



جامعة بجاية  
Tasdawit n Bgayet  
Université de Béjaïa

جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

# تمويل الجماعات الإقليمية بين محدودية الميزانية وضرورة تنويع مصادرها

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص : القانون الإداري

تحت إشراف الأستاذة:

علو ووداد

من إعداد الطالبتين:

-عفون أحلام

عفون راضية

لجنة المناقشة:

الأستاذ :بركاني أعمار، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية----- رئيسا

الأستاذة :علو ووداد، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية----- مشرفة ومقررة

الأستاذة :بلال نورة، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية----- ممتحنة

تاريخ المناقشة: 29 سبتمبر 2020

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا  
الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ (11)

<< سورة المجادلة : الآية 11 >>

## شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين نحمده ونشكره ونثني عليه سبحانه وتعالى على توفيقنا في إنجاز هذا العمل البسيط، والصلاة والسلام على نبينا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.

وامثالاً بقوله صلى الله عليه وسلم: "من لم يشكر الناس لم يشكر الله".

نتقدم بجزيل الشكر والتقدير: إلى الأستاذة المشرفة علو وداد التي احتضنت الدراسة ويسرت لنا كل السبيل لإتمامها بفضل توجيهاتها ونصائحها القيمة، جزاها الله كل الخير وأدامها لخدمة العلم.

نتقدم كذلك بالشكر والعرفان إلى اللجنة الموقرة التي قبلت مناقشة مذكرتنا واثرائها بالنقد البناء والتوجيه السليم، كما نشكر جميع الأساتذة الكرام اللذين أشرفوا على تدريسنا من السنة الأولى إلى غاية نهاية دراستنا ولم يبخلوا عنا بالنصح والإرشاد.

أحلام وراضية

## الإهداء

إلى سيدة النساء إلى العظيمة في عطائها وحنانها، إلى نور الحياة وبهجتها، إلى التي غمرتني بحبها وحنانها، إلى التي أنارت درب حياتي بدعائها أُمي الغالية، أسأل الله أن يحفظها وأن يبارك في عمرها.

إلى خير الآباء إلى من كان عظيماً في عطائه، إلى من كان سندي وقوتي، إلى الذي رباني على الفضيلة والأخلاق، رمز العطاء، أسأل الله أن يحفظه وبارك في عمره. إلى من عشت وتربيت بينهم ومعهم إخوتي رتيبة، صلاح الدين، سيف الدين إلى كل أفراد عائلتي عفون وعوف.

إلى من رافقتني في هذا العمل صديقتي الغالية راضية.

إلى من حصلت من فكرها لتتير درينا أستاذتنا الفضيلة علو وداد.

إلى كل زملائي في الدراسة.

أحلام

## الإهداء

إلى من وضع المولى عز وجل الجنة تحت أقدامها ووقرها في كتابه العزيز، إلى سيدة النساء إلى العظيمة في عطائها وحنانها، إلى التي رعنتي حق الرعاية وكانت سندي في الشدائد، إلى أروع كلمة نطق بها لساني أُمي الحنونة، أسأل الله أن يحفظها وأن يبارك في عمرها.

إلى قدوتي، إلى من ذكره الطيبة الجميلة لا تفارقني، إلى من كان أفضل أب في الدنيا، والذي الغالي الذي أدعو الله أن ينير قبره ويسكنه فسيح جناته.

إلى أجدادي الأربعة: جدي، خضرة، جدي العلجة، جدي علي، جدي عمار، حفظهم الله.

إلى من قاسموني فرحتي وأحزاني أخواتي: وردة، صبرينة، أمال، شيماء، أسأل الله أن يرزقهم بر الوالدين ونعم الدارين.

إلى من بث السرور في بيتنا، إلى صغار العائلة: راما، أسامة، إلينا، أسأل الله أن يحفظهم. إلى جميع أفراد عائلتي عفون ومداني.

إلى من رافقتني في هذا العمل، وصديقتي الغالية أحلام.

إلى من علمت ونفعت بعلمها أستاذتي الفضيحة علو وداد.

إلى زملائي وجميع طلبة الحقوق السنة الثانية ماستر دفعة 2020، وإلى كل من تصفح مذكرتي.

راضية

# مقدمة

إن تحقيق التنمية المحلية أضحى غاية كل الدول من بينها الجزائر التي شاهدت في السنوات الأخيرة اهتماما متزايدا بهذا الموضوع، ويتجلى ذلك من خلال اعتمادها وتدعيمها للنظام اللامركزي؛ لأنّ السلطة المركزية لا يمكنها أن تتكفل لوحدها بالوظائف والمهام الثقيلة الملقاة على عاتقها، لذا فإن أسلوب اللامركزية يشكل حتمية مفروضة؛ وذلك من خلال إشراك البلديات والولايات باعتبارهما جماعات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي جنبا إلى جنب مع السلطة المركزية لتخفيف العبء عليها.

رغم الصلاحيات والمهام البالغة الأهمية المخولة للجماعات الإقليمية باعتبارها المحرك الأساسي للتنمية المحلية، إلا أن نجاحها مرتبط بما يمكن توفره من موارد مالية كافية تمكنها من بلوغ أهدافها، لأنه لا يمكن في أي حال من الأحوال تصور إنجاز البلدية والولاية لمختلف المهام الموكلة لها على أكمل وجه دون أن تكون لها موارد مالية في تزايد واستمرار.

لكن، الممارسة في الجزائر تعكس تعثر معظم الجماعات الإقليمية في أداء مهامها، وذلك راجع بشكل أساسي إلى ضعف هيكل التمويل المحلي بسبب شح ناتج الموارد المالية المخصصة لها، بالتالي تخبطها في دوامة العجز المالي.

أمام الوضعية المالية المتأزمة التي تعيشها الجماعات الإقليمية، أجاز لها المشرع الجزائري اللجوء والاستجداد بالمصادر المالية الخارجية المقدمة لها من طرف السلطة المركزية بغية الحصول على موارد مالية كافية لتغطية العجز، إلا أن هذه المصادر تجلب آثار سلبية على استقلاليتها وتجعلها دائما تابعة لها.

إن ضعف المالية المحلية أثر سلبا على أداء الجماعات الإقليمية فمعظم البلديات والولايات تعاني من مجموعة العراقيل التي ساعدت على تفاقم العجز المالي، بالتالي حالت دون تحقيق الأهداف المرجوة على المستوى المحلي.

وأمام الواقع المالي المعقد والصعب وجب إعادة النظر في النظام اللامركزي المعتمد في الجزائر، لأن الغرض من تبنيه هو تحقيق التكامل بين الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية، من خلال التخفيف من الأعباء على الأخيرة ومنح المشاركة في التسيير بالتالي بلوغ

التنمية المحلية، وليس موجودا ومقررا لهيمنة جهة على جهة أخرى، مما يؤدي إلى المساس باستقلالية الجماعات الإقليمية.

لهذا فإن نجاح البلديات والولايات في أداء المهام المسندة لها على أكمل وجه متوقف على مدى التطبيق السليم للامركزية، بالتالي توفير موارد مالية كافية، مما يستدعي التفكير في مجموعة من الإصلاحات التي تسمح للجماعات الإقليمية بأداء أدوارها التنموية.

من هنا تظهر أهمية الدراسة، فالجماعات الإقليمية جزء لا يتجزأ من كيان الدولة لهذا خولت لها مجموعة من الصلاحيات والمهام البالغة الأهمية، انطلاقا من سعيها نحو تحقيق التنمية الشاملة باعتبارها المحرك الأساسي لها، ولكن هذه التنمية تقتضي تمتعها بقدر كاف من الاستقلالية المالية التي تسمح لها برسم أهدافها وممارسة شؤونها المحلية بعيدا عن تأثير السلطة المركزية.

تسعى الدراسة إلى تبيان مختلف المشاكل والتحديات المالية التي تواجه الجماعات الإقليمية وتعيق مسايرة عجلة التنمية، وكذا الوقوف على الأسباب التي عمقت هي الأخرى من تفاقم هذه المشاكل هذا من جهة، ومن جهة أخرى البحث عن السبل والآليات التي تمكن الجماعات الإقليمية من تفعيل مواردها المالية ومواجهة التحديات التي تقف عقبة أمامها في تحقيق أهدافها.

تعود دوافع اختيار الموضوع إلى مجموعة من الاعتبارات أهمها الاقتناع بالمركز المرموق الذي تحض به الجماعات الإقليمية والأهمية البالغة التي يكتسبها واقع التمويل، وكذا الجدل القائم على المستوى المحلي حول التنمية المحلية في الجزائر والتي لا يمكن تحقيقها إلا بإدخال عدة إصلاحات على الجماعات الإقليمية، خصوصا ما تعلق بالجانب المالي وإعادة الاعتبار لدورها التنموي المحلي نظرا للدور الهام الذي تلعبه.

إن توفير الجماعات الإقليمية لموارد مالية ذاتية وكافية تمكنها من أداء مهامها وتحقيق أهدافها المنشودة، لا يتم إلا من خلال تبني سياسة بديلة تمكنها من الخروج من دائرة العجز الذي تعاني منه، هذا ما يدفع إلى طرح الإشكالية التالية:

## ما هي أسباب عجز الميزانية المحلية وما هي الآليات المناسبة لتعبئة الموارد المالية الكافية لتغطيته بالتالي تحقيق التنمية؟

لمعالجة هذه الإشكالية يتم إتباع المنهج التحليلي والنقدي لكشف مدى قدرة الجماعات الإقليمية على أداء دورها على أكمل وجه بالاعتماد على مواردها المالية الخاصة، وذلك بدراسة بعض هذه المصادر وتحليل مدى كفاية عائداتها مقارنة بحجم الأعباء الملقاة على عاتقها، وكذا تبيان ضرورة البحث عن موارد أخرى لتغطية العجز ودفع عجلة التنمية.

بداية سوف يتم تحليل عجز ميزانية الجماعات الإقليمية في الجزائر، وذلك بالتطرق إلى ضعف هيكل التمويل المحلي وإبراز الأسباب التي عمقت من ظاهرة العجز في الميزانية المحلية (الفصل الأول)، ومن جانب آخر سيتم التطرق إلى ضرورة ترشيد آليات تعبئة الموارد المالية للميزانية المحلية في الجزائر وذلك عن طريق سعي الجماعات الإقليمية نحو تحقيق اللامركزية في الإيراد من جهة، مع سبل دعم الاستقلالية المالية من جهة أخرى (الفصل الثاني).

## الفصل الأول

عجز ميزانية الجماعات الإقليمية في الجزائر

خوّل المشرّع الجزائري الجماعات الإقليمية مجموعة من الموارد المالية الذاتية قصد تغطية بنود الإنفاق المتعدّدة ومسايرة عجلة التنمية، لكن رغم تنوعها فهي لا تزال قاصرة عن تلبية احتياجاتها المتزايدة باستمرار، لأنّ حيازة البلديات والولايات للعديد من المصادر الجبائية لم يمكنها من تحقيق الاكتفاء المالي لضعف ناتجها، إضافة إلى عدم تامين إيرادات الأملاك، وهذا ما دفع بها إلى البحث عن مصادر مالية أخرى لتغطية العجز القائم والمتمثلة في الإعانات الخارجية، لكن ذلك قد جلب انعكاسات سلبية على مبدأ الاستقلالية (المبحث الأول).

إلى جانب ما سبق، فهناك العديد من الأسباب الأخرى التي عمّقت من ظاهرة العجز المالي والتي تنقسم بدورها إلى أسباب داخلية "ذاتية" لها آثار مباشرة، وأخرى خارجية "موضوعية" لها انعكاسات سلبية لا يستهان بها (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

### ضعف هيكل التمويل المحلي

رغم تعدد الموارد المالية الذاتية للجماعات الإقليمية التي تُعد مصدر أساسي في تمويل ميزانيتها والمتمثلة في الموارد الجبائية وغيرالجبائية، إلا أنّ ناتجها يبقى ضعيفا مقارنة بحجم الأعباء الملقاة على عاتقها<sup>1</sup>، بالتالي تعثرها في أداء مهامها على أكمل وجه (المطلب الأول)، وهذا ما دفع بها إلى البحث عن إعانات خارجية، لكن الممارسة أثبتت تحوّل الأخيرة إلى وسيلة للتدخل في الشؤون المحلية<sup>2</sup>، بدلا من أن تكون آلية لمساعدة الجماعات الإقليمية على الخروج من دائرة العجز المالي الذي تعاني منه (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### ضعف الموارد المالية الذاتية

#### - تعدد الأنواع مع ضعف المردودية -

إنّ الجماعات الإقليمية وهي تقوم بالمهام المنوطة بها تعتمد على موارد مالية ذاتية متنوعة وذلك بهدف تغطية كافة نفقاتها وإشباع مختلف حاجياتها، فتوفرها على هذه الموارد

<sup>1</sup>-BOUMOULA Samir, *Décentralisation et développement local : contribution au réaménagement du schéma de financement des budgets publics locaux en Algérie ( approche par l'analyse de l'économie publique locale)*, Thèse de doctorat, gestion du développement, département des sciences économiques, Université A. MIRA, Bejaia, 2011, p. 282.

<sup>2</sup>- بن ورزق هشام، "البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، عدد 15، 2006، كلية الحقوق، جامعة باتنة، ص. 18.

يقوي دورها في ممارسة اختصاصاتها بصفة مستقلة<sup>1</sup>، بالتالي مساهمتها في تحقيق التنمية الشاملة والتي تتطلب بدورها تعبئة موارد مالية ذاتية، كافية ودائمة<sup>2</sup>،

لكن رغم امتلاك الجماعات الإقليمية لموارد جبائية إلا أن مردوديتها تبقى ضعيفة جدا رغم تعدد مصادرها وأنواعها (الفرع الأول)، وما زاد الأمر تعقيدا هو تهميش الموارد غير الجبائية وذلك لعدم تثمينها مع سوء استغلالها بالتالي تدني معدّل عائداتها (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### ضعف الموارد الجبائية

رغم تصدر الموارد الجبائية المرتبة الأولى بين المصادر الذاتية إلا أنّ تدهور وضعيتها أثر سلبا على ناتجها وهذا راجع إلى استحواذ الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية بالتالي تهميش نصيب الجماعات الإقليمية منها (أولا)، وكذا عدم وجود معيار موضوعي عادل في توزيع الإيرادات (ثانيا).

### أولا: استحواذ الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية

باعتبار أن الجماعات الإقليمية تُحصّل نوعين من الموارد الجبائية والمتمثلة أساسا في الضرائب التي تُعرّف على أنها فريضة مالية تقضيها الهيئات الإقليمية على سبيل الإلزام في نطاق الوحدة الإدارية التي تمثلها دون مقابل معين بقصد تحقيق منفعة عامة، بالإضافة إلى الرسوم التي تعتبر خدمات تؤديها الإدارة المحلية للمواطنين مقابل نفع وفائدة تعود على دافعي هذه الرسوم، وتشكل حصيلة هذه الرسوم موارد عامة للإدارات المحلية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - فالتمويل المحلي الذاتي يعتبر دعامة أساسية لتعزيز استقلالية الجماعات الإقليمية وضمان حرية مبادرتها، أنظر:

- **BESSON Elise**, *L'encadrement constitutionnel de l'autonomie financière des collectivités locales infra-étatique*, Thèse de doctorat en droit, Université Paul Cézanne Aix Marseille 3, 2009, p. 97.

<sup>2</sup> - **FERFERA Mohamed-Yassine** et **BENABDALLAH Youcef**, « Administration locale : décentralisation et gouvernance », *IDARA*, N°25, 2003, p. 157.

<sup>3</sup> - **بن سماعيلين حياة والسبتي وسيلة**، "التمويل المحلي للتنمية المحلية: نماذج من اقتصاديات الدول النامية" مداخلة ألقيت

في إطار الملتقى الدولي حول سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات - دراسة حالة الجزائر = = والدول

تُعد الجباية المحلية مورد رئيسي في ميزانية الجماعات الإقليمية<sup>1</sup> كونها تمثل نسبة 90% من إجمالي الموارد المالية الذاتية تمكّنها من تمويل مختلف نشاطاتها<sup>2</sup>، حيث أشار كل من قانون البلدية لسنة 2011<sup>3</sup> وقانون الولاية لسنة 2012<sup>4</sup>، إلى أنّ البلدية والولاية مسؤولتان عن تسيير مواردهما الخاصة بهما ومسؤولتان أيضا عن تعبئة مواردها".

لكن، يلاحظ أنه رغم تعدد الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية إلا إن مردودها يبقى ضعيفا وهذا راجع إلى السلطة التقديرية الواسعة التي حُوّلت للسلطة المركزية سواء في تحديد الوعاء الضريبي أو في تحديد نسب الضرائب المدفوعة<sup>5</sup>، وهو ما يبين محدودية الاستقلالية المالية لكل من البلدية والولاية باعتبار أنه لا يمكنهما فرض أو تحصيل مبالغ غير مقررة قانونا<sup>6</sup>.

عليه، فضرائب الدولة تُؤسس على عناصر سريعة النمو تسمى بالضرائب الحديثة كالرسم على الأعمال والضرائب على الأموال ... الخ، وهذه الضرائب تتميز بالطابع التصاعدي

النامية- يومي 21 و 22 نوفمبر 2006، ص. 4، [متوفر على الموقع] <http://www.univ-bisakra.dz> (تم الإطلاع عليه في 15-05-2020).

<sup>1</sup>-عولمي بسمّة، "تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر"، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، مخبر العولمة واقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، عدد 4، ص. 270.

<sup>2</sup>- إبطاحين غانية، "الموارد الجبائية للجماعات المحلية و دورها في تغطية نفقاتها"، 2010، ص. 4، [متوفر على الموقع]: <http://swmsa.net/articles.php>، (تم الإطلاع عليه في 03-05-2020).

<sup>3</sup>- أنظر المادة 169 من القانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د. ش، عدد 37، صادر في 03 جويلية 2011.

<sup>4</sup>- أنظر المادة 152 من القانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د. ش، عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.

<sup>5</sup>-AMARI Razika, Contribution à l'analyse financière des budget communaux de la wilaya de Tizi-Ouzou : Un instrument de maitrise et de rationalisation des finances locales, Mémoire de magistère, Université Mouloud MAMMERI, Tizi-Ouzou, 2010, pp. 45-53.

<sup>6</sup>- غضبان رابح، جباية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص: إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، ص. 7.

وتفرض بأسعار مختلفة تبعا لاختلاف قيمة المادة المفروض عليها الضريبة، بالتالي تتميز ضرائب الدولة بالإنتاجية والنمو السريع الذي يتماشى مع مختلف الظروف الاقتصادية للدولة<sup>1</sup>. فيلاحظ مثلا أن الدولة تستحوذ في الرسم على القيمة المضافة على نسبة 85% من عائداتها الذي يعتبر مورد مهم جدا في حين يعود إلى البلدية 5% فقط، كما تحتكر على نسبة 90% من ضريبة المناجم مقابل 10% لصالح الجماعات الإقليمية وهي نسبة ضعيفة جدا بالنظر إلى حصة الأسد التي تحوزها الدولة<sup>2</sup>، لذا يمكن القول أن الضرائب التي تعود للجماعات الإقليمية ضعيفة المردودية، ولا يمكن لها تغطية كافة نفقاتها المتزايدة باستمرار<sup>3</sup>.

### ثانيا: عدم وجود معيار موضوعي في توزيع الإيرادات

إضافة إلى استحواد الدولة على الضرائب الأكثر مردودية، أسند لها المشرع كذلك مهمة توزيع الموارد الجبائية وذلك باعتبارها الهيئة المسؤولة على المالية العامة للدولة<sup>4</sup>.

لكن، يُفترض على الدولة أثناء قيامها بتوزيع الجبائية أن تكون هناك عدالة أكبر في عملية توزيعها وأن تمارس بذلك اختصاصا تقديريا لا احتكاريا تهيمن به على أهم الموارد الجبائية<sup>5</sup>، فالاعتماد على قواعد عامة في توزيع الجبائية على كافة الجماعات الإقليمية بنسب ومقادير متساوية لا تتماشى مع المعطيات الاقتصادية والاجتماعية لأنّ هذا من شأنه أن يؤدي

<sup>1</sup>-- GUERBAI Nacreddin, *Le financement des collectivités locales : problème de financement et moyens d'amélioration*, Mémoire de fin d'étude de troisième cycle spécialisé en finance publique, Institut d'Economie Douanière et Fiscale, crée par la convention Algéro-Tunisienne du 03 septembre 1981, 2004, p. 6.

<sup>2</sup>--موساسب مريم ومولاحسن مراد، فعالية الضريبة المحلية في تمويل الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، فرع: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017، ص 53.

<sup>3</sup>-BOUTAYEB Nour-Eddine, «Clarification des relation financières entre l'état et les collectivités territoriales», Acte de colloque sur le thème de la transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle, Rabat, les 7 et 8 septembre 2012, p. 20,[En ligne] :=<https://www.tgr.gov.ma>, (consulte le 17-04-2020).

<sup>4</sup>- إبطاحين غانية، مرجع السابق، ص ص4.

<sup>5</sup>- طهروست فاتح وزروكلان بلال، التمويل المحلي وإشكالية عجز مالية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، فرع: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017، ص ص39، 40.

إلى زيادة غنى وإنعاش البلديات الغنية في حين تبقى البلديات الفقيرة على حالها، وهذا ناتج عن عدم أخذ خصوصية كل بلدية بعين الاعتبار عند وضع نظام الجباية<sup>1</sup>.

إن الاختصاص الممنوح للدولة في مجال توزيع الجباية مكنها من اختيار الضرائب التي تُمول بواسطتها الميزانيات المحلية وتلك التي تُقبض لفائدة ميزانيتها وهذا ما جعلها ترفض أي مبدأ أو قاعدة تتعلق بالتوزيع المسبق لأن ذلك يضر بمصالحها<sup>2</sup>.

بالتالي، بات تأسيس معيار موضوعي عادل في توزيع الموارد الجبائية قائم على المعطيات الاقتصادية والاجتماعية أمر ضروري يفرض نفسه في الوقت الراهن خاصة مع إتساع الدور والمهام المنوطة بالجماعات الإقليمية<sup>3</sup> من جهة ومن جهة أخرى الآثار السلبية للأزمة الاقتصادية<sup>4</sup>.

كما يجب على هذا المعيار أن يقيد الدولة ولا يترك لها السلطة التقديرية في اختيار الإيرادات الجبائية حسب ما تراه مناسباً لتحقيق مصالحها وترك جزء ضئيل جداً بالمقابل للجماعات الإقليمية<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، قسم القانون العام، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص.43، 44.

<sup>2</sup> - عمراتي بهية، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: الإدارة والمالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990، ص. 91.

<sup>3</sup> - ذلك لأن زيادة الصلاحيات والأعباء الملقاة على عاتق الجماعات الإقليمية وتتوَع بنود الإنفاق لم يتزامن مع زيادة أغلفة مالية كافية لتغطيتها، أنظر:

- **Rapport final** sur La réforme des finances et de la fiscalité locale, Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales, synthèse, Janvier 2008, p. 7, [En ligne]: <http://www.ceneap.com.dz/Pdf/RefFinLoc.pdf>, (Consulté le 06-04-2020).

<sup>4</sup> - طهروست فاتح وزروكلان بلال، مرجع سابق، ص. 40.

<sup>5</sup> - عمراتي بهية، مرجع سابق، ص 91.

## الفرع الثاني

### إشكال الموارد غير الجبائية

يتميز ناتج الموارد غير الجبائية للجماعات الإقليمية بضعف كبير مقارنة بالموارد الجبائية، حيث أنّ الإيرادات خارج الجباية لا تُمثّل سوى 10% من مجمل إيرادات ميزانية الجماعات المحلية.

لذا فإنّ تدهور عائدات الموارد غير الجبائية بصفة عامة يعود إلى التسييب الكامل لممتلكاتها بالتالي إهمالها وعدم ترمينها (أولا)، بالإضافة إلى سوء الاستغلال (ثانيا).

### أولا: عدم ترمين الموارد غير الجبائية

تتمتع الجماعات الإقليمية بذمة مالية مستقلة وشخصية معنوية مما يجعلها تحظى بإمكانية التصرف في مختلف مواردها غير الجبائية التي تتعلق بناتج توظيف الجماعات الإقليمية لإمكانياتها ومواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها وتسيير مواردها المالية وثرواتها العقارية، التي تدرّ عليها إيرادات معتبرة<sup>1</sup>، إلا أنها قليلة جدا مقارنة بالإيرادات الجبائية بسبب إهمالها وغياب العناية بممتلكاتها<sup>2</sup>، فالدور المالي الذي يجب أن تقوم به هذه الأملاك لازال إلى يومنا هذا ضعيفا جدا وذلك لعدم الترمين<sup>3</sup>، يُضاف إلى ذلك السياسة المتبعة من طرف معظم الجماعات الإقليمية في تسيير شؤونها، فيلاحظ أن أغلب المجالس الشعبية المحلية لا

<sup>1</sup>-مرغاد لخضر، "دور الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، عدد 7، 2005، ص.7. [متوفر على الموقع <http://www.webreview.dz/spip.php?article1607> تم الإطلاع عليه في 21-04-2020 .

<sup>2</sup>- لسوس مبارك، الإدارة الراشدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة و حتمية التوازن المالي، إدارة، عدد 02، 2010، ص.19، ص.20.

<sup>3</sup>-BOUMOULA Samir, « la problématique des finances publiques locales en Algérie décentralisation réel ou supposée cas de quelques communes de la wilaya de Bejaia » Revue des sciences Economiques et de Gestion N° 08, 2008, p.10, [En ligne] [http //www.univ-écocsetif.com](http://www.univ-écocsetif.com),(Consulté le 06-04-2020).

تقوم بجرد أملاكها<sup>1</sup> فرغم حيازتها لأملك عقارية ومنقولة معتبرة إلا أن غياب سياسة الجرد الدقيق وتحيين كل المعلومات المتعلقة بها هو الذي أدى إلى إهدارها وضياها<sup>2</sup>.

كما أن العديد من الجماعات الإقليمية وخاصة منها البلديات تفتقر إلى فهرس عقاري يمكنها من التعرف بدقة على كل ممتلكاتها وحتى البلديات التي لديها الفهرس فهو ناقص ولا يبرز كل ما تحوزه<sup>3</sup>.

### ثانيا: سوء استغلال الموارد غير الجبائية

بالإضافة إلى عدم تامين الموارد غير الجبائية، فإنه يعد سوء استغلال هذه الموارد كذلك من العوامل الرئيسية التي تؤدي إلى حرمان الجماعات الإقليمية من مداخيل هامة؛ لأن أملاك الجماعات الإقليمية غير مستغلة ومهملة وبعضها الآخر مستغل بطريقة سيئة<sup>4</sup>.

من بين إيرادات الاستغلال المالي توجد العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات الإقليمية<sup>5</sup>، إلا أن الخدمات التي تقدمها هذه الأخيرة تطالب فيها بمقابل رمزي وفي بعض الحالات تكون مجانية، وهذا يجلب لها مداخيل ضئيلة لعدم إشراك المواطنين لتخفيف الأعباء وتحمل جزء منها<sup>6</sup>، في حين يمكنها أن تُحصّل إيرادات معتبرة من

<sup>1</sup>-بوراس محمد وسعيد مولود، تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الراهنة (انخفاض أسعار النفط)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون الجماعات المحلية، فرع: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017، ص ص.27، 28.

<sup>2</sup>-دويابي نضيرة، الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص: اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص 120.

<sup>3</sup>-بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية للبلديات (جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص 105.

<sup>4</sup>-تيسمال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: وهم أم حقيقة؟ ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، تخصص : تحولات الدولة ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2009 ، ص.102.

<sup>5</sup>-حياة بن إسماعين والسبتي وسيلة، مرجع سابق، ص. 15.

<sup>6</sup>-علو وداد، مرجع سابق، ص. 51.

وراء ذلك في حدود ما يسمح به القانون<sup>1</sup>، وما زاد الأمر تعقيدا تقديم المجالس المحلية تنازلات وتسهيلات للمنتفعين من استغلال أملاكها لاعتبارات سياسية واجتماعية دون مراعاة الهدف التمويلي<sup>2</sup>.

يُضاف إلى ما سبق، أن الكثير من ممتلكات الجماعات الإقليمية مستأجرة بأسعار رمزية ولا تغطي حتى تكاليف صيانتها ومنها ما هو مؤجر بدون مقابل<sup>3</sup>، ولكن بالعودة إلى أسعار الإيجار عند الخواص يلاحظ أنها مرتفعة مقارنة مع ما هو معمول به عند معظم البلديات، وعليه لابد من مراجعة أسعار الإيجار<sup>4</sup>.

## المطلب الثاني

### الانعكاسات السلبية للجوء إلى الموارد الخارجية

إن الوضعية المالية الصعبة التي تعيشها معظم الجماعات الإقليمية، تدفعها بالضرورة إلى البحث عن مصادر خارجية للاستجداد بها وسد ظاهرة العجز القائم في ميزانيتها، لكن رغم أهمية هذه المصادر إلا أن اللجوء إليها قد جلب آثار سلبية على استقلاليتها المالية، فيلاحظ أن حصول الجماعات الإقليمية على إعانات مالية من السلطة المركزية يجعلها تابعة دائما للأخيرة (الفرع الأول)، كما أن الإعانات المقدمة من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية تبقى محدودة وضئيلة وبالتالي لا تغطي كافة الأعباء الملقاة على عاتقها (الفرع الثاني).

<sup>1</sup> - بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص. 105.

<sup>2</sup> - علو ووداد، مرجع سابق، ص. 51.

<sup>3</sup> - بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص. 105.

<sup>4</sup> - بوراس محمد وسعيد مولود، مرجع سابق، ص. 29.

## الفرع الأول

## آثار التمويل المركزي على استقلالية الجماعات الإقليمية

إن دعم السلطة المركزية لميزانية الجماعات الإقليمية من أجل تغطية نفقاتها لا تكون حيادية وإنما مشروطة، ويظهر ذلك في كونها (الدولة) تقوم بمراقبة أموالها وكيف يتم صرفها من طرف الجماعات الإقليمية، وهذا ما يجعل هذه الأخيرة تحت وصاية السلطة المركزية لتمتعها بحق توجيه القرارات المحلية وتخصيص الإعانات المقدمة للجماعات الإقليمية (أولاً)، بالإضافة إلى تخطيط التنمية ومراقبة النشاط التنموي (ثانياً).

## أولاً: توجيه السلطة المركزية للقرارات المحلية مع تخصيص الإعانات

مما لا شك فيه أن الإعانات المالية المقدمة من طرف الدولة للجماعات الإقليمية كان لها دور فعال في إعادة التوازن للميزانية وكذا التخفيف من ضعف إيراداتها الذاتية<sup>1</sup>؛ لأن الجهود المحلية مهما بلغت تعجز بمفردها على النهوض بعملية التنمية المحلية الشاملة والمتوازنة<sup>2</sup>، غير أن هذا الأمر لم يكن دون مقابل بل كان على حساب استقلاليتها؛ ذلك لأن ممارسة الهيئات الإقليمية لصلاحيتها تكون مشروطة بتمتعها بالحرية الكاملة في التسيير وذلك لن يكون في إطار الإعانات المركزية<sup>3</sup>.

عليه، فالتمويل المركزي يهدف إلى التعبير عن إرادة ورغبة السلطة المركزية في قيادة التنمية المحلية مما يؤدي إلى سياسة مشتركة بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، الأمر الذي جعل هذه الأخيرة تحت وصاية السلطة المركزية، بالتالي لا يمكن لها تحديد قراراتها إلا في إطار السياسة العامة وهو ما يمنعها من استغلال مواردها بما يحقق المصلحة المحلية باستقلالية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>- علو وداد، مرجع سابق، ص 80.

<sup>2</sup>- لسوس مبارك، مرجع سابق، ص ص. 20، 21.

<sup>3</sup>- علو وداد، مرجع سابق، ص ص. 80، 81.

<sup>4</sup>- شكلاط رحمة، "إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، عدد 01، 2011، ص. 108.

إن تدخل الدولة في تسيير الشؤون المحلية يكون من خلال توجيه القرار المحلي طبقاً لقاعدة "من يدفع يقود ويقرر"، ويتجلى هذا التدخل في تعديل وتحويل اعتمادات الدفع، والمصادقة على الميزانية قبل تنفيذها وهو إحدى الكيفيات المتطورة جداً للتدخل في الشؤون المحلية<sup>1</sup>.

أما بالنسبة لتخصيص الإعانات، فيلاحظ أن قيام الجماعات الإقليمية بتسيير وإدارة شؤونها وفق الشكل الذي يناسبها يتطلب توفر موارد مالية كافية، لكن قد يتعذر ذلك في حالة ضعف أو غياب تلك الموارد مما يدفعها بالضرورة لطلب إعانات من السلطة المركزية<sup>2</sup>، والتي تكون في غالبها مخصصة لمشاريع وقطاعات معينة، ولا تملك الهيئات المحلية حرية التصرف فيها وتحديد المشاريع التي تمولها<sup>3</sup>، وهذا ما أشارت إليه المادة 172 من قانون البلدية لسنة 2011 والتي تنص على أنه: "... توجه الإعانات الممنوحة للبلدية للغرض الذي منحت لأجله"<sup>4</sup>، كما أكد ذلك قانون الولاية لسنة 2012 وذلك في المادة 154 منه والتي تنص على أنه: "... وتخصص إعانات الدولة الممنوحة للولاية للغرض الذي منحت من أجله"<sup>5</sup>.

بالتالي، إذا كان غرض المشرع من تخصيص الإعانات هو تسيير الموارد المالية بطريقة عقلانية وتحقيق التنسيق المالي والمحاسبي، إلا أن ذلك يحول هذه الإعانات إلى وسيلة للتدخل في شؤونها المحلية<sup>6</sup>.

## ثانياً: تخطيط التنمية المحلية ومراقبة النشاط التنموي

تعتبر إعانات مخططات التنمية إعانات تمنحها الدولة عن طريق إنجاز برامج التنمية والتجهيز وذلك من أجل القضاء على التدهور الذي تعرفه البلديات في المجال الاقتصادي

<sup>1</sup>-تيسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 114.

<sup>2</sup>-شكلاط رحمة، مرجع سابق، ص 106.

<sup>3</sup>- علو ووداد، المرجع السابق، ص 82.

<sup>4</sup>- أنظر المادة 172 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

<sup>5</sup>- أنظر المادة 154 من القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

<sup>6</sup>-تيسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 114.

والاجتماعي، إذ تعتمد على هذه الإعانات لإنجاز مرافق مختلفة، وتتمثل هذه الإعانات في برامج التنمية الصناعية وبرامج التجهيز المحلي<sup>1</sup>.

جاءت هذه المخططات كأداة للتوازن الجهوي والإصلاح الإقليمي وكتكملة لبقية العمليات القطاعية الوطنية، ومن خلال هذه المخططات تم تحقيق العديد من المشاريع<sup>2</sup>.

لكن قيام السلطة المركزية بمساعدة البلديات في إعداد خطط التنمية والتأكد من عدم تعارضها مع الخطة الوطنية، كان بمنحها لإعانات مالية للجماعات الإقليمية مع القيام بمراقبة كيفية إنفاقها من طرف الوالي الذي يعتبر الأمر بالصرف والمكلف بتسيير ميزانية التجهيز القطاعية والبرامج البلدية للتنمية، فالعديد من الصلاحيات قد حُوّلت إليه باعتباره ممثلاً للدولة على المستوى المحلي<sup>3</sup>.

يضاف إلى ذلك أن تلقي الهيئات الإقليمية للإعانات المركزية من أجل إنجاز برامج التنمية والتجهيز أدى إلى إخضاعها لرقابة السلطة المركزية، كالرقابة التقنية التي تُباشرها المصالح التقنية عند منح التأشيرة على المشاريع ومتابعتها، كما تلتزم الهيئات الإقليمية بتقديم تقارير دورية للسلطة المركزية عن نسب استهلاك المبالغ المالية ونسبة إنجاز المشروع<sup>4</sup>.

بالتالي، يجب أن تمتلك الجماعات الإقليمية سلطة وكفاءة إدارية عالية تمكنها من القيام بدورها على أكمل وجه<sup>5</sup>، لأنّ الإعانات المالية المقدمة للجماعات الإقليمية، رغم عدم إمكانية إنكار الدور الإيجابي لها نظراً لما تقدمه من دعم لميزانيتها إلا أنها تبقى دائماً مورداً استثنائياً

<sup>1</sup>- حدادو ناسيم، اللامركزية كوسيلة للاستقلالية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون الجماعات المحلية، فرع: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمانميرة، بجاية، 2014، ص. 77.

<sup>2</sup>- رابح غضبان، مرجع سابق، ص 50.

<sup>3</sup>- ناجي عبد النور، "نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة"، ص. 12، [متوفر على الموقع ] :http://www.ahlabaht.org/821536159، (تم الإطلاع عليه 10-04-2020).

<sup>4</sup>- حمدي رشيد، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي (دراسة ثلاثة بلديات من ولاية بومرداس)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: إدارة و مالية، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002، ص 63.

<sup>5</sup>- ولد حامدون سليمان، " اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية"، ص.7، [متوفر على الموقع ] : http : :http://www.shatharat.net/vb/showthread. Php ?t =2674، (تم الإطلاع عليه في 11-05-2020).

له دور سلبي كون أن هذه الإعانات تمس باستقلاليتها وتجعلها في حالة تبعية دائمة للسلطة المركزية<sup>1</sup>.

## الفرع الثاني:

### محدودية إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية

يعتبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية وسيلة لإعادة توزيع الثروات<sup>2</sup>، وذلك عن طريق الاقتطاع من موارد البلديات والولايات الأكثر غنى لفائدة تلك الأقل ثراء، لكن رغم المكانة الهامة التي لعبها الصندوق إلا أنه لم يتمكن من تغطية العجز الذي يعتري الميزانية المحلية، وذلك راجع للعديد من الصعوبات التي واجهها في مختلف الجوانب التنظيمية والهيكلية (أولاً)، هذا ما دفع بالمشروع الجزائري إلى إعادة النظر فيه وإصلاحه عبر آليتين هما صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (ثانياً).

### أولاً: النظام القانوني للصندوق المشترك للجماعات المحلية

لقد تم إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية سنة 1986 بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 266/86 المؤرخ في 4 نوفمبر 1986<sup>3</sup>، والذي يُعرف على أنه مؤسسة مالية عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهو تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>- شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية (دراسة حالة البلدية)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 11.

<sup>2</sup>- لقد تم تكييف هذا الصندوق من طرف الفقه على أنه أداة لإعادة التركيز المالي، أنظر في ذلك: مجبور فواد، مسألة الرخصة المالية على المستوى المحلي، مذكرة ماجستير، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2013، ص 139، 140.

<sup>3</sup>- المرسوم التنفيذي رقم 86-266 مؤرخ في 4 نوفمبر 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، ج. ر. ج. د. ش، عدد 45، صادر في 5 نوفمبر 1986.

<sup>4</sup>- يرقى جمال، "الجباية المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في الجزائر ودورها في التنمية المحلية" دراسات إفريقية، ص. 69، [متوفر على الموقع]: [rechercher.aguea.com](http://rechercher.aguea.com)، (تم الإطلاع عليه في 12-05-2020).

عند التمعن في فحوى المرسوم التنفيذي السالف الذكر، يُلاحظ أنه لم يواكب التغيرات العديدة ولم يساير الأدوار الجديدة التي مست الجماعات الإقليمية، كما أنه لم يوفق في تغطية كافة النفقات المتزايدة والعجز المالي الذي يتفاقم كل سنة<sup>1</sup>.

بالرجوع إلى التركيبة البشرية لهذا الصندوق يُلاحظ أنه يضم 14 عضو، نصف أعضائه منتخبون والنصف الآخر معينون وهم متمركزون على مستوى العاصمة، بالتالي يعتبر هذا غير كاف للإلام بالواقع المالي للبلديات عبر كافة أرجاء الوطن<sup>2</sup>.

زيادة إلى ذلك فإن هذا الصندوق يفتر للجان التابعة له تختص بمهمة مراقبة صرف الإعانات والتخصيصات الممنوحة، وهذا الدور كان من المفروض أن تؤديه لجنة متابعة مساعدة لعمل الصندوق، لكن لم يتم إنشائها رغم أن القانون نص عليها<sup>3</sup> وذلك في المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 266/86<sup>4</sup>.

بالإضافة إلى ما سبق، يلاحظ عدم فعالية طريقة توزيع مداخيل الصندوق، وذلك لاعتماده على معيار عدد السكان، وهو معيار حدد منذ إنشاء الصندوق ويعتبر أهم مقياس يعتمد عليه في تحديد حجم الإعانات<sup>5</sup>.

على هذا الأساس يلاحظ أن العديد من البلديات تحض بمعدل غنى يفوق بكثير البلديات الفقيرة ولكنها تستفيد من هذه الإعانات، مما يعني أن هذه الإعانات لا تخصّص للبلديات الفقيرة والأشد حرمانا<sup>6</sup>.

<sup>1</sup>- علو ووداد، مرجع سابق، ص. 85 .

<sup>2</sup>- بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص. 128.

<sup>3</sup>- المرجع نفسه، ص. 128.

<sup>4</sup>- أنظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 86-266، مرجع سابق.

<sup>5</sup>- علو ووداد، مرجع سابق، ص. 86.

<sup>6</sup>- حاجي محمد، التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، ص. 8، [ متوفر على الموقع ]:  
( تم الإطلاع عليه في 12-03-2020 ) [www.kantakji.com/fiqh/files/markets/B206.doc](http://www.kantakji.com/fiqh/files/markets/B206.doc)

## ثانياً: الإصلاحات التي جاء بها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

إن تعثر الصندوق المشترك للجماعات المحلية في إنعاش والنهوض بالتنمية على المستوى المحلي، دفع المشرع الجزائري إلى إعادة النظر فيه بما يتزامن مع كل من قانون البلدية والولاية، حيث تم إدراج العديد من الإصلاحات التي مسّت بعض الجوانب التنظيمية والهيكلية مع إعادة النظر في مهامه واختصاصاته، وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 116/14<sup>1</sup>.

فبالرجوع إلى هذا المرسوم الجديد، يُلاحظ أن المشرع الجزائري استبدل تسمية الصندوق المشترك للجماعات المحلية بصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، مع احتفاظه بنفس التعريف وذلك في نص المادة 2 منه<sup>2</sup>.

عند تفحص المرسوم التنفيذي رقم 266/86 يلاحظ أن الصندوق المشترك للجماعات المحلية يتكون من أربعة صناديق، صندوقان للتضامن وصندوقان للضمان، غير أن هذه الصناديق تقلّصت إلى صندوقين وهما صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 116/14، الذي ألغى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 266/86 المتضمن صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله<sup>3</sup>، حيث أعاد تخصيص ممتلكات الصندوق المشترك ومستخدموه لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، الذي

<sup>1</sup>-مطالي ليلي وبوساق كريمة، "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية"، مداخلة أقيمت في إطار اليوم الدراسي حول إصلاح المالية المحلية: مشاكلها وتحدياتها وأفاقها، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، يوم الاثنين 30 أبريل 2018، ص.1.

<sup>2</sup>-أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مرجع سابق.

<sup>3</sup>-قرور حنان ومطاعي رزيقة، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودوره في التنمية، مذكرة مقدمة لاستكمال نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون عام معمم، كلية الحقوق، جامعة احمد بوقرة، بومرداس، 2016، ص.9، 10.

وضع تحت وصاية وزارة الداخلية<sup>1</sup>، وأسندت له مهام لامركزية تتمثل في منح تخصيصات وإعانات مالية وضمن التقديرات الجبائية للجماعات المحلية<sup>2</sup>.

بالنسبة للتركيبة البشرية لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية يلاحظ أن مجلس التوجيه له ميزة في كون أن تشكيلته مختلطة، حيث أنه يضم 20 عضو، 10 منهم منتخبين و 10 معينين<sup>3</sup>، إلا أن عدد المنتخبين من المجالس الشعبية البلدية والولائية أقل بكثير من العدد الإجمالي للولايات والبلديات المكونة لها، وحتى يكون هناك إمام بالواقع المالي لكل بلديات الوطن يجب إعادة النظر في تشكيلة مجلس التوجيه، لأنه من غير الممكن أن يمثل 1541 بلدية 10 ممثلين على المستوى المركزي<sup>4</sup>.

بالإضافة إلى ما سبق، يلاحظ أن اللجنة لم تستحدث من قبل وإنما كانت موجودة في ظل المرسوم التنفيذي رقم 86-266 تحت تسمية لجنة متابعة، أما في المرسوم رقم 14-116، تم تغيير التسمية إلى اللجنة التقنية وذلك طبقا لنص المادة 29 منه<sup>5</sup>، كما تم التوسع في تشكيلة اللجنة التقنية وذلك بإضافة المنتخبين الممثلين البلديين والولائيين، وأصبحت تجتمع دوريا كل ثلاثي من كل سنة<sup>6</sup>.

عند تفحص المرسوم التنفيذي رقم 14/116 وذلك في المادة 8 منه، يُستشف أنه أضاف إلى جانب معيار السكان المعيار المالي عند توزيع المداخيل، كما منح إمكانية اعتماد معايير أخرى من طرف مجلس التوجيه<sup>7</sup>، لكن رغم إدراج المشرع لبعض التعديلات في هذا المرسوم، إلا أن التخوف من بقاء الجماعات الإقليمية مستهلكة أموال مازال قائما، لأنها لم تبذل أي مجهود في البحث عن موارد مالية ذاتية لتغطية احتياجاتها، بل تعتمد على الإعانات

<sup>1</sup> -أنظر المواد 3 و 41 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مرجع سابق.

<sup>2</sup> -صياغ عصام، "صندوق التضامن والضمان ودوره في تمويل البلديات في الجزائر"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة، عدد 11، 2017، ص. 967.

<sup>3</sup> -أنظر المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مرجع سابق.

<sup>4</sup> -صياغ عصام، مرجع سابق، ص. 978.

<sup>5</sup> -أنظر المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مرجع سابق.

<sup>6</sup> -قرور حنان ومطاعي رزيقة، مرجع سابق، ص. 22.

<sup>7</sup> -أنظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116.

دائماً، لهذا يجب إعادة النظر في طريقة تقديمها لأنّ كلا الصندوقين لا يقدمانحلا دائماً لمشكل التمويل المحلي، بل يقتصر دورهما عل إعادة توزيع الأموال التي يجمعانها<sup>1</sup>.

---

- علو وداد، مرجع سابق، ص. 248.<sup>1</sup>

## المبحث الثاني:

### الأسباب التي عمقت من ظاهرة العجز في الميزانية المحلية

يعتبر العجز المالي من بين الظواهر التي كانت ومازالت من أصعب المشاكل التي تعرقل التنمية المحلية وتحقيق أهدافها في أغلب الجماعات الإقليمية وخاصة منها البلديات، فحجم الموارد المالية المخولة للأخيرة قليلة جدا مقارنة بالمهام الثقيلة الملقاة على عاتقها، وهذا بدوره أدى إلى ظهور ظاهرة العجز في الميزانية المحلية.

بالإضافة إلى ما سبق، فهناك العديد من الأسباب الأخرى التي عمقت من ظاهرة العجز المالي وتتمثل أساسا في الأسباب الذاتية الداخلية (المطلب الأول)، وأخرى خارجية لها آثار سلبية لا تقل عن سابقتها (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### الأسباب الذاتية لتفاقم ظاهرة العجز المالي

بالإضافة إلى ما تعانيه الجماعات الإقليمية من عجز في ميزانيتها بسبب ضعف ناتج الموارد المالية الذاتية من جهة، وكذا الانعكاسات السلبية للاعتماد على التمويل الخارجي من جهة أخرى، فإنه هناك العديد من الأسباب الذاتية قد زادت الأمر تعقيدا، فعدم وجود رقابة صارمة على الميزانية أدى إلى التلاعب بأموالها، بالتالي التزايد السريع والعشوائي لنفقاتها (الفرع الأول)، بالإضافة إلى وجود عوامل أخرى متعلقة بسوء التسيير والتنظيم (الفرع الثاني)، ضف إلى ذلك ثقل الرقابة المركزية الذي أدى إلى المساس بجوهر اللامركزية (الفرع الثالث).

## الفرع الأول

### عدم فعالية الرقابة الممارسة على الميزانية وزيادة حجم الإنفاق

رغم تعدد جهات وآليات الرقابة الممارسة على المالية المحلية من أجل الحفاظ على الأموال العمومية على المستوى المحلي، إلا أن نقص الصرامة والفعالية أدى إلى عدم تجسيد

الهدف (أولاً)، بالتالي رجحان كفة النفقات على الإيرادات بشكل مفرط مع تعمق ظاهرة العجز الموازني (ثانياً).

### أولاً: عدم فعالية الرقابة الممارسة على الميزانية المحلية

كرّس المشرع الجزائري أسلوب الرقابة على الميزانية المحلية في جميع المراحل (إعداد وتنفيذ) وتُمارس من طرف جهات متعدّدة، فإمّا تكون إدارية، قضائية، وصائية، أو رقابة شعبية يُمارسها المجلس الشعبي المحلي المنتخب.

لكن، إذا كان الهدف من ممارسة الرقابة هو التأكد من أنّ الموارد المُحصّل عليها سوف يتم إنفاقها وفق النصوص القانونية والتنظيمية، مع تحديد البرامج والخطط المسطرة لتنفيذ المشاريع وكذا تحقيق التوازن<sup>1</sup>، إلا أنّ الممارسة تعكس التعثر من تجسيد الهدف من تكريسها<sup>2</sup>، فالميزانية المحلية لا تزال تتخبط في دائرة العجز<sup>3</sup>، وهذا راجع لعدة أسباب تختلف حسب نوع أو شكل الرقابة الممارسة من الجهات المختصة.

فيؤخذ مثلاً عن الرقابة الممارسة من المفتشية العامة للمالية، أنّ نتائجها مجرد إجراءات تصحيحية وغير جبرية<sup>4</sup>، أمّا رقابة مجلس المحاسبة فإنها تبقى قاصرة لقصور الوسائل التي

<sup>1</sup>-لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2017، ص. 128.

<sup>2</sup>-كان لزاماً أن تلعب هذه الرقابة دوراً هاماً، كون أن النظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسين مواطن الخطأ ومن ثم تجنبها في الوقت المناسب، أنظر: - بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص. 93.

<sup>3</sup>-بلعسل حنان ولعماري سعاد، مالية الجماعات المحلية بين النصوص والممارسة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، فرع: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2016، ص. 69، 70.

<sup>4</sup>-طهروست فاتح وزوكلان بلال، المرجع السابق، ص. 49.

وضعت تحت تصرفه لتنفيذ برنامجه الرقابي<sup>1</sup>، في حين أنه في الرقابة الوصائية تحاول السلطة كسب ثقة المسؤولين المحليين بالتالي التساهل معهم وعدم فرض الإجراءات الصارمة.

لهذا فالرقابة الممارسة على الميزانية تبقى رقابة بطيئة تعبر عن سلوك بيروقراطي أدى إلى كبح المبادرات المحلية، فبدلاً من أن تكون أسلوباً لتحقيق التعاون في تحديد النتائج أصبح دورها يقتصر على المتابعة والمحاسبة على النتائج.

### ثانياً: زيادة حجم الإنفاق

تعاني معظم الولايات والبلديات من اختلال في التوازن بين الإيرادات والنفقات<sup>2</sup>، فيلاحظ الزيادة المستمرة في المهام الموكلة إليها وتدخلها في كافة المجالات كالتهيئة والتنمية... إلخ<sup>3</sup>، دون أن يُرافق ذلك بزيادة موارد مالية لإنجازها، كما أن معظم المرافق العامة التي تنشئها تتعلق بالخدمات، وبالتالي لا تدر أرباحاً وهذا من شأنه أن يثقل ميزانيتها<sup>4</sup>.

ما زاد الأمر تعقيداً هو أن النمو الديمغرافي السريع وتطور احتياجات السكان وزيادتها، يكلفها نفقات إضافية لمحاولة الاستجابة لها بكفاءة<sup>5</sup>، ضف إلى ذلك توسع مجال النفقات الإلزامية<sup>6</sup> وهي ملزمة على التقيد بها لضمان حسن سير المصالح العمومية، فيلاحظ مثلاً أعباء وأجور مستخدمي البلدية يزداد حجمها كل سنة وهذا راجع لكثرة التوظيف وعشوائيته<sup>7</sup>.

<sup>1</sup>- سويقات أحمد، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص. 303.

<sup>2</sup>- بوطالب براهمي ودويابي نضيرة، "إشكالية عجز ميزانية البلدية"، إدارة، عدد 01، 2011، ص. 43.

<sup>3</sup>- دويابي نضيرة، مرجع سابق، ص. 109.

<sup>4</sup>- لعماري زين الدين، مرجع سابق، ص. 117.

<sup>5</sup>- خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه، تخصص: العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2011، ص. 156.

<sup>6</sup>- علو ووداد، مرجع سابق، ص. 107.

<sup>7</sup>- المرجع نفسه، ص. 108.

## الفرع الثاني:

### ضعف التأطير البشري وتعمق ظاهرة الفساد

إن تفاقم ظاهرة العجز المالي للجماعات الإقليمية راجع إلى نقص الكفاءات العلمية والمؤهلات الواجب توفرها لدى المسؤولين المحليين وحتى معظم المستخدمين (أولا)، بالإضافة إلى انتشار ظاهرة الفساد التي تعتبر من العوائق التي تحد من قدرات الجماعات الإقليمية وتؤثر سلبا على أدائها (ثانيا).

### أولا: ضعف التأطير البشري على المستوى المحلي

تعاني الجماعات الإقليمية من نقص فادح في التأطير البشري الذي يمكنها من حسن استغلال إمكانياتها الذاتية وتسيير مواردها المالية تسييرا راشدا، فالمنتخبين المحليين لا يتم انتقائهم على أساس الكفاءات والشهادات العلمية أو أدنى شروط تدل على إلمامهم بإدارة شؤون البلدية<sup>1</sup>، لأنّ عدم تحديد قانون الانتخابات للمستوى العلمي كشرط من شروط الترشح على المستوى المحلي، أدى إلى انتخاب مجالس محلية تقتقر إلى الكفاءات والخبرات الضرورية<sup>2</sup>، وحتى بعد إختيارهم فهم لا يخضعون لأدنى تكوين إلا فئة قليلة لا تكاد تذكر، لذا وصفو على أنهم: "منتخبون غير محضرون للتسيير...، غير مهتمون بتسيير شؤون البلديات"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>- حمدوني رياض وإزياطن سيد علي، عن فعالية الرقابة المالية للجماعات الإقليمية بين قانوني البلدية والولاية والوضع الاقتصادي الراهن، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية والهيئات المحلية، فرع: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص. 53.

<sup>2</sup>- برازة وهيبة، "مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، عدد 01، 2011، ص. 215.

<sup>3</sup>- بن شعيب نصر الدين وبين منصور عبد الله، مدى إنعكاس ضعف الكفاءات على تسيير الجماعات المحلية (حالة بلدية تلمسان)، 2009، ص. 10، [www.mowvazaf-dz.com/t55-topic](http://www.mowvazaf-dz.com/t55-topic)، (تما لإطلاع عليه في 02-04-2020).

يضاف إلى ما سبق، أن عمليات التعيين والتوظيف تخضع لاعتبارات لا تتماشى والصالح العام (دون أي اعتبار للكفاءات)<sup>1</sup>، مما أدى إلى ميل الإطارات المؤهلة إلى العمل على مستوى الإدارات المركزية لانسداد أبواب الترقية وغياب التحفيز على المستوى المحلي<sup>2</sup>.

### ثانياً: تعمق ظاهرة الفساد على المستوى المحلي

تعاني الجزائر على غرار الدول النامية من انتشار الفساد في مختلف الميادين الذي يقف عائقاً في تحقيق التنمية سواء على المستوى الوطني أو المحلي<sup>3</sup>، وهذا راجع إلى العديد من الأسباب يمكن ذكر أهمها؛ في بطئ القوانين والتشريعات وغياب المعايير العلمية مقارنة بتغيرات المجتمع، وكذا ضعف التدريب الإداري، مع عدم تكافؤ الفرص الناتج عن المحسوبية والوساطة<sup>4</sup>، يُضاف إليه غياب الرقابة الفعالة في الإدارة المحلية مع غياب قواعد العدالة الاجتماعية في توزيع الأجور، انتشار الرشاوى واستغلال الوظائف، وكل هذا قد أدى إلى فشل النظام الإداري وعدم الامتثال للقانون<sup>5</sup>، بالتالي الإنقاص من إيرادات الهيئات المحلية وتكليفها نفقات جديدة مع التقليل من كفاءة مرافقها.

<sup>1</sup>-طاوسي منصور، حالة العجز المالي في ميزانية البلدية وكيفية الحد منه، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2017، ص. 22.

<sup>2</sup>-موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص: علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015، ص. 192.

<sup>3</sup>-كردودي صبرينة ووصاف عتيقة، "الوقاية من الفساد المالي والإداري من منظور الفكر الإسلامي" (مشكلة الإثراء غير المشروع لموظف القطاع العمومي)، المجلة الجزائرية للعلوم والسياسات الاقتصادية، عدد 07، 2016، ص. 246.

<sup>4</sup>-طاشمة بومدين، "الحكم الزائد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، ص. 10. [ متوفر على الموقع <http://www.hrdiscussion.com/hr51092.htm>، تم الإطلاع عليه في 18-04-2020.

<sup>5</sup>-مباركي زهرة ومعطي سوريّة، الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، 2013، ص. 41.

## الفرع الثالث:

## ثقل الرقابة المركزية الممارسة على الجهات اللامركزية

يقوم النظام اللامركزي على أساس منح الجماعات الإقليمية استقلالية في ممارسة مهامها، لكن الملاحظ أن المشرع الجزائري قد أخضع الأخيرة لرقابة مشددة للسلطة الوصية في مختلف الجوانب (أولاً)، كما خول ممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي صلاحيات واسعة تجعلها في مركز أقوى من المجالس الشعبية المحلية، وهذا بدوره أدى إلى المساس باستقلاليتها في إدارة شؤونها (ثانياً).

## أولاً: التدخل الكثيف للسلطة المركزية في الشؤون المحلية

إن تبني نظام اللامركزية الإدارية يقتضي منح الجماعات الإقليمية قدر كبير من الاستقلالية، مع خضوعها للرقابة ضماناً لوحدة الدولة، لكن القوانين والممارسة تعكس ثقل هذه الأخيرة مع تعدد صورها فهي تمارس على الأعضاء، على الهيئة وعلى الأعمال، مما أدى إلى تشديد الخناق عليها، بالتالي التدخل في مسائلها التنفيذية، ويبرز ذلك من خلال إجراء الوقف، الإقصاء والإقالة الذي يمكن أن يتعرض له العضو المحلي، إضافة إلى إجراء الحل الذي يؤدي إلى إنهاء مهام المجلس المنتخب<sup>1</sup>.

لكن، أخطر أنواع الرقابة والتي من شأنها أن تمس بجوهر اللامركزية، يكمن في إجراء التصديق وكذا إجراء الإلغاء المنصوص عليهما في قانون البلدية وقانون الولاية<sup>2</sup>، وكذا سلطة الحلول التي خولت الوالي والوزير المكلف بالداخلية إمكانية التدخل في الحالات التالية<sup>3</sup>:

- في حالة عدم إدراج النفقات الإلزامية أو التصويت على ميزانية غير متوازنة.

<sup>1</sup>- عميور إبتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير تخصص: القانون العام، فرع: الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة<sup>1</sup>، 2013، ص. 90.

<sup>2</sup>- أنظر كل من: - المواد 56، 57، 59، 60 من قانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

- المواد 53، 54، 55، 56 من قانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

<sup>3</sup>- أنظر كل من: - المواد 183، 184، 186 من قانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

- المواد 163، 168، 169 من قانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

-في حالة عجز المجالس الشعبية المحلية عن اتخاذ التدابير التصحيحية، يمكن للسلطة الوصية المتمثلة في الوالي بالنسبة للبلدية والوزير المكلف بالداخلية بالنسبة للولاية، أن تتدخل لاستدراك العجز المسجل عند تنفيذ الميزانية وضمان توازن صارم للميزانية الإضافية.

-في حالة عدم التصويت على الميزانية بسبب اختلال داخل المجالس الشعبية المحلية، رغم قيام الوالي باستدعاء أعضائه في دورة استثنائية للمصادقة عليها، يقوم الوالي بضبطها تلقائيا بالنسبة للبلدية، أما بالنسبة للولاية فيتخذ الوزير المكلف بالداخلية التدابير الملائمة لضبطها.

### ثانيا: تعزيز صلاحيات ممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي

إن توزيع الصلاحيات بين الهيئات اللامركزية وممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي غير عادل، وذلك راجع إلى ميل المشرع إلى تعزيز مكانة الوالي وتوسيع صلاحياته على مستوى الولاية وحتى على مستوى البلدية، فالممارسة تعكس المركز القانوني المتميز الذي يتمتع به، حيث خوّل له المشرع الجزائري صلاحيات واسعة بصفته ممثلا للولاية وكذا ممثلا للدولة<sup>1</sup>، بالإضافة إلى أنه يُعتبر الأمر بالصرف<sup>2</sup> ومحور كل السياسات والبرامج التي تطبقها الدولة على مستوى الولاية، وهو ما يعني تهميش دور المجالس المحلية المنتخبة، كما خوّل المشرع لرئيس الدائرة صلاحيات واسعة وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 215/94<sup>3</sup> وتُشكل عملية تعيينهم من طرف السلطة المركزية من جهة وتكليفهم بممارسة اختصاصات محلية من جهة أخرى، مساسا باستقلالية المجالس المنتخبة ويعتبر تعدي على مهام البلدية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>-بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص: المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2011، ص. 103.

<sup>2</sup>-قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية (دراسة حال ثلاث بلديات)، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص. 126.

<sup>3</sup>-أنظر المواد من 09 إلى 16 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج. ر. ج. عدد 48، صادر في 27 جويلية 1994.

<sup>4</sup>-برازة وهيبة، مرجع سابق، ص. 215، 216.

ما زاد الأمر تعقيدا هو توسيع صلاحيات الأمين العام للبلدية، حيث يتولى الأخير تسيير الأمانة العامة، كما يعتبر الركيزة الأساسية والمساعد المباشر لرئيس البلدية<sup>1</sup>، ونظرا للدور الهام الذي يحوزه، حوّلت له مجموعة من الصلاحيات الواسعة، وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 16/320<sup>2</sup>. لذا ينبغي على المشرع إعادة النظر فيها وجعل مهامه تدخل في إطار التعاون والتنسيق مع المنتخبين المحليين لا التعارض ووسيلة للصراع بين المنتخبين والمعنيين<sup>3</sup>.

## المطلب الثاني:

### الأسباب الخارجية لتفاقم ظاهرة العجز المالي

اعتمدت الجزائر عدة تقسيمات إدارية للبلاد آخرها كان سنة 1984، لكن استند المشرع في ذلك إلى معايير عشوائية بغض النظر عن الإمكانيات المالية والبشرية للجماعات الإقليمية، مما أثر سلبا على مسار التنمية (الفرع الأول)، يُضاف إلى ذلك النقائص التي تعترى النظام الجبائي المعتمد، والتي أدت إلى تخفيض معدل الجباية المحلية (الفرع الثاني)، وما زاد الأمر تعقيدا هو تفاقم ظاهرة الغش والتهرب الضريبي التي استنزفت الخزينة والمداخيل (الفرع الثالث).

## الفرع الأول:

### عشوائية التقسيم الإداري لإقليم الدولة

بالرجوع إلى التقسيم الإقليمي للبلاد يلاحظ أنه قد طرأت عليه عدة تعديلات حيث ارتفع عدد البلديات والولايات الموجودة على مستوى الوطن كما كان لهذا التقسيم أهداف متعددة (أولا)، لكن دون مراعاة إمكانياتها المتاحة لرفع مستوى التنمية المحلية، مما ساهم في تعميق العجز الميزاني لمعظم الجماعات الإقليمية (ثانيا).

<sup>1</sup>- شويح بن عثمان، مرجع سابق، ص. 61.

<sup>2</sup>- أنظر المادة 13 إلى 16 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 مؤرخ في 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج. ر. ج. ج. عدد 73، صادر في 15 ديسمبر 2016.

<sup>3</sup>- علو ووداد، مرجع سابق، ص. 142.

## أولاً: مضمون التقسيم الإداري لإقليم الدولة

عرفت الجماعات الإقليمية في الجزائر تطور ملحوظا منذ الاستقلال، ففي سنة 1962 وُجدت 1536 بلدية موروثه عن العهد الاستعماري معظمها تعاني من ضعف الإمكانيات البشرية والموارد المالية، ويصدر المرسوم رقم 189/63 المؤرخ في 16 ماي 1963 تقلص عدد البلديات ليصبح 632 بلدية لاغيا بذلك أكثر من نصفها، بعد ذلك جاءت سلسلة من النصوص اللاحقة المكّمة للمرسوم السابق والتي أضافت عدد قليل من البلديات حيث انتقل هذا العدد من 632 إلى 703 بلدية سنة 1977 وبقي الوضع على حاله إلى غاية سنة 1984<sup>1</sup>، حيث ظهر على إثر ذلك القانون المتضمن إعادة النظر في الحدود الإقليمية للولايات والبلديات، والذي رفع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية وعدد البلديات من 703 إلى 1540، وذلك استنادا لنص المادة 03 من المرسوم رقم 09/84 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد التي تنص على أنه: "يتكون التنظيم الإقليمي الجديد للبلاد من ثمان وأربعين (48) ولاية وألف وخمسمائة وأربعين (1540) بلدية"<sup>2</sup>.

كان الغرض من هذا التقسيم هو تقريب الإدارة من المواطن وتحسين نوعية الخدمات كون أن البلدية تُعد مؤسسة خدمية بالدرجة الأولى، إلى جانب تكريس مبادئ اللامركزية<sup>3</sup>، بالإضافة إلى اعتباره دعامة لتوزيع أفضل لعملية النمو والتنمية عبر الوطن، كما يُساعد على تحقيق تماسك أفراد المجتمع الجزائري ويُدعم الوحدة الوطنية<sup>4</sup>.

## ثانياً: تقييم التقسيم الإداري لإقليم الدولة

رغم أن القانون رقم 09/84 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد يهدف إلى تحقيق اللامركزية المنصوص عليها في القوانين والمواثيق، إلا أن إغفال المشرع للآثار المالية السلبية لوضعية عدد كبير من الجماعات الإقليمية، أثر على بلديات عديدة خاصة تلك التي تعاني

<sup>1</sup>-طاوسي منصور، مرجع سابق، ص. 23.

<sup>2</sup>- قانون رقم 84-09 مؤرخ في 4 فيفري 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج. ر. ج. ج. عدد 6، صادر في 7 فيفري 1984.

<sup>3</sup>-عولمي بسمّة، مرجع سابق، ص. 275.

<sup>4</sup>-عمراتي بهية، مرجع سابق، ص. 97.

من عدم وجود أنشطة اقتصادية على إقليمها<sup>1</sup>، إذ أن هذه الوضعية تُحرّم البلديات من الحصول على إيرادات جبائية وحتى من بعض المداخل الناتجة عن استغلال أملاكها، لأنه سواء كان الأمر يتعلق بالإجراءات الجبائية أو استغلال الأملاك فإن ذلك يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالنشاط الاقتصادي السائد<sup>2</sup>.

بالتالي أصبح ضمان بقاء أغلبية الجماعات الإقليمية هو المساعدات والإعانات المقدمة لها على حساب الجباية والأملاك، هذه الوضعية جعلت أكثر من 1280 بلدية عاجزة مالياً من أصل 1541 بلدية، فتظل الجماعات الإقليمية تبحث عن إعانات الدولة أكثر من اهتمامها باستقلاليتها المالية خاصة بالنسبة للبلديات<sup>3</sup>. كما أن ظهور الكثير من البلديات الجديدة التي تحتاج إلى توظيف جديد، استلزم زيادة عدد الموظفين وهو ما أدى إلى زيادة في حجم النفقات دون أن يُصاحبه زيادة في الإيرادات بالتالي حدوث عجز مالي<sup>4</sup>.

عليه، يمكن القول أن قانون التقسيم الإقليمي للبلاد لسنة 1984 كرس ومهدّ للتبعية المالية للجماعات الإقليمية للدولة خاصة المنشأة منها حديثاً، من خلال عدم الموضوعية والدراسة المسبقة قبل قرار الزيادة في عدد الولايات والبلديات، كما أن صدور هذا القانون دون الأخذ بمبدأ الحيطة أدى إلى إنشاء جماعات إقليمية فقيرة جداً وأخرى موجودة ضمن أقطاب ومراكز صناعية، بالتالي بروز فوارق كبيرة فيما يخص توزيع الموارد المالية بين الجماعات الإقليمية<sup>5</sup>.

## الفرع الثاني:

### نقائص النظام الجبائي المعتمد في الجزائر

رغم تصدر الموارد الجبائية المرتبة الأولى ضمن الموارد المالية الذاتية للجماعات الإقليمية، إلا أن النظام الجبائي لازال تعثره مجموعة من الإختلالات والنقائص تؤثر سلباً

<sup>1</sup>- المرجع نفسه، ص ص. 97، 98.

<sup>2</sup>- عولمي بسمّة، مرجع سابق، ص. 275.

<sup>3</sup>- تيسمبال رمضان، مرجع سابق، ص. 116.

<sup>4</sup>- جعيج دليّة، مصادر ميزانية البلدية وسبل تنويعها في ظل القانون 10/11، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي،

تخصص: قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017، ص. 32.

<sup>5</sup>- تيسمبال رمضان، مرجع سابق، ص ص. 116، 117.

على السير الحسن لمختلف المهام الموكلة للولايات والبلديات، وذلك راجع إلى غياب الاستقرار في التشريع الضريبي من جهة (أولا)، وكذا قدم وعدم نجاعة أسلوب الجباية المحلية من جهة أخرى (ثانيا).

### أولا: غياب الاستقرار في التشريعات الضريبية

رغم تعدد الإصلاحات التي مست النظام الجبائي إلا أن التشريعات لا تزال غامضة<sup>1</sup>، ذلك لأن تغيير التشريعات الموروثة عن الاستعمار وتكييفها مع التطورات التي عرفت البلاد لم يكن عملا هينا، فقد ظهرت الآثار السلبية لكثرة التعديلات وكذا انحرافها، يُضاف إلى ذلك تنوع الضرائب وتعدد معدلاتها، زيادة إلى اختلاف مواعيد تحصيلها مما جعل النظام الضريبي صعب التطبيق والتحكم فيه سواء بالنسبة للموظفين أو المكلفين<sup>2</sup>.

إن النظام الضريبي الجزائري لم يتمكن من تحقيق الاستقرار وهذا ما أدى إلى عدم وضوح الرؤية لدى السلطات فضلا عن تعقد ذلك النظام، وفي هذا المجال يلاحظ صدور تعديلات ضريبية سنويا فمثلا قانون المالية لسنة 2004 تضمن 52 إجراء ضريبيا، وقانون المالية لسنة 2006 تضمن 51 إجراء ضريبيا وقانون المالية لسنة 2007 تضمن 72 إجراء ضريبيا<sup>3</sup>.

عليه، يمكن القول أن التعديلات القانونية التي عرفها النظام الجبائي في الجزائر لها أثر سلبي، كون أن عدم استقرار النصوص القانونية المتعلقة بالضريبة سوف يؤثر حتما على حقوق المكلف بالضريبة، وهذا راجع لعدم إمامه وعدم تحكمه في إجراءات سير المنازعات الجبائية نظر للتعديلات الواردة عليها بموجب قوانين المالية المتعاقبة، على عكس الإدارة الضريبية التي تجد نفسها في مركز ممتاز لتحصيل الضرائب المستحقة، كما أن عدم مبادرة

<sup>1</sup> -بوديسة عبد السلام وقديش محمد، الجباية كآلية من آليات تفعيل التنمية المحلية (دراسة حالة بلدية سيدي بويكر - سعيدة -) الفترة 2013 إلى 2015، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص: سياسات عامة وتنمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور الطاهر مولاي، سعيدة، 2016، ص. 52.

<sup>2</sup> -رزيق كمال، "إصلاح النظام الجبائي"، ص. 01، [متوفر على الموقع]: <http://www.sarambite.com/electrobib/exp221.rar>، (تم الاطلاع عليه في 22-05-2020).

<sup>3</sup> -ناصر مراد، تقييم الإصلاحات الضريبية في الجزائر، مجلة جامعية دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، عدد2، 2009، ص193.

المشرع الجزائري بتعديل بعض النصوص الضريبية الخاصة وجعلها تتماشى مع الأحكام العامة، له أثر في إحداث عدم الانسجام بينها<sup>1</sup>.

### ثانيا: قدم وعدم نجاعة أسلوب الجباية المحلية:

رغم أن الجباية المحلية تلعب دور في تمويل الجماعات الإقليمية، إلا أنها تعاني من بعض النقائص من بينها قدم وعدم فعالية أسلوب الجباية، فالنظام الضريبي القديم غير ملائم ولا يتكيف مع المؤسسة خاصة بعد الإصلاحات الاقتصادية التي شهدتها الجزائر<sup>2</sup>.

كما أن الموارد الجبائية التي تعود للجماعات الإقليمية تتسم بالقدم من حيث قواعد الجباية، وذلك لكون أن معظم الرسوم أنشأت قبل الاستقلال، فمثلا الرسم على النشاط التجاري والصناعي يعود تاريخ فرضه لسنة 1953<sup>3</sup>.

بالإضافة إلى ما سبق، يلاحظ أن سلطة إحداث الضرائب والرسم تعود للبرلمان وعليه يمنع منعاً باتاً تحصيل أو خلق ضريبة غير منصوص عليها في القانون، كما لا يمكن للمجالس الشعبية المحلية إنشاء أية ضريبة أو التغيير في نسبها، إلا إذا نص عليه القانون صراحة<sup>4</sup>.

بالتالي، فالدولة هي التي تحتكر الضرائب الأكثر إنتاجية والتي تمتاز بحصيلة ضريبية غزيرة لوحدها، في حين يعود للجماعات الإقليمية الضرائب ذات المردودية الضعيفة<sup>5</sup>. وعليه فالضرائب التي تعود لهذه الأخيرة تبقى دائما متسمة بطابع العجز<sup>6</sup>، يضاف إلى ذلك، أن

<sup>1</sup>- علو وداد، المرجع السابق، ص.153.

<sup>2</sup>- بوجيلالي فريدة، أثر الإصلاح الجبائي في دعم التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، تخصص: إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2019، ص. 15.

<sup>3</sup>- شلابي أمال ونابت معمر لامية، الجباية كأداة لتمويل الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص. 44.

<sup>4</sup>- بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص. 114.

<sup>5</sup>- المرجع نفسه.

<sup>6</sup>- غضبان رايح، مرجع سابق، ص. 40.

النظام الضريبي الفعّال لن يتحقق إلا بانتقاء الموارد البشرية ذات الكفاءة مع مراعاة مساهم التكويني واستعدادهم للعمل في الإدارة الضريبية<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث:

#### انتشار ظاهرة الغش والتهرب الضريبي

إنّ القصور الذي يطبع النظام الجبائي الجزائري يجعله لا يتناسب مع مستوى المكلفين بتطبيقه مما سهل عملية التحايل من دفع الضرائب، وساهم في انتشار ظاهرة الغش والتهرب الضريبي عدة أسباب ساعدت على نموها واتساعها (أولاً)، مما ينجر عنه مجموعة من العراقيل التي تترك آثار وانعكاسات سلبية تجعل خزينة الجماعات الإقليمية تحرم من المبالغ التي تستحقها (ثانياً).

#### أولاً: أسباب انتشار ظاهرة الغش والتهرب الضريبي

هناك مجموعة من العوامل تدفع بجل المكلفين بعدم الالتزام بواجباتهم الضريبية، ومن بين هذه الأسباب تلك المتعلقة بالتشريع الجبائي والإدارة الضريبية<sup>2</sup>.

**1- الأسباب المتعلقة بالتشريع الجبائي:** من بين هذه الأسباب يمكن ذكر تعقد النظام الجبائي وعدم استقراره.

**أ- تعقد النظام الضريبي:** إن الضريبة التي تتطلب إجراءات عديدة ومعقدة سواء أثناء ربطها أو تحصيلها، تدفع المكلفين إلى الغش والتهرب<sup>3</sup>، وهذا ما يفسح المجال لتأويلات كثيرة وخاصة

<sup>1</sup> -بوجيلالي فريدة، مرجع سابق، ص. 62.

<sup>2</sup> -راحي سهيلة وقرينح ريمة، التهرب الضريبي: دوافعه وآليات مكافحته، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص: قانون عام (منازعات إدارية)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالم، 2015، ص. 34.

<sup>3</sup> -يدو لويوزة وقاري حياة، الغش الضريبي وآليات مكافحته -دراسة حالة بالمديرية الفرعية للرقابة الجبائية بالبويرة، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات شهادة الليسانس في العلوم الاقتصادية، فرع: نقود مالية وبنوك، المركز الجامعي أكلي موحد أولحاج، البويرة، 2011، ص. 39.

أثناء التطبيق، كذلك الضريبية غير المنسجمة التي تحتوي الكثير من الإبهام والتعقيدات الأمر الذي يترك مجالاً للتهرب والغش الجبائي<sup>1</sup>.

ب- **عدم استقرار التشريعات الجبائية:** إن سرعة التعديلات المتتالية والمختلفة وكذا إلغاء بعض الأحكام الجبائية التي تحدث بمناسبة قوانين المالية السنوية والتكميلية<sup>2</sup>، أدى إلى غموض النظام الضريبي كما أدى إلى عدم ثقة المكلف بنظام الضريبة وبالتالي زيادة ميلهم للغش والتهرب منها<sup>3</sup>.

2- **الأسباب المتعلقة بالإدارة الضريبية:** بما أن الإدارة الضريبية تعتبر أداة لتنفيذ النظام الضريبي، فإنه كلما كانت الإدارة ضعيفة الكفاءة والنزاهة كلما سهل الغش والتهرب الضريبي<sup>4</sup>، كما أن عدم عدالة الإدارة الضريبية وغموض القانون الضريبي يؤدي إلى إضعاف الثقة العامة بعدالة الضريبة ويشجع على التهرب<sup>5</sup>.

من الملاحظ أن الإدارة الجبائية حادت عن الهدف الأساسي لها، بسبب الإهمال واللامبالاة وانعدام الوعي المهني ونقص الكفاءة ويمكن إبراز هذا القصور في:

أ- **نقص الإمكانيات المادية والبشرية:** يعود نقص الوسائل المادية المستعملة في الإدارة الجبائية لانعدام الأجهزة الحديثة، إضافة إلى ضعف الرواتب وقلة الحوافز الممنوحة للموظفين من أجل زيادة مردودية عملهم، يضاف إلى ذلك ضعف الرقابة المستخدمة من طرف الإدارة الجبائية نظراً لقلة اليد العاملة المخصصة لذلك مقارنة بالعدد الهائل والمتزايد من الملفات التي

<sup>1</sup> -راحي سهيلة، وقرينح ريمة، مرجع سابق، ص. 34.

<sup>2</sup> -يدو لويظة وقاري حياة، مرجع سابق، ص. 39.

<sup>3</sup> -مصباحي سارة، آثار التهرب الضريبي على التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص: إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجبيلي بونعامة، خميس مليانة، 2019، ص. 27.

<sup>4</sup> -راحي سهيلة وقرينح ريمة، مرجع سابق، ص. 39.

<sup>5</sup> -بلوفي عبد الحكيم، ترشيد نظام الجباية العقارية (دراسة حالة الجزائر)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص: علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012، ص. 86.

هي في حاجة للمراقبة الجبائية<sup>1</sup>، ونقص الدراسة المختصة في تكوين الإطارات ذات الكفاءة ورسكلتها<sup>2</sup>.

ب- انعدام الاتصال بين الإدارة والمكّلف بالضريبة: مما يجعلهم بعيدين كل البعد عن التعديلات التي قد تطرأ على وضعيتهم الجبائية وربما يقومون بمخالفتها دون العلم بذلك<sup>3</sup>.

## ثانيا: آثار انتشار ظاهرة الغش والتهرب الضريبي

إن الأسباب التي أدت إلى انتشار ظاهرة الغش والتهرب الضريبي ساعدت على ترتيب آثار ضارة بمالية الخزينة العامة، بالتالي حرمان الجماعات الإقليمية من إيرادات معتبرة<sup>4</sup>، وعليه يؤدي الغش والتهرب الضريبي إلى عدة آثار سلبية تتمثل في:

### 1- الآثار المالية:

يؤدي الغش والتهرب الضريبي إلى الإضرار بالخزينة العامة للدولة وكذا الخزينة المحلية، بحيث يفوت عليها جزءا هاما من الموارد المالية، بالتالي عدم قدرتها على الإنفاق العام على الوجه الأكمل مع عجزها عن أداء واجباتها الأساسية اتجاه مواطنيها، مما يؤدي إلى لجوءها إلى وسائل تمويلية أخرى كالإعانات المركزية.

### 2- الآثار الاقتصادية:

بما أن الضريبة تعتبر متغيرا اقتصاديا هاما، فإن التهرب والغش الضريبي يؤدي إلى آثار سلبية على الاقتصاد الوطني بالتالي المحلي<sup>5</sup>، حيث يؤدي إلى جذب عناصر الإنتاج إلى الأنشطة التي يكثر فيها التهرب حتى وإن كانت هذه الأنشطة ذات إنتاجية ضعيفة، وبالتالي

<sup>1</sup>- زمور ياسين لطيفة، تقييم السياسة الجبائية في الجزائر مع دراسة قانون المالية 2017، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في علوم التسيير، تخصص: محاسبة وجبائية، معهد العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، المركز الجامعي بلحاج بشعيب، عين تموشنت، 2017، ص. 41.

<sup>2</sup>- بوديسة عبد السلام وقديش محمد، مرجع سابق، ص. 53.

<sup>3</sup>- راحلي سهيلة وقرينح ريمة، مرجع سابق، ص. 42.

<sup>4</sup>- طهرست فاتح وزروكلان بلال، مرجع سابق، ص. 42.

<sup>5</sup>- راحلي سهيلة وقرينح ريمة، مرجع سابق، ص. 51.

فإن نموها يؤدي إلى بقاء واستمرار المشروعات الأقل كفاءة كما يؤدي إلى الإضرار بإنتاجية الاقتصاد القومي وضعف قوته واتساع دائرة الفقر<sup>1</sup>.

### 3- الآثار الاجتماعية

يؤدي الغش والتهرب الضريبي إلى إضعاف أخلاق الافراد وإضعاف روح التضامن بينهم داخل الدولة الواحدة، كما يؤدي إلى عدم المساواة بين المكلفين في تحمل العبء<sup>2</sup>، فتصبح الضريبة عاجزة عن تحقيق التكافل الاجتماعي بين أفراد المجتمع، بالتالي تصبح عامل فساد أخلاقي من خلال البحث عن جميع الوسائل سواء المشروعة أو غير المشروعة قصد التحايل والإفلات من الواجب الضريبي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>- شريف محمد، السياسة الجبائية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي-حالة الجزائر-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص. 65.

<sup>2</sup>- المرجع نفسه، ص. 65.

<sup>3</sup>- زروقي نجيب، جريمة التملص الضريبي وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص: العلوم الجنائية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، ص. 10.

## خلاصة الفصل الأول:

إن العجز المالي الذي تعاني منه أغلب الجماعات الإقليمية راجع أساسا إلى ضعف وعدم كفاية الموارد المالية الذاتية، بالتالي الاعتماد على التمويل الخارجي باللجوء إلى إعانات السلطة المركزية بغرض حل مشكل عجز الميزانية المحلية، لكن هذه الإعانات المقدمة لها أدت إلى تقييد حرية وكبح مبادرات الهيئات المحلية.

ما عمق أكثر في تفاقم ظاهرة العجز المالي وجود مجموعة من الأسباب الداخلية أهمها عدم فعالية الرقابة الممارسة على الميزانية مع وجود فائض في النفقات مقارنة بالإيرادات يصعب تداركه، كما أن ضعف التأطير البشري على المستوى المحلي وانتشار ظاهرة الفساد الذي تعاني منه الهيئات المحلية أدى إلى فرض أشكال متعددة لرقابة عليها.

بالإضافة إلى ذلك هناك أسباب خارجية عمقت هي الأخرى في تفاقم العجز المالي، أهمها عشوائية التقسيم الإداري لإقليم الدولة لسنة 1984 الذي أثر سلبا على العديد من البلديات، ضف إلى ذلك النقائص التي تعترى النظام الجبائي الحالي وكثرة الغش والتهرب الضريبي.

بالتالي، بات واضحا أن حل مشكل العجز المالي الذي تعاني منه الجماعات الإقليمية يستدعي تضافر الجهود بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، وذلك بهدف تحقيق التنمية المحلية المرجوة.

## الفصل الثاني

ضرورة ترشيد آليات تعبئة الموارد المالية لتمويل الميزانية المحلية في

الجزائر

لقد باتت قضية التنمية على المستوى المحلي من بين التحديات التي يواجهها العالم اليوم، خاصة الدول النامية ومن بينها الجزائر التي تسعى جاهدة إلى دفع عجلة التنمية المحلية. لكن أمام الوضعية المالية الصعبة التي تعيشها الجماعات الإقليمية انطلاقا من حالة عدم التوازن ما بين مواردها المالية من جهة وثقل المهام الملقاة على عاتقها من جهة أخرى، أصبح من الضروري إيجاد حلول جذرية لمشكل العجز المالي الخانق.

لهذا يمكن القول أن اعتماد الجماعات الإقليمية على مواردها المالية والبشرية الخاصة بها، يغنيها عن اللجوء إلى المصادر الخارجية ويحد من تبعيتها للسلطة المركزية (المبحث الأول)، وكل هذا يتطلب منها البحث عن سبل وآليات رشيدة وفعالة جديدة لتعبئة مواردها المالية من مصادرها الذاتية وذلك حفاظا على استقلاليتها المالية، مع تدعيم ذلك بإعادة النظر في نظام الوصاية الشديدة وكذا ترشيد النفقات ومكافحة ظاهرة الفساد (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

### سعي الجماعات الإقليمية نحو تحقيق اللامركزية في الإيراد

تعاني الجماعات الإقليمية في الجزائر من عدم تمتعها بموارد مالية كافية تمكنها من ممارسة المهام المنوطة بها على أكمل وجه.

بالتالي، فإنه ولتخطي ظاهرة العجز المالي الذي تتخبط فيه معظم الولايات وخاصة البلديات، يتطلب القيام بتعديلات وإصلاحات جوهرية تهدف إلى صون استقلاليتها وتعزيز مكانتها.

لذا فهذه التعديلات والإصلاحات يجب أن تتضمن إصلاح وترشيد المنظومة الجبائية كحتمية مفروضة لتعبئة مواردها المالية الذاتية (**المطلب الأول**)، مع ضرورة تثمين موارد التسيير والاهتمام بالموارد البشرية (**المطلب الثاني**)، والهدف من وراء ذلك هو توفير الموارد المالية الذاتية لتمويل احتياجاتها اللازمة دون اللجوء إلى السلطة المركزية.

## المطلب الأول

### ضرورة إصلاح المنظومة الجبائية

رغم تصدر الإيرادات الجبائية مكانة هامة في مجال تمويل الميزانية المحلية، إلا أن ناتجها يبقى ضعيفا جدا رغم تعدد أنواعها، لذا يجب العمل على إصلاحها عن طريق ترشيد وعصرنة الجباية المحلية (**الفرع الأول**)، مع محاربة ظاهرة الغش والتهرب الضريبي التي ساهمت هي الأخرى في إهدار أموال معتبرة من الخزينة العمومية، بالتالي تعميق ظاهرة العجز الميزاني (**الفرع الثاني**).

## الفرع الأول

### ترشيد وعصرنة الجباية المحلية

لتحقيق التنمية على المستوى المحلي يتطلب الأمر القيام بتعديلات شاملة وموضوعية على نظام الجباية المحلية، وذلك بإعادة النظر في مجموعة من المسائل أهمها ضرورة تعديل نسب الضرائب المخصصة للجماعات الإقليمية وتأسيس ضرائب جديدة (أولاً)، بالإضافة إلى إشراكها في وضع نظام الجباية مع ضرورة ترشيد الإدارة الجبائية (ثانياً).

### أولاً: تعديل نسب الضرائب المخصصة للجماعات الإقليمية وتأسيس ضرائب جديدة

إن نقص الموارد المالية للجماعات الإقليمية يرجع إلى الخلل الحاصل في الجباية المحلية في حد ذاتها<sup>1</sup>، كونها محددة من طرف الدولة لوحدها فهي التي تقرر طبيعة الضريبة التي تفرضها وبالمعدلات التي تراها مناسبة لها، لتختار بعد ذلك ما يعود إليها وما تستفيد منه ميزانية الجماعات الإقليمية، وهو ما جعل المنظومة الجبائية الحالية مختلطة ومعقدة<sup>2</sup>.

وبدافع تدعيم الاستقلالية المالية والجبائية، على الدولة اعتماد العديد من الإصلاحات الجبائية<sup>3</sup>، وذلك عن طريق تخليها عن بعض الضرائب التي كانت تستحوذ عليها لصالح الجماعات الإقليمية من أجل تحسين وضعيتها المالية، مع إعفاء الدولة في نفس الوقت من تقديم إعانات التسيير والتجهيز لها<sup>4</sup>، ومن بين الضرائب الكفيلة بتحقيق هذا الشرط يمكن ذكر الضرائب على الرواتب والأجور التي يجب تحويلها لصالح الجماعات الإقليمية، وكذا الرسم على التسجيل الذي يطبق على تحويل رؤوس الأموال باعتباره رسم سهل الحصر ويمكن نقله بدون صعوبة لصالح البلديات مقر إقامة رأس مال الخاضع للضريبة<sup>5</sup>.

<sup>1</sup>-دوبابي نضيرة، مرجع سابق، ص. 116.

<sup>2</sup>-بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص. 211.

<sup>3</sup>-غضبان رايح، مرجع سابق، ص. 69.

<sup>4</sup>-علو ووداد، مرجع سابق، ص. 192.

<sup>5</sup>-ظهورست فاتح وزروكلان بلال، مرجع سابق، ص. 52، 53.

بالإضافة إلى ما سبق، يجب تعبئة الأجهزة المسؤولة عن الجباية المحلية للسلطة المركزية الممثلة في وزارة المالية خاصة، حيث أن جميع الضرائب تجمع في وعاء واحد وبعد ذلك يعاد توزيعها على البلديات بنسب محددة مسبقا دون مراعاة نسبة تحصيل كل بلدية واحتياجاتها أو كثافتها السكانية، كما أن وحدة مصدر الضريبة جعلت ممول الدولة هو نفسه ممول البلدية<sup>1</sup>.

كما أن هذا التنازل يجب أن تدعمه الدولة بإعادة النظر في توزيع النسب ورفعها إلى المستوى المطلوب، كونها تحتفظ على المعدل الأكبر من العائدات الجبائية مع تهميش نصيب الجماعات الإقليمية إذ تعود إليها ضرائب ذات مردودية ضعيفة<sup>2</sup>. وهذا ما يبين عدم وجود أي معيار موضوعي يعتمد عليه في توزيع الإيرادات بين الدولة والجماعات الإقليمية<sup>3</sup>

بالتالي، فالحل الفعال للقضاء على تعقيد المنظومة الجبائية لا يكمن في التعديلات السطحية فحسب، بل يتعداها إلى انتهاج إستراتيجية شاملة وموضوعية مستندة على دراسات معمقة وتشخيص دقيق للواقع، ويكون أساس هذه الإستراتيجية فصل الجباية المحلية التي تعود للجماعات الإقليمية عن الجباية العامة المركزية التي تعود للدولة<sup>4</sup>.

## ثانيا: إشراك الجماعات الإقليمية في وضع نظام الجباية مع ترشيد الإدارة الجبائية

إن النظام الجبائي الحالي يقوم على مبدأ عدم استقلالية الضريبة، ذلك أن الأخيرة مسألة وطنية تختص بها الدولة، أما المجالس المنتخبة للبلدية والولاية فتقتصر سلطاتها على تقدير المبلغ الإجمالي المتوقع لأسس الضريبة المحلية<sup>5</sup>.

بالتالي، تخويل السلطة التشريعية سلطة تحديد القواعد المتعلقة بالضريبة يعتبر عائقا أمام الاعتراف بالسلطة الجبائية الحقيقية للجماعات الإقليمية، كونها لا تتمتع بسلطة إنشاء

<sup>1</sup>-موساسب مريم ومولاحسن مراد، مرجع سابق، ص. 58.

<sup>2</sup>-علو ووداد، مرجع سابق، ص. 194.

<sup>3</sup>-موساسب مريم ومولاحسن مراد، مرجع سابق، ص. 59.

<sup>4</sup>-بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص. 211.

<sup>5</sup>-بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص. 213.

ضرائب محلية غير محددة في القانون ولا في تعديل النسب<sup>1</sup>، حيث أكدت المادة 12/140 من الدستور على أنه للبرلمان صلاحية تحديد الضرائب والرسوم ووعائها ونسبها<sup>2</sup>.

باعتبار أن الاستقلال الجبائي يتطلب من الدولة إشراك الجماعات الإقليمية في كل ما يتعلق بالجبائية المحلية، بما في ذلك تحديد وعاء الضريبة وكذا تحديد معدلات بعض الضرائب والرسوم والمشاركة في تحصيلها<sup>3</sup>، فإنه يجب كذلك إعادة الاعتبار لهذه الموارد وتجديدها، لأنه ليس هناك أي هيئة عمومية أدرى بالوضعية المالية للبلدية وإمكانيتها المحلية سواها، فهي التي يمكن أن تنتج حصيلة ضريبية معتبرة هذا من جهة، ومن جهة أخرى العمل على تحديد قائمة الضرائب التي تعود كلية للدولة ونظيرتها التي تعود كلية للجماعات الإقليمية، والتوقف عن الأخذ بأسلوب تقسيم الضريبة الواحدة وبمعدلات متفاوتة بين خزينة الدولة وميزانيات الجماعات الإقليمية والصناديق الخاصة، لأن هذا الأسلوب أثبت محدودية نجاعته بالإضافة إلى تعقده<sup>4</sup>.

بالإضافة إلى ما سبق، يجب إرساء نظام جبائي بسيط ومستقر في تشريعاته من خلال نزع الغموض في القانون الجبائي، مما يجعله نظاما عصريا قادرا على لعب الأدوار المنوطة به<sup>5</sup>.

وكذلك تفعيل وترشيد الإدارة الجبائية إذ يعتمد نجاح عملية فرض الضرائب على قدرة الإدارة الجبائية من حيث الفعالية والإلمام والتحكم، ليس فقط في الوعاء والتحصيل الضريبي بل يتعدى الأمر إلى التحكم في الإقليم الجبائي كاملا، وهذا يتطلب الحضور الفعال لدائرة

<sup>1</sup> -موساسب مريم ومولاحسن مراد، مرجع سابق، ص. 60.

<sup>2</sup> -أنظر: دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج. ر. ج. د.ش، العدد 76، الصادر في 08 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 03/02، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج. ر. ج. د.ش، العدد 25، الصادر في 14 أبريل 2002، المعدل بالقانون رقم 19/08 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج. ر. ج. د.ش، عدد 63، الصادر في 16 نوفمبر 2008، المعدل بموجب القانون رقم 01/16 مؤرخ في 06 مارس 2016، ج. ر. ج. د.ش، عدد 14 الصادر في 07 مارس 2016.

<sup>3</sup> -دوبابي نضيرة، مرجع سابق، ص. 116.

<sup>4</sup> -بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص. 213.

<sup>5</sup> -كمال رزيق، مرجع سابق، ص. 2.

الإدارة الجبائية، ولن يتحقق ذلك إلا من خلال ترشيد العديد من مؤشرات الأداء، تتمثل في تكوين إطارات الإدارة الجبائية، إضافة إلى توفير الوسائل المادية والتقنية اللازمة، ذلك لأنه كلما توفر العنصر البشري بكفاءة تكون كفاءة المؤسسات والعكس صحيح<sup>1</sup>.

## الفرع الثاني

### مكافحة ظاهرة الغش والتهرب الضريبي

يعتبر الغش والتهرب الضريبي عامل استنزاف مالي يتقل كاهل الخزينة العمومية، مما دفع المشرع الجزائري إلى اعتماد مجموعة من الآليات وذلك حرصا على تجسيد مبدأ المساواة أمام الضريبة وتقليل من محاولة التهرب منها وتتمثل هذه الآليات أساسا في الآليات الوقائية (أولا)، وأخرى رقابية (ثانيا)، إضافة إلى ضرورة فرض عقوبات صارمة على المتهربين من الضريبة (ثالثا).

### أولا: الآليات الوقائية لمكافحة ظاهرة الغش والتهرب الضريبي

تعتبر الوقاية أنجع أسلوب لمكافحة ظاهرة الغش والتهرب الضريبي، حيث يقاس نجاح أو فشل أي نظام ضريبي بمدى وعي المكلف بها ومدى اقتناعهم بأهمية الضريبة في تمويل الخزينة العمومية، بهدف تنفيذ الاستراتيجية الحكومية التي تعود بالمنفعة الجماعية<sup>2</sup>.

حيث يعتبر المكلف بالضريبة الطرف المباشر في عملية التهرب، لذلك يجب تنمية وعيه الضريبي وإقناعه بالواجب الضريبي حتى تصبح سلوكياته أكثر عقلانية، وذلك من خلال تحسيس المكلف عن أهمية دفع الضريبة كونها تمثل مساهمة في مالية الدولة والتي تخصص للقيام بالخدمات العامة، بانتهاج سياسة اتقاقية رشيدة حتى تكسب احترام وثقة المكلف

<sup>1</sup>- علو وداد، مرجع سابق، ص. 201.

<sup>2</sup>- الفار محمد وطويال وهيبة، جرائم التهرب الضريبي - الأساليب وآليات مكافحتها-، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر في العلوم القانونية، تخصص: قانون معمم، قسم: العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالم، 2019، ص. 60.

بالضريبة<sup>1</sup>، مع غرس الثقة بين الإدارة والمكلف من أجل عدم محاولة التهرب من دفع الضريبة<sup>2</sup>.

كما أن التطور الاقتصادي والإداري في الوقت الراهن يتطلب وجود قيم أخلاقية لتحقيق التسيير الناجح والفعال، فلا يمكن تحقيق وعاء سليم وحصيلة وفيرة في منتهى الترشيح الجبائي، إلا إذا اتسمت أخلاق المكلف بالضريبة بالرشادة دون الغش، إذ أن الغش والتهرب الجبائي يبدأ بالانحراف الأخلاقي ويتطور إلى فساد اقتصادي يهدر المال العام ويعيق القواعد الجبائية على تجويد الأداء<sup>3</sup>.

### ثانيا: الآليات الرقابية لمكافحة ظاهرة الغش والتهرب

إن قيام النظام الجبائي على التصريحات الجبائية جعل المشرع الجزائري يثبت حقوقا أساسية من حقوق الدولة، من أجل الحفاظ على مصادر تمويل الخزينة العمومية، وتتمثل في ممارسة ما يلي:

**1- الرقابة الجبائية:** تعتبر الرقابة الجبائية من بين أهم الوسائل التي استعملتها الدولة للحد من ظاهرة الغش والتهرب الضريبي اللذان تسببا في نزيف مالي حاد على الخزينة العمومية<sup>4</sup>، كما تعتبر أيضا وسيلة لمراقبة مدى صحة التصريحات المقدمة سواء من أشخاص طبيعية أو معنوية<sup>5</sup>.

الهدف من الرقابة الجبائية ليس في فرض الجزاءات بقدر ما هي عملية إدارية تهدف للتحقق من صحة الأداء وتقويمه في حالة اعوجاجه، فهي أداة مستخدمة من طرف الإدارة

<sup>1</sup>-مصباحي سارة، مرجع سابق، ص. 50.

<sup>2</sup>-شلابي أمال ونايت معمر لامية، مرجع سابق، ص. 60.

<sup>3</sup>-علو ووداد، مرجع سابق، ص. 204.

<sup>4</sup>-حويلي عفاف، فعالية النظام الجبائي الجزائري في تمويل الخزينة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قسم: الحقوق،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2019، ص. 74.

<sup>5</sup>-الفار محمد وطويال وهيبة، مرجع سابق، ص. 49.

وفقا لقوانين محددة تعمل على إثبات صحة التصريحات<sup>1</sup>، حيث نصت المادة 1/18 من قانون الإجراءات الجبائية على أنه: **«تراقب الإدارة الجبائية التصريحات والأعمال المستعملة لتحديد كل ضريبة أو رسم أو إتاوة»<sup>2</sup>.**

تأخذ الرقابة الجبائية أشكال وصور عديدة يستوجب استعمالها في الوقت المناسب، حسب أهميتها في حدود ما هو مقرر في التشريعات والتقنيات المنظمة لها<sup>3</sup>، وتتمثل في الرقابة الشكلية التي تخص الأخطاء التي يرتكبها المكلفون أثناء كتابة التصريحات، كالتحقيق من هوية وعنوان المكلف بالضريبة، والرقابة على الوثائق التي تتمثل في إجراء فحص نقدي شامل على التصريحات الجبائية المكتوبة، من خلال مقارنتها بالوثائق التي تحوزها الإدارة عن الوضعية الحقيقية لكل مكلف<sup>4</sup>.

**2-التحقيق الجبائي:** يعتبر بمثابة تكملة واستمرار للرقابة على الوثائق ولكن هذه المرة تتمثل في جملة من الإجراءات التي يمارسها المراقبون الجبائيون، من خلال التدخل المباشر للأماكن التي يزاول المكلفون فيها نشاطهم، وذلك للتأكد من صحة المعلومات المصرح بها بالمقارنة مع تلك الموجودة في أرض الواقع<sup>5</sup>.

**3-التحقيق في المحاسبة:** يعني مجموعة العمليات الرامية إلى مراقبة التصريحات الجبائية المكتتبه من طرف المكلف بالضريبة<sup>6</sup>.

<sup>1</sup>-الفار محمد وطويال وهيبية، مرجع سابق، ص ص.49، 50.

<sup>2</sup>- قانون الإجراءات الجبائية المنشأ بموجب المادة 40 من قانون رقم 01-21 مؤرخ في 22 ديسمبر 2001، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، المعدل والمتمم، ج. ر. ج. د. ش، عدد 79، صادر في 23 ديسمبر 2001.

<sup>3</sup>-يدو الويزة وقاري حياة، مرجع سابق، ص. 47.

<sup>4</sup>-طاوسي منصور، مرجع سابق، ص ص. 51، 52.

<sup>5</sup>-صرموك جمال، جريمة التهرب الضريبي وآليات مكافحتها في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي، تخصص: قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2019، ص. 53.

<sup>6</sup>-براهمي حنان وكارك فطيمة الزهراء، دور المعلومات الجبائية في تفعيل الرقابة الجبائية- دراسة حالة مديرية الضرائب لولاية المسيلة 2010-2016، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في العلوم الاقتصادية، تخصص: مالية وجبائية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017، ص. 12.

**4-التحقيق المعمق في الوضعية الجبائية الشاملة:** يمكن لأعوان الإدارة الجبائية أن يشرعوا في التحقيق المعمق في الوضعية الجبائية الشاملة للأشخاص الطبيعيين بالنسبة للضريبة على الدخل الإجمالي<sup>1</sup>، وهو ما أشارت إليه المادة 1/21 من قانون الإجراءات الجبائية<sup>2</sup>.

### ثالثا: وسائل قمع جريمة الغش والتهرب الضريبي

سعيًا من طرف القانون لمعاقبة وفرض جزاءات على مرتكبي جريمة الغش والتهرب الضريبي، وضع المشرع إطار قانوني يجب على الدولة إتباعه بهدف الحد من هذه الظاهرة، وبالتالي عند اكتشاف الأعوان المحققين للمخالفات والإغفالات وكل الأخطاء الجبائية تطبق عقوبات تجاه المكلف الخاضع للرقابة، وتنقسم هذه العقوبات إلى عقوبات جبائية وعقوبات جزائية حسب درجة خطورة وحجم المخالفة المرتكبة<sup>3</sup>.

بالنسبة للعقوبات الجزائية تفرض من أجل زجر وردع المخالفين ويجوز تخفيضها حسب الظروف المخففة للمتهم وحسب السلطة التقديرية للقاضي، وتكون إما أصلية وتتمثل في العقوبات السالبة للحرية والغرامات، وتختلف مدتها وقيمتها تبعا لقيمة الحقوق المتملص منها، كما يمكن أن تكون عقوبات تكميلية إجبارية أو اختيارية، أما بالنسبة للعقوبات الجبائية فلا يجوز تخفيضها على أساس أن هذه الغرامة ليس هدفها زجر وردع المتهمين من دفع الضريبة فحسب، وإنما تعويض للخرينة العامة أيضا على الأضرار الناجمة جزاء التهرب، وتختلف كذلك قيمتها باختلاف قيمة الحقوق المتملص منها وحسب ما أقرته القوانين، وعلى غرار الشخص الطبيعي فإن الشخص المعنوي أيضا تطبق عليه العديد من العقوبات الأصلية والتكميلية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - براهيم حنان وكارك فطيمة الزهراء، مرجع سابق، ص. 12.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 21 من القانون رقم 21/01، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - الفار محمد وطوبال وهبية، مرجع سابق، ص. 67.

<sup>4</sup> - علو ووداد، مرجع سابق، ص. 211.

## المطلب الثاني

### تثمين موارد التسيير والاهتمام بالموارد البشرية

من أجل تجاوز العجز الميزاني الناتج عن ضعف الموارد المالية اللازمة بالتالي أداء الجماعات الإقليمية لوظائفها بكفاءة ورشادة وفعالية، ينبغي عليها العمل على تثمين وحسن استغلال مواردها غير الجبائية بمختلف أشكالها (الفرع الأول)، بالإضافة إلى ضرورة تفعيل وتحسين أداء الموارد البشرية مع الاهتمام بالتكوين الذي يعتبر المحرك الأساسي لتتميتها (الفرع الثاني)

### الفرع الأول

#### ضرورة تثمين موارد التسيير

إن ضعف الموارد غير الجبائية للجماعات الإقليمية يعود أساسا إلى عدم بذل الجهود اللازمة لاستغلالها الاستغلال الأمثل، لأنه رغم أن الدولة هي التي تحدد الموارد الجبائية التي تعود للبلديات والولايات، إلا أن الأخيرة تتمتع بسلطة واسعة وحرية كاملة في تثمين واستغلال موارد التسيير، سواء ما يخص الأملاك العمومية (أولا)، وكذا منتجات الاستغلال (ثانيا).

#### أولا: ناتج الأملاك العمومية

إن مداخيل الأملاك بالنسبة للجماعات الإقليمية تعتبر ضئيلة جدا ولهذا وجب إعادة الاعتبار لها وذلك بالتحكم في تسييرها<sup>1</sup>، فرغم توفرها على أملاك عقارية ومنقولة معتبرة إلا أن تصرف الأشخاص في هذه الأملاك دون دفع حقوق استغلالها سواء بطريقة مباشرة أو غير

<sup>1</sup> - رحمانى موسى والسبتي وسيلة، "واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية"، مداخلة أقيمت في إطار الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، يومي 21 و 22 نوفمبر 2006، ص 03، [متوفر على الموقع]: <http://www.omanlegal.net/vb/showthread.php?t=1982>، (تم الإطلاع عليه 10-04-2020).

مباشرة، يعتبر هدرا للمال العام<sup>1</sup>، بالإضافة إلى أن الجماعات الإقليمية لا تعرف بالتدقيق قيمة الممتلكات، كما أنها لا تمارس دائما التسيير العقلاني لها<sup>2</sup>.

إن تثمين نواتج الأملاك العمومية يتطلب من البلديات والولايات القيام بإحصاء شامل ودقيق لكل ممتلكاتها، الأمر الذي يستدعي على مصالحها مسك فهرس المحتويات، بحيث تدون فيه كل ممتلكاتها المنتجة وغير المنتجة وكذا جمع المعلومات المتعلقة بها<sup>3</sup>، فالمسك الصحيح لهذا الفهرس والجرد الدقيق لكل الممتلكات وكذا تحسين كل المعلومات المتعلقة بها، يسمح لها بالحفاظ على الحقوق المترتبة عن الأملاك العقارية والمنقولة، عن طريق تجديد، تحيين وتنفيذ مختلف العقود.

عليه، فإن إحصاء وجرد أملاك الجماعات الإقليمية يجب أن ينتج عنه تسوية الأملاك المستغلة مجانا أو التي يتم استغلالها مقابل مبالغ زهيدة، فالتشخيص الدقيق لهذه الأملاك عن طريق جرد تفصيلي يعد ضرورة ملحة تهدف إلى وضع بنك معلوماتي لفرض التحكم في تسييرها والرفع من مردوديتها<sup>4</sup>، حيث نصت المادة 163 من قانون البلدية على أنه: "يتعين على المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخل وجعلها أكثر مردودية".

من أبرز ما يمكن تثمينه من ممتلكات البلدية إيجار الممتلكات غير المنقولة، مثل إيجار المحلات ذات الاستعمال السكني أو التجاري، والتي كثيرا ما تأجر بأسعار لا تعكس حقيقة القيمة الإيجارية الفعلية، مما يؤدي إلى خسارة في موارد البلدية، ومن هذا المنطلق على البلدية إعادة تثمين ممتلكاتها وفق معايير كمية وعلمية دقيقة<sup>5</sup>.

<sup>1</sup>-دويابي نضيرة، مرجع سابق، ص. 120.

<sup>2</sup>-غضبان رايح، مرجع سابق، ص. 71.

<sup>3</sup>-مسعودي عبد الكريم، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية (دراسة حالة بلدية أدرار)، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013، ص ص. 167، 168.

<sup>4</sup>-مسعودي عبد الكريم، مرجع سابق، ص. 168.

<sup>5</sup>-جعيجع دليلة، مرجع سابق، ص. 41.

بالتالي، يمكن القول أنه لتمكين البلدية من تعزيز وجودها وتطوير مداخلها وتقوية هيبته، فإن المعرفة المفصلة لممتلكاتها يعتبر عمل ضروري وألوية على كل عمل آخر، وهذا من خلال إحصائها وترتيبها وتسجيلها في سجل الجرد العام ومعرفة وضعيتها القانونية. فالعديد من البلديات لا تعرف حقيقة أملاكها ولا تهتم لا بالتخليص المالي لا بمراجعة الأسعار، ولا بحل النزاعات، كما أن هناك العديد من أملاك البلدية يتداول عليها أشخاص بدون علم ولا دراية، وما زال سعر كرائها خاضعا للسعر الأول لما بعد الاستقلال، ناهيك عن الأملاك التي لا تعرف الإدارة البلدية عنها شيئا والتي لم تستفيد من أي دفع أو مساهمة، وللأسف ليس هذا الشاذ بل الغالب<sup>1</sup>.

### ثانيا: منتوجات الاستغلال

عديدة تلك الخدمات التي تقدمها البلديات بدون مقابل مالي، والتي تثقل كاهلها والتي تؤدي إلى تزايد نفقاتها<sup>2</sup>، بالرغم من أن القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية قد خولها في هذا المجال كامل الصلاحيات في تحديد مقابل مالي جراء تقديمها خدمات للمواطنين، وهذا ما أكدته نص المادة 175 منه التي تنص على أنه: "تحدد البلدية في إطار تسيير ممتلكاتها وسير مصالحتها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها".

بالتالي، يلاحظ إهمالا شبه كلي لهذه الموارد من قبل البلديات، وهذا ما يعني قصور الإستراتيجية التنموية للجماعات الإقليمية، وإهمال الناتج المالي كمورد من موارد التسيير وكأن الأمر لا يعني البلديات أصلا<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>- بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص. 210.

<sup>2</sup>- دوابي نضيرة، مرجع سابق، ص. 121.

<sup>3</sup>- مسعودي عبد الكريم، مرجع سابق، ص. 169.

لهذا يجب أن تكون طريقة استغلال مداخل الأملك مدعمة باعتبارات موضوعية وعملية بحسب الملك المستغل، ويفضل تسييره عن طريق التسيير المباشر مقارنة بالطرق الأخرى (الامتياز، المزايدة)، لأن تدخل وسيط بين البلدية ومواردها يكون مكلفاً<sup>1</sup>.

إن الاستغلال الأمثل للموارد المحلية يكمن في ترقية الأنشطة المحلية، وهذا باستغلال المناجم والمحاجر واستغلال مواد البناء المحلية كالأحجار التي تشكل مورداً هاماً بالنسبة لبعض البلديات، كما يمكن للسياحة أن تكون مورداً فعالاً للجماعات الإقليمية، حيث ينظر للسياحة كقطاع له دور هام في التنمية الاقتصادية<sup>2</sup>.

بالإضافة إلى إعادة تقييم إيجار المحلات التجارية والبنائات المخصصة للسكن التي تؤجرها البلدية، باعتبار أن مبالغ الإيجار السابقة ليست لها أي علاقة بالقيمة الحقيقية، وهو ما أدى إلى انهيار وضعف في مداخل الجماعات الإقليمية، وكذا ربط كل إيجار الممتلكات العقارية للبلديات بعقد أو دفتر شروط يحتوي كل الشروط والالتزامات المفروضة على المستأجر<sup>3</sup>.

كما يجب أن يكون استغلال الممتلكات وفقاً لترسانة قانونية وتنظيمية محددة بدقة متناهية حتى لا يفتح المجال للتجاوزات، ومن شأن هذه السياسة أن تضمن موارد مالية هامة ومعتبرة للجماعات الإقليمية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>- أعراب كريمة وعمريو نعيمة، إيرادات الجماعات المحلية-بلدية وولاية بجاية نموذجاً-، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، فرع: قانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص. 35.

<sup>2</sup>- بوراس محمد وسعيد مولود، مرجع سابق، ص. 52.

<sup>3</sup>- مسعودي عبد الكريم، مرجع سابق، ص. 169، 170.

<sup>4</sup>- بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص. 210.

## الفرع الثاني

### ضرورة الاهتمام بالموارد البشرية

إن تطوير وتفعيل نشاطات الجماعات الإقليمية يتوقف على مدى توفير موارد بشرية تمتلك مؤهلات مستهدفة وكفاءات علمية ومهنية تسمح لها بأداء الوظائف الموكلة لها، لذا يتوجب إعطاء العناية اللازمة لمحور تسيير الموارد البشرية (أولاً)، مع الاهتمام بالتكوين الذي يهدف إلى تطوير والرفع من مستوى أدائها (ثانياً).

### أولاً: تحسين أداء الموارد البشرية

إن الجماعات الإقليمية وخاصة البلديات تبقى العنصر الفقير فيما يخص الموارد البشرية وتعاني نقص في التأطير والتدني في مستوى التأهيل، وأمام هذه الوضعية فإنه لا يمكن اعتماد أية سياسية لامركزية مستقرة إلا بتوفر الكفاءات البشرية والتكفل بها داخل الجماعات الإقليمية<sup>1</sup>، كون العنصر البشري يعتبر أهم العناصر في نجاح التنمية المحلية التي تعتبر الهدف النهائي لنظام الإدارة المحلية، فالعنصر البشري هو الذي يفكر في كيفية استخدام الموارد المتاحة أحسن استخدام ممكن، وهو الذي يتولى إدارة التمويل اللازم لإقامة المشروعات ويقوم بتنفيذها ومتابعتها وبعيد النظر في ما يقابله من مشاكل ويضع الحلول المناسبة لها في الوقت المناسب<sup>2</sup>.

عليه من بين أهم الإجراءات التي يتعين إتباعها لتفعيل الموارد المالية للجماعات الإقليمية، تحسين أداء الموارد البشرية من أجل الاستعمال الأمثل والرشيد لها، وذلك يستوجب تفعيل دور المنتخبين المحليين سواء من حيث إعطائهم صلاحيات أكبر في التحكم وتسيير الجماعات الإقليمية، وترك المجال لهم لتكييف ذلك وفقاً لخصوصيات الجماعة التي يشرفون عليها، مع الاهتمام برفع نسبة التأطير الذي يشهد نقصاً كبيراً والذي يعتبر من أهم الأسباب

<sup>1</sup> -بودريالة محمد عبود، "الإصلاح الضريبي"، الفكر البرلماني، عدد 03، 2003، ص.122.

<sup>2</sup> -قديد ياقوت، مرجع سابق، ص.55.

وراء كبح عجلة التنمية المحلية<sup>1</sup>، لأنه مهما كانت المبالغ المالية المتوفرة لدى الجماعات الإقليمية كبيرة، إلا أن تحقيق التنمية يتوقف على الأسباب والتقنيات التي يتم بها صرف هذه الأموال وهو ما يعني أن العبرة تكمن في التسيير وليس في مدى وفرة المبالغ المالية<sup>2</sup>.

كما يتطلب الأمر من البلديات التكفل بمحور تسيير الموارد البشرية عن طريق التوفير الكمي والنوعي للمستخدمين المحليين، من خلال تشخيص الوضعية الحالية وإجراء دراسة جديدة لمناصب العمل، مع توضيح المهام وإعداد مرجعيات متعلقة بكل وظيفة، زيادة إلى تحديد الكفاءات التي تسمح للموظف بالالتحاق بها<sup>3</sup>.

بالإضافة إلى أن الجماعات الإقليمية مطالبة بممارسة سياسة إعلامية قصد تشجيع عارضي العمل ذو الكفاءات للترشح للوظيفة، والتي تسمح لها باختيار الأفراد المناسبين لشغل المناصب الشاغرة<sup>4</sup>، ذلك كون أغلب الإطارات المتخرجة لا ترغب في العمل على مستوى الجماعات الإقليمية، لأنه كثيرا ما تبقى الإطارات والموظف سنوات عديدة بدون ترقية ولا يتمتعون بالحقوق والمزايا التي يتمتع بها زملائهم في قطاعات أخرى<sup>5</sup>، لذا يجب العمل على إرساء قيم واضحة للعمل والتوجه نحو الأخذ بمختلف أساليب التسيير الحديثة<sup>6</sup>، وكذا العمل على توظيف أصحاب الشهادات الجامعية في اختصاصات مختلفة وتوظيفهم في مختلف المصالح، وتحفيز الموظفين عن طريق نشاطات مرتبطة بالأجور والعلاوات<sup>7</sup>.

<sup>1</sup>- مسعودي عبد الكريم، مرجع سابق، ص. 152.

<sup>2</sup>- بوراس محمد وسعيد مولود، مرجع سابق، ص. 55.

<sup>3</sup>- مسعودي عبد الكريم، مرجع سابق، ص. 153.

<sup>4</sup>- دوابي نضيرة، مرجع سابق، ص. 138.

<sup>5</sup>- دريوش مصطفى، "الجماعات الإقليمية بين القانون والممارسة"، الفكر البرلماني، عدد 01، 2002، ص. 98.

<sup>6</sup>- طهر وست فاتح وزروكلانبلال، مرجع سابق، ص. 62.

<sup>7</sup>- مسعودي عبد الكريم، مرجع سابق، ص. 153، 154.

**ثانيا: الاهتمام بالتكوين**

يعتبر التكوين من أهم انشغالات وظيفة تسيير الموارد البشرية باعتباره الوسيلة المناسبة لاستدراك النتائج المسجلة في المجال العلمي أو الاستجابة للمتطلبات الجديدة داخل الإدارة أو خارجها، فهو يهدف إلى تطوير كفاءات وقدرات الموظفين<sup>1</sup>.

بالتالي، فإن الاهتمام بالتكوين على مستوى الجماعات الإقليمية من شأنه أن يساعد على تجاوز المشاكل المطروحة، خاصة إذا شمل المستخدمين الإداريين والمستخدمين المحليين على حد سواء<sup>2</sup>.

كما أن الاهتمام بالموارد البشرية وتطويرها والرفع من أدائها باستمرار، لن يتأتى إلا بفضل ممارسة التكوين ممارسة علمية موجهة لتلبية احتياجات المؤسسة، والاستجابة لخصوصياتها في ظل محيط يتسم بالتقلب والمفاجآت<sup>3</sup>.

بالإضافة إلى أن التكوين لا يمكن أن يكون فعّالا إذا كان عشوائيا، فوضع استراتيجية علمية محكمة ومحددة بدقة هي الوسيلة الوحيدة التي تمكن الإدارات من رفع مستوى أداء الأفراد في الحاضر والمستقبل، والتأقلم مع المتغيرات والمتطلبات الجديدة للمحيط<sup>4</sup>.

لذا يجب وضع خطة مرتبطة بالتكوين المستمر للأعوان، عن طريق التكوين المتخصص من خلال المعاهد، التريصات... إلخ، كما يتوجب تشجيع المبادلات بين الإدارة البلدية ومختلف هذه الهيئات<sup>5</sup>.

<sup>1</sup>-دويابي نضيرة، مرجع سابق، ص.141.

<sup>2</sup>- المرجع نفسه، ص.141.

<sup>3</sup>-إبراهيمي عبد الله وحميذة المختار، " دور التكوين في تثمين وتنمية الموارد البشرية"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، عدد07، 2005، ص.01، [متوفر على الموقع ]:  
<http://www.webreview.dz/IMG/pdf/18.laformationetlaRHhomaida.pdf>.  
(2020-03).

<sup>4</sup>-علو وداد، مرجع سابق، ص. 301.

<sup>5</sup>-بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص ص. 216، 217.

بالإضافة إلى ما سبق، يجب العمل على إدراج أخلاقيات المهنة في البرامج التكوينية لهؤلاء الموظفين، وذلك ببناء مؤسسات تدريبية وتكوينية عصرية تحتوي على التجهيزات الضرورية للتدريب واكتساب المتكويين المهارات المطلوبة<sup>1</sup>.

في نفس الإطار لابد من الإشارة إلى أهمية الحركة والتحفيز داخل الجماعات الإقليمية، لما لها من أهمية في إعطاء نفس جديد للموظف وصقل معارفه المهنية<sup>2</sup>.

لذا يجب رسكلة وإعادة تكوين الإطارات المحلية وفقا للحاجيات، إضافة إلى اشتراط مستوى علمي جامعي للمتشحين للانتخابات المحلية، الشيء الذي من شأنه أن يحسّن من تسيير المالية المحلية ويقلل من التبعية للسلطة المركزية، لأن رفع المستوى العلمي لهؤلاء أصبح أكثر من ضروري<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>- علو وداد، مرجع سابق، ص. 302.

<sup>2</sup>- مسعودي عبد الكريم، مرجع سابق، ص. 154.

<sup>3</sup>- تيسمبال رمضان، مرجع سابق، ص. 119.

## المبحث الثاني

### سبل دعم الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية

إن الجزائر من بين الدول التي أخذت بالنظام اللامركزي الذي يقوم على مبدأ الاستقلالية التي تقتضي ممارسة الجماعات الإقليمية لصلاحياتها ومهامها بكل حرية، إلا أن الواقع الذي لا يمكن إنكاره يثبت خلاف ذلك لعدم وجود إرادة حقيقية للتخلي عن بعض الصلاحيات لصالح الجماعات الإقليمية بشكل مطلق.

لهذا يمكن القول أن عدم التجسيد الفعلي للنظام اللامركزي ساهم في تعميق عجز ميزانية الجماعات الإقليمية، كون أن الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الأخيرة جد محدودة، لذا فمن الضروري إعادة النظر في نظام الوصاية المعتمد في الجزائر، باعتبار أن فعالية ونجاح الجماعات الإقليمية في أداء المهام الموكلة لها متوقف على التجسيد الفعلي للامركزية التي تقتضي الحرية في إتخاذ كافة قراراتها دون أي ضغوطات (المطلب الأول)، إضافة إلى ضرورة ترشيد الإنفاق العام المحلي الذي له دور مهم في تحقيق التنمية المحلية والحفاظ على الأموال العمومية، وكذا مكافحة الفساد التي إنتشرت في مختلف الإدارات المحلية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول

#### إعادة النظر في نظام الوصاية الإدارية المعتمد في الجزائر

من أجل تجسيد اللامركزية الإدارية الحقيقية أصبح من الضروري إعادة النظر في تعزيز استقلالية الجماعات الإقليمية وذلك لتحمل مسؤولية وضعيتها المالية من جهة ومسؤوليتها التنموية المحلية من جهة أخرى، ولن يكون ذلك إلا عن طريق التخفيف من شدة الوصاية الإدارية الممارسة عليها (الفرع الأول)، وإعادة النظر كذلك في التقسيم الإداري للبلديات وفي تنظيمها مع ضرورة تفعيل اللامركزية على المستوى المحلي (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### التخفيف من حدة الوصاية الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

رغم تبني المشرع الجزائري النظام الإداري اللامركزي الذي يقتضي منح الجماعات الإقليمية صلاحيات واسعة لممارسة مهامها على أكمل وجه مع تمتعها باستقلالية في تسيير شؤونها المحلية، إلا أن الممارسة عكست غير ذلك كون أن هذه الهيئات اللامركزية تخضع لرقابة صارمة ومشددة من طرف الجهة الوصية، لذلك يستدعي الأمر التخفيف من حدة هذه الوصاية على مستوى البلدية (أولا)، وعلى مستوى الولاية (ثانيا)، وذلك بهدف تحقيق الأهداف المرجوة.

#### أولا: الرقابة الممارسة على مستوى البلدية

بالرغم من أن اللامركزية الإدارية تعتبر توزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية وهيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من جهة، وعلى أساس فني موضوعي من جهة أخرى، مع وجود وصاية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية لضمان وحدة الدولة، ولضمان نجاح عملية التنسيق بين رسم السياسة العامة والخطط الوطنية وبين عملية تنفيذها وإنجازها<sup>1</sup>، إلا أن الممارسة عكست غير ذلك لأن معظم المشاكل التي تتخبط فيها البلديات ترجع إلى عدم تمتعها بالاستقلالية الكاملة في عملها وسيرها، إذ أن النظام اللامركزي الجزائري وإن كان يمنح بعض الصلاحيات لها، إلا أنه لم يعطيها صلاحيات المناورة والتحكم والقيادة التي تقتضيها اللامركزية<sup>2</sup>.

لذا يستوجب على المشرع الجزائري تفادي التشديد أكثر في الرقابة الوصائية من أجل الوصول إلى لامركزية حقيقية لاصورية والوصول إلى تطبيق مبادئ الديمقراطية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>- عوايدي عمار، القانون الإداري، ج: 01، ط. 03، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص. 239.

<sup>2</sup>- دويابي نضيرة، مرجع سابق، ص. 147.

<sup>3</sup>- لبري نجيب، الرقابة على الجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، تخصص: قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014، ص. 26.

ذلك لأن الهدف من الرقابة الوصائية هو الحفاظ على مبادئ المشروعية من خلال التأكد من مدى تطبيق الهيئات المركزية للقانون<sup>1</sup>، وليس وسيلة في يد السلطة المركزية تمارس بها الضغط الشديد على الهيئات اللامركزية<sup>2</sup>

بالإضافة إلى ذلك يلاحظ أن رئيس المجلس الشعبي البلدي لا يملك في مواجهة الوالي أي صلاحية وهذا نقاديا لإثارة تحفظه، بحكم أنه يتحكم في كل مصادر التمويل الأساسية للبلدية، ويستطيع التضييق عليها في إعانات الدولة المختلفة، والتي تعد أكبر بكثير من موارد البلدية التي تتحكم فيها بمداولاتها<sup>3</sup>.

كما أنه من الضروري إعادة النظر في صلاحيات كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي، لأن تمثيله للبلدية والدولة في نفس الوقت قد يؤثر سلبا على الإستقلال الوظيفي، لذا يتعين تخويله صلاحيات أوسع في ظل تمثيله للبلدية وتقليص صلاحياته بصفته ممثلا للدولة وذلك خدمة للبلدية من جهة وحفاظا على استقلاليته في اتخاذ القرارات<sup>4</sup>.

من جهة أخرى، إعادة النظر في صلاحيات الوالي الخاصة بالحلول، لأنه بدلا من أن يكون الحل أداة وقائية للهيئات المحلية من خطر الانهيار والتوقف إذا ما مورست ضمن الأطر المحددة لها قانونا، أصبحت وسيلة لها تأثير على استقلالية الهيئات اللامركزية عن أدائها لمهامها، فالإدارة المحلية وتطبيقا لمبدأ الملائمة هي الأقدر على تقدير ضرورة التدخل من عدمه ووقت تدخلها وكيفية ذلك، بالتالي فإن تدخل الوالي للحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي يعتبر خرقا لهذا المبدأ ضف إلى ذلك ما قد ينجر من عرقلة السلطة الوصية المتمثلة في الوالي للهيئات اللامركزية من خلال إجبارها أو الحلول محلها في ذلك<sup>5</sup>.

<sup>1</sup>-لعماري زين الدين، مرجع سابق، ص.145.

<sup>2</sup>-علو وداد، مرجع سابق، ص.283.

<sup>3</sup>-سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وأفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص:

تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص. 24.

<sup>4</sup>-علو وداد، مرجع سابق، ص. 285.

<sup>5</sup>-عميورابيتسام، مرجع سابق، ص. 109.

بالإضافة على رئيس المجلس الشعبي البلدي، يلاحظ أنه حتى المجلس الشعبي البلدي يخضع لرقابة مشددة وصارمة من طرف الوالي تقييد من حريته، وحتى يتمكن المجلس الشعبي البلدي من ممارسة صلاحياته لابد أن يتمتع بحرية واسعة للتدخل في مجالات عمله من خلال تمتعه بسلطة المبادأة، صف إلى ذلك عدم خضوع أعماله للتعديل فهو يتخذ جميع القرارات التي تدخل في صلب اختصاصه عن طريق المداولات كأداة قانونية يمارس بها السلطة التقديرية في إطار الصلاحيات المنصوص عليها في القانون<sup>1</sup>.

كما تظهر المركزية الشديدة من خلال عمليات التخطيط التي تتكفل بها المصالح المركزية مع استبعاد مشاركة البلديات، لذا يستوجب على الإدارة المركزية التنازل عن جزء من صلاحياتها لصالح البلديات بهدف الوصول إلى إدارة فعالة، لا سيما فيما يتعلق بتفويض عملية التخطيط واتخاذ القرار الإداري<sup>2</sup>.

### ثانيا: الرقابة الممارسة على مستوى الولاية

إن الولاية لم تتمكن من أداء المهام الموكلة لها على أكمل وجه وهذا راجع لعدم التطبيق السليم للرقابة الوصائية، بسبب الانطباع الواضح حول إرادة السلطة المركزية في تعزيز مكانة الوالي محليا على حساب صلاحيات المجلس الشعبي الولائي من خلال التهميش المدروس الذي يقع فيه منصب رئيس المجلس الشعبي الولائي<sup>3</sup>.

فالواقع العلمي يظهر أن هناك اختلال بين الوالي كهيئة عدم التركيز الإداري، وبين رئيس المجلس الشعبي البلدي كمعبر عن إرادة المواطنين باعتباره جاء عن طريق الانتخاب الذي يعبر عن مشاركة المواطنين في التعبير عن إرادتهم من خلال الهيئات المنتخبة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>-أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماستر أكاديمي، تخصص: قانون إداري، فرع: الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مباح، ورقلة، 2013، ص. 24.

<sup>2</sup>-علو ووداد، مرجع سابق، ص. 284.

<sup>3</sup>-ملياني صليحة، مرجع سابق، ص. 98.

<sup>4</sup>-جليل محمد، المركز القانوني للوالي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د. الطاهر مولاي، سعيدة، 2016، ص. 83.

لذلك يجب إعادة النظر في توزيع الصلاحيات بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي المنتخب، بتجريد الوالي من مهامه كهيئة تنفيذية للولاية وتحويلها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي، وإن أمكن تحويل كل الصلاحيات من الوالي باعتباره ممثلاً للولاية إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي، مع حصر مهام الوالي في تلك المتعلقة بتمثيل الدولة، وذلك من أجل إعادة التوازن بين مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي ومركز الوالي<sup>1</sup>، أو اللجوء إلا حل آخر كأن يصبح الوالي منتخب (أي أن رئيس المجلس الشعبي الولائي هو الوالي) مما يعطي دفعا قويا للتسيير اللامركزي من خلال تدعيم الديمقراطية المحلية بجعل المواطنين يساهمون أكثر في اختيار ممثلهم محليا<sup>2</sup>.

لأنه يلاحظ أن منصب المجلس الشعبي الولائي لم ينل حقه من الاهتمام، كون أن كل القوانين المتعلقة بالولاية أعطت له صلاحيات شكلية إن لم يقال عنها رمزية، حيث أن الصلاحيات التي منحت له لا تتعدى الأمور الإدارية الشكلية من ترأس الجلسات وضبطها<sup>3</sup>، في حين أن الوالي هو الممثل الأعلى على مستوى الولاية فهو منشطها الوحيد باعتباره الخصم والحكم في نفس الوقت، إذ أنه أية وصاية لوزير الداخلية لا تمارس إلا بناء على مبادرة من الوالي فهو يبدي بشأنها تقارير تكون مرفقة بالمداولة، وذلك فهو مراقب الجماعات الإقليمية أكثر أن يكون خاضعا لمراقبته كما كان يجب أن يكون الحال بين أي هيئة مداولة وجهازها التنفيذي<sup>4</sup>.

لذا من الضروري تفعيل دور رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب باعتباره الأولى بصلاحيات التنفيذ على المستوى المحلي من الوالي الذي يعتبر موظف عام معين والذي تطغى صلاحياته عن باقي الصلاحيات<sup>5</sup>.

<sup>1</sup>- علو ووداد، مرجع سابق، ص ص. 287، 288.

<sup>2</sup>-ملياني صليحة، مرجع سابق، ص. 98.

<sup>3</sup>-المرجع نفسه، ص. 97.

<sup>4</sup>-بلفتحى عبد الهادي، مرجع سابق، ص. 113.

<sup>5</sup>-علو ووداد، مرجع سابق، ص. 288.

يضاف إلى ذلك ضرورة تفعيل دور المجلس الشعبي الولائي من خلال إعطاءه صلاحيات حقيقية وفعالية، لأن تمتع الوالي بصفته هيئة تنفيذية بصلاحيات واسعة كونه ممثلاً للدولة أدى إلى حجب الولاية كجماعة محلية فعلية وتحويلها إلى وحدة إدارية غير ممرضة<sup>1</sup>، وهذا ما جعل من اللامركزية مجرد شعار والجماعة الإقليمية حاملة لأشكاله وأثاره<sup>2</sup>.

## الفرع الثاني

### إعادة النظر في تنظيم البلديات مع تفعيل اللامركزية على المستوى المحلي

إن التقسيم لإداري لإقليم الدولة لسنة 1984 لم يتمكن من تحقيق الأهداف المرجوة المتمثلة أساساً في تعزيز اللامركزية وتحقيق التنمية المحلية، وإنما أدى إلى توزيع وتشتيت الوسائل البشرية والمالية للجماعات الإقليمية مما استوجب التفكير في إعادة النظر في تنظيم البلديات (أولاً)، والعمل على تفعيل اللامركزية على المستوى المحلي (ثانياً).

### أولاً: إعادة النظر في تنظيم البلديات

من بين الأسباب التي جعلت البلديات الجزائرية تتخبط في العجز المالي نجد التقسيم الإداري لسنة 1984، إذ أدى هذا التقسيم إلى ظهور ما يعرف بالبلديات منعدمة الدخل، حيث تبين الخريطة الاجتماعية للجزائر أن 85% من البلديات مصنفة ضمن البلديات أكثر فقراً، ناتجة عن هذا التقسيم<sup>3</sup>.

لابد من الاعتراف إذاً بأن هذا التقسيم، وإن وجد مبرر له في ضرورة تعزيز اللامركزية وتقريب الإدارة من المواطن، إلا أنه تم بطريقة متسرعة غير قائمة على دراسات علمية أخذت بعين الاعتبار مجمل المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن أن تبرر اتخاذ هذا القرار<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>- علو وداد، مرجع سابق، ص ص. 288، 289.

<sup>2</sup>- بلفتيحي عبد الهادي، مرجع سابق، ص. 124.

<sup>3</sup>- دويابي نضيرة، مرجع سابق، ص ص. 131، 132.

<sup>4</sup>- دويابي نضيرة، مرجع سابق، ص ص. 132، 133.

بالتالي، كإجراء لتقريب الإدارة من المواطن يمكن فتح ملحقات إدارية بالمناطق شبه المعزولة لتخفيف على مقرات البلدية من الاكتظاظ، على اعتبار أن هذه الأخيرة تنحصر مهمتها في استخراج وثائق الحالة المدنية فقط، هذا الإجراء يمكن البلديات من الحفاظ على نصيب معتبر من أموالها، كما أن عملية إنشاء هذه المقرات لا يكلف قدر ما يكلفه إنشاء بلدية بكل تجهيزاتها وموظفيها<sup>1</sup>.

هذا ما يدفع إلى ضرورة التأكد على أهمية تجميع بعض البلديات بدل البلديات التي لا روح لها، وفقا لتخمين علمي عميق يتوخى تحقيق التوازن بمختلف أبعاده لأن هذا النموذج من شأنه التخفيف من نفقات تسيير البلديات من جهة وتحقيق التوازن النسبي ما بين البلديات من جهة أخرى<sup>2</sup>.

كما يمكن أيضا التفكير في إحداث مراكز جهوية يمكن أن يصطلح على تسميتها بالجهات، للتنسيق ما بين ولايتين أو أكثر، على غرار ما هو معمول به في بعض الدول التي أثبت فيها هذا التنظيم فعاليته، خاصة وأن الواقع الجزائري معروف بالاتساع الجغرافي والتنوع الثقافي والاقتصادي، هذه الجهات يمكنها أن تحقق الانسجام بين اللامركزية وعدم التركيز ومن شأنها أيضا إحداث نوع من التوازن الجهوي من خلال تحفيز، دفع ومراقبة عمليات التنمية المحلية.

من جهة أخرى لابد من الإشارة إلى أن التنظيم الهيكلي لصالح الجماعات الإقليمية يتطلب هو الآخر مراجعة خاصة، إذ أنه يعتبر من بين المقومات الأساسية التي يركز عليها أي تنظيم، فهو يسمح بتحديد وتوزيع المهام والمسؤوليات وبتيح الفرصة للتنسيق ما بين مختلف المصالح<sup>3</sup>.

كما يجب أن يأخذ قانون البلدية بعين الاعتبار التحديد الدقيق لصلاحيات ومسؤوليات كل من الأمين العام للبلدية المعين ورئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب، مع منح هذا الأخير

<sup>1</sup>- علو وداد، مرجع سابق، ص. 298.

<sup>2</sup>- مسعودي عبد الكريم، مرجع سابق، ص. 150.

<sup>3</sup>- دوابي نضيرة، مرجع سابق، ص. 134.

أكثر استقلالية في التسيير وفي اتخاذ القرار وتعزيزه بصلاحيات تتماشى مع عبئ المسؤولية الملقاة على عاتقه، لأن تبعيته الدائمة لسلطة الوصية، وانتظار المصادقة على المداولات يعرقل السير الحسن لشؤون البلدية ويفقد اللامركزية معناها الحقيقي<sup>1</sup>.

### ثانياً: تفعيل اللامركزية على المستوى المحلي

مما لا شك فيه أن البلديات تحتل مكانة هامة في نظام الحكم الداخلي، كما تقوم بدور فعال في التنمية القومية، وتتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين، وهذا القرب يجعلها أقدر على إدراك طبيعة الظروف والحاجات المحلية كما يمنحها دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد ويهيئ لها فرص النجاح في تنفيذ السياسات الوطنية، لتصبح واقعا ملموسا يحقق تطلعات الجماهير ومن ثم فالبلديات تعتبر قانات تنقل مشكلات المجتمع وحاجياته من جانب، وتسعى لحل هذه المشكلات والوفاء بالحاجيات من جانب آخر<sup>2</sup>.

وهو الأمر الذي يتطلب الإصغاء إلى انشغالات المواطنين وامتداد شرعية القرارات من رضا الشعب بها وانطلاقاً من هذا فإن اللامركزية المحلية، لا تتجسد إلا بفضل المواطنين الذين يطبقونها في الواقع اليومي المعيشي، بالموازاة مع الاستقلال الإداري يقتضي أيضاً تطبيق الاستقلال المالي ما يؤكد المسؤولية المالية للمواطنين وإسهامهم في ميزانية إدارتهم المحلية<sup>3</sup>.

كما يعتبر التفكير في التكريس الفعلي لسياسة اللامركزية ضرورة مفروضة، لأنها الوسيلة الوحيدة التي تضمن استقلالية الجماعات الإقليمية ومبادئها في مجال المشاريع التنموية المحلية على أن تبقى هذه الاستقلالية متفاوتة فكلما كانت البلديات قادرة على تمويل مشاريعها ذاتياً كلما كانت أكثر استقلالية بينما البلديات غير القادرة على التمويل الذاتي لمشاريعها فهي تبقى دائماً تابعة للوصاية.

<sup>1</sup>-دبابي نضيرة، مرجع سابق، ص. 134.

<sup>2</sup>-عيدة فارس وموساوي عبد الباقي، سبل تفعيل الموارد المالية لميزانيات البلديات في الجزائر- ما بعد الأزمة الاقتصادية 2014-، مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر، تخصص: سياسة عامة وإدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، 2018، ص ص. 75، 76.

<sup>3</sup>-مسعودي عبد الكريم، مرجع سابق، ص. 116.

وقبل الحديث عن أي تنمية لابد أن تكون مفاهيم كل من اللامركزية والديمقراطية المحلية هي المفاهيم مرتبطة ومتكاملة وموجودة فعليا وإلا سيبقى مشوار التنمية الإقليمية يواجه نفس العراقيل والصعوبات التي تحول دون تحقيق الأهداف المرجوة<sup>1</sup>.

كما أن النظام اللامركزي لا يتأكد إلا إذا وجدت الديمقراطية في المجتمع، وانتصر الفكر الداعي إلى إشراك الأفراد في تسيير شؤونهما الإدارية لا سيما على المستوى المحلي<sup>2</sup>.

## المطلب الثاني

### ترشيد الإنفاق العام المحلي ومكافحة ظاهرة الفساد

رغم كل المحاولات المبذولة للحد من ظاهرة العجز الميزاني الذي تعاني منه أغلب البلديات والولايات الجزائرية، إلا أنها حالت دون تحقيق الأهداف المنشودة، مما دفعها إلى ضرورة التفكير في سبل أخرى للخروج من حالة الركود التي تعاني منها والالتفاف نحو أداء المهام الموكلة لها ولتحقيق ذلك ينبغي إعادة النظر في نواحي عديدة، من بينها ضخامة النفقات وذلك بترشيدها (الفرع الأول)، مع محاربة ظاهرة الفساد التي انتشرت في مختلف الإدارات الجزائرية وخاصة الإدارات المحلية والتي تعتبر هي الأخرى من العوائق التي حالت دون تحقيق التنمية المحلية (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### ترشيد النفقات

إن تحسين الوضعية المالية للجماعات الإقليمية لا تقتصر على جانب الإيرادات فقط وإنما تتعدى إلى ضرورة ترشيد النفقات، عن طريق التسيير العقلاني وحسن التصرف في الأموال وإنفاقها بحكمة دون إسراف.

<sup>1</sup>- مسعودي عبد الكريم، مرجع سابق، ص. 161.

<sup>2</sup>- بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص. 220.

بالتالي، سوف يتم التطرق إلى عناصر ترشيد الإنفاق العام المحلي باعتبارها من الدعائم التي تقوم عليها عملية الترشيح والأهداف الموجوة منها (أولاً)، وكذا العوامل الموضوعية لنجاح عملية ترشيد الإنفاق العام المحلي (ثانياً).

### أولاً: عناصر وأهداف ترشيد الإنفاق العام المحلي

سوف يتم التطرق إلى كل من عناصر الإنفاق العام المحلي باعتباره من الدعائم التي تقوم عليها سياسة الترشيح والأهداف التي يرمي إليها ترشيد الإنفاق العام المحلي.

#### 1- عناصر ترشيد الإنفاق العام المحلي:

تتطلب عملية ترشيد الإنفاق العام المحلي توافر جملة من العناصر والدعائم التي ترتكز عليها ومن بين أهمها: -**التحديد الدقيق لحجم الإنفاق العام الأمثل**: ويتحقق ذلك بتضييق المجال بين الشق الأعلى والحد الأدنى للإنفاق، ويتوقف حجم الإنفاق على القرار السياسي المعبر عن موقف الدولة إزاء الوظائف التي يمكن أن تتحملها الحكومة اتجاه المجتمع<sup>1</sup>.

-**توجيه النفقات نحو النفع العام**: ويقصد بذلك أن تكون النفقات العامة موجهة لإشباع الحاجات العامة، ويكون ذلك بعدم تخصيص النفقات العامة لتحقيق المصالح الخاصة، ولهذا فإنه متى كان الإنفاق العام المحلي يستهدف حاجة خاصة كان ذلك هدراً للمال العام وخروجاً عن سياسة الترشيح<sup>2</sup>.

-**إتباع مبدأ الأولوية**: حيث يجب احترام هذا المبدأ وعدم الخروج عنه، وإلا اتجهت الأموال إلى مجالات ومشروعات أقل أهمية وحرمت منها مجالات ومشروعات أكثر أهمية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>- فرج شعبان، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر (دراسة حالة الجزائر 2000-2010)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص: النقود والمالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2012، ص. 90.

<sup>2</sup>- علو ووداد، مرجع سابق، ص. 254.

<sup>3</sup>- بزيع لمياء، دور تحليل ميزانية الجماعات الإقليمية في ترشيد النفقات (دراسة حالة بلدية بني سليمان - المدينة -)، مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في علوم التسيير، تخصص: الإدارة والمالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، 2019، ص. 47.

-**الحرص على ضمان الجودة والرفع من المردودية:** حيث ينبغي أن تكون المردودية جيدة تعكس قيمة الأموال التي صرفتها الدولة من أجل توفير السلع والخدمات<sup>1</sup>.

-**التحديد الدقيق لوقت ومقدار النفقة:** وهو أن تكون النفقة في حدود الوضع الأمثل لها، وأن يتم الإنفاق في الوقت المناسب دون تقديم ولا تأخير<sup>2</sup>.

لأن الإنفاق إذا كان لا يشبع إي حاجة فهو إنفاق سفيه، كأن تعطي المرتبات دون تقديم خدمة حقيقية تفيد المجتمع، أو تعطي إعانات لمن يستحقها وعلى الوجه المقابل نجد عدم النفقة مع وجود الحاجة، مما يجعل توفر المال في هذه الحالة يعد سلوكا غير رشيد<sup>3</sup>.

-**توافر المعلومات المالية:** يجب توافر جملة المعلومات اللازمة عن الموارد المالية المتوقعة، وعن أوجه الإنفاق المختلفة، وأن تكون هذه المعلومات معالجة، وقائية للاستعمال، مما يسمح بالتأكد عن اتجاهات حركة الإيرادات والإنفاق مستقبلا، كما يسمح باستخدام الأساليب التنبؤية لبناء الدراسة اللازمة على أسس أكثر واقعية، إلى جانب الإدراك التام بقدرة الجهات المعنية على التحصيل أو الصرف، حيث أن مهمة تحقيق كل من النفقات والإيرادات مهمة أعقد من القدرة على دراسة التنبؤات المختلفة، والقيام بإعداد وتصميم مشروعات يصعب تنفيذها<sup>4</sup>.

## 2-أهداف ترشيد الإنفاق العام المحلي

يهدف ترشيد الإنفاق العام المحلي إلى تحقيق مجموعة من الأهداف من بين أهمها ما يلي:

-تحسين طرق الإنتاج الحالية، وتطوير نظم الإدارة والرقابة وإدخال الأساليب التقنية ودراسة الدوافع والاتجاهات،

<sup>1</sup>-فرج شعبان، مرجع سابق، ص. 91.

<sup>2</sup>-بزيع لمياء، مرجع سابق، ص. 47.

<sup>3</sup>-فرج شعبان، مرجع سابق، ص. 91.

<sup>4</sup>-المرجع نفسه، ص. 91، 92.

- تخفيض عجز الموازنة وتقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب والمساعدة في السيطرة على التضخم والمديونية والمساهمة في تدعيم وتجديد مشروعات البنية الأساسية،
- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد والإمكانات المتاحة على نحو يزيد من كمية ونوع المخرجات بنفس مستوى المداخلات أو على تقليل من المداخلات بنفس المخرجات<sup>1</sup>.
- مراجعة هيكلية للمصرفيات، عن طريق تقليص نوعية وحجم المصرفيات التي لا تحقق مردودية أكبر،
- دفع عجلة التطور والتنمية واجتياز المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدولة تحدياتها،
- محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام،
- الاحتياط بكافة الأوضاع المالية الجديدة والمستقرة والصعبة والمتغيرة محليا وعالميا،
- المساعدة على تعزيز القدرات الوطنية في الاكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل وبالتالي تجنب المجتمع مخاطر التبعية الاقتصادية والسياسية وغيرها،
- تحقيق الانسجام بين المعتقدات الدينية والقيم الاجتماعية، للمجتمعات العربية والإسلامية من جهة والسلوك الاقتصادي في هذه المجتمعات من جهة أخرى<sup>2</sup>.
- من الناحية الاقتصادية، يعد ترشيد الإنفاق العام المحلي عملا مهما في دعم وتحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال مساهمته الفعالة في تحقيق النمو الاقتصادي للحد من البطالة،
- أما من الناحية الاجتماعية، فإن الإنفاق العام يعتبر أداة هامة في إعادة توزيع الدخل<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>- بزيع لمياء، مرجع سابق، ص ص. 47، 48.

<sup>2</sup>- فرج شعبان، مرجع سابق، ص. 89.

<sup>3</sup>- بودخدخ كريم، أثر سياسة الإنفاق العام على النمو الاقتصادي (دراسة حالة الجزائر 2001-2009)، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات شهادة الماجستير، تخصص: نفود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة دالي إبراهيم، الجزائر، 2010، ص. 231.

## ثانيا: عوامل موضوعية لنجاح عملية ترشيد الإنفاق العام المحلي

هناك العديد من العوامل التي من شأنها المساعدة على نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام، مما يستدعي تضافر الجهود من كل الجهات والنواحي لتجسيدها على الواقع<sup>1</sup>.

-**تحديد الأهداف بدقة:** يتم تقرير وتحديد الأهداف طويلة ومتوسطة الأجل من خلال حصر الاختصاصات الرئيسية التي من أجلها تطلب الأموال التي يتم تنفيذها من أجل تحقيق الأهداف سواء المتعلقة بالمجتمع ككل أو بالوحدة التنظيمية، ومن الضروري عدم تعارض أهداف الوحدات التنظيمية مع أهداف المجتمع المحددة سالفًا في خطط تنمية طويلة ومتوسطة الأجل<sup>2</sup>.

-**تحديد الأولويات:** تعتبر عملية تحديد الأولويات من أهم العمليات الفرعية في منظومة التخطيط وإن احترام هذا المبدأ ضرورة الحفظ على المال العام من الضياع وتعظيم منفعة استخدامه، وتحديد الأولوية يعني تحديد أهمية البرامج أو المشروع الذي تريد الهيئة العمومية تنفيذه ومدى قدرته على إشباع حاجات متزايدة في ظل قلة الموارد المتاحة بدور كبير في تحقيق الأهداف المحددة مسبقاً<sup>3</sup>.

-**القياس الدوري لأداء برامج الإنفاق العام:** يقصد بقياس أداء برامج الإنفاق العام تقييم مدى كفاءة وفعالية أداة الوحدات والأجهزة الحكومية عند قيامها بتنفيذ الخدمات والبرامج المختلفة الموكلة إليها، وذلك أن الوحدات الحكومية يجب أن تخضع للمسألة عن الاستخدام الأمثل للموارد العامة عند تقييم الخدمات والبرامج للمواطنين.

<sup>1</sup>-دشوشة أية وبن زاوي خديجة، أثر ترشيد الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية الكلية (دراسة حالة الجزائر 2000-2015)، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي، تخصص: مالية ونقود، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017، ص. 18.

<sup>2</sup>-بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق بإتباع منهج الانضباط بالأهداف (دراسة تقديمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال 1990-2009)، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص. 58.

<sup>3</sup>-محروق سهام، طرق وآليات ترشيد الإنفاق العام في الجزائر -دراسة حالة الجزائر (2001-2014)، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: مالية وجباية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة، 2015، ص.

إن الحكم على فعالية وكفاءة أي برنامج أو سياسة أو مهنة ذات طابع عمومي يأتي بعد دراسة حول أثارها الواقعية والحقيقية بالنظر إلى الأهداف المحددة مسبقاً<sup>1</sup>.

- **عدالة الإنفاق العام ومدى تأثيره بمصلحة الفئات الأضعف:** تهدف دراسة عدالة الإنفاق العام إلى تبيان مدى ملائمتها لحاجات الفئات الأكثر فقراً في المجتمع، ومراعاة حصة كل فئة من الإنفاق العام ومدى استخدامها للخدمة العمومية<sup>2</sup>.

بالتالي، فإنه يتوجب على الدولة بصفة عامة والجماعات الإقليمية بصفة خاصة أن تراعي العدالة في توزيع المنافع والخدمات التي تنتج عن النفقات العامة، فلا تفضل طبقة أو فئة من طبقات أو فئات المجتمع على حساب الطبقات أو الفئات الأخرى<sup>3</sup>.

- **تفعيل دور الرقابة على النفقات العامة:** ضرورة توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما سبق التخطيط له على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الإنجاز، ولكي تكون هذه الرقابة على برامج الإنفاق العام مجدية فإنه لا بد أن تكون منطلقاتها ووسائلها منسجمة ومؤدية إلى تسهيل مهمة هذه البرامج في تحقيق الأهداف المطلوبة منها، وضمان حمايتها، لذا فإن حدود صلاحية أجهزة الرقابة ووسائل القيام بها يجب أن تكون واضحة، لا من الناحية القانونية فحسب بل على صعيد الواقع العلمي أيضاً وفعالية الرقابة تحقق من خلال إنجازها لأهدافها وقدرتها على توفير الشروط اللازمة وتوجيه المشاريع العامة توجيهها إيجابياً<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>- بن عزة محمد، مرجع سابق، ص. 59.

<sup>2</sup>- المرجع نفسه، ص. 61.

<sup>3</sup>- علو وداد، مرجع سابق، ص. 255.

<sup>4</sup>- بن عزة محمد، مرجع سابق، ص. 61، 62.

## الفرع الثاني

### مكافحة ظاهرة الفساد

يعتبر الفساد أخطر عامل يؤثر سلبا على مختلف الإدارات العامة وخاصة الإدارة المحلية، حيث يعد من العراقيل التي تقضي على قدرات الدول ومستنزف لثرواتها.

بالتالي، أصبح يشكل عقبة أمام التنمية المحلية لذا أصبح مكافحة ظاهرة الفساد أمر ضروري، وذلك عن طريق تفعيل مبادئ الحوكمة على المستوى المحلي (أولا)، إضافة إلى تدعيم وإعادة تكييف بنية ومهام أجهزة الرقابة (ثانيا).

#### أولا: تفعيل مبادئ الحوكمة على المستوى المحلي

تعتبر ظاهرة الفساد من أخطر الظواهر التي تعاني منها مختلف الإدارات الجزائرية عامة والإدارة المحلية خاصة، والتي أدت إلى عرقلة مسار التنمية المحلية في مختلف الجوانب<sup>1</sup>.

بالتالي لا يمكن إنكار وجود نوع من الفساد في محيط البلديات الجزائرية أي كان شكله وسواء قل أو كثر، وعليه فالعمل على محاربة هذا الداء واقتلاعه من جذوره هو ضرورة مفروضة<sup>2</sup>.

لهذا يجب تفعيل مجموعة من المبادئ والآليات لمجابهة ظاهرة ومحاربة الفساد والقضاء عليها، وفق استراتيجية شاملة وواضحة متكاملة بعيدة المدى، وليس وفق إجراءات ظرفية قائمة على التعبير الشكلي والتي تكون أقرب إلى إدارة الفساد وهذه المبادئ تندرج في ظل الحوكمة التي من شأنها أن تساعد على مكافحة الفساد والتخلص منه<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>-بوراس محمد وسعيد مولود، مرجع سابق، ص. 56.

<sup>2</sup>-بلجيلي أحمد، مرجع سابق، ص. 225.

<sup>3</sup>-علو وداد، مرجع سابق، ص ص. 310، 311.

-**الشفافية والمساءلة:** تعتبر الشفافية من بين أهم الآليات التي تسعى إلى وضع وتكريس السياسات والقرارات المتخذة ورفع من كفاءتها، كما تعد أداة فعالة لكسب ثقة المواطن في حكومته أو بلدياته<sup>1</sup>.

بالتالي يمكن القول أن الشفافية تهدف للحد من الفساد والقضاء على أسبابه، لأنها تلعب دور كبير في تطبيق القوانين المعمول بها وتجنب الفوضى في التسيير والعمل على تحقيق المصالح العامة، فتوفر الشفافية يعتبر عاملا أساسيا لتسهيل عملية مساءلة المسؤولين عن السياسات المتخذة ومجالات الإنفاق العام و النقائص التي تعاني منها التنمية المحلية وذلك في حالة التقصير في الأداء أو التخلف في واجباتهم وتقديم التوضيحات اللازمة حول أخطائهم والأخذ بالانتقادات التي توجه إليهم وقبول المسؤولية عن فشلهم أو عدم كفاءتهم وعن الغش<sup>2</sup>.

-**دور الإعلام في مكافحة الفساد:** للإعلام دور مهم وأساسي في فضح عمليات الفساد والتصدي له<sup>3</sup>، من خلال ما يقوم به من وظيفة كشف المستور لأن الفساد يحدث بالخفاء، وتمثل وسائل الإعلام سلطة شعبية تعبر عن ضمير المجتمع وتحافظ على مصالحه وبذلك تقع عليها مسؤولية كبيرة في مكافحة الفساد والتصدي لهذه الظاهرة، والتي لا بد في سبيل تحقيق هذا الهدف أن تتحلى بالموضوعية وحس المسؤولية لترصد وتكشف وتتابع ممارسات الفساد، بعيدا عن التشهير والتجهيز، ولا يخفى الكل القدرة التأثيرية لوسائل الإعلام في المجتمع،

<sup>1</sup>-مجبور فائزة، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: التنظيم والسياسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص. 159.

<sup>2</sup>-يوسعيد باديس، مأسسة مكافحة الفساد في الجزائر (2012-1999)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: التنظيم والسياسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص. 185.

<sup>3</sup>-العربي شحط محمد الأمين، السياسة الجبائية لمكافحة الفساد في التشريع الجزائري والاتفاقيات الدولية، أطروحة للحصول على شهادة الدكتوراه، تخصص: القانون الجنائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بن أحمد، وهران، 2019، ص. 79.

بالتالي هذا يعطيها أهمية خاصة في قدرتها على التصدي للفساد ومحاربة المفسدين كون الإعلام يتوجه مباشرة لأفراد المجتمع للوصول إلى مجتمع خالي من الفساد<sup>1</sup>.

- دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد: حيث يجب تفعيل دور منظمات المجتمع المدني بأطرافه المختلفة للمساهمة في القضاء على الفساد بجميع أنواعه، وذلك باعتماد الجمعيات والهيئات غير الرسمية المختصة في مكافحة الفساد وفسح المجال أمامها لتنشيط في هذا المجال بعقد أيام دراسية وملتقيات تعنى بموضوع مكافحة الفساد والقيام بالحملات التحسيسية والتوعية، فيكون دورها مساعد ومكمل لدور الدولة في مكافحة الفساد<sup>2</sup>.

### ثانيا: تدعيم وإعادة تكييف مهام أجهزة الرقابة لمكافحة الفساد

إن ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر انتشرت بشكل واسع، حيث وصلت إلى مستويات ومعدلات غير مسبوقة في حجمها وتنوعها، لذلك يجب إعداد خطة وطنية لمكافحة الفساد من أجل مواجهة وتجاوز هذه الأزمة الإدارية الحادة التي انتشرت في الإدارة العامة خصوصا<sup>3</sup>، والعمل على إعادة مراجعة السياسات والأهداف الخاصة بمكافحة ظاهرة الفساد، وذلك بإعادة تقويم هذه الأجهزة والآليات<sup>4</sup>.

حيث يجب على أجهزة الرقابة القيام بمعالجة مصادر الفساد واتخاذ إجراءات عادلة وعميقة ضد القطاعات الأكثر تضررا، مع إسناد مهمة قيادة أنشطة مكافحة الفساد لشخصيات نزيهة تتمتع بضمانات حماية كافية وصلاحيات واسعة لعدم كبح حماسها، بالإضافة إلى تعزيز وتفعيل عمل هيئات مكافحة الفساد ودعم استقلاليتها وتوسيع صلاحياتها والارتقاء ببنيتها

<sup>1</sup> - بن عودة حريّة، الفساد وآليات مكافحته في إطار الاتفاقيات الدولية والقانون الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص: قانون دولي وعلاقات دولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2016، ص. 334.

<sup>2</sup> - بوسعيد باديس، مرجع سابق، ص. 184.

<sup>3</sup> - علو وداد، مرجع سابق، ص. 318.

<sup>4</sup> - دقدوق سميرة، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لاستكمال شهادة ماستر أكاديمي، تخصص: قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014، ص. 50.

التشريعية والعمل على إنشاء لجان وهيئات جديدة للتعامل الفوري والسريع مع المستجدات الناجمة عن تغيير الأنظمة للكشف عن الفساد ومصادره.

بالإضافة إلى ذلك، يجب تمكين أجهزة الرقابة من الاستقلالية المادية والبشرية اللازمة عن السلطة التنفيذية حتى تتمكن من مساعدة الإدارة العامة على تحسين الأداء داخلها وتقوية الشفافية والحفاظ على المال العام وتزويد الإطار الرقابي بأساليب حديثة وتكنولوجيا عالية لكشف الأخطاء والانحرافات والعمل السريع لمعالجتها مع اعتماد معايير محاسبية تكون قادرة على الكشف بسهولة عن الفساد مع توفير الحماية اللازمة للمبلغين عن جرائم وقضايا الفساد ، وكذا دور المفتشية العامة للمالية وإعادة صياغة إطارها القانوني والتنظيمي وتدعيمها بالإمكانات المادية والبشرية اللازمة والكافية<sup>1</sup>.

لأن المفتشية العامة مجرد هيئة رقابية، مجرد من أي وسيلة وألية من أليات التأثير او الضغط كالمصادقة أو الإحالة على العدالة في حالة اكتشاف الفساد، فمهمتها لا تتعدى إصدار التقارير واقتراح التدابير والتوجيهات غير الملزمة للهيئات الخاضعة لرقابة السلطة الوصية التي تفصل في الأمر<sup>2</sup>.

بالإضافة إلى تعزيز دور مجلس المحاسبة وتطويره<sup>3</sup>، لأنه أداة وقائية من الانحرافات المالية والاختلاسات وضبط جرائم الفساد، لكنه يبقى محدود الصلاحية والفعالية كهيئة رقابية بسبب تبعية المجلس للسلطة التنفيذية وعدم استقلاليته يعتبر عائقا امام أداء مهامه الرقابية بنزاهة وشفافية وحياد وعدم وجود أليات فعالة رادعة في حد ذاتها للحد من الفساد فأقصى عقوبة يمكن للمجلس إقرارها هي خصم الراتب السنوي للمتورط في الفساد<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>-دقوق سميرة، مرجع سابق، ص ص. 50، 51.

<sup>2</sup>-مجبور فائزة، مرجع سابق، ص. 131.

<sup>3</sup>-دقوق سميرة، مرجع سابق، ص. 51.

<sup>4</sup>-مجبور فائزة، مرجع سابق، ص ص. 132، 133.

### خلاصة الفصل الثاني

للخروج من الأزمة المالية التي تعاني منها الجماعات الإقليمية يقتضي الأمر البحث عن آليات وسبل رشيدة وفعالة لتعبئة موارد مالية ذاتية كافية ودائمة ومستقلة، ذلك أن إصلاح المنظومة الجبائية من جهة وتثمين موارد التسيير والإهتمام بالموارد البشرية من جهة أخرى، من شأنه أن يساهم بشكل كبير في تفادي الاختلال في الميزانية وتحقيق الفائض من خلال توفير مبالغ مالية هامة.

بالتالي، يمكن القول أن توفير وتحقيق الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية يتطلب إعادة النظر في نظام الوصاية المعتمدة في الجزائر، وكذا ترشيد النفقات لإجتياز مختلف المشاكل من بينها المشاكل المالية التي تواجهها الجماعات الإقليمية هذا من جهة من جهة أخرى مكافحة ظاهرة الفساد وإقتلاع جذوره من جهة أخرى، بإعتباره يشكل عائق أمام التنمية المحلية.

خاتمة

رغم تخويل المشرع الجزائري للجماعات الإقليمية موارد مالية ذاتية من أجل تغطية كافة حاجياتها وأداء المهام المنوطة بها، إلا أنها لا تزال تعاني من وضعية مالية متأزمة، إذ أن مردودية هذه الموارد تبقى ضعيفة رغم احتلال الموارد الجبائية مركزا هاما في تمويل الميزانية المحلية ويعود ذلك لمجموعة من الأسباب أهمها استحواذ الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية، وكذا غياب معيار موضوعي يعتمد عليه في توزيع الإيرادات، كما أنه حتى الموارد غير الجبائية هي الأخرى تبقى ضعيفة المردودية كون أن للبلديات والولايات عقارات ومنقولات معتبرة، إلا أن عدم تميمها وسوء استغلالها أثر كثيرا على مردوديتها.

بالتالي، فإن الوضعية المالية الصعبة التي تعيشها الجماعات الإقليمية نظرا لضعف مواردها المالية الذاتية، تدفعها بالضرورة إلى البحث عن المصادر الخارجية أهمها الإعانات المقدمة من طرف الدولة وإعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

لكن ما يعاب على هذه الإعانات المالية المقدمة من طرف الدولة أنها لم تكن مجانا وإنما جلبت آثارا سلبية تمس باستقلاليتها، ويظهر ذلك من خلال توجيه القرارات المحلية وتخصيص الإعانات، بالإضافة إلى ذلك تخطيط التنمية المحلية ومراقبة النشاط التنموي.

بالإضافة إلى الآثار السلبية لإعانات الدولة، فإنه حتى الإعانات المقدمة من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية تبقى محدودة، لكونها لم تتمكن من تغطية العجز الذي يعتري الميزانية المحلية رغم المكانة الهامة التي تلعبها.

زيادة إلى ضعف الموارد المالية الذاتية للجماعات الإقليمية والآثار السلبية الناتجة عن الاعتماد على المصادر الخارجية، هناك مجموعة من الأسباب الذاتية التي عمقت من ظاهرة العجز في الميزانية المحلية والتي تعتبر من المشاكل التي تعرقل التنمية المحلية وتحقيق أهدافها.

فرغم فرض الرقابة على ميزانية الجماعات الإقليمية باعتبارها وسيلة لحماية المال العام إلا أن هذه الرقابة غير فعالة، مما أدى إلى التلاعب بأموالها العمومية بالتالي التزايد السريع والعشوائي لنفقاتها هذا من جهة، ومن جهة أخرى نقص الكفاءات العلمية والمؤهلات

الواجب توفرها لدى المسؤولين المحليين ومختلف المستخدمين، بالإضافة إلى انتشار ظاهرة الفساد التي أدت إلى عرقلة سير العمل الإداري والمالي بالتالي انحراف الإنفاق العام عن تحقيق الأهداف المحلية المرجوة.

إن وحدة الدولة تستلزم خضوع الجماعات الإقليمية لنوع من الرقابة لكن يجب أن تكون بشكل مخفف عكس ما هو مأخوذ به في النظام الجزائري، إذ أنه بالعودة إلى النصوص القانونية المتعددة يلاحظ أنه يأخذ بنظام الرقابة المشددة كون أن نظام الرقابة كثيف، يضاف إلى ذلك تعزيز صلاحيات ممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي، وهو ما يجعله نظام يتناقض في توجهاته مع جوهر اللامركزية .

أما الأسباب الموضوعية فتتمحور حول عشوائية التقسيم الإداري لإقليم الدولة لسنة 1984 الذي أفرز وجود بلديات نائية وفقيرة ولا تمتلك أدنى مقومات التنمية، بالإضافة إلى النقائص التي تعترى النظام الجبائي المعتمد في الجزائر كونه جد مجحف في حق الجماعات الإقليمية وماليتها وذلك بسبب غياب الاستقرار في التشريعات الضريبية، يضاف إلى ذلك قدم وعدم نجاعة أسلوب الجباية المحلية، كما عمق الأزمة ظاهرة الغش والتهرب الضريبي التي جعلت الخزينة العمومية تحرم من المبالغ التي تستحقها.

بعد تشخيص الوضعية المالية للجماعات الإقليمية، يلاحظ أنه لا يمكن تجاوز العجز المالي دون اعتماد حلول ذات طابع شمولي، لأن واقع الجماعات الإقليمية يفرض البحث في تفعيل المصادر المالية الذاتية عن طريق ضرورة ترشيد آليات تعبئة الموارد المالية للميزانية المحلية رغبة في أداء مهامها بذاتها دون اللجوء إلى السلطة المركزية، بالتالي تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

لذا فإن إصلاح النظام الجبائي الحالي حتمية مفروضة عن طريق إعادة توزيع النسب المطبقة بين الدولة والجماعات الإقليمية، بالإضافة إلى إشراك الجماعات الإقليمية في وضع نظام الجباية مع ترشيد الإدارة الجبائية، لأن هذا من شأنه أن يجابه ويكافح ظاهرة الغش والتهرب الضريبي. وعلى غرار الموارد الجبائية، فإنه حتى لموارد التسيير قيمة معتبرة في حالة تحسين أوجه استغلالها والعمل على تميمها.

بالإضافة إلى ما سبق يجب الاهتمام بالموارد البشرية وتفعيل أدائها باعتبار ذلك أمر مطلوب وغاية منشودة، لأنه لا يمكن التصور في أي حال من الأحوال تجاوز العقبات المتعلقة بعجز الميزانية المحلية دون إعطاء العناية الفائقة لمحور تسيير الموارد البشرية.

من أجل ضمان الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية وتكريس لامركزية حقيقية لا صورية فإن الأمر يتطلب إعادة النظر في نظام الوصاية المعتمد في الجزائر، عن طريق التقليل من شدتها والتخفيف من صرامتها، وذلك بإعادة النظر في توزيع الاختصاصات بين الجماعات الإقليمية وممثلي السلطة المركزية، وكذا مراجعة التقسيم الإداري لإقليم الدولة وإعادة النظر فيه مع تفعيل اللامركزية على المستوى المحلي.

إن إصلاح وتحسين الوضعية المالية للجماعات الإقليمية لا يجب أن يقتصر على جانب الإيرادات فقط، وإنما يتعدى ذلك إلى ضرورة ترشيد النفقات باعتبارها وسيلة مهمة تستعملها الجماعات الإقليمية للقيام بوظائفها على أحسن حال وتحقيق أهدافها، مع ضرورة مكافحة ظاهرة الفساد والتصدي لها كونها تغلغت في مختلف الإدارات الجزائرية بما فيها الإدارة المحلية والتي شكلت عقبة أمام عجلة التنمية المحلية.

# قائمة المراجع

## أولاً: باللغة العربية

### أ- الكتب

- 1) بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 2) عوابدي عمار، القانون الإداري، ط. 03، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

### ب- الأطروحات والمذكرات الجامعية

#### ❖ أطروحات الدكتوراه

- 1) العربي شحط محمد الأمين، السياسة الجنائية لمكافحة الفساد في التشريع الجزائري والاتفاقيات الدولية، أطروحة للحصول على شهادة الدكتوراه، تخصص: القانون الجنائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بن أحمد، وهران 2، 2019.
- 2) بلوفي عبد الحكيم، ترشيد نظام الجباية العقارية (دراسة حالة الجزائر)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص: علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012.
- 3) بن عودة حرية، الفساد وآليات مكافحته في إطار الاتفاقيات الدولية والقانون الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص: قانون الدولي وعلاقات دولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي الياصب، سيدي بلعباس، 2016.
- 4) خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه، تخصص: العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2011.
- 5) سويقات أحمد، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014.

(6) علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد فيالجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، قسم القانون العام، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.

(7) فرج شعبان، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر (دراسة حالة الجزائر 2000-2010)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص: نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2012.

(8) موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص: علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015.

#### ❖ مذكرات الماجستير

(1) بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات (جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010.

(2) بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص: المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2011.

(3) بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالأهداف (دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال 1990-2009)، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010.

(4) بودخدخ كريم، أثر سياسة الإنفاق العام على النمو الاقتصادي (دراسة حالة الجزائر 2001-2009)، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، تخصص: نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة دالي إبراهيم، الجزائر، 2010.

- (5) **بوسعيد باديس**، مأسسة مكافحة الفساد في الجزائر (1999-2012)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: التنظيم والسياسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015.
- (6) **تيسمبال رمضان**، *استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: وهم أم حقيقة؟*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009.
- (7) **حمدي رشيد**، *ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي (دراسة لثلاث بلديات من ولاية بومرداس)*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: إدارة ومالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002.
- (8) **دوبابي نضيرة**، *الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية*، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص: اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010.
- (9) **زروقي نجيب**، *جريمة التملص الضريبي وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري*، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص: العلوم الجنائية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013.
- (10) **سي يوسف أحمد**، *تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وأفاق*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص: تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
- (11) **شريف محمد**، *السياسة الجبائية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي-حالة الجزائر-*، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010.
- (12) **شويح بن عثمان**، *دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية (دراسة حالة البلدية)*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: قانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011.

- (13) **عباس عبد الحفيظ**، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية (دراسة حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور)، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012.
- (14) **عمراتي بهية**، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: الإدارة والمالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990.
- (15) **عميور إبتسام**، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: القانون العام، فرع: الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013.
- (16) **غضبان رابح**، جباية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص: الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001.
- (17) **قديد ياقوت**، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية (دراسة حالة ثلاث بلديات)، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011.
- (18) **لعماري زين الدين**، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2017.
- (19) **مجبور فائزة**، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، فرع: التنظيم والسياسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015.
- (20) **مجبور فؤاد**، مسألة الرخصة المالية على المستوى المحلي، مذكرة ماجستير، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2013.

(21) مسعودي عبد الكريم، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية (دراسة حالة بلدية أدرار)، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013.

(22) ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة (دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين)، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص: قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015.

#### ❖ مذكرات الماستر

(1) أعراب كريمة وعمريو نعيمة، إيرادات الجماعات المحلية -بلدية وولاية بجاية نموذجاً- ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، فرع: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.

(2) الفار محمد وطوبال وهيبة، جرائم التهرب الضريبي-أساليب وآليات مكافحتها-، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر في العلوم القانونية، تخصص: قانون معمم، قسم: العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2019.

(3) أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماستر أكاديمي، التخصص: قانون إداري، فرع: الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.

(4) بوراس محمد وسعيد مولود، تمويل الجماعات المحلية في ظل التطورات الراهنة (انخفاض أسعار النفط)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون الجماعات المحلية، فرع: قانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017.

(5) براهيم حنان وكارك فطيمة الزاهراء، دور المعلومات الجبائية في تفعيل الرقابة الجبائية-دراسة حالة مديرية الضرائب لولاية المسيلة 2010-2016، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في العلوم الاقتصادية، تخصص: مالية

- وجباية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017.
- (6) **بزيع لمياء**، دور تحليل ميزانية الجماعات الإقليمية في ترشيد النفقات (دراسة حالة بلدية بني سليمان-المدية-)، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في علوم التسيير، تخصص: الإدارة والمالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة، أكلي محند أولحاج، البويرة، 2019.
- (7) **بلعسل حنان ولعماري سعاد**، مالية الجماعات المحلية بين النصوص والممارسة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، فرع: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.
- (8) **بوجيلالي فريدة**، أثر الإصلاح الجبائي في دعم التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، تخصص: إدارة محلية، الشعبة: علوم سياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2019.
- (9) **بوديسة عبد السلام وقديش محمد**، الجباية كآلية من آليات تفعيل التنمية المحلية (دراسة حالة بلدية سيدي بوبكر-سعيدة-) لفترة 2013 إلى 2015، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص: سياسات عامة وتنمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور الطاهر مولاي، سعيدة، 2016.
- (10) **جعيجع دليلة**، مصادر ميزانية البلدية وسبل تنويعها في ظل القانون 10/11، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، تخصص: قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017.
- (11) **جليل محمد**، المركز القانوني للوالي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د. الطاهر مولاي، سعيدة، 2016.
- (12) **حدادو ناسيم**، اللامركزية كوسيلة للاستقلالية للجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014.

- (13) **حمدوني رياض وإزابطن سيدي علي**، عن فعالية الرقابة المالية للجماعات الإقليمية بين قانون البلدية والولاية والوضع الاقتصادي الراهن، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية والهيئات المحلية، فرع: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.
- (14) **حميتي لطيفة ويوحموكاهينة**، التمويل الخارجي لمالية الجماعات الإقليمية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، فرع: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2018.
- (15) **حويلي عفاف**، فعالية النظام الجبائي الجزائري في تمويل الخزينة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قسم: الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2019.
- (16) **دشوشة آية وبن زاوي خديجة**، أثر ترشيد الإنفاق العام في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية الكلية (دراسة حالة الجزائر 2000-2015)، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي، تخصص: مالية ونقود، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017.
- (17) **دقدوق سميرة**، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، تخصص: قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014.
- (18) **راحي سهيلة وقرينح ريمة**، التهرب الضريبي: دوافعه وآليات مكافحته، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص: قانون عام (منازعات إدارية)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2015.
- (19) **زمور ياسين لطيفة**، تقييم السياسة الجبائية في الجزائر مع دراسة قانون المالية 2017، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في علوم التسيير، تخصص: محاسبة وجباية، معهد العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، المركز الجامعي بلحاج بوشعيب، عين تيموشنت، 2017.

- (20) **شلابي لامية ونايت معمر لامية، الجباية كأداة لتمويل الجماعات المحلية في الجزائر،** مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، فرع: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.
- (21) **صرموك جمال، جريمة التهرب الضريبي وآليات مكافحتها في القانون الجزائري،** مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي، تخصص: قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2019.
- (22) **طاوسي منصور، حالة العجز المالي في ميزانية البلدية وكيفية الحد منه،** مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2017.
- (23) **ظهورست فاتح وزروكلان بلال، التمويل المحلي وإشكالية عجز مالية الجماعات المحلية،** مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، فرع: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017.
- (24) **عبد اللطيف شهرة، الرقابة على الإدارة المحلية الجزائرية،** مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: إدارة عامة، قسم: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2017.
- (25) **عيده فارس وموساوي عبد الباقي، سبل تفعيل الموارد المالية لميزانيات البلديات في الجزائر- ما بعد الأزمة الاقتصادية 2014-**، مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر، تخصص: سياسة عامة وإدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، 2018.
- (26) **قرور حنان ومطاعي رزيقة، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودوره في التنمية،** مذكرة مقدمة لاستكمال نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون عام معمق، كلية الحقوق-بودواو، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2016.

- (27) **لبري نجيب، الرقابة على الجماعات المحلية،** مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، تخصص: قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014.
- (28) **محروق سهام، طرق وآليات ترشيد الإنفاق العام في الجزائر (2001-2014)،** مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: مالية وجباية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة، 2015.
- (29) **مصباحي سارة، أثار التهرب الضريبي على التنمية المحلية في الجزائر،** مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص: إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجبالي بونعامة، خميس مليانة، 2019.
- (30) **موساسب مريم ومولاحسن مراد، فعالية الضريبة المحلية في تمويل الجماعات المحلية،** تخصص: قانون الجماعات الإقليمية والهيئات الإقليمية، فرع: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017.
- (31) **نحيلة عماد ومول الخلوة محمد، ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر (دراسة حالة ميزانية ولاية سعيدة)،** مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص: تسيير وإدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، 2017.
- (32) **نصري العياشي، مدى تكريس النظام القانوني للبلدية لمقومات اللامركزية،** مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي، تخصص: قانون إداري، فرع: الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017.

#### ❖ مذكرات الليسانس

- (1) **مباركي زهرة ومعطي سوريّة، الفساد الإداري في الجزائر،** مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، 2013.

2) يدو لويزة وقاري حياة، الغش الضريبي وآليات مكافحته-دراسة حالة بالمديرية الفرعية للرقابة الجبائية بالبويرة-، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الليسانس في العلوم الاقتصادية، فرع: نقود مالية وبنوك، المركز الجامعي أكلي محند أولحاج، البويرة، 2011.

### ج-المقالات

1) إبراهيمي عبد الله وحميدة المختار، "دور التكوين في تثمين وتنمية الموارد البشرية"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، عدد 07، 2005، ص ص. 01-16، [متوقّر على

الموقع]:[http://www.webreview.dz/IMG/pdf/18\\_La\\_formation\\_et\\_1\\_a\\_RH\\_Homaida.pdf](http://www.webreview.dz/IMG/pdf/18_La_formation_et_1_a_RH_Homaida.pdf) (تمّ الاطلاع عليه في 26-03-2020).

2) إبطاحين غانية، "الموارد الجبائية للجماعات المحليّة ودورها في تغطية نفقاتها"، 2010، ص ص. 01-7، [متوقّر على

الموقع]:<http://www.swmsa.net/include/plugins/article/article.php?a=ction=print&m=article&id=1792&token=guest> (تمّ الإطلاع عليه في 03-05-2020).

3) برازة وهيبية، "مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، عدد 01، 2011، ص ص. 212-213.

4) براهيم بوطالب ودويابي نضيرة، "إشكالية عجز ميزانية البلدية"، إدارة، عدد 01، سنة 2011، ص ص. 33-51.

5) بن شعيب نصر الدين وبن منصور عبد الله، "مدى انعكاس ضعف الكفاءات على تسيير الجماعات المحلية (حالة بلدية تلمسان)"، 2009، ص ص. 01-17، [متوقّر على الموقع]: [www.mouwazaf-dz.com/t55-topic](http://www.mouwazaf-dz.com/t55-topic) (تمّ الإطلاع عليه في 02-04-2020).

- (6) بن ورزق هشام، "البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، كلية الحقوق، جامعة باتنة، عدد 15، 2006، ص ص 7-20.
- (7) بودريالة محمد عبدو، "الإصلاح الضريبي"، الفكر البرلماني، عدد 3، 2003، ص ص 107-128.
- (8) حاجي محمد، "التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية"، ص ص 1-14، [متوفّر على الموقع <https://www.manssora.com/t19436-topic>]، (تمّ الإطلاع عليه في 12-03-2020).
- (9) دريوش مصطفى، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، الفكر البرلماني، عدد 01، 2002، ص ص 91-100.
- (10) رزيق كمال، "إصلاح النظام الجبائي"، ص ص 1-7، [متوفّر على الموقع: <http://www.sarambite.com/electrobib/exp221.rar>]، (تمّ الإطلاع عليه في 22-05-2020).
- (11) شكلاط رحمة، "إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، عدد 01، 2011، ص ص 96-111.
- (12) صياف عصام، "صندوق التضامن والضمان ودوره في تمويل البلديات في الجزائر"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة، عدد 11، 2017، ص ص 960-981.
- (13) طاشمة بومدين، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، ص ص 1-18، [متوفّر على الموقع: <http://www.hrdiscussion.com/hr51092.htm>]، (تمّ الإطلاع عليه في 18-04-2020).

- 14) **عولمي بسمة**، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، *مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا*، مخبر العولمة واقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسيبة بن بوعلي، عدد 04، 2006، 257-279.
- 15) **كردودي صبرينة ووصاف عتيقة**، "الوقاية من الفساد المالي والإداري من منظور الفكر الإسلامي (مشكلة الإثراء غير المشروع لموظف القطاع العمومي)"، *المجلة الجزائرية للعولمة والسياسات الاقتصادية*، عدد 7، 2016، ص ص. 221-246.
- 16) **لسلوس مبارك**، "الإدارة الراشدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي"، *إدارة*، عدد 02، 2010، ص ص. 7-33.
- 17) **مرغاد لخضر**، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، *مجلة العلوم الإنسانية*، جامعة محمد خيضر، بسكرة، عدد 07، 2005، ص ص. 1-14، [متوقّر على الموقع]: <http://www.webreview.dz/spip.php?article1607>، (تمّ الإطلاع عليه في 21-04-2020).
- 18) **ناجي عبد النور**، "نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة"، ص ص. 1-14، [متوقّر على الموقع]: <http://www.drzidan.com/e/tax.pdf> <http://www.ahlabaht.org/821536159>، (تمّ الإطلاع عليه في 10-04-2020).
- 19) **ناصر مراد**، "تقييم الإصلاحات الضريبية في الجزائر"، *مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية*، عدد 2، 2009، ص ص. 179-199، [متوفر على الموقع]: <http://www.damascusuniversity.edu.sy//mag/law/images/stories/179-199.pdf>، (تمّ الإطلاع عليه في 22-04-2020).
- 20) **ولد حمدون سليمان**، "اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية"، ص ص. 01-10، اقتبس من الموقع الإلكتروني: [متوقّر على الموقع]: <http://www.shatharat.net/vb/showthread.php?t=2674>، (تمّ الإطلاع عليه في 11-05-2020).

(21) **يرقى جمال**، "الجباية المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في الجزائر ودورها في التنمية المحلية"، ص ص. 49-78، [متوفر على الموقع]: [http://publications.iua.edu.sd/iua\\_magazine](http://publications.iua.edu.sd/iua_magazine)، (تمّ الإطلاع عليه في 12-05-2020).

#### د - المداخلات

(1) **بن اسماعين حياة والسبتي وسيلة**، "التمويل المحلي للتنمية المحلية: نماذج من اقتصاديات الدول النامية"، مداخلة أقيمت في إطار الملتقى الدولي حول سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات -دراسة حالة الجزائر والدول النامية-، يومي 21 و 22 نوفمبر 2006، ص ص. 1-18، [متوفر على الموقع]: <http://www.univ-biskra.dz>، (تمّ الإطلاع عليه في 15-05-2020).

(2) **رحماني موسى والسبتي وسيلة**، "واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية"، مداخلة أقيمت في إطار الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، يومي 21 و 22 نوفمبر 2006، ص ص. 1-18، [متوفر على الموقع]:

<http://www.omanlegal.net/vb/showthread.php?t=1982>، (تمّ الإطلاع

عليه في 10-04-2020).

(3) **مطالي ليلي ويوساق كريمة**، "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية"، مداخلة أقيمت في إطار اليوم الدراسي حول إصلاح المالية المحلية: مشاكلها تحدياتها وآفاقها، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، يوم الاثنين 30 أبريل 2018.

## هـ - النصوص القانونية

### ❖ الدستور

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج. ر. ج. ج. د. ش، العدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 03/02، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج. ر. ج. ج. د. ش، عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، والمعدل بالقانون رقم 19/08، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج. ر. ج. ج. د. ش، عدد 63، الصادر في 16 نوفمبر 2008، المعدل بموجب القانون رقم 01/16، مؤرخ في 06 مارس 2016، ج. ر. ج. ج. د. ش، عدد 14، صادر في 07 مارس 2016.

### ❖ النصوص التشريعية

- 1) قانون رقم 84-09 مؤرخ في 4 فيفري 1984، يتعلق بالتقسيم الإقليمي للبلاد، ج. ر. ج. ج. د. ش، عدد 6، صادر في 7 فيفري 1984.
- 2) قانون رقم 01-21 مؤرخ في 22 ديسمبر 2001، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج. ر. ج. ج. د. ش، عدد 79، صادر في 23 ديسمبر 2001.
- 3) قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج. د. ش، عدد 37، صادر في 03 جويلية 2011.
- 4) قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج. د. ش، عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.

### ❖ النصوص التنظيمية

- 1) مرسوم تنفيذي رقم 86-266 مؤرخ في 4 نوفمبر 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، ج. ر. ج. ج. د. ش، عدد 45، صادر في نوفمبر 1986.

(2) مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج. ر. ج. د. ش، عدد 48، صادر في 27 جويلية 1994.

(3) مرسوم تنفيذي رقم 14-116 مؤرخ في 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج. ر. ج. د. ش. عدد 19، صادر في 02 أفريل 2014.

(4) مرسوم تنفيذي رقم 16-320 مؤرخ في 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج. ر. ج. د. ش، عدد 73، صادر في 15 ديسمبر 2016.

## ثانيا: باللغة الفرنسية

### A-Thèses et Mémoires

#### ❖ Thèses de doctorat

- 1) **BESSON Elise**, L'encadrement constitutionnel de l'autonomie financière des collectivités locales infra-étatique, Thèse de doctorat en droit, Université Paul Cézanne Aix-Marseille 3, 2009.
- 2) **BOUMOULA Samir**, Décentralisation et développement local : contribution au réaménagement du schéma de financement des budgets publics locaux en Algérie (approche par l'analyse de l'économie publique locale), Thèses de doctorat, Gestion du développement département des sciences économiques, Université A. MIRA, Bejaia, 2011.

#### ❖ Mémoires

- 1) **AMARI Razika**, Contribution à l'analyse financière des budgets communaux de la wilaya de Tizi-Ouzou : Un instrument de maîtrise et de rationalisation des finances locales, Mémoire de magistère, Economie publique locale et gestion des collectivités locales, Université Mouloud MAMMARI, Tizi-Ouzou, 2010.

- 2) **GUERBAI Nacereddin**, Le financement des collectivités locales : problème de financement et moyens d'amélioration, Mémoire de fin d'études de troisième cycle spécialisée en finances publiques, Institut d'Economie Douanière et Fiscale, crée par la convention Allégro-Tunisienne du 03 septembre 1981, 2004.

## B- Articles

- 1) **BOUMOULA Samir**, «La problématique des finances publiques locales en Algérie : décentralisation réelle ou supposée ? cas de quelques communes de la wilaya de Bejaia», *Revue des Sciences Economiques et de Gestion*, N° 08, pp. 1-20, [En ligne] : <http://www.univ-ecostif.com/revueeco/Cahiersfichiers/revue-08-2008/001-samir%20BOUMOULA.pdf>, (consulte le 06-04-2020).
- 2) **FERFERA Mohamed-Yassine et BENABDALLAH Yousef**, «Administration locale : décentralisation et gouvernance», *IDARA*, N 25, 2003, pp. 149-258.

## C-Communication

- **BOUTAYAEB Noureddine**, «Clarification des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales», Acte de colloque sur le thème de la transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle, rabat, les 7 et 8 septembre 2012, pp. 1-26, [en ligne] : <https://www.tgr.gov.ma>, (Consulte le 17-04-2020).

## D-Autres Documents

- **Rapport final** sur La réforme des finances et de fiscalité locale, Ministère de l'intérieur et des Collectivités Locales, synthèse, Janvier 2008, pp.1-60, [En ligne] :

<http://www.ceneap.com.dz/pdf/RefFinLoc.pdf>, (Consulte le 06-04-2020).

# فهرس العناوین

## شكر و تقدير

## إهداء

|    |  |
|----|--|
| 01 | مقدمة  |
| 05 | الفصل الأول: عجز ميزانية الجماعات الإقليمية في الجزائر                     |
| 07 | المبحث الأول: ضعف هيكل التمويل المحلي                                      |
| 07 | المطلب الأول: ضعف الموارد المالية الذاتية -تعدد الأنواع مع ضعف المردودية - |
| 08 | الفرع الأول: ضعف الموارد الجبائية  |
| 08 | أولاً: استحواد الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية                           |
| 10 | ثانياً: عدم وجود معيار موضوعي في توزيع الإيرادات                           |
| 12 | الفرع الثاني: إشكال الموارد غير الجبائية                                   |
| 12 | أولاً: عدم تثمين الموارد غير الجبائية                                      |
| 13 | ثانياً: سوء استغلال الموارد غير الجبائية                                   |
| 14 | المطلب الثاني: الانعكاسات السلبية للجوء إلى الموارد الخارجية               |
| 15 | الفرع الأول: آثار التمويل المركزي على استقلالية الجماعات الإقليمية         |
| 15 | أولاً: توجيه السلطة المركزية للقرارات المحلية مع تخصيص الإعانات            |
| 16 | ثانياً: تخطيط التنمية المحلية ومراقبة النشاط التنموي                       |
| 18 | الفرع الثاني: محدودية إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية              |
| 18 | أولاً: النظام القانوني للصندوق المشترك للجماعات المحلية                    |
| 20 | ثانياً: الإصلاحات التي جاء بها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية      |
| 23 | المبحث الثاني: الأسباب التي عمقت من ظاهرة العجز في الميزانية المحلية       |
| 23 | المطلب الأول: الأسباب الذاتية لتفاقم ظاهرة العجز المالي                    |
| 23 | الفرع الأول: عدم فعالية الرقابة الممارسة على الميزانية وزيادة حجم الإنفاق  |
| 24 | أولاً: عدم فعالية الرقابة الممارسة على الميزانية المحلية                   |
| 25 | ثانياً: زيادة حجم الإنفاق  |

|    |   |
|----|---|
| 26 | الفرع الثاني: ضعف التأطير البشري وتعمق ظاهرة الفساد                                       |
| 26 | أولاً: ضعف التأطير البشري على المستوى المحلي  |
| 27 | ثانياً: تعمق ظاهرة الفساد على المستوى المحلي  |
| 28 | الفرع الثالث: ثقل الرقابة المركزية الممارسة على الجهات اللامركزية                         |
| 28 | أولاً: التدخل الكثيف للسلطة المركزية في الشؤون المحلية                                    |
| 29 | ثانياً: تعزيز صلاحيات ممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي                            |
| 30 | المطلب الثاني: الأسباب الخارجية لتفاقم ظاهرة العجز المالي                                 |
| 30 | الفرع الأول: عشوائية التقسيم الإداري لإقليم الدولة  |
| 31 | أولاً: مضمون التقسيم الإداري لإقليم الدولة  |
| 31 | ثانياً: تقييم التقسيم الإداري لإقليم الدولة   |
| 32 | الفرع الثاني: نقائص النظام الجبائي المعتمد في الجزائر                                     |
| 33 | أولاً: غياب الاستقرار في التشريعات الضريبية   |
| 34 | ثانياً: قدم وعدم نجاعة أسلوب الجباية المحلية  |
| 35 | الفرع الثالث: إنتشار ظاهرة الغش والتهرب الضريبي   |
| 35 | أولاً: أسباب انتشار ظاهرة الغش والتهرب الضريبي  |
| 37 | ثانياً: آثار انتشار ظاهرة الغش والتهرب الضريبي  |
| 39 | خلاصة الفصل الأول   |
| 40 | الفصل الثاني: ضرورة ترشيد آليات تعبئة الموارد المالية لتمويل الميزانية المحلية في الجزائر |
| 42 | المبحث الأول: سعي الجماعات الإقليمية نحو تحقيق اللامركزية في الإيراد                      |
| 42 | المطلب الأول: ضرورة إصلاح المنظومة الجبائية   |
| 43 | الفرع الأول: ترشيد وعصرنة الجباية المحلية   |
| 43 | أولاً: تعديل نسب الضرائب المخصصة للجماعات الإقليمية وتأسيس ضرائب جديدة                    |
| 44 | ثانياً: إشراك الجماعات الإقليمية في وضع نظام الجباية مع ترشيد الإدارة الجبائية            |
| 46 | الفرع الثاني: مكافحة ظاهرة الغش والتهرب الضريبي   |

|    |  |
|----|--|
| 46 | أولاً: الآليات الوقائية لمكافحة ظاهرة الغش والتهرب الضريبي                         |
| 47 | ثانياً: الآليات الرقابية لمكافحة ظاهرة الغش والتهرب                                |
| 49 | ثالثاً: وسائل قمع جريمة الغش والتهرب الضريبي                                       |
| 50 | المطلب الثاني: تامين موارد التسيير والاهتمام بالموارد البشرية                      |
| 50 | الفرع الأول: ضرورة تامين موارد التسيير   |
| 50 | أولاً: ناتج الأملاك العمومية   |
| 52 | ثانياً: منتوجات الاستغلال  |
| 54 | الفرع الثاني: ضرورة الاهتمام بالموارد البشرية                                      |
| 54 | أولاً: تحسين أداء الموارد البشرية  |
| 56 | ثانياً: الاهتمام بالتكوين  |
| 58 | المبحث الثاني: سبل دعم الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية                      |
| 58 | المطلب الأول: إعادة النظر في نظام الوصاية الإدارية المعتمد في الجزائر              |
| 59 | الفرع الأول: التخفيف من حدة الوصاية الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية       |
| 59 | أولاً: الرقابة الممارسة على مستوى البلدية  |
| 61 | ثانياً: الرقابة الممارسة على مستوى الولاية   |
| 63 | الفرع الثاني: إعادة النظر في تنظيم البلديات مع تفعيل اللامركزية على المستوى المحلي |
| 63 | أولاً: إعادة النظر في تنظيم البلديات   |
| 65 | ثانياً: تفعيل اللامركزية على المستوى المحلي  |
| 66 | المطلب الثاني: ترشيد الإنفاق العام المحلي ومكافحة ظاهرة الفساد                     |
| 66 | الفرع الأول: ترشيد النفقات   |
| 67 | أولاً: عناصر وأهداف ترشيد الإنفاق العام المحلي                                     |
| 70 | ثانياً: عوامل موضوعية لنجاح عملية ترشيد الإنفاق العام المحلي                       |
| 72 | الفرع الثاني: مكافحة ظاهرة الفساد  |
| 72 | أولاً: تفعيل مبادئ الحوكمة على المستوى المحلي                                      |

|    |   |
|----|---|
| 74 | ثانيا: تدعيم وإعادة تكييف مهام أجهزة الرقابة لمكافحة الفساد |
| 76 | خلاصة الفصل الثاني  |
| 77 | خاتمة   |
| 81 | قائمة المراجع   |
| 98 | فهرس  |

## ملخص المذكرة

### 1-باللغة العربية

تعاني الجماعات الإقليمية في الجزائر من وضعية مالية متأزمة، وذلك نتيجة عدم الانسجام المترتب عن الصلاحيات الواسعة المخولة لهذه الهيئات والموارد المالية التي من شأنها أن تسمح بممارستها. أدت هذه الوضعية إلى إحداث عجز مستمر في ميزانيتها، بالتالي تعثرها في تحقيق أهدافها مع صعوبة إنجاز المهام المنوطة بها.

لذا فإن معالجة هذه المشاكل المالية أصبحت ضرورة ملحة، إذ تستدعي ترشيد آليات تعبئة الموارد وإصلاح هيكل التمويل الذي يضمن الخروج من دائرة العجز الميزاني وتحقيق التنمية المحلية المنشودة.

### 2-باللغة الفرنسية

Les collectivités territoriales en Algérie souffrent d'une situation financière difficile, et ce, en raison de l'incohérence résultant des larges pouvoirs confiés à ces organismes et les ressources financières qui permettraient leur exercice. Cette situation a conduit, d'une manière continue, à un déficit budgétaire, rendant ainsi difficile l'accomplissement des tâches qui leur sont assignées.

Par conséquent, remédier à ces problèmes financiers devient une nécessité impérieuse. Cet état de fait impose nécessairement de rationaliser les mécanismes destinés à la mobilisation des ressources, et à la réforme de la structure du financement qui garantirait la sortie du déficit budgétaire et réaliserait le développement local souhaité.