقشي الفساد وسوء الادارة وذلك راجع لبعض المسؤولين، كل هذا ادى الى حرمان جماعات المحلية من إيرادات هائلة بملايير الدينارات مما اثر سلبا على حجم العائدات المحلية، هذا ما جعلها غير قادره على تغطيه نفقاتها المتزايدة التي تثقل كاهلها كما قد يلجا المكلف الى استخدام الثغرات الموجودة في التشريعات الضريبية وعدم دفعه لمستحقته نتيجة اهمال المشرع ونقص في التشريع مما ادى الى ظهور اختلالات ماليه واقتصادية<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: جماعات محلية مثقلة بالديون:

اصبح اليوم من الصعب التحكم في حالات الجماعات المحلية، وذلك راجع للنقص الفادح في الموارد المخصصة للبلديات التي تضاعف عددها بمناسبة التقطيع الاداري لسنة 1948 حيث انتقل من 704 الى 1541 بلدية ولايات من 31 الى 48 ولاية دعاء في التقطيع الجديد لعام 2020 الى 58 ولاية كما ان صعوبة التكفل بالمهام الجديدة التي نجمت عن الحالة الامنية بالجزائر، هذه المهام مصحوبه بتحويل متكافئ للأموال .امام هذه الظاهرة فان ادارة الجماعات المحلية انتقل باهض من الديون الذي تولت الدولة بتغطية هذا العجز الكبير، فان الحل الامثل لمعالجه هذه المعضلة لا يجب ان يمس فقط جانب الموارد

<sup>1</sup> - منصور ميلاد يوسف، مرجع سابق، ص 182.

<sup>2</sup> - عبد المطلب عبد الحميد، التنمية المحلية و التمويل المحلي، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2001، ص 289.

المالية، بل يجب كذلك ان يتطرق الى ترشيد النفقات العمومية المحلية .وفي هذا السياق بالذات، فان اللجنة الوزارية المشتركة المكلفة بالأموال المحلية ستلزم بمعاينه هذا الموضوع مع فكره تعزيز مراقبه نفقات الجماعات المحلية من خلال اشتراك اكبر للهيكل المعنية وهي المفتشية العامة للمالية، مجلس المحاسبة للميزانية.

### الفرع الثالث: اختلال التوازن بين الايرادات والنفقات

التدخل الجماعات المحلية في شتى الميادين جعل اعباءها تتزايد باستمرار، هذا ما ادى الى عجزها عن تغطية النفقات، نظرا لاستقرارها الى الموارد المالية الكفيلة بمواجهه التطور السريع للأعباء المحلية، لما لها من صلاحيات واسعة وذلك من اجل تحقيق التنمية وهكذا لازالت الى يومنا هذا بالرغم من الاجراءات المختلفة التي تهدف الى تقليل الاعباء الضخمة التي تتحملها الميزانية المحلية .التطور البطيء للإيرادات الجبائية فظهر خاصه في الفترة ما بعد الاستقلال، اين وجد فراغ رهيب في الأنشطة الصناعية والتجارية في الجزائر مما نتج عنه انخفاض كبير في المداخيل الوطنية عامه والمداخيل المحلية خاصه، ودام هذا التدهور لسنوات عديده مما ادى بالدولة الى اتخاذ عبر قوانين المالية للحد من هذه الظاهرة(، ترفع معدلات لبعض الضرائب، تأسيس ضرائب اخرى...)، وعليه لوحده تطور ملحوظ في الايرادات الجبائية للجماعات المحلية انها تعد ضعيفة مقارنة مع نفقاتها المتزايدة، بها الى عجز لجأت الى البحث عن موارد ماليه خارجيه لمواجهه هذا الاختلال<sup>1</sup>.

### الفرع الرابع: مركزية السلطة الجبائية وعدم تجانس الضرائب والرسوم المحلية

لا تملك الجماعات المحلية اي سلطه الجبائية في خلق الضرائب والرسوم معدلاتها نظرا لمركزية السلطة الجبائية، باستثناء حقها في تحديد مبلغ رسم التطهير انشاء رسم او رسمين اللهم جعل الضرائب التي تحصل لفائدة الجماعات المحلية التابعة للدولة، وكذا احتكار

<sup>1</sup> - منصور ميلاد يوسف، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 183.

الدولة للسلطة الجبائية ادى الى نمو ضوابط التي تركز عليها الدولة في عمليه توزيع الموارد الجبائية.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: سبل مواجهة المعوقات

بالنظر إلى المشاكل والمعوقات التي تواجه الجماعات المحلية، حيث نحاول في هذا المطلب إعطاء الحلول المقترحة لتفعيل دور الجماعات المحلية التي تساهم بصورة فعالة في تحقيق التنمية المحلية.

#### 1-الإصلاح المالي: وتظهر هذه الإصلاحات في منح الهيئات المحلية استقلالية مالية أوسع

وحصولها على نصيب معقول من الموارد المالية الوطنية لتواكب متطلبات التنمية المحلية وزيادة الاستثمارات في المحليات كإعطاء المجالس المحلية حرية أكثر في التصرف في أموالها وفرض الضرائب والرسوم، وأن ينص ذلك في الدساتير القائمة والقوانين ونظم الإدارة المحلية، وأن تتولى الهيئات المحلية تحصيل الضرائب والرسوم التي تؤول إليها قانونا وأن تتصرف فيها بمعزل عن تدخل السلطة المركزية.<sup>2</sup>

- كما يتطلب الأمر كذلك تطوير وتعزيز قدرات الجماعات المحلية على زيادة تنويع مصادر مداخنها وإيراداتها المحلية وذلك بإدخال إصلاحات جوهرية على سياستها الضريبية وتطوير آليات تقديرها وحمايتها، تقليل الإعفاءات الضريبية وتحسين طرق وأساليب المراجعة الداخلية، عصنة الإدارة الجبائية والنظام الضريبي يعزز فعالية وعدالة الضرائب المفروضة على المستوى المركزي أو المحلي.<sup>3</sup>

- بالإضافة إلى إصلاح الأملاك وتمتينها والتي تعتبر ضعيفة في معظم الهيئات المحلية ولذلك يجب إعادة الاعتبار لها من خلال تحديدها بدقة والتحكم في تسييرها كما أنه

<sup>1</sup> - عبد المطلب عبد الحميد، التنمية المحلية و التمويل المحلي، مرجع سابق، ص 292.

<sup>2</sup> - غانم عبد الغني، العلاقة بين الادارة المركزية و الادارة المحلية في الجزائر، ورقة مقدمة في ندوة العلاقة بين الادارة

المركزية ز الادارة المحلية، المعهد العربي لإنماء و المدن، الجزائر، ص 140.

<sup>3</sup> - تقرير الأمم المتحدة حول "سياسات الإيداع وممارسة الحكم المحلي، 1996، ص 7.



يجب على الهيئات المحلية بإشراك القطاع الخاص في نشاطاتها وتثمينه وتشجيعه لتخفيف أعباءها وتمتية مصادرها المالية، فاستطاعة القطاع الخاص ارتياد العديد من المجالات الخدمية التي ظلت حكرًا على الجماعات المحلية وتأديتها بصورة أفضل من حيث الكم والكيف<sup>1</sup>

- وهناك ظروف موضوعية لا بد من توفرها لتشجيع القطاع الخاص لدخول المجالات الخدمية والتنمية للجماعات المحلية، أهمها توفير الإطار القانوني الملائم، وذلك بإصدار التشريعات القانونية التي تحمي كافة المستثمرين والتقليل من الإجراءات القانونية، إضافة إلى توفير البنى التحتية والكوادر الوطنية المؤهلة.<sup>2</sup>

## 2-توازن العلاقة بين الحكومة والإدارة المحلية:

حيث يظهر ذلك من القوانين والتشريعات المسيرة لعمل الجماعات المحلية، حيث هنالك اختلال واضح في العلاقة بين المركز والأطراف (الإدارة المحلي) مما أضر كثيرا بهذه الأخيرة، وعرقل مسيرتها، وتصحيح هذا الاختلال يعتبر الخطوة في طريق الإصلاح وتطوير نظام الإدارة المحلية في الجزائر.

بالإضافة إلى الإصلاحات المالية المذكورة سابقا التي تساعد في إعادة التوازن المطلوب، فإنه لا بد من ترتيب العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية وتقسيم وتوزيع السلطات بينهما بصورة واضحة بحيث لا تتعدى أي منهما على صلاحيات الأخرى، إضافة إلى تنظيم العلاقات الأفقية والراسية بين كافة المستويات للامركزية، حيث لا بد من النص القانوني الصريح الواضح في الدستور وقوانين الإدارة المحلية على اختصاصات وصلاحيات كل مستوى من مستوى لإدارة المحلية، بحيث تنتهي ظاهرة التنازع في الاختصاصات

<sup>1</sup> - عبد العزيز عبد الكريم، دور القطاع الخاص في تنمية المدن العربية، ورقة مقدمة في ندوة دمشق، المعهد العربي لإنماء المدن، 2000، ص 12.

<sup>2</sup> - رشيد أحمد عبد اللطيف، التخطيط للتنمية، مصر، المكتبة الجامعية، 2001، ص 19.

والصلاحيات، مع ضرورة أن يصاحب هذا التوزيع والتنظيم توزيع عادل في الكوادر والاطارات البشرية المتمثلة في الإداريين والتنفيذيين والكتاب العامين وضرورة الالتزام بها<sup>1</sup>.

### 3-الإصلاح الهيكلي والإداري:

فيما يتعلق بالإصلاح الهيكلي والإداري وتحسين بيئة أعمال الهيئات المحلية وأيضا لابد من إعادة في حكم وإعداد البلديات سواء عن طريق تجميعها ووضعها في بلديات أكبر حجم، وذلك عملا بعيدا اقتصاديات الحجم الذي بموجبه نقل التكاليف أو تزيد وتعطي مثال على ذلك بتجربة جنوب افريقيا حيث تم تقليص أعداد البلديات من 800 بلدية إلى 300 بلدية وفقا لقانون ترسيم حدود البلديات العام 1998 وفقا لتقرير منتدى الدول حول السياسات الإبداعية وممارسة الحكم المحلي فإن عملية اصلاح الجماعات المحلية تتطلب معالجة كافة أوجه البيروقراطية، تبسيط السياسات والإجراءات ومحاربة الروتين وحسم أي تضارب وازدواجية في اختصاصات المسؤولين، توفير التنسيق التام بين كافة الأجهزة، توفير المعلومات اللازمة في سرعة وسلامة اتخاذ القرارات المتابعة والرقابة تحدي الادارة والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتغيير أنماط السلوك والثقافة السائدة في الإدارة المحلية.

**تفعيل المشاركة الشعبية:** لكي تؤدي الهيئات المحلية دورها بصورة كاملة لا من تمهيد الطريق بإحداث انفتاح سياسي، يمكن للجماهير الشعبية من المشاركة في تقرير مستقبلها الاقتصادي والاجتماعية والسياسي وذلك عبر مجالس الحكم المحلي المنتخبة، ويرتبط ذلك على درجة الانفتاح في النظام الساسي ومستوى المشاركة التي يسمح بها النظام السياسي<sup>2</sup>.

**4-إصلاح الجباية المحلية:** إنّ إصلاح المالية والجباية المحليتين لا يتم إلا بإشراك كل القطاعات المعنية من أجل تشخيص النظام الحالي<sup>3</sup> وتقديم خطة عمل تنفذ تدريجيا

<sup>1</sup> - سلاوي يوسف، التنمية في إطار الجماعات المحلية، رسالة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2011-2012، ص53.

<sup>2</sup> - عبيرات مقدم عبد العزيز، التنمية الاقتصادية في ظل العولمة، مجلة العلوم الانسانية، عدد 2007، 11، ص 200

<sup>3</sup> - Ben Akzouh (CH), La Gouvernance Locale de l'Algérie à Travers les Processus de Décentralisation et Decentralization, « La Région: Structure de Renouveau du Succès de La Gouvernance Locale », Revue IDARA n:25, ALGER, 2003, p.258.

لمعالجة كافة الاختلالات والنقائص المسجلة والمتمثلة في القوانين والتشريعات الجبائية، ولا يتم ذلك إلا من خلال تحسين مردوديتها بتبسيط النظام الجبائي المحلي وجعله يتماشى مع المستجدات الجديدة وإقامة تعاون وتنسيق مشترك بين مختلف المصالح الضريبية ومصالح الإدارات المحلية، ويمكن استخلاص مما سبق ما يلي:

### 1- إشراك الجماعات المحلية في تحديد الجبائية

إنّ تأسيس قانون للجبائية المحلية أصبح ضرورة ملحة من أجل توسيع صلاحيات المجالس المحلية المنتخبة في مجال تحصيل الرسوم والإتاوات والضرائب وتحديد قيمتها عن طريق مداورات على مستوى هذه الوحدات بإشراك المنتخبين في وضع التصورات والمتابعة والتحصيل لتحسين المداخيل وتطويرها وفق ميكانيزمات واستراتيجية حديثة، إذ أن المالية المحلية تدخل ضمن السياسة العامة للدولة<sup>1</sup>.

- إنطلق التمهيد لمشروع الجبائية المحلية في الجزائر المتضمن منح صلاحيات جبائية لفائدة البلديات والولايات تمكن هاته المجالس من عقد مداورات لتحديد التعريفات والرسوم.

- بادر المشرع الجزائري في هذا الصدد انطلاقا من قانون المالية لسنة 2017 من ضمان تمويل الجماعات المحلية لتمكينها من مواجهة نفقاتها في مجالي التسيير والاستثمار، إذ تستفيد بموجب هذه الإصلاحات من تسبيقات شهرية من الدولة يحدد مبلغها بـ12/1 من الإيرادات.

- فأشراك الجماعات في تحديد وعائها الضريبي من شأنه المساهمة بشكل مباشر في استقلاليتها، غير أن منح الاستقلالية المطلقة في تحصيل الجبائية قد يؤثر سلبا في تسيير الموارد المحصلة خاصة إذا لم تكن الموارد البشرية مؤهلة مما يؤدي إلى حدوث إنزلاقات في تبذير المال العام، لهذا تبقى عملية الإشراك في تحمل جانب من المسؤولية

<sup>1</sup> - Ayadi (H), Droit Fiscal Impot Sur le Revnu, C.E.R.A, Tunis, 1996, p50.

أحسن الحلول، ففي الجزائر تأسست لجنة وطنية تم تكليفها بتقييم النظام الجبائي الجزائري، توصلت لنتائج تؤكد إمكانية إعطاء استقلالية جزئية لضبط التعريفات والرسوم للمجالس المحلية وفقا لمداولة يخضع لها أعضاء المجلس من أجل تحقيق التوازن الميزانياتي بين أقسام الميزانية<sup>1</sup>.

## 2- تشجيع الاستثمار

باشرت الجزائر خلال السنوات الأخيرة سلسلة من الإصلاحات بعد تهاوي أسعار النفط التي تعد الركيزة الأولى للاقتصاد الوطني في إطار التحول الاقتصادي والعمل على دعم وتشجيع الاستثمار لدعم التنمية المحلية، ويتحقق ذلك من خلال السيطرة على الاستهلاك الفعلي والممكن عن طريق زيادة نسبة الادخار، فالبلدان النامية كما هو معروف عرضة للتقلبات الدورية العالمية بسبب طبيعة اقتصاداتها وارتباطها بالأسواق الدولية، ومع الإصلاحات الجارية والتي تمس القطاع المصرفي بدرجة أولى فإنه يمكن الدخول في هذا النوع من الاستثمار بشكل إيجابي ومباشر وفعال يخدم أهداف التنمية ويطورها، وقد صدرت مجموعة من الأحكام الجديدة تمنح الامتياز على العقارات الموجهة للاستثمارات عن طريق التراضي بموجب قرار من الوالي كآتي<sup>2</sup>:

- على أساس اقتراح من المدير الولائي المكلف بالاستثمار المختص إقليميا، فيما يخص الأراضي التابعة للأماكن الخاصة للدولة، الأصول المتبقية التابعة للمؤسسات العمومية المنحلة والأصول الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية وكذا الأماكن الواقعة على مستوى المناطق الصناعية ومناطق النشاط.
- بناء على إقتراح هيئة تسيير المدينة الجديدة بالنسبة للأماكن الواقعة داخل محيط المدينة الجديدة بعد موافقة الوزير المكلف بالمدينة.

<sup>1</sup> - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 140.

<sup>2</sup> - قانون المالية التكميلي لسنة 2015 أحكاما متعلقة بأماكن الدولة فيما يخص تشجيع الاستثمار.

- بعد رأي موافق للوكالة الوطنية للتنمية السياحية بالنسبة للعقارات الواقعة داخل مناطق التوسع السياحي وبعد موافقة الوزير المكلف بالسياحة.

### المطلب الثالث: تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية في الجزائر

تعتبر حصيلة الجباية المحلية غير كافية لتغطية نفقات الجماعات المحلية المتزايدة، بحيث أن الزيادة في النفقات لم يصاحبها نفس الزيادة في الإيرادات، في هذا السياق يمكن الوقوف عند أهم الأسباب التي أدت إلى ضعف وتدهور الإيرادات الجبائية المحلية ، والتي نبرزها فيما يلي<sup>1</sup>:

- انتشار ظاهرة التهرب والغش الضريبي وضعف التحصيل الجبائي وكثرة الإعفاءات.
- هيمنة الدولة على الحصيلة الجبائية، ما نتج عنه توزيع غير عادل الجباية بين الدولة والجماعات المحلية.
- تهميش الجهات المحلية. في تحديد أسس الضريبة وتحصيلها.
- غموض النصوص الجبائية بحيث نجد بعض القوانين تمت صياغتها في لغة صعبة الفهم.

وقفا عند هذه الأسباب، يتضح لنا ضرورة إعادة الاعتبار للموارد الجبائية المحلية، بغرض رفع مردودية الضرائب الموجودة، عن طريق إشراك الجماعات المحلية، ولتفعيل الجباية المحلية يجب العمل على ما يلي:

- مكافحة الغش والتهريب الجبائي، وهذا من خلال اتخاذ مجموعة من الإجراءات التشريعية، لجعل القوانين الجبائية مرنة وأيضا تطبيق غرامات جبائية وجنائية ردعية على كل من يقوم بالغش الجبائي.

<sup>1</sup> - مسعودي عبد الكريم، تفعيل الجباية المحلية للجماعات المحلية، المجلد 1، العدد 1، مجلة التكامل الاقتصادي، 2013، ص 62.

## الفصل الثاني : معوقات الموارد المالية للجماعات المحلية و آليات إصلاحها

- عصرنة الجباية المحلية بتدعيم الإدارة الجبائية بالوسائل الحديثة، ووضع التحفيزات والكفاءات المهنية.
- التحكم في النفقات المحلية، وذلك بترشيد الإنفاق، وإعادة النظر في توزيع الأعباء بين السلطات المركزية والسلطات المحلية، كان نتحمل كل وزارة النفقات والاحتياجات التابعة لقطاعها
- بحب اشراك البلديات والولايات في عملية التحصيل سواء بمساعدة القابض البلدي او بتعزيز وسائله.
- تعزيز اللامركزية والسلطة الحالية للجمادات المحلية، وبالتالي تصبح الجماعات المحلية مسؤولة عن مواردها الخاصة.
- تشجيع المشاريع الاقتصادية على المستوى المحلي مما يؤدي إلى تحقيق عائدات مالية معتبرة يتم توجيهها لصالح الجماعات المحلية.
- إبراز دور المنتخبين المحليين في البحث المستمر عن المصادر المختلفة بخلق أوعية جبائية، ومن ثم زيادة المردود المالي للضرائب المحلية.
- الاعتماد على مصادر أخرى غير الجبائية، بحيث ينبغي على الجماعات المحلية أن تهتم كثيرا بممتلكاتها والمتمثلة في الأملاك الداخلة في ذمتها، وهي تشمل العقارات والمنقولات وتحسين استغلالها جيدا ، من خلال إنشاء هياكل قاعدية تساعدها على إنجاز بعض المشاريع الاستثمارية المنتجة كالأسواق والمذابح.
- ضمان عنصر بشري مؤهل، بإمكانه التحكم في تحصيل الموارد الجبائية المحلية.
- مراجعة التوزيع الحالي الغير عادل للجبائية بين الدولة والجماعات المحلية، وضرورة تنازل الدولة على بعض الضرائب لصالح الجماعات المحلية، ويتعلق الأمر بتلك الضرائب التي يسهل ربط وعائها بالجماعات المحلية مثل الضريبة على الأجور، ورسوم التسجيل والطوابع.

- يجب أن تكون الجماعات المحلية مؤهلة قانونا لتحديد معدلات الضرائب والرسوم ضمن حصص تحدد بموجب القانون .
- تكييف الوسائل المالية والبشرية مع المهام المنوطة بالجماعات المحلية<sup>1</sup>.

### المبحث الثاني: آليات إصلاح النظام التمويلي للجماعات المحلية

قامت الدولة بعد الاستقلال بإصلاح البلديات والولايات والإصلاح الجبائي الذي مر بمراحل، وشمل الجانب التنظيمي والتشريعي، لهذا أدخلت تعديلات على المنظومة الجبائية بغية توسيع الوعاء الضريبي بحيث شمل مكامن لم يسبق استغلالها واهتدت إلى تطوير مفهوم الجباية المحلية بشكل خاص .

### المطلب الأول: معالجة النظام الجبائي

بما أن حصة الأسد من الجباية تعود للدولة ولا تستفيد الجماعات المحلية وخاصة البلدية إلا من نسبة ضئيلة من هذه الإيرادات الجبائية يجعلها تحت رحمة الدولة وعليه فإن من أهم الحلول التي تواجه هذه المشكلة هي<sup>2</sup>:

اشراك الجماعات المحلية في تحديد الوعاء الضريبي وأشراكها من الاستفادة من بعض الضرائب مثل: الضريبة على أرباح الشركات والضريبة على الدخل الإجمالي، ورفع حصتها من ضرائب اخرى مثل الرسم على القيمة المضافة واستفادتها من رسوم التسجيل وحقوق الطبع والحقوق الجمركية بالنسبة للعمليات التي تتم على مستوى محيطها الجغرافي؛

- فصل الجباية المحلية عن الحماية العامة للدولة وإنشاء مركز للجباية المحلية تقوم بمتابعة عملية التحصيل الجبائي؛

- مساهمة الجماعات المحلية في محاربة كل من الغش والتهرب الضريبي؛

<sup>1</sup> - مسعودي عبد الكريم، مرجع سابق، ص 63.

<sup>2</sup> - رايح بحشاشي، سبل تفعيل الجباية المحلية في الجزائر، مجلة القانون العقاري، جامعة البليدة، الجزائر، العدد6، رقم:01،2019، ص 9.

## الفصل الثاني : معوقات الموارد المالية للجماعات المحلية و آليات إصلاحها

- رقمنة النظام الضريبي المحلي وتطوير نظام المعلومات خاص بالجباية المحلية، والادخال التدريجي للميزانية الالكترونية على مستوى الجماعات المحلية؛
- وضع نصوص قانونية تنص على الجباية المحلية أو نسبة البلدية من هذه الضرائب أو الرسوم وتكون هذه النصوص ذات مرونة ومردودية على ميزانية الجماعات المحلية.

### المطلب الثاني: إصلاح النظام الجبائي

ظلت الوضعية المالية للبلديات في الجزائر منذ الاستقلال في عجز مستمر لميزانيتها فمنها التي أعلن إفلاسها، إضافة إلى البلديات المنكوبة والتي أقرها وزير الداخلية ووزير المالية خلال سنتي 2001-2002 وهي متعددة وتمس 13 ولاية و الناجمة عن الظروف المزرية التي مرت بها تلك البلديات، فيما يلي الاجراءات المتخذة لتنمية الجباية المحلية.

**مقتضيات إصلاح النظام المالي للبلديات:**

من أجل تحسين المستوى العام، عملت الدولة على تحسين الوضع المالي للبلديات من خلال إجراءات الإصلاح المالي بصفة عامة و إصلاح النظام الضريبي بصفة خاصة. فقد فكرت الدولة في الإصلاح المالي للبلديات من خلال جملة من الاجراءات التي كان لها الأثر ولو جزئيا على تعبئة الموارد المالية كالتالي<sup>1</sup>:

#### - إجراءات ذات طابع سياسي:

تتمثل تلك الإجراءات في توسيع صلاحيات البلدية إلى المجال الاقتصادي من خلال إسهامها في التخطيط الاقتصادي، بترسيخ فكرة المخطط المحلي للتنمية وهو شكل من أشكال الديمقراطية.

كما أن سياسة اللامركزية التي انتهجتها الدولة، كان لها الفضل في إصلاح التسيير الإداري و المالي للبلديات، فاللامركزية أوكلت للجماعات المحلية تسيير الشؤون الإدارية

<sup>1</sup> - موسى رحمانى، تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، ملتقى دولي حول واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، جامعة باتنة، الجزائر، 2004.ص22.



## الفصل الثاني : معوقات الموارد المالية للجماعات المحلية و آليات إصلاحها

والمالية للبلديات، فاللامركزية أوكلت للجماعات المحلية تسيير الشؤون الادارية والمالية على المستوى المحلي نظرا لضخامة المسؤولية على عاتق السلطة المركزية<sup>1</sup>.

### - إجراءات ذات طابع إداري:

تجسيدا لمبدأ اللامركزية الإدارية واتساع نطاق اختصاص البلدية، عمدت الدولة إلى إنشاء أجهزة مختصة على المستوى المحلي لدعم الصلاحيات المنوطة بالبلدية تمثلت في المجالس المحلية المنتخبة البلدية والولائية، فالمجلس الشعبي البلدي له صلاحيات واسعة النطاق في مجال تسيير المؤسسات في البلدية، و صلاحياته تشكل مصدر الإنفاق ومكلفة للبلدية. لهذا الغرض، وضعت وثيقة الميزانية لتجسيد العمليات المالية وترتيبها وتبويبها وفق قواعد المحاسبة العمومية .

### - إجراءات ذات طابع فني:

وتتمثل هذه الإجراءات في تبسيط وثائق الميزانية والمحاسبة، في البداية كانت الميزانية تتميز بالتعقيد لتعدد الأبواب والصفحات والمواد حيث كانت صفحات الميزانية 40 وأصبح لا يتعدى 09 صفحات، الأبواب كانت 40 و 184 مادة ثم أصبحت 20 بابا و 77 مادة. أمام هذا الوضع، فكرت السلطات المركزية في إحداث نظام جديد في وثائق الميزانية، وذلك بإنشاء مخطط محاسبي بلدي ينظم مالية البلديات ويجعلها على النحو الموالي<sup>2</sup> :

- ابراز عمليات الاستثمار والتجهيز الاقتصادي كنفقات؛
- الميزانية الإضافية كوثيقة نهائية التعديل الميزانية الأولية؛

<sup>1</sup> - موسى رحمانى، مرجع سابق، ص63.

<sup>2</sup> - L'ordonnance n°75-35 du 29 Avril 1975, **a propos Du plan comptable communal**.

## الفصل الثاني : معوقات الموارد المالية للجماعات المحلية و آليات إصلاحها

- تصنيف النفقات والإيرادات حسب طبيعتها وحسب المصالح وفي هذا الصدد، أنشأت محاسبة حسب الطبيعة للبلديات الصغيرة ومحاسبة المصالح و الطبيعة المحافظات الكبرى<sup>1</sup>؛
- جعل الحساب الإداري ذا أهمية في الرقابة على تأدية الوظائف المالية على أكمل وجه، فهو يترجم الحياة الاقتصادية و المالية للبلدية .
- إضافة إلى هذه الإجراءات، عملت الدولة الجزائرية على دعم سبل جباية الضريبة التي تعد موردا اساسيا في ميزانية البلدية بالأساليب أدناه.
- **تدعيم جباية الضريبة:**

نظرا للمشاكل التي تواجهها عملية التحصيل الجبائي وعدم كفاية الموارد الضريبية، عملت السلطة المركزية عن طريق هياكلها الوزارية المتمثلة في العمل المشترك لوزارة الداخلية ووزارة المالية بإجراء دوريات وملتقيات من أجل توعية الجهاز الإداري القائم على الجباية ومحاولة حل المشاكل والوصول إلى الحلول الممكنة. ويمكن تلخيص جملة الإجراءات المتخذة في مجال تحميل الغريبة في ثلاث نقاط رئيسية والتي سيتم إثرائها<sup>2</sup>.

### 1- الإحصاء الضريبي:

يتجلى دور السلطات المحلية في هذا الصدد بإعلاء صلاحية الإحصاء الجبائي الأعوان من الإدارة الجبائية، وهذا الإحصاء يمس الملكيات المبنية وغير المبنية، الأراضي الزراعية ومصادر أخرى للإيرادات.

ومنذ 1994، تم إخضاع الأراضي الزراعية للرسم العقاري على الملكيات غير العينية تحرص الإدارة الجبائية على احصاء كافة المكلفين المقيمين في اقليم البلدية و التأكد من ايداع الملفات الجبائية.

<sup>1</sup> - Décret n°67-144 du 21 Juillet 1967, Pour les petites communes, décret n°84-71 du 17 Mars 1984, Pour les communes chefs lieux de wilayas et de dairas.

<sup>2</sup> - بسمة عولمي، تقييم الجباية المحلية في الجزائر ( أسباب ضعف ،معوقات، وسبل تعبئة الجباية المحلية)، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، رقم 02، 2008، ص ص 20-21.

فقد كشفت فرقة الإحصاء لستتي 1992-1993 عن 670 000 بناية و 97.000 نشاط غير معن عنه أي خارج حيز الضريبة، كما كشفت ذات الفرقة في السداسي الأول من سنة 1996 عن الأراضي الزراعية المنتجة للإيراد.

ومته، فاستكمال الإحصاء الضريبي لا يكون إلا بالتعاون بين السلطات المحلية و المصالح الجبائية. وعليه، لابد من تنشيط عملية الإحصاء الى جانب المتابعة التي تتم على مستوى القبضات.

**2- جباية المعلومة الضريبية:** تحتفظ الجماعات المحلية بمجموعة من المعلومات التي تهم الوعاء الضريبي، تلك المعلومات تدعم بها مصالح إدارة الضرائب من خلال تبليغ دوري و يحتوي على:

- رخص البناء (متعلقة بالرسم العقاري و الضريبة على الممتلكات)، تحمل هذه الرخص كل المعلومات التي تعرف بالمكلف و الوعاء الضريبي الخاضع له: الاسم و اللقب، العنوان، تاريخ اصدار الرخصة، تاريخ البناء، المساحة المبنية و المساحة الغير المبنية؛
- كشوفات الوفيات المرتفعة بمتابعة حقوق الميراث؛
- قوائم مربي المواشي مع تحديد عدد المواشي ووعاء الضريبة على الدخل الاجمالي؛
- قائمة الفلاحين مع تحديد المساحات المزروعة و الريوع ؛
- قائمة الملتزمين (الراسي عليهم المناقصة) في السوق مع تحديد مبلغ المناقصة؛
- على أساس من المعلومات يكتمل عمل الاجهزة المحلية من سلطات البلدية إلى اعوان الإدارة الجبائية في مجال جلب المعلومات الجبائية<sup>1</sup>.

### التحصيل الضريبية بالإكراه:

يتطلب هذا الإجراء تدخل السلطات المحلية من خلال توفير الأمن لأعوان المتابعة الجبائية، يتجلى ذلك في تدعيم البلدية بجهاز أمني تمثل في الحرس البلدي، حيث بموجب المرسوم

<sup>1</sup>- بسمة عولمي، مرجع سابق، ص 22.

## الفصل الثاني : معوقات الموارد المالية للجماعات المحلية و آليات إصلاحها

التنفيذي رقم 93-207 والمؤرخ في 22 سبتمبر 1993، ثم إنشاء سلك شرطة البلدية أو الحرس البلدي وتحديد مهامها، كما خول لها المرسوم التدخل بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة جباية الضريبة بالإكراه. فالسلطة المحلية مجبرة على توفير الأمن والحماية لأعوان الإدارة الجبائية عند تدخلهم لجباية الضريبة بالإكراه في حالة تعسف المكلف بالضريبة ورفضه تسديد ما عليه من ضرائب<sup>1</sup>.

- وغرامات التأخير، ولتجنيب أعوان الإدارة الجبائية تعرضهم للاعتداء الجسدي والكلامي من قبل المكلفين.

- كما يساهم أعوان الحرس البلدي في الكشف عن المكلفين المتهربين عن طريق متابعتهم الميدانية واحتكاكهم المباشر بالمواطنين المحليين، فهم يفيدون أعوان المتابعة الجبائية بكافة المعلومات المتعلقة بثروة المكلفين وتغيير مقراتهم.

- و الاجراءات المتخذة من طرف السلطات بهدف الحد من جمود الإيرادات تبقى ضعيفة أمام النمو السريع و المتزايد للنفقات مما يؤدي إلى عدم التوازن بين كمية الإيرادات وكمية النفقات المتزايدة، وهو الأمر الذي يدفع بالبلدية إلى طلب المساعدة من الدولة حتى تحقق توازن الميزانية.

### المطلب الثالث: تحديات و آفاق إصلاح الجباية المحلية

ان التحديات التي تعاني منها الجباية المحلية و التي أدت إلى تدهور الحالة المالية عموما و الجباية المحلية خصوصا يمكن إرجاعها إلى عدة أسباب و عوامل. و لذلك فإن

<sup>1</sup> - Circulaire interministérielle, Amélioration des ressources des collectivités locales, n°26, le 11 Mai 1994.

إصلاح نظام التمويل و التنمية المحلية في إطار سياسة جديدة هو حتمية ضرورية و يجب أن يأخذ بعين الاعتبار التحديات و الصعوبات التالية<sup>1</sup>:

### 1-مركزية التشريع الضريبي:

إحداث الضرائب و الرسوم مركزيا و أيضا تخصيصها وتعديلها مما ينعكس سلبا ميزانية الجماعات المحلية، بإقصاء المبادرات المحلية في إعداد ضرائب ورسوم تعتبر مصدر مهم لكون المسؤولين المحليين اقرب بكثير من المواطن عموما المكلف خصوصا، خاصة و ان الموارد الجبائية المحلية تعد غير كافية لتمويل النفقات المحلية.

### 2-ضعف التحصيل الضريبي:

نتيجة الغش و التهرب الضريبي فالمخالفات الجبائية تؤثر بشكل سلبي على الإيراد الوطني و من ثمة المحلي إذ تشرك فيه مجموعة من العوامل منها ما هو مرتبط بالتشريع الجبائي نظرا لعدم استقراره وعبئ الاقتطاع وكذا الاعفاءات أو التخفيضات أو التحفيزات التي تدخل ضمن الاجراءات التي تتخذها الدولة بالإضافة قلة الوعي الضريبي أو انعدامه و ينتج عنه ضعف التحصيل الجبائي وضعفت إيرادات الجماعات المحلية.

### 3-ضعف تأطير وسوء و إدارة الجماعات المحلية

يعد من بين أهم الأسباب التي تؤثر سلبا على تنمية الموارد الجبائية المحلية ويرجع أساسا إلى تشكيلة الكفاءات الادارية، و انعدامها على مستوى التسيير المحلي فالتأطير يعني النجاعة في التسيير و المنتخبون على مستوى المجالس المحلية غير مهتمون

<sup>1</sup> - لمير عبد القادر، الضرائب المحلية دورها في تمويل الجماعات المحلية دورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية-

دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدارا، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة وهران،

2013-2014، ص 135.

بتسيير شؤون البلديات بل كثيرا ما يكون من الأشخاص الذين ليست لهم الخبر في التسيير<sup>1</sup>.

#### 4-سياسة التحريض الضريبي:

أتت هذه السياسة تبعا لسياسة الاصلاح الجبائيه في الجزائر مفادها منح الامتيازات الضريبية و التسهيلات و الاعفاءات للأعوان الاقتصاديين، خاصة الشباب المستثمر في المناطق الواجب ترقيتها، وتعتبر المناطق الريفية الواقعة في المناطق الداخلية و الصحراوية الاكثر استفادة من التحفيزات الجبائية العامل الي يجعلها الأفقر كونها مناطق تغيب فيها المناطق الصناعية من جهة و تعفى فيها الاستثمارات الموجودة من الضرائب الامر الذي يجعل من الضروري طرح البدائل التمويل مناسبة في مثل هذه المناطق تنميتها.

#### 5-سهولة الغش والتهرب الضريبي:

ترجع هذه الظاهرة في معظم بلديات الوطن إلى القصور الذي يطبع النظام الجبائي الحالي ولعل هذا القصور يعود بالدرجة الأولى إلى كون النظام الجبائي الحالي لا يتناسب ومستوى المتكلف بتطبيقه ( الكم و النوع)، الأمر الذي يساعد على وجود ثغرات عديدة وسهولة كبيرة للتحايل و التهرب من دفع الضريبة من طرف المتعاملين.

<sup>1</sup> -لمير عبد القادر، مرجع سابق، ص 136

### خلاصة الفصل :

تمثل الجماعات المحلية المحرك الأساسي لعجلة التنمية المحلية في الجزائر، تعمل في إطار نظام إداري محلي يرتكز على قواعد اللامركزية الإدارية التي أصبحت أسلوبا ناجعا في تسيير الإدارة المحلية. بالتالي كان لزاما على الدولة توفير جميع الوسائل خاصة المالية بغية القيام بهذه المهمة وبقا المهام ونجد على رأس الموارد المالية الجباية المحلية التي تمثل أهم مصدر من مصادر تمويل الجماعات المحلية، إذ تمثل في الغالب أكثر من نصف الموارد الذاتية . من خلال دارستنا لموضوع تفعيل الجباية على مستوى الإدارة المحلية استخلصنا حقيقة مفادها أن الوضعية المالية الحالية والمتأزمة التي تعرفها الجماعات المحلية ترجع بالدرجة الأولى إلى كيفية توزيع الموارد الجبائية بين الجماعات المحلية والدولة، والتي تظهر فيها عدم التوازن بين مردودية ضرائب الدولة وتلك العائد ليسوء تسيير للجماعات المحلية من جهة، ومن جهة أخرى عدم توزيعها على الجماعات المحلية فيما بينها وا هذه

## الفصل الثاني : معوقات الموارد المالية للجماعات المحلية و آليات إصلاحها

---

الموارد . وقد تبين لنا من خلال تحليلنا لبنية الجباية العائدة للجماعات المحلية أن أغلبية الضرائب والرسوم عبارة عن ضرائب ورسوم ذات مردودية ضعيفة، وذلك بسبب محدودية وعائها أو قلة المكلفين بها باستثناء بعض الضرائب والرسوم التي تساير التطور الاقتصادي كالرسم على النشاط المهني والرسم على القيمة المضافة . وعلى العموم تعد أسباب عجز الجباية المحلية الجزائرية في تغطية العجز المالي للبلديات متعددة وال يمكن حصرها في سبب واحد.



الخاتمة

## خاتمة:

إن النظرة الجديدة لتسيير الجماعات المحلية من قبل الحكومة الجزائرية تكمن في تدعيم استقلالية مالية الجماعات المحلية و إحيائها بضرورة توسيع اللامركزية من خلال إعطاء الجماعات المحلية اختصاصات وحق تحديد الضرائب و الرسوم و إنشائها، و كذا المرونة في وضع التشريعات الجبائية من جهة و الدقة في وضع هذه التشريعات من جهة أخرى أي إيجاد تشريع ضريبي محلي مرن يتطور بتطور اختصاصات الجماعات المحلية مع إعطاء نصيب هائل من الحصائل الضريبية للمحليات على وجه الخصوص، فيجب إصلاح الجباية المحلية و تكييفها مع المتطلبات الحالية لتحقيق التنمية الاقتصادية إن تحرير الجماعات المحلية من قيود المركزية يسمح لها بممارسة اختصاصاتها في مجال التجهيز و الاستثمار بما يتماشى و رغبات سكانها، فمن الضروري إنشاء لجنة وزارية مشتركة بين وزارتي المالية و الداخلية و الجماعات المحلية من شأنها اقتراح تدابير استعجالية لمواجهة العجز المستمر في ميزانيات البلديات، و التفكير في إصلاح شامل لنظام التمويل المحلي بهدف توفير الموارد المالية للجماعات المحلية.

وبعد معالجة البحث توصلنا إلى مجموعة من النتائج نوجزها فيما يلي:

(1)- كفاءة الإدارة المحلية وفعاليتها يتطلب جهاز فني و إداري ذات خبرة و التحكم في التكنولوجيا.

(2)- ساهم التزايد السريع لنفقات الجماعات المحلية و النمو البطيء لإيراداتها في عدم التوازن بين النفقات.

و الإيرادات أي أحداث عجز موازني الذي انعكس سلبا في تعطيل التنمية المحلية؛  
(3)- إن التوزيع الغير العادل للأنشطة الاقتصادية و الصناعية المدرة للموارد الجبائية،  
يخلق وفرة في الموارد في بلديات على حساب بلديات أخرى نائية مما يحد من نشاطها  
التموي ويخلق نوع من عدم العدالة الاجتماعية.

(4)- عدم العدالة في توزيع الحصيلة الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية تأثر سلبا  
على ميزانية الجماعات المحلية مما يستدعي تدخل الدولة في تغطية العجز المسجل على  
مستوى البلديات و تمويل التنمية المحلية، بالإضافة إلى اللجوء إلى مصادر تمويل خارجية  
كالقروض لتخفيف من حدة قصور الموارد التمويلية، بالرغم من تمتع الجماعات المحلية،  
بالاستقلال المالي، إلا أن هذا الأمر بشكل نسبي لعدم تمتعها بمصادر مالية خاصة بها  
وعدم قدرتها على تأسيس الضرائب وتحديد أوعيته.

#### الاقتراحات:

1. وجوب إصلاح المنظومة الجبائية بصيغة كلية، بدل من الاصلاحات الجزئية؛
2. عدم اهمال الموارد الغير جبائية و التي تدر أموال طائلة، و تثمين الموارد المالية  
المحلية كالرسوم المحلية التي لا تزال مجهولة و التي يمكنها أن تجبي أموال كبيرة،  
كرسم الحفلات و الأفراح، اللوحات الإشهارية وغيرها؛

3. لا بد من إعادة النظر في التشريعات الخاصة بالضرائب المحلية من قبل المشرع

الجزائري، حتى يتسنى للجماعات المحلية فرض بكل حرية ضرائب ورسوم تماشيا

وحاجيتها المالية المحلية.

4. تفعيل البرامج التنموية، لتوفير الاحتياجات الاساسية للساكنين، سواء بشق الطرقات أو

تشيد السكنات وغيرها.

5. رأس المال الحقيقي في التنمية المحلة يعتبر العنصر البشري فهو المسير للموارد

المالية، لأن العنصر البشري الكفاء يسمح باستثمار أمثل للموارد المتاحة على مستوى

المحلي، فالكثير من البلديات تتوفر على موارد مالية لكن مستوى التنمية المحلية بها

ضعيف و مردها إلى عدم استغلال الموارد المالية بشكل جيد من قبل العنصر البشري.

## قائمة المراجع والمصادر

## قائمة المصادر والمراجع:

### قائمة المصادر:

1. المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، الجزائر، ط 2020
2. المرسوم رقم 136/73، المؤرخ في 09 أوت 1973، المتعلقة بشروط تسيير و تنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، الجريدة الرسمية، العدد 67، الصادرة في 21 أوت 1973.
3. ميثاق الولاية المرافق لقانون الولاية لسنة 1969 ج ر ج ج عدد 44.
4. الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 13 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي.
5. - المادة 263 مكرر فقرة 2، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، لسنة 2017.
6. المادة الأولى من قانون البلدية رقم 90-08 الصادر بتاريخ 07 أفريل 1990 للجمهورية الجزائرية.
7. القانون 90-09 المتعلق بالبلدية. 1990، الجريدة الرسمية الجزائرية 15
8. الأمر رقم 27/95، المؤرخ في 30 ديسمبر 1995، و المتضمن قانون المالية لسنة 1996، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في 31 ديسمبر 1995.
9. - الأمر رقم 27/95، المؤرخ في 30 ديسمبر 1995، و المتضمن قانون المالية لسنة 1996، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في 31 ديسمبر 1995.
10. المرسوم التنفيذي رقم 116/14، المؤرخ في 24 مارس 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن، والضمان، للجماعات المحلية وتحديد مهامه و تنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 19، الصادرة في 02 أفريل 2014.
11. المادة الأولى من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية ج.ر.ج.ج عدد 12.
12. القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، ج.ر.ج.ج العدد 37، الصادر بتاريخ 03 جويلية 2011 المتضمن قانون البلدية.

13. المادة الأولى من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية ج ر ج ج رقم 37.
14. قانون رقم 19-12 مؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1441 الموافق 11 ديسمبر سنة 2019، يعدل ويتم القانون رقم 84-09 المؤرخ في 2 جمادى الاولى عام 1404 الموافق 4 فبراير سنة 1984 والمتعلق بالتنظيم الاقليمي للبلاد. - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية - العدد 78 -.
15. انظر المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، الجزائر، ط 2020، ص 51، متوفرة على الموقع الالكتروني [www.mdfdgi.gov.dz](http://www.mdfdgi.gov.dz)، تاريخ الاطلاع 2022/03/12.
16. انظر المادة 8 من قانون المالية لتكميلي لسنة 2008.
17. L'ordonnance n°75-35 du 29 Avril 1975, a propos Du plan comptable communal.
18. Décret n°67-144 du 21 Juillet 1967, Pour les petites communes, décret n°84-71 du 17 Mars 1984, Pour les communes chefs lieux de wilayas et de dairas.
19. Circulaire interministérielle, Amélioration des ressources des collectivités locales, n°26, le 11 Mai 1994.
20. Rivero (J) et Waline (J), Droit administratif, Dallez, 18ème éd, Paris, 2000.

قائمة المراجع:

• الكتب:

- 1- الجندي مصطفى. الإدارة المحلية واستراتيجياتها. مصر: دار منشأة المعارف. 1987.
- 2- محمد قاسم خضاونة، أساسيات الإدارة المالية، دار الفكر الناشرين والموزعون، عمان، الأردن، 2011.

## قائمة المراجع والمصادر

- 3- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 4- جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دار الأمة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2014.
- 5- الجندي مصطفى. الإدارة المحلية واستراتيجياتها. مصر: دار منشأة المعارف. 1987.
- 6- عالف وليم اندروس، التمويل و الإدارة المالية للمؤسسات، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، 2007.
- 7- عبد المطلب عبد الحميد، التنمية المحلية و التمويل المحلي، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2001.
- 8- علي سعيد عبد الوهاب مكي، تمويل المشروعات في ظل الإسلام، دار الكتاب الحديث للطبع و النشر والتوزيع، الكويت، 1979.
- 9- فريد راغب النجار، التمويل المعاصر، الدار الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2009.
- 10- محمد الصغير بعلی، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004.
- 11- محمد قاسم خضاونة، أساسيات الإدارة المالية، دار الفكر الناشر والموزعون، عمان، الأردن، 2011.
- 12- منصور ميلاد يوسف، مبادئ المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، الطبعة الأولى، 1994.
- 13- ميثم عجام، التمويل الدولي، دار الزهران للنشر و التوزيع، عمان، الاردن، 2013.

### \* المذكرات و المجالات:

1. عماد السبيري، مالية الجماعات المحلية في تونس، أطروحة الإحراز على شهادة الدكتوراه، جامعة تونس المنار، تونس، 2015-2016.
2. محمد رحموني، مصادر مالية ميزانية البلدية في التشريع الجزائري، مجلة القانون و المجتمع، جامعة أدرار، المجلد 01، العدد 01، 2013.



3. أحمد مقدمي، إشكالية تطبيق ضريبة على الثروة في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، الجلفة، العدد الاقتصادي 36(01)، 2020.
4. بسمة عولمي، تقييم الجباية المحلية في الجزائر ( أسباب ضعف، معوقات، وسبل تعبئة الجباية المحلية)، مجلة البحوث و الدراسات الإنسانية، رقم 02، 2008،
5. خروبي سفيان، بن طيبة مهدية، دور الجماعات المحلية في دعم التنمية المحلية - دراسة حالة لبلدية العفرون البلدة-، مجلة إيليزا للبحوث والدراسات، المجلد 1، العدد 1، 2018.
6. رباح بحشاشي، سبل تفعيل الجباية المحلية في الجزائر، مجلة القانون العقاري، جامعة البلدة 2، الجزائر، العدد 6، رقم: 01، 2019.
7. سالم مكرودي، تمويل التنمية المحلية في ظل التوجه إلى اقتصاد السوق دراسة حالة بلدية أدرار، دراسة حالة بلدية ادرار، مذكرة ماجستير، تخصص نقود مالية وبنوك، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة سعد دحلب، البلدة، 2009.
8. سهام بشكيط، عبد المجيد قدي، تمويل الجماعات الإقليمية في الجزائر بين واقع الدعم الحكومي وتحدي شح الموارد الذاتية، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة شلف، المجلد 15، العدد 2019، 02.
9. عبد الحق فيدما، ماهية الجماعات المحلية و التنمية المحلية المستدامة، مجلة الادارة و التنمية للبحوث الدراسات، العدد الأول، الجزائر.
10. عبد اللطيف مصيطفي، تمويل التنمية في بلدان العالم الثالث بين اقتصاديات الاستدانة و اقتصاديات الأسواق المالية دراسة مقارنة بين الجزائر ومصر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص نقود و مالية، الجزائر، 2007/2008.
11. عبيرات مقدم عبد العزيز، التنمية الاقتصادية في ظل العولمة، مجلة العلوم الانسانية، عدد 11، 2007.
12. عولمي بسمة، تشخيص نظام الادارة المحلية والمالية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسيبة بن بوعللي شلف، عدد 4، 2021.
13. لامية حمامدة، التمويل المحلي والتنمية المحلية، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي تندوف، المجلد 01، العدد 02.

## قائمة المراجع والمصادر

14. محمد رحموني، مصادر مالية ميزانية البلدية في التشريع الجزائري، مجلة القانون و المجتمع، جامعة أدرار، المجلد 01، العدد01، 2013
15. مسعودي عبد الكريم، تفعيل الجباية المحلية للجماعات المحلية، المجلد 1، العدد 1، مجلة التكامل الاقتصادي، 2013
1. نهار خالد بن الوليد، صديقي النعاس، الجماعات المحلية وعلاقتها بالمعطيات الحديثة للتنمية المستدامة، مجلة البديل الاقتصادي، مجلد 07، عدد02، 2020
2. ياقوت قديد، محمد بوقناديل، دور الإيرادات غير البائية في تعبئة الموارد المحلية للبلدية، مجلة التنمية و الاقتصاد التطبيقي، جامعة المسيلة، المجلد 02، العدد2018، 01.

### • المؤتمرات:

1. عبد العزيز عبد الكريم، دور القطاع الخاص في تنمية المدن العربية، ورقة مقدمة في ندوة دمشق، المعهد العربي لإنماء المدن، 2000
2. غانم عبد الغني، العلاقة بين الادارة المركزية و الادارة المحلية في الجزائر، ورقة مقدمة في ندوة العلاقة بين الادارة المركزية ز الادارة المحلية، المعهد العربي لإنماء و المدن، الجزائر

### • تقارير:

3. تقرير الأمم المتحدة حول "سياسات الابداع وممارسة الحكم المحلي"، 1996.

الفهـرس

## فهرس المحتويات

رقم الصفحة	قائمة المحتويات
I	الشكر والعرفان
II	إهداء
III	ملخص الدراسة
ب	مقدمة
<b>الفصل الأول: الاطار النظري للجماعات المالية وتمويلها</b>	
2	تمهيد
3	المبحث الأول: ماهية الجماعات المحلية
3	المطلب الأول: مفهوم و مهام الجماعات المالية
14	المطلب الثاني: خصائص و أهداف الجماعات المحلية
16	المطلب الثالث: مقومات الجماعات المحلية
19	المبحث الثاني: آليات تمويل الجماعات المحلية
19	المطلب الأول: مفهوم التمويل و آلياته
23	المطلب الثاني: الموارد الذاتية الجبائية
28	المطلب الثالث: الموارد المالية الخارجية للجماعات المحلية
32	خلاصة الفصل
<b>الفصل الثاني : معوقات الموارد المالية للجماعات المحلية و آليات إصلاحها</b>	
34	تمهيد
35	المبحث الأول: معوقات الموارد المالية في الجزائر
35	المطلب الأول: معوقات الموارد المالية للجماعات المحلية في الجزائر
38	المطلب الثاني: سبل مواجهة المعوقات
43	المطلب الثالث: تفعيل الموارد المالية في الجزائر
45	المبحث الثاني: آليات إصلاح النظام التمويلي للجماعات المحلية
45	المطلب الأول: معالجة النظام الجبائي

## الفهرس

46	المطلب الثاني: إصلاح النظام الجبائي
50	المطلب الثالث: تحديات و آفاق إصلاح الجباية المحلية
53	خلاصة الفصل الثاني
55	الخاتمة
60	قائمة المراجع
64	فهرس المحتويات
70	الملخص

## الملخص

## الملخص

تناولت هذه الدراسة تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، حيث تم تعريف الجماعات المحلية من خلال التطرق للمحة تاريخية للجماعات المحلية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، والتعريف بآليات التمويل للجماعات المحلية سواء كانت ذاتية أو غير ذاتية. و تعتبر الموارد المالية من الركائز الأساسية والفاعلة في تفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية في شتى المجالات، فالموارد المتاحة لهذه للجماعات المحلية توجهها لتمويل المشاريع التنموية والتي تساهم بشكل كبير في دفع عجلة الاقتصاد، غير أن التمويل الجماعات المحلية بالجزائر لا زال يعاني من ضعف في التسيير وعدة عراقيل تحد من تطوره بالرغم من الاصلاحات المعتمدة من طرف الدولة في الجانب الجبائي والمالي ، وقد تم إنشاء لجنة وزارية مشتركة مكلفة بالإصلاح المالي والجبائي، و يندرج هذا الاصلاح ضمن رؤيا متعددة السنوات على التشخيص لنظام المالي، قصد تصحيح النقائص و الاختلالات المسجلة على مستوى مالية الجماعات المحلية ، وهذا للنهوض بالمشاريع المحلية وتنميتها لمواكبة متطلبات التنمية المستدامة، من خلال اشراك المجتمع و القطاع الخاص في برامج تطوير مشاريع التنمية المحلية.

## Summary

This study dealt with the financing of local groups in Algeria, where local groups were defined by addressing a historical overview of local groups from independence to the present day, and the definition of financing mechanisms for local groups, whether they are self or not.

Financial resources are considered one of the main and effective pillars in activating the developmental role of local groups in various fields. The resources available to these local groups are directed to financing development projects that contribute significantly to advancing the economy. However, funding for local groups in Algeria still suffers from weak management and several Obstacles that limit its development despite the reforms adopted by the state in the fiscal and fiscal aspect, and a joint ministerial committee has been established in charge of fiscal and fiscal reform,

This reform is part of a multi-year vision on the diagnosis of the financial system, in order to correct the shortcomings and imbalances recorded at the level of local communities' finances, and this is to promote and develop local projects to keep pace with the requirements of sustainable development, through the involvement of the community and the private sector in the development programs of local development projects.