

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة



كلية: الحقوق والعلوم السياسية

قسم: العلوم السياسية

الرقم التسلسلي:/2020

الإصلاحات المالية للجماعات الإقليمية في الجزائر

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية

والعلاقات الدولية

تحت إشراف الأستاذ:

بن عمير جمال الدين

إعداد الطالبة:

زين و داد

السنة الجامعية: 2020/2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

أحمد الله عز وجل على عونه لإتمام هذا البحث

إلى الذي وهبني كل ما يملك لأحقق أماله لنيل المبتغى، مدرستي الأولى في الحياة.

أبي الغالي أطل الله في عمره

إلى التي وهبت كل العطاء واكثرت داعية لي بالتوفيق والنجاح.

أمي الحبيبة أطل الله في عمرها.

كما أهدي هذا العمل إلى إخوتي وأخواتي

إلى جميع صديقاتي، كل باسمها

إلى كافة الزملاء والزميلات والأساتذة في قسم العلوم السياسية

زين وداد



شكر وعرفان

الحمد لله على إحسانه والشكر له على توفيقه لتمام هذا البحث المتواضع ،

أتقدم بمجزيل الشكر إلى أستاذي المشرف الدكتور " بن عمير جمال الدين " على موافقته

الإشراف على هذا البحث، لما أفادني به من خبرته الواسعة، جزاه الله كل خير.

كما أتقدم بالشكر والعرفان إلى الأساتذة الكرام الذين سيتفضلون بمناقشة هذا العمل.

والشكر موصول إلى جميع أساتذة العلوم السياسية.

وإلى جميع من كان لي عوناً من قريب أو بعيد ولو بكلمة تشجيع.



الصفحة	الموضوع
/	اهداء
/	شكر و تقدير
/	ملخص الدراسة
/	فهرس الموضوعات
أ- د	مقدمة
05	الفصل الأول: الإصلاح المالي للجماعات الإقليمية في الجزائر (الإطار المعرفي)
06	المبحث الأول: مفهوم الإصلاح المالي.
07	1- تعريف الإصلاح المالي.
08	2- أسباب ودواعي الإصلاح المالي.
10	المبحث الثاني: مفهوم الجماعات الإقليمية في الجزائر
10	1- تعريف الجماعات الإقليمية وخصائصها
12	2- نشأة وتطور الجماعات الإقليمية في الجزائر
17	الفصل الثاني: واقع مالية الجماعات الإقليمية في الجزائر (المشاكل والإصلاحات)
18	المبحث الأول: المشاكل المالية للجماعات الإقليمية
18	1- نقص الموارد المالية المحلية (مشكلة التمويل)
19	2- سوء تنظيم وتوزيع الموارد الجبائية بين المستويين المركزي والمحلي
20	3- عدم تطابق الموارد مع الأعباء
22	المبحث الثاني: المشاكل الإدارية
22	1- تدني مستوى التأطير والتأهيل للموارد البشرية.
23	2- التبعية القانونية والعملية المالية البلدية
24	3- التقسيم الإداري لسنة 1984
26	المبحث الثالث: الفساد المالي والإداري
26	1- أسباب الفساد الإداري والمالي
28	2- أنواع الفساد الإداري والمالي
32	الفصل الثالث: آفاق وتطلعات الإصلاحات المالية
33	المبحث الأول: الإصلاحات المالية للجماعات الإقليمية
33	1- مراجعة النظام الجبائي
35	2- مكافحة التهرب الضريبي
37	3- إعادة الاعتبار للموارد المالية

43	المبحث الثاني: الإصلاحات الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر.
43	1- تفعيل دور الرقابة المالية
45	2- إعادة الاعتبار للموارد البشرية
47	3- تجسيد اللامركزية على مستوى الجماعات الاقليمية البلدية
51	خاتمة
54	قائمة المراجع

ملخص الدراسة

الملخص باللغة العربية

شهدت الجماعات الإقليمية جملة من الإصلاحات في مختلف المجالات، خصصنا منها في دراستنا الإصلاحات المالية والإدارية والتي تهدف إلى تطوير منظومة الجماعات الإقليمية. على الرغم من الأهمية هذه الإصلاحات إلا انها تبقى تعاني من عراقيل ومشاكل تحول دون أداء الغرض المطلوب منها. لذا يجب إعادة النظر في هذه الإصلاحات من أجل استيعاب النقص الموجود فيها، والرفع من فعالية وكفاءة الجماعات الإقليمية.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الإقليمية – الإصلاحات المالية والإدارية – الفساد المالي والإداري

The summary is in English

Regional groups have witnessed a number of reforms in various fields. In our study, we devoted financial and administrative reforms aimed at developing the system of regional groups. Despite the importance of these reforms, they still suffer from obstacles and problems that prevent them from fulfilling their intended purpose. Therefore, these reforms must be reconsidered in order to accommodate their deficiencies, and to increase the effectiveness and efficiency of regional groups.

Keywords: regional groups – financial and administrative reforms – financial and administrative corruption



مقدمة

حاولت الجزائر منذ سنوات مضت إرساء مبدأ اللامركزية الذي يعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية ويتضح ذلك من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية (الولاية، البلدية) عبر الإصلاحات المستمرة وذلك في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها من الإصلاحات الجارية وقد مست هذه الإصلاحات الجماعات الإقليمية كهيئة لا مركزية أسندت لها مهمة إدارة المرافق المحلية للنهوض بمشاريع التنمية على المستوى الإقليمي.

وبالرغم من مجهودات السلطات الحكومية في مجال إصلاح المنظومة الجبائية والمالية إلا أنها لم ترقى إلى المستوى المطلوب والفعال.

ولأنها لم تكن صالحة لكل المراحل التي عرفتها البلاد فكل مرحلة كانت تعتمد تعديلات وتغييرات تماشيا مع الظروف والمستجدات التي كانت سائدة في كل مرحلة ، وحاليا غدت الجماعات الإقليمية تواجه تحديات كبيرة أفرزتها جملة من التطورات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية تركزت أساسا في التغيير الحاصل في المجتمع والاقتصاد وتداعيات العولمة وإفرازات الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية عام 2008 والتراجع الكبير لأسعار النفط (المحروقات) وما يشكله من رهان كبير بالنسبة لمالية الدولة والجماعات الإقليمية مما يتطلب عملية إصلاح للتماشي مع المستجدات .

عملية الإصلاح هذه تندرج ضمن جملة الإجراءات والتدابير لتفعيل دور الجماعات الإقليمية، ويكون فيها الجانب المالي أهم جانب يحظى بالاهتمام من أجل النهوض بالأعباء الملقاة على عاتق الجماعات الإقليمية، حيث تتركز جهود الإصلاح فيما تبذله الدولة من اجل إيجاد حلول لاهم المشاكل والقضايا الجوهرية.

ومن هنا يمكننا صياغة إشكالية البحث على النحو التالي:

ماهي مقتضيات اصلاح مالية الجماعات الإقليمية في الجزائر؟

تتفرع هذه الإشكالية إلى جملة من الأسئلة:

- ما المقصود بالإصلاح المالي والجماعات المحلية
- ماهي المشاكل المطروحة التي تعاني منها مالية الجماعات الإقليمية
- ما هي آليات ومقتضيات اصلاح المنظومة المالية المحلية؟

الفرضيات:

- يرتبط الإصلاح المالي والإداري بتطور المنظومة القانونية والمؤسسية للدولة.
- كلما زادت مظاهر الفساد المالي والإداري ازدادت ضرورة إحداث إصلاحات
- تؤثر الإصلاحات على أداء الجماعات الإقليمية إيجابيا على تآدية مهامها.

أهمية موضوع الدراسة:

يعد موضوع مالية الجماعات الإقليمية من المواضيع الهامة لدى المختصين والمهتمين بها لحكم قرنها من المواطن.

كما يعبر الموضوع عن جهود الدولة المبذولة لتحقيق الإصلاح المحلي على المستوى المالي من خلال إعادة النظر في المحصلات الضريبية.

أهداف الموضوع:

1 - أهداف ذاتية:

الرغبة الشخصية والميول لهذا الموضوع.

2 - أهداف موضوعية:

الأهمية البالغة التي تكتسبها الجماعات الإقليمية (البلدية) بوصفها هيئة هامة في مختلف مناحي الحياة.

الإصلاحات المالية والتغيرات الحاصلة على الساحة الإقليمية.

3 - أسباب علمية: تعتبر هذه الدراسة من أجدل فهم المشكلات التي تعاني منها مالية الجماعات الإقليمية وجملة الإصلاحات من اجل الوصول إلى حل للمشكلة المالية.

صعوبات البحث:

إن تقييد أي باحث علمي في إنجاز بحثه العلمي لا يخلو من صعوبات وعراقيل تواجهه ولعل أبرز هذه الصعوبات قلة المراجع المتخصصة، خاصة ما تعلق منها بمالية الجهات الإقليمية - البلديات - إذ نجد أغلب المؤلفات تتناول دراسة الميزانية العمومية وتخصص بعض الحديث للجماعات الإقليمية، مما يحول

دون الحصول على المعلومات الكافية التي تثير الموضوع محل الدراسة، ضف إلى ذلك صعوبة التحكم بالموضوع الذي يتعمد يوميا العديد من التطورات والتغيرات التي يصعب رصدها

- صعوبة الحصول على المعلومة من الإدارات المحلية - البلديات - بسبب تكتم بعض المسؤولين عن الإفصاح عن توجهات الأموال التي ترصد للبلديات من أجل تلبية حاجيات المواطنين

دراسات سابقة:

لقد تعددت الدراسات المتناولة للمواضيع المرتبطة بإصلاح مالية الجماعات المحلية عموما، والبلديات بشكل خاص، والتي نراها تصب في موضوع الدراسة نذكر منها:

- دراسة "ربوحي نور الهدى" اصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في إطار قانون 10/11 رسالة ماجستير في الحقوق 2013/2012 ، حيث حاولت الباحثة من خلالها إبراز كافة المستجدات والتغيرات الواردة عليها والانتقال إلى مرحلة قائمة على مقتضيات الحكم الراشد حتى يكون للبلدية دور بارز في تطور المجتمع .

- "إلياس بوفالة" عنوان إصلاحات الجماعات المحلية في ظل قانون 10 / 11 ودورها في تحقيق التنمية المحلية شهادة الماستر في العلوم السياسية 2013 / 2014 حاول من خلال دراسته توضيح الجهود التي بذلتها الحكومة الجزائرية لتحقيق الإصلاح على مستوى المحلي من خلال تعديل قانون البلدية جراء تخلف العديد من البلديات عن ركب عملية التنمية المحلية.

- دراسة للمير "عبد القادر" الضرائب المحلية ودورها في تمويل الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية 2013 / 2014 ، حيث حاول الباحث من خلالها إبراز دور الضرائب المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية وعلى الخصوص البلديات دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار .

خطة البحث:

للتمكن من الإجابة على الإشكالية والتساؤلات قد اعتمدنا جملة من المناهج المعتمدة لإنجاز البحوث العلمية وهي كالتالي:

المنهج الوصفي اعتمادا على المراجع والأبحاث المتخصصة في هذا الموضوع لمعرفة مفهومي الإصلاح المالي والجماعات الإقليمية وأهم أهدافها وأسبابها وخصائصها، ثم ماهي أهم المشكلات التي تواجه مالية

الجماعات الإقليمية ومجالاتها ومحاولة إيجاد الحلول من خلال جملة الاصلاحات فالمنهج الوصفي لا يقف عند تشخيص الظاهرة فحسب بل يعتمد على تقويمها وإيجاد الحلول الملائمة للظاهرة

- كما اعتمدنا المنهج التاريخي للتعرف على التطور التاريخي (الجماعات المحلي).

الاقتراب: استخدمت المقترَب المؤسسي والقانوني.

تقسيمات الدراسة:

قمت بتقسيم البحث إلى ثلاثة فصول، حيث تناولت في الفصل الأول ماهية الإصلاح المالي، وقمت بتقسيم الفصل إلى مبحثين، حيث تناولت في المبحث الأول الإصلاح المالي، أما المبحث الثاني فتناولت فيه الجماعات الإقليمية.

وقد خصصت الفصل الثاني إلى واقع مالية الجماعات الإقليمية في الجزائر وذلك من خلال ثلاثة مباحث تطرقت في المبحث الأول إلى المشاكل المالية للجماعات الإقليمية، وفي المبحث الثاني تناولت فيه المشاكل الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر، وفي المبحث الثالث تناولت الفساد المالي والإداري للجماعات الإقليمية في الجزائر.

أما الفصل الثالث فقد تناولنا فيه الإصلاحات المالية للجماعات الإقليمية في مبحثه الأول بينما تطرقنا في المبحث الثاني الإصلاحات الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر..

واختتمت الدراسة بتوصيات تتعلق بالإصلاحات الواجب اتخاذها اتجاه الجماعات الإقليمية ماليا وإداريا.



الإصلاح المالي للجماعات الإقليمية في الجزائر (الإطار المعرفي)

المبحث الأول: مفهوم الإصلاح المالي.

- تعريف الإصلاح المالي.

- أسباب ودواعي الإصلاح المالي.

المبحث الثاني: مفهوم الجماعات الإقليمية في

الجزائر

- تعريف الجماعات الإقليمية وخصائصها

- نشأة وتطور الجماعات الإقليمية في الجزائر

الفصل الأول: الإصلاح المالي للجماعات الإقليمية في الجزائر(الإطار المعرفي):

إن بروز مفهوم الإصلاح المالي المحلي شعار تسعى الدولة لتجسيده في مختلف الميادين، حيث تهدف من خلاله إلى تغيير الواقع المعاش لمنظومة الجماعات الإقليمية، التي لفتت اهتماما كبيرا لتجسيد الإصلاحات في إطار تحقيق دولة القانون، حيث نجد أن الدولة سعت إلى إصلاح منظومة مالية الجماعات بإقرار قانون البلدية والولاية، ذلك من أجل البحث عن الحلول للوضعية الصعبة التي تعاني منها، وهذا ما أوجب على الدولة الشروع في الإصلاحات وتحقيق الأهداف المسطرة.

سنتطرق في دراستنا في هذا الفصل إلى مفهوم الإصلاح المالي في المبحث الأول ومفهوم الجماعات الإقليمية في المبحث الثاني.

المبحث الأول: مفهوم الإصلاح المالي

المطلب الأول: تعريف الإصلاح المالي

سنتناول في هذا المطلب التعريفات اللغوية والاصطلاحية للإصلاح المالي بحيث سنعرف كل من مفهوم الإصلاح والإصلاح المالي على حدٍ:

- **الإصلاح لغة: الصلاح (لغة) ضد الفساد، وأصلح الشيء بعد فساده: أقامه والإصلاح نقيض الفساد**¹

والإصلاح هو التغيير إلى استقامة الحالة، والإصلاح يطلق على ما هو مادي ومعنوي، فالمقصود به في اللغة التغيير والانتقال من حال إلى حال أحسن أو التحول من الشيء والانصراف عنه إلى سواه.²

وقد حث القرآن الكريم على عمل الصالحات ودعا إلى الإصلاح في قوله تعالى " وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا وَادْعُوهُ خَوْفًا وَطَمَعًا إِنَّ رَحْمَتَ اللَّهِ قَرِيبٌ مِّنَ الْمُحْسِنِينَ " (56)³

فالإصلاح في القرآن الكريم ينطلق من مبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ومن ثم فالإصلاح هو - تصويب الاعوجاج.

- **الإصلاح اصطلاحاً: عرف بأنه جهد سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي هادف لإحداث تغييرات إيجابية أساسية في السلوك والتنظيم والعلاقات والأساليب والأدوات بما يوفر درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز الأهداف.**⁴

كما عرفه قاموس أكسفورد على أنه تعديل أو تبديل نحو الأفضل في حالة الأشياء ذات النقائص وخاصة في المؤسسات والممارسات السياسية الفاسدة أو الجائرة لإزالة بعض التعسف أو الخطأ فالإصلاح يوازي فكرة التقدم وينطوي على فكرة التغيير نحو الأفضل، خاصة التغيير الأكثر ملائمة.⁵

¹ محمد فريم غازي، الإصلاح الإداري، ط1 منشورات الجلي الحقوقية، بيروت لبنان، 2014، ص 9.

² مجبور فايزة، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، شهادة ماجستير، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2015، ص 19.

³ سورة الأعراف، رقم: 59.

⁴ عودة المعاني أيمن، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر ط1 الأردن، 2010، ص 203.

⁵ قاموس أكسفورد الأساسي، ط العربية، بيروت، الأكاديمية إنترناشيونال، 2012، ص 484.

تعريف الإصلاح المالي:

لا جدال أن الحالة المالية العامة لا يمكن السكوت عنها لكونها من الأسباب الرئيسة التي تعرقل كل جهود التنمية فلا يمكن ان نترك الخدمة العامة.

ونفقات دعم السلع الغائية والطاقة، وأجور العاملين في الهيكل الإداري المترهل للدولة، لأنها تعيق الدولة عن القيام بدورها تجاه الشعب ولا تجد ما تنفقه على الاستثمار في وضع لا يمكن قبوله لأنه يعرض الاقتصاد لمزيد من الانهيار.

- إن الإصلاح المالي والاقتصادي متكاملان كوجه لعملة واحدة ولا يمكن فصلهما وإلا فشلنا في الوصول إلى الأهداف المرجوة.

ومن هنا يمكن تعريف الإصلاح المالي:

هو مجموعة من الإجراءات التي تهدف لتحسين أداء المالية العامة وتحقيق الانضباط المالي وإدارة الدين الحكومي المحلي والخارجي كما تهدف إلى ضمان التكامل بين السياسة المالية والنقدية للدولة، وعليه فالغرض منه هو ضبط عجز الموازنة وميزان المدفوعات عن طرق تخصيص نسبة الدين العام إلى الناتج الإجمالي، وترشيد الدعم وتحرير سعر العملة والإصلاح الضريبي بغيره وكلنا متفقين انها أمور ضرورية لازمة للخروج من النفق المظلم.¹

الإصلاح المالي تم تنفيذه ودفعنا وما زلنا ندفع ثمنه خصوصا أصحاب الدخل المنخفضة والمتوسطة، ويكفي أن توضح ما ذا حدث بعد تخفيض الدعم وبعد تراجع الدولة في فرض الضرائب مباشرة على أصحاب الدخل العليا ، سواء بإلغاء هذه الضرائب ، كالضريبة التصاعدية والضريبة على أرباح البورصة ، وفرض الضرائب غير المباشرة كضريبة القيمة المضافة التي طالت كل المستهلكين وفقراء أغنياء وهو ما يخالف أبسط شروط العدالة.²

أيضا الإصلاح المالي ليس مجرد مفهوم اقتصادي، فهو مفهوم ديناميكي حركي يعبر عن الجهد المبذول في سبيل تغيير أوضاع قائمة بتجديد أهداف يراود إدراكها، انطلاقا من أرضية معيارية وخلفية مذهبة معينة.

¹ محمد جلال، الفرق بين الإصلاح المالي والاقتصادي، مجلة اهتمامات العرب، ديسمبر، 2019.

² المرجع نفسه.

وتحتوي عملية الإصلاح على تغيرات جذرية في منهج الدولة السياسي والاقتصادي والاجتماعي، بحيث تشمل هذه العملية على ديمقراطية سياسية وحرية اقتصادية تقود إلى أحداث تغيير في سلوك الأفراد والمؤسسات.¹

المطلب الثاني: أسباب ودواعي الإصلاح المالي

إن التركيز على إجراء إصلاح القطاع المالي في وقت مبكر أو متزامن مع إجراءات الإصلاح الشامل، إنما يحقق جانبيين مهمين هما: (الكفاءة) على مستوى الاقتصاد الجزئي وتحقيق (الاستقرار) على مستوى الاقتصاد (الجزئي) الكلي.

1- الكفاءة: يتحقق جانب الكفاءة عندما تتضمن سياسات الإصلاح الشاملة، الإصلاح المالي والإصلاحات الأخرى مثل تحرير الأسعار وإصلاح نظام الصرف والتجارة والتصحيح الهيكلي، وهذه الإصلاحات مجتمعة سواء كانت مالية أو حقيقية تؤدي إلى إعادة تخصيص الموارد الرأسمالية وإعادة توجيه المدخرات الجديدة وتدفقات الاستثمار، وهكذا تشترك المؤسسات المالية والأسواق عن كثب في عملية الإصلاح.²

إن إصلاح القطاع المالي يؤدي إلى إمكانية الحصول على رأس المال الأجنبي ومنح الشركات ذات الوضع السليم اقتصاديا فرصة الحصول على تدفقات الائتمان الضرورية لإعادة هيكلتها، إضافة إلى ذلك يجعل أسواق الائتمان الكفؤة توفر نظام المعلومات اللازمة لتقدير المخاطر والجدارة الائتمانية للمفترضين ولتخصيص الائتمان طبقا لمدى المخاطرة، مما يساعد على التمييز بين المنشآت الكفؤة وغير الكفؤة، ومن خلال التجارب يؤكد مؤيدي نهج التوازن الآني للإصلاح، بأن البلدان ذات النظام المالي المتحرر استفادت من زيادة المدخرات وحسن الأداء الاستثماري ومعدلات النمو والمساواة كما حصل في بعض البلدان الآسيوية (ماليزيا وتايلاند) فضلا عن ذلك فإن تحويل البنوك التجارية المتعثرة التي تديرها الحكومة إلى القطاع الخاص يساهم في انخفاض تكلفة رأس المال وهامش الوساطة المالية، كما أن الكفاءة المالية المترتبة على تزامن إصلاح القطاع المالي تتجلى بدعم السياسات الهيكلية الأخرى بل شرطا لازما لتنفيذ تلك السياسات بفعالية وخير مثال على ذلك هو أن تحرير الصرف الأجنبي وحساب رأس المال في وقت مبكر يساعد على الانفتاح الخارجي، وهناك مثال آخر يتعلق بالدور الذي

¹ قدى عبد المجيد، الإصلاح المالي في الجزائر بين منطق اقتصاديات الاستدانة ومنطق اقتصاديات الأسواق المالية، مداخلة علمية ضمن فعاليات الملتقى الوطني الثاني جامعة أحمد دراية، أدرار، أفريل، 2007.

² مايح شبيب هدهود، القطاع المالي والمصرفي بين إشكاليات الواقع وأفاق الإصلاح "دراسة في أقطار عربية مختارة" جامعة الكوفة، كلية الإدارة والاقتصاد، ص 41

تلعبه الأسواق المالية في الدول النامية في عملية تحويل المنشآت العامة إلى القطاع الخاص ، حيث تستعمل عملية تقسيم أسهم رأس المال والتوزيع الشامل لمستحققاتها بصورة صحيحة ، كما يساهم الإصلاح المالي في إعادة هيكلة المنشآت العامة التي لم تتحول إلى القطاع الخاص من خلال زيادة استقلاليتها ورفع قدرتها التنافسية وذلك بإلغاء المعاملة التفضيلية التي تمكنها من الحصول على الائتمان وأسعار الصرف المدعومة.¹

2- الاستقرار : أما أثر إجراء إصلاحات في القطاع المالي على تحقيق الاستقرار للاقتصاد الكلي فيظهر من خلال أن البلد الذي يعاني من عيوب هيكلية في النظام المالي غالبا ما يؤدي إلى عرقلة مكافحة التضخم وارتفاعه في نهاية الأمر ، بسبب انخفاض فاعلية السياسة النقدية ، وهذا يؤدي إلى فشل تحقيق الاستقرار الاقتصادي ما لم تصاحبها إجراءات ملائمة في إصلاح القطاع المالي ، باعتبارها إصلاحا هيكليا لتعزيز قدرة السلطات النقدية في تحقيق الاستقرار الكلي ، وتشمل تلك الإجراءات تحويل اهتمام البنك المركزي بعيدا عن الوساطة المالية.²

وبصفة خاصة تمويل العجز الحكومي، واستحداث أساليب فنية جديدة وأدوات للإدارة (إحلال الأساليب الفنية الغير مباشرة المرتبطة بالسوق محل الأساليب المباشرة ، وتعزيز مهارات البرمجة النقدية داخل البنك المركزي) وتطهير القنوات التي تنتقل عبرها آثار السياسة النقدية إلى القطاع الحقيقي : مثل (تنشيط المؤسسات المالية وتنمية عنصر المنافسة ، وتشجيع اتخاذ القرارات بشأن أسعار الفائدة والتدفقات الائتمانية استنادا إلى قوى السوق)

وهناك أيضا طريقتان يحققان استقرار الاقتصاد الكلي والإصلاح الهيكلي من خلال الإصلاح المالي:

الأول: عندما تؤدي الإصلاحات إلى أسعار فائدة حقيقية موجبة وتنويع الأصول المتاحة لاستثمار الأموال ، فإن التحرير المالي يحول دون هروب رأس المال.

والثاني: فإن التحرير المالي يتيح للسلطات مرونة أكبر والمزيد من الأدوات لمواجهة آثار زعزعة الاستقرار الناجمة من الصدمات غير المتوقعة في الاقتصاد الكلي مما يساعد على دعم البرنامج الكلي للإصلاح الهيكلي.³

¹ المرجع نفسه، ص 42

² المرجع نفسه، ص 42

³ المرجع نفسه، ص 43

المبحث الثاني: مفهوم الجماعات الإقليمية في الجزائر

سعت الجزائر منذ الاستقلال إلى إرساء قواعد اللامركزية، حيث أنشأت الجماعات المحلية (الإقليمية) وهي البلدية والولاية، من أجل القيام بسير المرافق والأعمال العمومية وكذلك السهر على توفير الأمن للمواطنين، وتوفير الحاجات الضرورية لهم، ومن خلال هذا المبحث سنتعرف على الجماعات الإقليمية بالجزائر وتطور نشأتها وذلك تعريف كل من البلدية والولاية.

المطلب الأول: تعريف الجماعات الإقليمية وخصائصها.

تعريف: في الجزائر يطلق على الجماعات الإقليمية اسم البلديات والولايات وتضم مجموعة سكانية معينة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون.¹

عرفها أيضا على أنها المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية.²

المادة 15 الجماعة الإقليمية هي البلدية والولاية والبلدية هي الجماعة القاعدية.³

كما تعد وحدات جغرافية مقسمة إلى إقليم الدولة، وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن الكبرى، وتتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.⁴

وينتخب سكان البلدية من يقوم بتسيير شؤونهم المحلية في شكل مجلس يسمى المجلس الشعبي البلدي كما يقوم بتسيير شؤون الولاية مجلس شعبي ولائي ومنتخب على المستوى الولائي ويتم تعيين الوالي من قبل السلطات المركزية، وكذا يتم تعيين المجلس التنفيذي الولائي.

¹ المادة 1 من قانون 90 – 08 الصادر: 07 أفرى 1990، المتعلق بالبلدية.

² حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها، ط1، ص 17، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان 2009.

³ المادة 15 دستور 1996

⁴ لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، بسكرة، العدد السابع (02 / 2005)،

3- خصائص الجماعات الإقليمية في الجزائر: تتمتع الجماعات الإقليمية بمجموعة من الخصائص ومن أهمها الاستقلال الإداري والمالي:¹

الاستقلال الإداري: الاستقلال الإداري للجماعات الإقليمية هو الاعتراف بالشخصية المعنوية وهو ما أكدته المادة الأولى من قانون 90 – 08 المؤرخ في 04 – 04 – 90 المتعلق بقانون البلدية،² فالاستقلال الإداري يجعل من الأجهزة الإدارية الإقليمية تتمتع بكل السلطات اللازمة لممارسة نشاطها، وكذلك وفقا لنظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة وتتمتع هذه الاستقلالية بعدة مزايا نذكر منها:³

- 1- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها.
- 2- تجنب التباطؤ وتحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية .
- 3- تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطنين.
- 4- التنسيق فيما بين الإدارة المحلية والحكومة المركزية لوضع الخطط والمشروعات التي تلائم حاجات السكان في مناطقهم وحسب ظروفهم وتنفيذها في تلك المناطق.⁴

الاستقلالية المالية:

بما أن الجماعة الإقليمية قد تمتعت بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري حسب ما ذكرناه سابقا فإنه سيكون سببا يوجب لها الاستقلال المالي والذمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفر موارد مالية تكون ملكيتها للجماعات الإقليمية تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة لها وتتمتع بحق التملك للأموال الخاصة.⁵

وينص قانون البلدية في الجزائر بأن يقوم المجلس الشعبي باسم البلدية وتحت مراقبة المجلس بجمع الأعمال الخاصة والمحافظ على الأموال والحقوق التي تكون منها ثروة البلدية.⁶

¹ لخضر مرغاد، مرجع سابق، ص 3.

² قانون البلدية 90 – 08 المادة (1)

³ عوابدى عمار، مبدأ الديمقراطية الإدارية، الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية، 1981، ص 246 .

⁴ عودة المعاني أيمن، مرجع سابق، ص 19 .

⁵ مير عبد القادر: " الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار " كلية العلوم الاقتصادية دراسة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، فرع علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة وهران، 2014، ص 44 .

⁶ مرجع سابق، قانون (90 – 80)

بالإضافة إلى ذلك فإن الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية تسمح لها بإدارة ميزانيتها في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة، حتى لا يكون ذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي، غير أن الاستقلالية الممنوحة حاليا ليست لها هذه الصفة من جهة حدود الميزانية ومن جهة المراقبة التي تقوم بها السلطة المركزية.¹

المطلب الثاني: نشأة وتطور الجماعات الإقليمية في الجزائر

الفترة العثمانية (الاستعمارية)

دام الحكم العثماني في الجزائر أكثر من ثلاث قرون (1830 – 1518) ومر بالمراحل التالية:

- مرحلة البايات: (1558 – 1588) كان النظام مركزيا مركزية مطلقة
- مرحلة الباشاوات: (88 – 1659) استمر الحكم مركزيا وحاول الانكشاريون الاستقلال بالجزائر لمصلحتهم الخاصة ولكنهم لم يتمكنوا.
- عهد الآغاوات: (1659 – 1671) كان نظام الإدارة مضطربا وعمت الفوضى بسبب الإنكشاريين.
- عهد الدايات: (1671 – 1830) المرحلة التي تمثل العهد التركي الحقيقي في البلاد كان رئيس الدولة في الدايا وفي هذه المرحلة طبق نظام الإدارة المحلية بعض الشيء إلى جانب وجود السلطة المركزية وكانت أجهزة الدولة هي:

1- الدايا رئيس السلطة التنفيذية والقائد العام للجيش

2- المجلس الخاص هو شبيه في اختصاصاته بمجلس الوزراء حاليا

3- المجلس العام ويسمى بالديوان ويقوم بأعمال السلطة التشريعية

ومن بين أعضاء هذا المجلس يتم انتخاب رؤساء المقاطعات المحلية التي كانت موجودة في ذلك الوقت:

دار السلطان – بايلك الشرق – بايلك التيطري – بايلك الغرب.²

¹ مرغاد لخضر، مرجع سابق، ص 3

² جعفر انس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط2، معهد العلوم القانونية والإدارية جامعة قسنطينة –

الجزائر، 1988، ص 41 – 40.

أولاً: في عهد الاستعمار وأثناء الثورة:

اعتمدت السلطات الفرنسية في إدارتها المحلية للجزائر سياسات متعددة كانت تلجأ إلى الاستعانة بالشخصيات ذات النفوذ من المواطنين أو النظم التي كانت سائدة.

- في المرحلة الأولى: (1830 - 1887) قسمت الجزائر إلى ثلاث أقاليم مدنية يقيم فيها الأوربيون وتخضع لنفس النظام المعمول به في فرنسا، مناطق عسكرية يسكنها الجزائريون وتخضع إلا العسكرية، والمناطق المختلطة وتحتوي على العنصر الأوربي الإدارة المدنية، والجزائري الإدارة العسكرية، وقد أنشأت في هذه المرحلة المكاتب العربية بهدف تسهيل الاتصال بين الحاكم والمحكومين.¹

- المرحلة الثانية: اعتبرت الجزائر ملحقة بفرنسا حيث قسمت البلاد إلى ثلاث ولايات وهي: الجزائر، وهران، قسنطينة، وعلى رأس كل ولاية والي يساعده مجلس ولاية، ثم قسمت الولايات إلى بلديات حسب تواجد العنصر الأوربي: القسم الأوربي في الشمال، القسم الثاني: وضع البلديات المختلطة في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوربيين، القسم الثالث: البلديات الأهلية، تواجدت في مناطق الجنوب (الصحراء) وبعض الأماكن الصعبة والنائية في الشمال وتميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري.²

ثانياً: أثناء الثورة

فكر قادة الثورة بعد عامين من اندلاع الثورة 1954 في عقد مؤتمر الصومام سنة 1956 لتنظيم وهيكلية الثورة، ومن القرارات الهامة التي جاء بها هذا المؤتمر هو إنشاء تنظيم إقليمي للبلاد، وخلق إدارة محلية خاصة بكل وحدة إقليمية، حيث قسمت الجزائر إلى ست ولايات وبدورها الولاية قسمت إلى مناطق والمناطق إلى نواح والنواحي إلى قسامات، وبذلك تجسد السلطة المحلية.

تأسس التنظيم الإداري للولاية على مبدأ القيادة الجماعية من خلال إنشاء مجلس للولاية مهامه موزعة على الشؤون السياسية والعسكرية والاتصال والأخبار وهو مؤطر بهيكل وأجهزة إدارية.

أما المجالس الشعبية البلدية قد أنشأتها قيادة الثورة لتأطير المدنيين وتنظيمهم وربطهم مباشرة بجيش وجهة التحرير الوطني، لقد غطت المجالس الشعبية أثناء الثورة كل الأرياف والقرى، أصبحت تسييرها

¹ جعفر أنس قاسم، مرجع سابق، ص 42.

² بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، كلية الحقوق، جامعة عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 37

هيئة جماعية منتخبة يقودها رئيس يسمى شيخ البلدية يساعده مجلس بلدي وأصبحت إدارة البلدية موازية للإدارة الاستعمارية.¹

ثالثا: بعد الاستقلال

بعد الاستقلال تم تقليص عدد البلديات لإمكانية إدارتها وتسييرها، ولقد مر التنظيم الإداري للجماعات المحلية بعدة مراحل، كان أهمها صدور قانون رقم 90 / 80 المؤرخ في 04 أبريل 1990 المتعلق بالولاية وقانون 90 / 09 المتعلق بالبلدية.

1 الولاية: الولاية في الجزائر هي منطقة إدارية على جزء من إقليم الدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال، وتقوم بنشاط سياسي تشكل مقاطعة إدارية ونشأت بقانون.²

ويعرفها القانون 90 / 09 والمتعلق بالجماعات المحلية بأنها جماعة عمومية إقليمية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة.³ فالولاية إقليم واسم ومقر، كما لها هيئات،⁴ كما تعد الولاية همزة وصل ما تحتاج إليه الهيئات الإدارية المحلية من جهة وبين الهيئات الإدارية المركزية من جهة أخرى فهي بذلك تعبر عن صورة النظام اللامركزي النسبي لا صورة اللامركزية المطلقة مثل البلدية.

هذا ويجدر التنبيه أن للولاية أساس دستوري فمختلف الوثائق الدستورية ورد فيها ذكر الولاية باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية وهو ما أشار إليه دستور 1963 في المادة 9 منه، ودستور 1996 في المادة 15 منه ودستور 90 ولقد خضعت الولاية لأنظمة وقوانين مختلفة منذ العهد الاستعماري وحتى آخر قانون للولاية (12 / 07).⁵

2 البلدية: البلدية في أغلب الدول تشكل الجهاز الأقرب للهيئات الرسمية حيث تعيش مشاكلهم اليومية وتعمل على تلبية حاجاتهم الاجتماعية، الاقتصادية، وفي إطار الصلاحيات والاختصاصات التي يحولها لها القانون.

¹ لمير عبد القادر، مرجع سابق، ص 49 – 48.

² أبو منصف، مدخل التنظيم الإداري والمالية العامة، دار المحمدية العامة.

³ قانون رقم 90 / 09 المؤرخ في 07 – 04 – 90 والمتعلق بالولاية، ص 52 – 53.

⁴ أبو منصف، مرجع سابق، ص 40.

⁵ عمار بوضياف التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع ط1 الجزائر 2010 ص 142.

أ- البلدية من خلال الدساتير

- (1) دستور 63 / لقد أشار الدستور الجزائري لسنة 1963 إلى البلدية في المادة 09 (الدولة الجزائرية دولة موحدة منظمة على شكل جماعات إقليمية وإدارية واقتصادية واجتماعية، والبلدية هي الجماعات الإقليمية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية)
 - (2) دستور 76 / لقد تناول هذا الدستور البلدية وذلك من خلال المادة 36 التي تنص (المجموعات الإقليمية هي البلدية والولاية)
 - (3) دستور 89 / لقد تناول هذا الدستور البلدية في المادة 1 منه (الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية، البلدية، البلدية هي الجماعة القاعدية)
 - (4) دستور 96 / المعدل في 2016 بقي هذا التعديل مطابقا لدستور 1989.
- ب- البلدية في القوانين المتعلقة بالبلدية.
- (1) قانون البلدية: 67 / عرفها بأنها الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية.¹
 - (2) قانون 90 / 08 / عرفها بأنها الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب القانون.²
 - (3) أما قانون البلدية لسنة 2011 / عرف البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون، حيث تطابق هذا التعريف مع تعريف القانون 90 / 08 الملغى.

¹ المادة 02 من قانون 67 - 24

² المادة 01 من قانون 90-08



واقع مالية الجماعات الإقليمية في الجزائر (المشاكل والإصلاحات)

المبحث الأول: المشاكل المالية للجماعات الإقليمية

- 1- نقص الموارد المالية المحلية (مشكلة التمويل)
- 2- سوء تنظيم وتوزيع الموارد الجبائية بين المستويين المركزي والمحلي

3- عدم تطابق الموارد مع الأعباء

المبحث الثاني: المشاكل الإدارية

- 1- تدني مستوى التأطير والتأهيل للموارد البشرية.
- 2- التبعية القانونية والعملية المالية البلدية
- 3- التقسيم الإداري لسنة 1984

المبحث الثالث: الفساد المالي والإداري

- 1- أسباب الفساد الإداري والمالي
- 2- أنواع الفساد الإداري والمالي

الفصل الثاني: و اقع مالية الجماعات الإقليمية في الجزائر بين (الإصلاحات والمشاكل)

ورثت الجزائر عن الاحتلال الفرنسي تنظيما إداريا قائم على وحدات إدارية مقسمة إلى مقاطعات تتمتع بالشخصية المدنية وهيكل التسيير ذات صلاحيات القرار المحدود تحصلت بعض هذه المحافظات والبلديات من خلال تسيير أملاكها العقارية الخاصة على إيرادات مرتفعة ، سمحت لها باللجوء إلى الضرائب المحلية بقسط ضئيل ، غير أن معظم البلديات الصغيرة وهي كثيرة ، كان منبع إيراداتها الأساسي متكون من ضرائب محلية مباشرة ، لكن هذا الأسلوب كان يتناقض مع مبدأ التوازن بين البلديات والعدالة الاجتماعية بين المواطنين الذي يفرضه توجه المسطر ونهجها الاشتراكي ما بعد الاستقلال مما تطلب ضرورة إجراء إصلاحات جوهرية وعميقة ضمن هذا الإطار.¹

¹ الطيب ماتلو (عضو مجلس الأمة) "مداخلة حول مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة " ضمن فعاليات الندوة العلمية التي نظمها مجلس الأمة حول "مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة" ، يوم 17 أكتوبر 2002، ص 43

المبحث الأول: المشاكل المالية للجماعات الإقليمية

المطلب الأول: نقص الموارد المالية المحلية (مشكلة التمويل)

إن ما يميز واقع الجماعات المحلية في بلادنا، وما يدعو لضرورة إجراء الإصلاح هو مشكلة التمويل وضعف الموارد المالية المحلية أو انعدامها، سيما الذاتية منها بصورة تجعل مجالس تسيير وإدارة الجماعات المحلية مشلولة وعاجزة عن المحافظة على الاستقلالية المالية والإدارية للإدارة المحلية أولاً وعاجزة عن الاضطلاع بوظائفها ومهامها بما يحقق وينجز الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية التي تبرر وجودها ثانياً.²

من الناحية النظرية، كما يرى وزير الداخلية والجماعات المحلية السابق (دحو ولد قابلية) أن الأموال المحلية تشكل من سبعة (7) رسوم تخصص في مجملها للجماعات المحلية وسبعة (7) أخرى تخصص لها جزئياً،

لكن من الناحية الفعلية على أرض الواقع، هناك ثلاثة (3) رسوم فقط تشكل أهم المداخل الجبائية تستفيد منها البلديات، ويتعلق الأمر بالرسم على النشاط المهني والدفع الجزافي والرسم على القيمة المضافة التي تشكل كلها نسبة 95 بالمائة من المداخل الجبائية المحلية المقدرة ب 23.8 مليار دينار موزعة بنسبة 65 بالمائة بالنسبة للبلديات و 30 بالمائة بالنسبة للولايات و 5 بالمائة بالنسبة للصندوق المشترك بين الجماعات المحلية (FCCL).³

فضلا عن ذلك فإنه لا يوجد توازن أحسن بالنسب المطبقة بين السلطات المركزية (الدولة) والجماعات الإقليمية ، كما هو الحال في الرسم على الذبح حيث توجه نسبة 70 بالمائة إلى البلديات و 30 بالمائة إلى صندوق الحماية والصحة الحيوانية ، وتبقى نجاعة هذا الصندوق غر مؤكدة ، وهناك الضريبة على الملكية ، لا تعود منها سوى نسبة 20 بالمائة إلى البلديات ، مما يجعل الجماعات المحلية ذات مداخل ضعيفة ، قدرت عام 2000 ب 8 ملايين دينار فقط ، وأيضا بالنسبة للرسم على البيئة الذي يعرف توزيعه فرقا هاما وغير مبرر بين البلدية 20 بالمائة والصندوق الوطني (الوطني للبيئة 50

² مجلس الأمة، " ندوة علمية حول الإصلاحات المالية والجبائية المحلية 31 مارس 2003 ص 08.

³ دحو ولد قابلية: محاضرة بعنوان "الإصلاح الجبائي" ضمن الندوة العلمية حول: الإصلاحات المالية والجبائية المحلية، يوم 31 مارس 2003، ص 13.

بالمائة) ناهيك عن الرسوم والضرائب الأخرى كقسمة السيارات، والرسوم على اللافتات وإشعارات واللوائح الشهرية، والرسم العقاري وغيرها.⁴

المطلب الثاني: سوء تنظيم وتوزيع الموارد الجبائية بين المستويين المركزي والمحلي

بالنسبة للتوزيع غير العادل للإجراءات الجبائية فرغم كثرتها إلا أنها لا تستجيب لمختلف المتطلبات وهذا راجع بنسبة كبيرة للتوزيع غير العادل للإيرادات الجبائية التي تشترك فيها الدولة والجماعات الإقليمية وهذا في عدة زوايا تتجسد في عدم وجود معيار موضوعي لتوزيع الإيرادات الجبائية، وتعتبر الدولة صاحبة الاختصاص في توزيع الإيرادات الجبائية، لكن هذا الاختصاص تقديري أم مقيد وما المعيار المعتمد عليه في ذلك؟⁵

إن الدولة عند ممارستها لاختصاص توزيع الإيرادات فإنها تقوم بذلك بشكل تقديري فتختار الضرائب التي تمويل بها الميزانية المحلية وتلك التي تعود لفائدة ميزانيتها، وفي أغلب الأحيان تقوم بتخصيص الضرائب الأكثر إنتاجية لتمويل ميزانيتها، أي تفرض قاعدة أو مبدأ تتعلق بالتوزيع المسبق، لكن هذا التقدير أثبت فشله مما يستلزم ضرورة البحث عن معيار موضوعي وعادل قائم على معطيات موضوعية وجغرافية وسكانية واقتصادية، واجتماعية خاصة مع اتساع دور الجماعات الإقليمية والآثار السلبية لمختلف الأزمات الاقتصادية، المالية والأمنية التي مرت بها البلاد، وبالتالي تقيد السلطة التقديرية في اختيار الإيرادات الجبائية والأخذ بعين الاعتبار الحالة المالية لكل جماعة إقليمية، للحد من ضعف الإيرادات الجبائية للجماعات الإقليمية.⁶

وبالنسبة لاحتكار الدولة للضرائب الأكثر إنتاجية، ما تزال الدولة تحتكر الضرائب الأكثر إنتاجية والتي تتميز بالطابع التصاعدي كما الضريبة على الدخل الإجمالي، وعلى رقم الأعمال، وعلى أرباح الشركات. وعليه فإن المركزية المفرطة للضرائب والرسوم المخصصة للجماعات الإقليمية والتي ورثناها عن العهد الاستعماري، ولم تتطور لحد الآن، تؤكد عدم وجود نظام ضريبي في الجزائر على غرار البلدان الأوروبية حيث تقوم الجماعات (الإقليمية) المحلية بالتصويت عليه، وفي بعض الأحيان نلاحظ أن النظام الضريبي بأوروبا يحظى بأهمية نسبية أكثر من ضريبة الدولة ويوجد من جهة أخرى موارد ضريبية تقتطعها الدولة وتخصها للجماعات المحلية، ولهذا السبب فإن 90 بالمائة من موارد ميزانيات

⁴ مرجع نفسه، ص 14 - 15.

⁵ هبة عمراني، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، ص 90.

⁶ المرجع نفسه، ص 90-91.

التسيير الخاصة بالجماعات المحلية الأوربية تصدر من منتوجات الضرائب وليس من التمويل الذاتي الخاص بالبلديات وعليه يجب البحث عن معيار لتوزيع الضرائب بين الدولة والجماعات المحلية .

المطلب الثالث: عدم تطابق الموارد مع الأعباء.

لقد تعددت الأسباب التي أدت إلى تفاقم ظاهرة عجز أغلب البلديات، غير أن في الحقيقة الأسباب الأساسية تكمن في عدم تطابق الوسائل والمهام الموكلة إليها.⁷

حقيقة عندما نتصفح في ميزانيات الكثير من البلديات نجد أن النفقات المسجلة أكثر بكثير من المسجلة أكثر بكثير من الإيرادات الحقيقية المسجلة بالميزانية، مما يدفع البلدية إلى تقديم طلب الإعانة لإعادة التوازن للميزانية.

مبدأ التوازن في الميزانية يرتكز على التوازن المالي أي الإيرادات تساوي النفقات، والإخلال بذلك يؤدي إلى فائض في النفقات (عجز مالي) يصعب تداركه

يعتبر العجز المالي أحد المشاكل التي تعاني منها البلديات والذي يعود إلى عدة أسباب نذكر منها:

1 _ الأسباب المسجلة على قسم التسيير من جانب النفقات تكمن في الزيادة السريعة في نفقات، أجور، وتكاليف مستخدمي البلدية والتي تحتل تقريبا 65 بالمائة من ميزانية التسيير.

_ الزيادة في مصاريف التسيير العام، والمصاريف على الأملاك العقارية والمنقولة

_ عدم التقدير لبعض النفقات، كزيادة استهلاك الكهرباء، وزيادة مصاريف الإنارة العمومية والتي شكلت ديونا معتبرة.

_ فتح مناصب مالية لا تراعى فيها القدرة المالية للبلدية

_ عدم المواكبة والتكيف مع التغيرات الجديدة بسرعة تعظم المكاسب لفائدة البلدية.⁸

2 _ أما من ناحية الأسباب المسجلة من جانب الإيرادات فهي ضعيفة تتأثر بما يلي:

⁷ نصرالدين بن شعيب وشريف مصطفى، الجماعات الإقليمية والمفارقات التنموية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، جامعة تلمسان، العدد العاشر 2012 ص 164.

⁸ محمد جاجي، التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، مداخلة ضمن فعاليات الملتقى الدولي للجماعات المحلية بسكرة، أبريل 2011 ص 11.

_ موقع البلدية: فالكثير من البلديات تعاني من عدم وجود أنشطة اقتصادية على ترابها.

_ عدم قدرة أجهزة الجباية في تحصيل الموارد المالية، نظرا للتهرب الجبائي من جهة، ونقص الكفاءة من جهة أخرى إلى جانب وجود ثغرات في التشريع الضريبي أصبحت تفوق فعالية الضريبة كأداة كفيلة لتمويل الميزانية

_ عدم الدقة في وضع تقدير الإيرادات (تتضمن الممتلكات) أي عدم التقدير الإحصائي الدقيق للموارد

3_ ومن جانب قسم التجهيز والاستثمار نجد الكثير من البلديات لا يقومون بالاستثمار، والذي يحقق من خلاله إيرادات قد تغطي الكثير من التكاليف، وإنشاء استثمارات جديدة.⁹

اعتماد البلدية على إعانات الدولة، قلل من التحفيز على خلق موارد ذاتية.

⁹ المرجع نفسه، ص 11.

المبحث الثاني: المشاكل الإدارية

إن العجز المالي مهما كانت أسبابه، فإننا لا نتغاضى عن العجز التسييري المتمثل في المورد البشري، والذي من خلاله تتطور الخدمة العمومية، فهناك بعض البلديات لها نسبة كبيرة من المداخيل الضريبية، ومن أترى البلديات، ولكن مواطنوها يعيشون في مشاكل، كنقص التهيئة للأحياء... إلخ

ولا تتوفر على أبسط مكونات الحياة، وعليه فهذه الاختلالات تقع على مسؤولية الجماعات المحلية _ البلدية تسييرا وتنظيما والتي تعود أصلا إلى الأسباب التالية:

المطلب الأول: تدني مستوى التأطير والتأصيل للموارد البشرية:

بالرجوع إلى قانون البلدية نجد أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو شخص منتخب وفقا للمواد 64 _ 65 من قانون البلدية بنصها " يعلن رئيس المجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين،¹⁰ نجد أن القانون نص على شروط ترشحه، وشروط التسوية تجاه الخدمة الوطنية،

ولم ينص على أهم شرط الا وهو الكفاءة أو المؤهل لكي يقوم هذا المنتخب بدوره على أكمل وجه ويضاف لذلك أيضا:

- تدني المستوى التعليمي لأعضاء المجالس الشعبية الذي يؤثر سلبا على دور وأهداف البلدية المطلوب منها تحقيقها
- عدم اهتمام المجالس المنتخبة باحتياجات المواطنين، وشكواهم ومدى توافقها أو تعارضها مع الخطط المقررة.¹¹
- ضعف وعي المواطنين بأهمية المجالس الشعبية التي تقتصر على توزيع السكنات، والمجلات، واستخراج وثائق الحالة المدنية.

¹⁰ قانون البلدية 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الموسمية، العدد 37، بتاريخ 03 جويلية 2011، المادة 64 ص 13.

¹¹ خليل فيشوش، دور الموارد المالية في تحقيق التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماستر، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2014 - 2015، ص 78.

- الصراعات الشخصية، وغلبة المصلحة الخاصة، والغيابات بسبب هيمنة وسيطرة رؤساء المجالس على أغلبية القرارات وتفردهم بالعمل.
- عدم الفهم الجيد للخدمة العامة أدى إلى تفشي الإسراف والبيروقراطية والمحسوبية والرشوة والتسيب إلخ
- عدم تحمل المسؤولية في بعض الاختصاصات كالصحة، الكهرباء، الاسكان ... كل ذلك يعود إلى ضعف الوازع المهني وانتشاره بصورة رهيبية.
- تداخل الصلاحيات مع المجالس الولائية، وجل الاختصاصات تكون تحت الوصاية، مما يحد من استقلالية البلديات.

المطلب الثاني: التبعية القانونية والعملية المالية البلدية

يظهر ذلك وبشكل جلي ضعف التمويل من جراء ظهور بلديات عديدة تعاني من صعوبات مالية، بينما عدم وجود موارد مالية تضمن تسييرها وبقائها، وهذا ما يجعلها تتخبط في ديون عرقلتها على تسيير شؤونها.

أما هذه الوضعية ما على البلدية سوى اللجوء إلى الإعانات المختلفة التي تمدها الدولة، ولكن هذه الإعانات لا تعتبر مجانية، حيث الدولة لا تمويل إلا إذا تحكمت بمعنى تدخلها من خلال ما يلي:¹²

أولاً: تخصيص الإعانات الممنوحة

إن الإعانات التي تقدمها الدولة وبالضبط إعانات الصندوق، تخصص لتغذية نفقات التجهيز والاستثمار فهي بذلك إعانات تخصيصية، وبالتالي فهذا التخصيص يفقد البلديات حرية التطرف بتلك الإعانات ويجعلها ملزمة بالعمل وفقاً لما سطرته له تلك الإعانات مسبقاً من قبل الجهة الممولة.

ثانياً: التوجيه المركزي للقرار البلدي

تتولى السلطة المركزية قيادة عملية التنمية المحلية، وتفرض جميع الخيارات الاقتصادية اللازمة لها، وحتى عملية ترقية البلدية عمرانياً.

¹² دليلة جعيجع، مصادر تمويل الميزانية البلدية وسبل تنويعها في ظل القانون 10 / 11، كلية الحقوق والعلوم السياسية، دراسة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري جامعة المسيلة 2016 / 2017، ص 36.

ثالثا: الرقابة المركزية للنشاط التنموي البلدي

تجبر البلديات على أخذ التأشيرة بخصوص المشاريع التقنية بالتزام رئيس البلدية بإرسال تقارير دورية عن نسب الاستهلاك للاعتمادات المالية ونسب الإنجاز.¹³

المطلب الثالث: التقسيم الإداري لسنة 1984

لقد ساهم التنظيم الإقليمي الجديد في ضعف الإيرادات الجبائية للجماعات المحلية حيث أن هذا التنظيم الجديد المحدث في سنة (1984) أدى لإيجاد جماعات إقليمية مثقلة بالديون نظرا لعدم المساواة في الخيرات والطاقات الجبائية.

فالجماعات الإقليمية عرفت تطورا متعاقبا منذ الاستقلال ، ففي سنة (1962) وجدت (1500) بلدية ، وبخروج فرنسا من الجزائر توقفت أجهزة البلدية فنيا وبشريا لعدم وجود إداريين أكفاء يتكفلون بتسييرها ، ثم صدر مرسوم رقم (63/ 189) مؤرخ في 16 ماي 1963 متضمن إعادة الحدود الإقليمية للبلديات قلص عددها إلى 676 لعلاج الوضعية السيئة، لغاية 1971 أين صدر مرسومان ، الأول في 20 جانفي 1971 والثاني في 05 أكتوبر 1972 رفع عدد البلديات إلى 705 وفي 1974 صدر أمر (69/74) رفع عدد الولايات إلى (31 لغاية 1984) (أين صدر قانون (84 / 09) مؤرخ في 14 جوان فبراير (1984) متضمن إعادة التنظيم الإقليمي ورفع عدد الولايات إلى (48) ، والبلديات (1541) بالإضافة إلى وجود جماعات إقليمية مثقلة بالديون ، حيث أن هدف عرض أحسن للخدمات العامة وتقريب الإدارة من المواطن وإعادة التوازن الجهوي والتوزيع الأحسن للسكان ، كان يتجاهل الآثار السلبية لوضعية عدد كبير من الجماعات المحلية خاصة تلك التي تفتقر لأنشطة اقتصادية مما يحرمها من الحصول على إيرادات جبائية ومداخيل استغلال أملاكها وبالتالي الوصول لجماعة إقليمية مثقلة بالديون، فأصبح يتعذر على السلطات التحكم في حالات الجماعات الإقليمية بسبب تدهورها الناتج عن النقص الفادح في الموارد المخصصة لها منذ تضاعفها بسبب التقطيع الإداري لسنة (1984) مما أدى لصعوبة التكفل بالمهام الجديدة والتي نجمت خاصة عن الحالة الأمنية للجزائر ، بدون أن تكون هذه المهام مصحوبة بتحويل متكافئ للأموال ، مما أنتج نقل باهض في الديون بلغ حجمها 22 مليار دينار جزائري ، فقامت ميزانية الدولة بتغطية هذا العجز الكبير.¹⁴

¹³ دليلة جعيجع، مرجع سابق، ص 36 - 37.

¹⁴ محمد عبدي يودريالة، الإصلاح الضريبي، مجلة النائب، العدد الثالث، 2003، ص 119.

وبالنسبة لعدم المساواة في الطاقة الجبائية فعند فحص الحالة المالية للبلديات والولايات نفهم أنه يوجد تفاوت في الخبرات والثروات ، إن هذه الظاهرة تترجم الفوارق المالية في مجال التنمية الاقتصادية بين مختلف جهات الوطن¹⁵ فمثلا بلدية باب الزوار وحسب ما أدلاه الأمين العام لها ، الرسم الوحيد الذي كانت تستغله عند إنشاءها ، غير إنتاجي لا يزيد في مردودية الإيرادات الجبائية ولهذا كانت تمول حسب فائض بلدية برج الكيفان من إعانات الدولة والولاية ومصلحة الصناديق المشتركة للجماعات المحلية ، فمن المفروض أن زيادة عدد البلديات يؤدي في التفكير لأن يجعل لها حد أدنى من التكاليف لتضمن تغطية النفقات الإجبارية كأجور الموظفين كما أن استراتيجية التنمية المعتمدة أصلا على إنشاء أقطاب اقتصادية مرتبطة خصوصا بالنشاط البترولي والصناعات الكبرى رفضت للإخلال في التوازن في توزيع النشاطات المنشئة للموارد الضريبية التي تعد المورد الأساسي للميزانية المحلية ، وعليه فالتجزئة المفرطة للبلديات أدى لتجزئة المداخل الجبائية لها .¹⁶

مما انعكس سلبا على مردودها، لذا يجب الاعتماد على سياسة شاملة للتنمية العمرانية والإعمار الإقليمي، والعودة لسياسة التوازن الجهوي لإنعاش الاقتصاد.

¹⁵ المرجع نفسه، ص 120

¹⁶ بهية عمrani ، مرجع سابق، ص 98 .

المبحث الثالث: الفساد المالي والإداري.

يوجد شبهة أجماع على أن الفساد الإداري يمثل أهم المشكلات والصعوبات التي تعترض برامج وخطط التنمية وأن اثار الخطط السلبية لا تقتصر على المجتمعات النامية بل تمتد إلى كل المجتمعات الا أن الفساد الإداري يكون أكثر أثرا في المجتمعات النامية والتي تعاني من ضعف البناء المؤسسي وغياب المشاركة الديمقراطية وتعتبر ظاهرة الفساد والفساد الإداري والمالي بصورة خاصة ظاهرة عالمية شديدة الانتشار ذات جذور عميقة تأخذ إبعاداً واسعة تتداخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينها، وتختلف درجة شموليتها من مجتمع إلى آخر. إذ حظيت ظاهرة الفساد في الآونة الأخيرة باهتمام الباحثين في مختلف الاختصاصات كالاقتصاد والقانون وعلم السياسة والاجتماع.

المطلب الأول: أسباب الفساد الإداري والمالي

تعاني الجماعات الإقليمية في الجزائر من مظاهر الفساد والتي أثرت سلبا على سيرورة مؤسسات الدولة عموما وعطلت من مسيرة التنمية على مستوى الجماعات المحلية، هذا الفساد المنتشر والمعطل لكل السياسات الرامية للنهوض بالجماعات الإقليمية يمكن ذكر أبرز أسبابه المتمثلة في:

1- الأسباب الاقتصادية: يعتقد أن العوامل الاقتصادية هي أحد العوامل الرئيسية المسببة للفساد الإداري، ويحدث الفساد عادة عندما ينعدم الشعور بالرقابة والمحاسبة، وعندما يحتكر موظف المنظمة العامة توزيع المزايا لتتم الاستفادة منها لاعتبارات خاصة. ويمكن جمعها فيما يلي¹⁷

انخفاض مستوى دخل مرتكب جريمة الفساد بالمقارنة بمستوى التضخم أو الأسعار المحلية الأمر الذي يجعل الدخل الحقيقي له متدني لدرجة يعجز فيها عن إشباع احتياجات المعيشة الضرورية مما يلجأ إلى الرشوة أو الاختلاس أو الاتجار بالمخدرات وتزييف النقود للحصول على المال بطريقة غير مشروعة من مختلف الوسائل المتاحة للجريمة.

¹⁷ عادل بن أحمد الشلفان : الفساد الإداري في المؤسسات العامة- المشكلة والحل-، المجلد 25 ، العددان الأول والثاني، يناير و يوليو، 2003، كلية التجارة، جامعة الرقازيق، ص335.

2 - الأسباب الاجتماعية: تساهم بعض النظم الاجتماعية المتوارثة في الدول النامية ومنها الجزائر في وجود أبواب لحدوث الفساد خاصة في الجهاز الإداري للدولة ، حيث تنتشر عادات تقديم الهدايا الثمينة للموظفين للحصول على موافقتهم على أشياء غير قانونية ، كما أن الولاءات والانتماءات العائلية والقبلية يمكن أن تؤدي إلى انتشار الفساد ومخالفة القواعد والقوانين واللوائح الحكومية فضلا عن التغاضي أو كف البصر عن كشف الفساد أو ملاحظته الأمر الذي يؤدي إلى استمرار حدوث الفساد وصعوبة مكافحته، ليصبح بمرور الوقت جزءاً من الثقافة المجتمعية لدى الجماعات المحلية.¹⁸

3- الأسباب الإدارية: تتمثل الأسباب الإدارية فيما يلي:¹⁹

- ضعف الرقابة من خلال عدم قيام الأجهزة الرقابية بأدواتها المطلوبة.

- جهل المواطنين والعاملين في الأجهزة الإدارية- بروز علاقات اجتماعية قائمة داخل وخارج

المنظمة

- انتشار اللامركزية دون إخضاع للرقابة المتبعة

- عدم وضوح التعليمات وصدورها دون وجود دليل يسهل تطبيقها تخلق الحيرة لدى الأفراد

مما يضطرهم إلى الاجتهاد الشخصي ومن ثم احتمال الانحراف وافتراق روح التعليمات.

- وجود هياكل تنظيمية قديمة أو غير ملائمة لطبيعة العمل وعدم توزيع الاختصاصات

والمسؤوليات والصلاحيات بصورة عامة، وتضخيم الجهاز بالعاطلين، كلها تؤدي إلى عجز الجهاز

الإداري عن مواكبة حاجات الجمهور وانحرافه عن الهيكل التنظيمي، مما يضطر الجمهور بما يلاقه

¹⁸ حمدي عبد العظيم: "عولمة الفساد وفساد العولمة"، الدار الجامعية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، 2008، ص64.

¹⁹ مهدي حسين زويلق: التنمية الإدارية والدول النامية، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 1993، ص-ص

من صعوبة في إرضاء دوافعه وإشباع رغباته للضغط على الأفراد، وإغرائهم إلى إتباع سلوك بعيد عن قواعد العمل وأنظمتهم.

المطلب الثاني: أنواع الفساد الإداري والمالي

إن الفساد الإداري له أنواع عديدة يمكن تصنيفها إلى مايلي:

- الرشوة: تعد الرشوة من أخطر الجرائم ومن أسوأ أنماط الفساد الإداري التي يجب محاربتها والقضاء عليها لما تشكله من أخطار وتهديدات على المجتمعات.²⁰

- الاختلاس: وهو خيانة الموظف للأمانة المادية، النقدية أو العينية التي في عهده، ويعرف الاختلاس كذلك بأنه " عبث الموظف بما أوّتمن عليه من مال عام بسبب سلطته الوظيفية ويطلق عليه أحيانا الغلول وهو خيانة الأمانة وأخذ الشيء في الخفاء وقد حرم الإسلام الغلول.²¹

- العمولات مقابل الصفقات: والعمولة هي مقدار من المال يمثل نسبة مئوية من قيمة عقد أو صفقة تجارية يحصل عليها الموظف بالتوقيع عليها نيابة عن مؤسسته، ويكون الطرف الثاني مقاول أو مورد أو مصدر أو من يقع في حكمهم.²²

- التهرب الضريبي

والذي يأخذ شكلين، الشكل الأول يتمثل في استغلال المكلفين بالضريبة للثغرات القانونية ولجوئهم للحيل التي تمكنهم من التخلص من الضرائب المستحقة دون أن يضعوا أنفسهم أمام المساءلة القانونية أما الشكل الثاني وهو التهرب الضريبي غير المشروع وهي الممارسات التي يخالف فيها

²⁰ مصطفى: معضلة الفساد في الجزائر دراسة في الجذور والأسباب والحلول، منشورات جيتلي للنشر والتوزيع، برج بوعريش، الجزائر، ص 45

²¹ نجم عبود نجم: أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2006، ص 229.

²² خالد بن عبد الرحمن بن حسين بن عمر آل الشيخ: الفساد الإداري، أنماطه، أسبابه، وسبل مكافحته أطروحة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الدكتوراه فلسفة في العلوم الأمنية، ص 38.

الخاضعون للضرائب الأحكام القانونية بوسائل الغش والتزوير والرشاوى للهروب من الضرائب

المستحقة.²³

-التزوير والتزييف فيعرف بأنه كل اصطناع لعملة تقليداً لعملة صحيحة، وكل تلاعب في قيمة عملة صحيحة، كذلك كل ترويج أو إدخال من الخارج لعملة مزيفة إذا تمت هذه الأمور بقصد وضع العملة المزيفة في التداول والغش والإضرار.²⁴

-الابتزاز: وهو صورة أخرى من صور الفساد الإداري يمارسه بعض الموظفين وخاصة أولئك العاملين في الأجهزة السيادية أو الأمنية المسؤولة عن حماية ونشر الأمن والطمأنينة أو مراقبة النشاطات الاقتصادية أو غيرها من الأجهزة التحقيقية والتأديبية والعقابية كالسجون والمحاكم أو من قبل اللجان الانضباطية ونقاط التفتيش والسيطرة.²⁵

-التحيز والمحاباة: وهو أسلوب يتم من خلال تموقع الفرد واحتلاله مكانة اجتماعية فيمنح الفرص والامتيازات للأقارب والأصدقاء على حساب الأشخاص ذوي الكفاءة والجدارة، كمحاباة المسؤولين القدامى مثل ما يفعل رؤساء المجالس المحلية أو الموظفين المحليين في توزيع العقارات أو الحصص السكنية أو الوظائف.²⁶

- الوساطات: تعرف الوساطات بأنها إدخال طرف ثالث له إمكانيات اجتماعية للتأثير في نتيجة العلاقات الاجتماعية بين طرفي علاقة اجتماعية في موقف معين، كما عرفت على أنها الشفاعة لدى

²³ عامر الكبيسي: الفساد الاداري والعمولة "تزامن لا توأمة"، المكتب الجامعي الحديث، الرياض، السعودية، 2005 المرجع السابق، ص 35.

²⁴ خالد بن عبد الرحمن بن حسين بن عمر آل الشيخ: المرجع السابق، ص 42.

²⁵ خالد بن عبد الرحمن بن حسين بن عمر آل الشيخ: المرجع السابق، ص-ص 34، 35.

²⁶ جمال الدين بن منظور: لسان العرب، دار صادر، بيروت، لبنان، 2000. ص 788.

مسؤولي أو ولي أمر لرفع مظلمة، أو التوصل إلى حق، أو جلب منفعة تضر بالآخرين، وتعد الوساطة

صورة من صور الفساد الإداري إذا كانت تهدف على عمل غير مشروع.²⁷

-قبول الموظفين للهدايا والإكراميات من أرباب المصالح: وهناك تصرفات أخرى متعددة قد يختلف البعض حول مدى خطورتها، إذ يدل ظاهرها على البراءة وحسن النية لكنها تؤدي في نتائجها إلى إفساد البعض دون سابق إصرار منهم أو ربما دون أن يشعروا بأنهم اقترفوا ذنباً.

-غسيل الأموال: غسل الأموال من أشهر ممارسات الفساد الدولي الشائعة في العديد من الأقطار وهناك العديد من الدراسات اهتمت بهذا الموضوع، التي عرفت غسل الأموال بأنه " التصرف في النقود بطريقة تخفي مصدرها وأصلها الحقيقي " كما يعرف بأنه " تمويه مصدر الأموال المكتسبة بطريقة غير مشروعة لكي تبدو وكأنها أموال مشروعة.²⁸ وهو ما يكون له أثر مدمر على اقتصادات الدول ومنها مؤسساته الاجتماعية والمحلية منها خصوصاً.

نستخلص إذا أن الاهتمام يبقى الجدي بتحديد أسباب الفساد الإداري والأنواع المنتشرة منه وما ينتج عنها والسيطرة عليها أمراً ضرورياً وحتمياً للسيطرة على مالية الجماعات المحلية خصوصاً البلديات منها لكنه يتطلب الاهتمام بأسباب أخرى مساعدة لذلك من أجل مواكبة عجلة التنمية.

²⁷ عادل عبد العزيز السن: الجوانب القانونية والاقتصادية لجرائم غسل الأموال ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الفساد الإداري والمالي في الوطن العربي ، الشارقة دولة الإمارات العربية المتحدة، فبراير 2007، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة ، مصر ، 2008، ص 225.

²⁸ مهدي حسين زويلف: التنمية الإدارية والدول النامية، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان الأردن، 1993.

الفصل الثالث



آفاق وتطلعات الاصلاحات المالية

المبحث الأول: الإصلاحات المالية للجامعات الإقليمية

- 1- مراجعة النظام الجبائي
 - 2- مكافحة التهرب الضريبي
 - 3- إعادة الاعتبار للموارد المالية
- المبحث الثاني: الإصلاحات الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر.

- 1- تفعيل دور الرقابة المالية
- 2- إعادة الاعتبار للموارد البشرية
- 3- تجسيد اللامركزية على مستوى الجماعات الإقليمية البلدية

في ظل الوضعية الراهنة للمالية المحلية لم يعد بإمكان البلديات الاضطلاع بالأعباء والمهام المنوطة بها، لأن أغلبها تعاني من مشاكل إذ أصبحت تشكل عائقا كبيرا يدعو إلى ضرورة التفكير في آليات تمكن البلديات من الخروج من حالة الركود والجمود التي تعانيها ، والالتفاف على المهام المنوطة بها والمتمثلة في تلبية الحاجيات الأولوية للمواطن والاضطلاع بشكل طبيعي بالمكانة والدور المحددين لها على ضوء الحالة الراهنة لماليتها، سواء بسبب الظروف أو بسبب تنظيم وتوزيع الموارد الجبائية بين المستوى المحلي والمركزي ، وحتى يمكن للبلديات التخلص من هذه المشكلات يجب اتخاذ إصلاحات مالية وأخرى إدارية.

وعليه سنتناول في هذا الفصل مبحثين:

يتناول المبحث الأول والإصلاحات المالية للجماعات الإقليمية، أما المبحث الثاني نتطرق إلى الإصلاحات الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر.

المبحث الأول: الإصلاحات للجماعات الإقليمية

أمام الأزمة المالية الخانقة التي تعرفها الجماعات الإقليمية خاصة وللجزائر عامة أن الأوان لتجديد وتسخير جميع الإمكانيات والآليات من أجل تحسين وضع مالية البلديات مما يمكنها بالتكفل بمهامها على أكمل وجه.

المطلب الأول: مراجعة النظام الجبائي

إن المنظمة البائية الحلية معقدة، إذ تصب فيها كل من الضرائب المحلية وضرائب الدولة المركزية مما يعيب الجباية المحلية وبالتالي ينجم عنها نظام جبائي مختلط تتعايش فيه جباية محلية وجبائية وطنية يعاد توزيعها على الميزانية المحلية¹

عرفت الجزائر منذ الاستقلال جباية معقدة وغير منتجة انعكست آثارها على ماليتها المحلية بشكل كبير.

لقد سبق وتناولنا أهم المشكلات التي تعاني منها المالية المحلية وعليه نرى أنه من المستحسن القيام ببعض الإجراءات لمحاربة هذه الوضعية ولهذا سنتطرق إلى عنصرين:

1- إشراك البلدية في الجباية المحلية:

لقد أصبحت السلطة التشريعية عائقا أمام الاعتراف بالسلطة الجبائية الحقيقية للبلديات، وهذا بسبب الصلاحيات المعترف بها للمشروع للتحديث القواعد المتعلقة بالضريبة؛ إذ لست للبلدية للبلدية سلطة إنشاء ضرائب محلية غير محددة في القانون²

فإنشاء الضريبة من اختصاص الدولة دون غيرها.

إذ إن النظام الجبائي يقوم على مبدأ عدم الاستقلالية الضريبة لذلك أن غرض الضريبة هو مسألة وطنية تحتص بها الدولة، وأما المجالس المحلية فتقتصر على تقدير المبلغ الإجمالي المتوقع لأساس الضريبة المحلية³.

كما اتضح من الممارسة العملية وكنتيجة للطبيعة المركزية للنظام الجبائي وآثارها السلبية على المالية المحلية، ضرورة إشراك البلدية في تحديث نسب الضرائب لأنها الأكثر علما بالخصائص المحلية، لذلك يعتمد أن تستند البلديات مسؤولية التصويت على معدلات فرض الرسوم المحلية (الرسم على

¹ ناصر مراد، الإصلاح الضريبي في الجزائر للفترة 1992-2003، منشورات بغداد، 2003، ص 84

² كيراد خيراني، الجباية المحلية في الجزائر، مذكرة نهاية الدراسة العليا في المالية، المعهد الوطني للمالية، القليعة، 1996، ص 33.

³ برايج محمد، الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2005، ص 19

النشاط المهني، لاسم التطهير، الرسم على السكن، الرسم على الذبح). في حدود المقادير المحددة بموجب القانون⁴.

وفي هذا الإطار ظهرت عدة أبحاث متخصصة تختص بتطوير الضرائب المحلية مع منع أي إشراك في توزيع منتوج الضريبة بين الدولة والجماعات الإقليمية وتقتصر هذه الدراسات:

أ. أن يحول ناتج الرسم على القيمة المضافة (a.v.t) كاملة لصالح البلدية.

ب. وفي مقابل الفكرة الأولى دفع قيمة الرسم على النشاط المهني من 4% إلى 12.55% ويكون بتوزيع هذا الرسم على النحو التالي⁵:

المجموع	حق الصندوق المشترك للجماعات المحلية	حق البلدية	حق الولاية	الرسم على النشاط المهني
%4	%1.00	%2.20	%0.80	النسبة الكلية
%100	%25	%55	%20	الحق في النسبة المئوية

وحتى تستطيع الإدارة الجبائية تفادي انخفاض الرسم على القيمة المضافة (a.v.t) تنصح هذه الدراسة باتخاذ الإجراءات اللازمة لتجنب ارتفاع العبء الجبائي نتيجة لارتفاع الرسم على النشاط المهني (p.a.t) المقترح.

وزيادة على ذلك فإنه تم تأييد التوجه الذي يرى أنه على الدولة أن تتنازل عن بعض الضرائب ذات الطابع المحلي للبلديات كمات هو الحال بالنسبة للضريبة على الرواتب والأجور⁶. حيث تصبح هذه الضريبة سهلة التحرير بحيث يمكن تحويله لصالح البلديات دون أي صعوبة تذكر. وعليه فإنه لا يكون للسلطة الجبائية للبلديات أي معنى إذا لم تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل فئة من البلديات (بلدية ريفية. حضرية. جديدة. قديمة) وكذا القدرة الشرائية للمواطنين، وهذا حتى لا تلقى الضريبة الرفض منهم.

2- الابتعاد عن التوزيع التمييزي لمنتوج الضرائب:

إن مشكل عدم المساواة في الموارد بين الجماعات الإقليمية يطرح بجدة وخاصة بالنسبة للمجهودات المطلوب من البلديات بذلها في مجال إنجاز التجهيزات الجماعية كما أن البلديات التي

⁴ راجع غضبان، جباية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص28.

⁵ المادة 06 من القانون رقم 12-01 المؤرخ في 19-07-2001 المتضمن قانون المالية التكميلي صادر في الجريدة الرسمية، العدد 38 بتاريخ 2001/07/21

⁶ حبيبة درسي، عوامل المردودية الجبائية، مذكرة شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 200، ص89

توجد بها نشاطات صناعية وتجارية، تكون أكثر انتفاعا كما تكون أخطر حفا من البلديات التي يتواجد لها المكلفون بالضرائب نظرا لوجود مداخيل مرتفعة.

غير أن عبء الديون يرغم البلديات على رفع نسب الضرائب بشكل محسوس وبذلك تكون البلديات الفقيرة في حلقة مفرغة؛ حيث تضطر إما لرفع نسب الضرائب بشكل مرهق وإما أن تكون عاجزة عن الاستثمار⁷

والملفت للانتباه هو أن بلديات ولاية الجزائر، قد استفادت من مبالغ مهمة جدا من خلال منتج الدفع الجزافي المقدر بـ 30% وهذا لكون الوزارات والمؤسسات الكبرى تقع مقراتها المركزية على مستوى بلديات ولاية الجزائر، وتخضع للدفع الجزافي للأشخاص الطبيعيين والمعنويين والهيآت المقيمة في الجزائر، وتمارس نشاطها فيها وتدفع مرتبات واجور وتعويضات ومعاشات وريوع عصرية، وعلاوات بما في ذلك الامتيازات العينية، ويبقى الدفع الجزافي على الدوام على عاتق المستخدم وبحسب بتطبيق معدل نسبي دون الأخذ بعين الاعتبار⁸. لوضعية كل أجير.

وللتقليل من التفاوت في القدرات الجبائية للبلديات، نعتقد أنه من الضروري مساعدة البلديات على تطوير وسائلها قصد تحسين مستوى تحصيل الضرائب ومحاربة الغش والتهرب الجبائيين، وبالتالي زيادة مواردها المالية وتشجيع البلديات على المشاركة في رأسمال المؤسسات والشركات الجديدة⁹.

المطلب الثاني: مكافحة التهرب الضريبي

من أهم أسباب ضعف الموارد الجبائية للبلديات وعدم قدرتها على تحصيل الضرائب والرسوم، وذلك نظرا للتهرب الضريبي نقص الكفاءة، بالإضافة إلى وجود ثغرات في التشريع الضريبي فكل هذه العوامل قصت من الفعالية الجبائية للتمويل المحلي¹⁰.

من خلال تفعيل آليات الرقابة وفرض عقوبات صارمة على التهرب الجبائي الأمل الذي من شأنه التقليل من استفحال هذه الظاهرة أو على الأقل الحد من خطورتها ذلك ان معرفة الأسباب التي تؤدي على التهرب الجبائي تبقى غير كافية في ظل غياب التحرك الصارم للإدارة الجبائية، وللمحد من هذه الظاهرة¹¹ يجب اتباع إجراءات كفيلة بردعها والتي سنتناولها في جزأين اثنتين:

⁷ حميدة بوزيد، التقنيات الجبائية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 150-155.

⁸ المادة 1/108 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

⁹ رضا خلاصي، النظام الجبائي الجزائري الحديث، دار هومة، الجزء الأول، ص 116.

¹⁰ خالد الخطيب، التهرب الضريبي، مجلة دمشق، كلية الاقتصاد، المجلة 16، العدد الثاني، 2000، ص 17.

¹¹ ناصر مراد، التهرب والغش الضريبي في الجزائر، دار قرطبة، الجزائر، ص 35.

نتناول تدعيم الرقابة على تصريحات المعنيين بأداء الضريبة في جزء أول، ثم نتطرق على فرض عقوبات صارمة على التهرب الضريبي في جزء ثان.

1. تدعيم الرقابة على تصريحات المعنيين بأداء الضريبة:

إن التصريح هو العملية الأساسية التي تحدد وفقا لها قيمة المبلغ الواجب تسديده ومن خلاله يتم (التهرب جبائيا، باعتباره أحسن وسيلة لذلك، وخاصة إذا تعلق الأمر بقيمة الممتلكات خاصة العقارية منها وكذا مقدر الائتمان، وهذه الظاهرة مازالت مستعجلة رغم الإجراءات التي قامت بها الإدارة المركزية في هذا الاتجاه، والمتمثلة أساسا في التخفيضات الهامة التي جاءت بها بعض قوانين المالية¹². ومنها على سبيل المثال ما قد نص عليه قانون المالية لسنة 2000.

- تخفيض نسبة الشهر العقاري من 2% إلى 1%.
- تخفيض حقوق نقل الملكية الخاصة من 8% إلى 5%.
- تخفيض حقوق عقود نقل الملكية بالنسبة للعقارات الموجودة بالدول الأجنبية من 5% إلى 3%.

ومن هذا الإطار أصبح من الضروري تفعيل دور الرقابة وذلك عن طريق تدعيم مصالح الضرائب بالوسائل الحديثة ولإطارات اللازمة وكذا إعطاء صلاحيات محلية في ميدان الرقابة؛ أي: على مستوى البلدية نفسها؛ كونها أدري بقيمة لمعاملات التجارية التي تتم على إقليمها كما يمكن تقسيم الإقليم إلى مراكز تجارية مختلفة من حيث قوة النشاط وتحديد قيمة نظرية دنيا لرقم الأعمال الخاصة بكل منطقة¹³.

كما تعتبر الرقابة الجبائية من أهم الوسائل الناجعة لمكافحة التهرب الضريبي بحيث يمكن بواسطها وضع حد للظاهرة التهرب الضريبي وهي من اختصاص الإدارة الجبائية، كما أن للرقابة الجبائية أشكالاً وطرقاً عديدة يتوجب استعمالها في الوقت المناسب، ومن أشكال هذه الرقابة نجد¹⁴:

أ/ الرقابة في عين المكان: تتم هذه الرقابة خارج مكاتب الإدارة الجبائية على خلاف كل من الرقابة الشكلية والرقابة على الوثائق إذ تمارس كل منها داخل مكاتب الإدارة الجبائية وتمارس الرقابة

¹² القانون رقم 99-11 المؤرخ في 23/12/1999 المتضمن قانون المالية لسنة 2000 الصادر في الجريدة الرسمية عدد 80 بتاريخ 24/12/2000 المادة 06 منه.

¹³ حمدي رشيد، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، مذكرة ماجستير في القانون العام، إدارة ومالية، ابن عكنون، الجزائر، 2002، ص 97.

¹⁴ المرجع نفسه، ص 97.

في عين المكان من خلال التدخلات التي تقوم بها المحققون بذلك في الأماكن التي يزاول فيها المكلفون بالضريبة لنشاطاتهم.

ب/ الرقابة الشكلية: والتي تحص الأخطاء التي يرتكبها المكلفون أثناء كتابة التصريحات؛ كالتحقيق من الهوية وعنوان المكلف بالضريبة.

ج/ الرقابة على الوثائق: تتمثل في إجراء فحص نقدي وشامل على التصريحات الجبائية المكتبية من خلال مقارنتها بالوثائق التي تحوزها الإدارة وعن الوضعية الحقيقية لكل مكلف.

2. فرض عقوبات على التهرب الجبائي:

تتمثل فرض غرامات مالية على المخالفين، وقد جاءت التشريعات بعقوبات مالية كما هو الحال بالنسبة لنص المواد (116/113) من القانون التجاري رقم 2017-05 المؤرخ في 25/12/1975 المعدل والمتمم¹⁵. اللتان تنصان على أنه غرامة قدرها 4 مرات قيمة الرسم المتهرب منه.

وللغرامة الجبائية ثلاث صور هي كالتالي:

- الغرامة بسبب عدم التصريح السنوي؛
- الغرامة بسبب التأخير في تقديم التصريح؛
- الغرامة بسبب النقص في التصريح.

المطلب الثالث: إعادة الاعتبار للموارد المالية

ان التمويل الذاتي هو أفضل وسيلة لممارسة البلدية لاختصاصاتها وذلك لا يحققه لها من حرية المبادرة واستقرار القرار وسرعة التدخل¹⁶ حيث أصبح تدعيم وسائل تمويل البلديات ضرورة حتمية بالنسبة اليها حيث لا يمكن للبلدية أن تقوم بالمهام والأعباء المحلية دون توفرها علي وسائل مالية كافية ومنتظمة المداخيل والتحصيل فبقاء الموارد المحلية للبلدية والناجمة عن ضعف التمويل المحلي كما أن تدعيم ثروات وأملاك البلدية من شأنه أن يقدم نتائج في مستوي الإمكانيات الحقيقية التي تتمتع بها¹⁷ ولدراسة هذا المطلب قسمناه الى قسمين اثنين :

¹⁵ الأمر رقم 59-75 المؤرخ في 25-12-1975 المتضمن القانون التجاري الصادر في الجريدة الرسمية، العدد رقم 101 بتاريخ 1975/12/19.

¹⁶ بوحميده عطاء الله، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والنظم، المجلة الجزائرية القانونية والاقتصادية والسياسية الجزء 42 العدد الأول 2005 ص 67

¹⁷ الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية الاعتلال العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003 ص 135.

القسم الأول: تئمين الموارد الجبائية:

ان الجباية المحلية لها دور في السياسة الاقتصادية والمالية للدولة وتعتبر محورا لكل سياسة تنموية محلية وأساسا للتموض بمقومات اللامركزية وهو ما يبرر الاعتماد الكبير للبلدية في تمويل نفقاتها على الموارد الجبائية الى ان هذه الأخيرة تبقى غير كافية لمواجهة النفقات الكثيرة للبلديات ولزيادة العائدات الجبائية لا بد من العمل على تحسين مداخل الضرائب المحلية الأمر الذي يتطلب تحكها جيدا في التحصيل والوعاء الضريبي¹⁸.

وتتجه الإصلاحات الضريبية الحديثة الى جعل النظام الضريبي أكثر استقرارا وتوسيع الأوعية الضريبية وتخفيض معدلات الضرائب حيث ان اقتصار تئمين الموارد الجبائية على مراجعة نسب الضرائب والرسوم لن يحقق النتائج المرجوة بل يجب القيام بمراجعة شاملة للمنظومة الجبائية لتحقيق نتائج أفضل ونجاعة أكبر ولا يمكن تجسيد ذلك الأمر خلال اشتراك البلديات في تحديد نسب الضرائب التي تعود لها¹⁹.

كما أن توزيع الضرائب والرسوم من جانب واحد، يضر بالمالية المحلية نظرا لتفاوت نسب الثراء من منطقة لأخرى وعدم المساواة في توزيع الثروات الوطنية، خاصة أن ميزانية البلديات على الموارد الجبائية، كما أن تحويل الضرائب والرسوم المحلية يساهم بشكل أساسي في تدعيم مواردها المالية، وذلك إذا صاحب هذا التحويل إعادة النظر في التوزيع، نظرا لاختلاف النشاطات المحلية، والوعاء الضريبي من بلدية الأخرى²⁰.

تدعيم الثروات والاملاك المحلية.

أصبحت البلديات تعتمد على موارد الأملاك ذات الطابع المحلي لتدعيم استقلالها المالي وكضمانة فعلية للابتعاد عن الموارد التي تأتي من الإعانات التي توجه اغلبها للتجهيزات والهيكل القاعدية الغر منتجة للثروة، فكلما زادت القدرة المالية الذاتية للجماعات الاقليمية كلما قل اعتمادها على اعانات الدولة

ولهذا أصبحت البلديات وامام ضعف مواردها مجبرة على تئمين املاكها ومواردها والاعتماد على الموارد ذات الطابع المحلي وجعلها مصدر دخل مستقر، والمقصود بتئمين الضرائب الرفع من مردوديتها وليس الرفع من معدلاتها وذلك لان الضريبة تقتل الضريبة ويكون تدعيم الثروات والاملاك المحلية عن طريق:

¹⁸ المرجع نفسه، ص 82.

¹⁹ بن علي بن عزوز، محمد الطيب محمدي، دليلك في الاقتصاد، دار الخلدونية، 2008، ص 228

²⁰ محمد عدو بودريالة، الإصلاح الضريبي، مجلة الفكر البرلماني، جوان 2003، ص 107

- تحسين موارد الأملاك المحلية: تساهم الأملاك المحلية في توفر موارد مالية مستقلة للجماعات الإقليمية فهي بمثابة وسيلة مهمة لتنمية الموارد المالية الذاتية، الى جانب الضرائب والرسوم فكما ازداد حجم أملاك البلديات وتنوعت اصنافها ومصادرها، كلما أمكن استغلال ذلك فالاستثمارات المحلية، وتحديث البنية التحتية والمرافق العمومية المحلية، ولتحسين موارد أملاك البلديات يتعين إعادة ترمين المجالات الآتية:

- إعادة ترمين الأملاك المحلية:

بما أن موارد الأملاك المحلية تتميز بضعف مردوديتها وجب إعادة ترمينها من خلال مراجعة القوانين والعمليات المتحكمة في نمط تسييرها فالبلدية تتوافر على أملاك عقارية ومنقولة معتبرة يمكن أن تشكل مقدارا معبرا لتمويلها؛ إذ تم فعلا استغلالها بشكل أفضل²¹

وإدراكا من المشرع بأهمية موارد الأملاك نص في المادة 163 من القانون 11/10 المتعلق بالبلدية بأنه: يتعين على المجلس الشعبي البلدي بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل ترمين أملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية.

كما أن ترمين ممتلكات البلدية من شأنه أن يساهم في تحقيق توازن أفضل ف ميزانيتها وبالتالي يد من العجز المزمّن الذي تعاني منه البلديات، خاصة مع الإمكانيات الكبيرة التي تتمتع بها، والقابلية للتطور لا سيما في المجالات الآتية:

- الأملاك العقارية؛

- ترقية الأنشطة المحلية؛

- تنظيم التسيير الحضري؛

- برامج إنجاز مئة محل بلدي.

- ترقية التعاون المشترك بين البلديات:

يسمح التعاون المشترك بتقوية العلاقة بين البلديات وتطوير الإدارة المحلية وتكريس الشفافية في التسيير وتدعيم القدرات التخطيطية والتنفيذية للإطارات المحلية من خلال تبادل الخبرات التي تشكل عن طريق العمل المشترك كما تناول القانون رقم 11/10 المتعلق بالبلدية المادة 215 من التعاون المشترك بين البلديات بقولها: "يمكن البلديتين المتجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية

²¹ موسى رحمانى، وسيلة السبتي، واقع الجماعات في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، ملتقى باتنة الدولي، المنعقد في:

المشتركة لإقليمها أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين والتنظيمات، ويسمح التعاون المشترك بين البلديات بتعاقد وسائلها وإنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة".
وأضافت المادة 217 من نفس القانون للإطار العام لهذا التعاون: "يقوم التعاون المشترك بين البلديات بترقية فضاء الشراكة والتضامن بين بلديتين متجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو عدة ولايات.

إن أول ما يلاحظ على هاتين المادتين أن المشرع لم يمنح الشخصية المعنوية والاستقلال المالي للمؤسسات أو المصالح العمومية المشتركة التي يتم إنشاؤها في إطار التعاون المشترك بين البلديات خلافا لما كان عليه الأمر في التشريع الملغى"²²
وهذا بالإضافة إلى التقليل من التعاون المشترك بين البلديات وتحديدده في نطاق التهيئة أو التنمية المشتركة لإقليمها أو تسيير مرافق عمومية جوارية، وكان بإمكان المشرع جعل هذا التعاون يشمل كل المصالح ذات النفع المشترك بينها.

أما بالنسبة للأساس القانوني للأعمال المنجزة في إطار التعاون المشترك بين البلديات المادة 01/2016 من القانون 11/10 السالف الذمير بأنه: "تنجز الأعمال المسجلة في إطار التعاون المشترك ما بين البلديات بموجب اتفاقيات أو عقود يصادق عليها عن طريق المداولات"

أكد المشرع على أن المجلس ش ب لابد من أن يدير برامجه في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية على أن يتولى بنفسه اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية"²³.

خلافا لما كان عليه القانون 90/80 الملغى أو المرسوم 380 /81 في 26 /12/1981 المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية"²⁴ حيث كان دورها يقتصر على مجرد تقديم الاقتراحات.

القسم الثاني: تشجيع الاستثمار الإقليمي:

يعد الاستثمار المحلي من أهم دعائم التنمية المحلية لذلك يتعين على الجماعات الإقليمية الاهتمام أكثر بتدعيم وترقية الاستثمار في إطار سياسة تنموية شاملة"²⁵ وتمكن أهمية الاستثمار

²² انظر المادة 01 القانون الملغى رقم 80-90 المتعلق بالبلدية.

²³ المادة 107 من القانون رقم 10/11

²⁴ حمدي رشدي، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة محلية، بن عكنون، الجزائر، 2020، ص 99

²⁵ سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية بن عكنون، جامعة الجزائر، 2009، ص 296

المحلي في أنه يؤدي إلى تراكم الثروات، وخلق المزيد من حب العمل، ويؤدي كذلك إلى الرفع من مردودية الموارد الجبائية المخصصة للبلديات مما ينعكس بشكل إيجابي على مواردها المالية، وهو ما سيتم تناوله في التالي:

- تدعيم الاستثمار في البلديات ذات الموارد المحدودة:

إن التركيز على زيادة حجم الموارد المالية المحلية يسجل وحده مشكل نقص هذه الموارد، في ظل غياب استثمارات محلية منتجة للموارد المالية، وبخاصة أمام محدودية الأوعية الجبائية للبلديات؛ نتيجة التفاوت الكبير في الإمكانيات الاقتصادية وإن تتبع مسار التنمية في جميع مجالات البلدية يؤكد على أن التركيز كان بالدرجة الأولى في المناطق الحضرية الكبرى على حساب غيرها من المناطق²⁶. لهذا أولت الدولة في العشرية الماضية اهتماما كبيرا بالاستثمار المحلي إدراكا منها لدور البلديات بدفع التنمية في مختلف المجالات، حيث أطلقت الدولة عددا من المشاريع التنموية أهمها برنامج الإنعاش الاقتصادي (2004/2001) وبرنامج دعم النمو (2009/2005) حيث جعلت من الاحتياجات التنموية للبلديات منطلقا من تنفيذ هذه البرامج²⁷ التجارب التنموية السابقة أدركت الدولة مدى ضرورة حاجة السكان ومتطلبات التنمية المحلية، بإعادة أقطاب تنموية قادرة على الدفع بالنمو الاقتصادي وتحسين الوضع الاجتماعي للمواطنين وترقية الاستثمار المحلي²⁸ عن طريق الاهتمام بإنجاز الهياكل والمنشآت القاعدية من أجل جذب أكبر قدر من الاستثمارات الوطنية وحتى الدولية، فغالبا ما يتحجج المستثمرون الخواص والأجانب بضعف التجهيزات والمرافق الأساسية²⁹ هذه بالإضافة على برمجة إنجاز المشاريع الاستثمارية، وفقا لأولويات تراعي الفوارق المعتبرة في توزيع الثروات عبر مختلف أقاليم البلاد مع مراعاة الخصوصيات الطبيعية والاقتصادية لكل هذه الأقاليم، وهذا في إطار تفعيل التعاون المحلي وفقا ما نص عليه قانون البلدية.

- تشجيع المؤسسات المالية على الاستثمار المحلي:

ان الاستثمار يربط بشكل وثيق بمدى توفر قروض وذلك لابد من إعادة والنظر ومراجعة مالية الإقراض بالنسبة للجماعات المحلية، وأن تكون لها نظرة واضحة عن وضعيتها المالية، وتقدير للمشاريع التي تريد الاستثمار فيها اذ يعد نظام الاقتراض نظاما معقدا من حيث طبيعته وآليته، حيث

²⁶ المرجع نفسه، ص 298.

²⁷ المرجع السابق، ص 25.

²⁸ مالك عليان، الدعوى الضريبية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، 2011، ص 295

²⁹ سعادي، المرجع نفسه، ص 298

أن البنوك وجميع المؤسسات المالية لا تقرض الا لمن له وضعية مالية تسمح له بتسديد القروض ،ولذلك يجب أن تستعين بمستشارين ماليين لتحسين المعارف المالية للمنتخبين المحليين³⁰

- تفعيل آليات الاستثمار المحلي:

نتيجة للعراقيل التي واجهت المستثمرين في ظل المرسوم التشريعي رقم 12 / 93 المؤرخ 05/10/1993 المتعلقة بترقية الاستثمار، المتعلقة أساسا في العراقيل الإدارية والمالية والعقارية، وتداخل الصلاحيات بين الوكالة APSI ومركزية اتخاذ القرارات وعدم وجود الانسجام بين الهيئات المكلفة بتشجيع وترقية الاستثمار³¹.

جاء الأمر 01 / 03 المؤرخ 20/08/2001 المتعلق بتطوير الاستثمار لتجاوز هذه العراقيل وتطوير الاستثمار.

ومن التدابير الجديدة التي جاء بها الأمر رقم 03/01 انشاء المجلس الوطني للاستثمار لتجاوز لهذه العراقيل وتطوير الاستثمار.

ومن التدابير الجديدة التي جاء بها الأمر رقم 03/01 انشاء المجلس الوطني للاستثمار وذلك لتخفيف العبء على الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار Andi التي عوضت apst حيث كان هذا المجلس يفصل في الامتيازات الممنوحة للمستثمرين وتحديد المناطق التي يمكن ان تستفيد من النظام الاستثنائي ، وذلك باقتراح تدابير تحفيزية للاستثمارات ، كتقليص مدة الرد على المستثمرين من ستين 60 يوم كأجل اقصى ابتداء من تاريخ طلب الامتيازات الى 30 يوما فقط³²

وعلى خلاف القانون التشريعي رقم 39 / 12 السالف الذكر الذي منح امتيازات و ضمانات معتبرة للمستثمرين فقط منح الامر رقم 03/ 01 إعفاءات جبائية للمستثمرين ومنه أنه بعد أن يتم معاينة انطلاق الاستغلال سيستفيد المستثمرون من إعفاءات لمدة 10 سنوات من النشاط الفعلي من الضريبة على أرباح الشركات والضريبة على الدخل الإجمالي وذلك من كل من الدفع الجزائي والرسم على النشاط المهني والرسم العقاري على الملكيات العقارية التي تدخل في إطار الاستثمار.³³

كما ينبغي معاملة الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الأجانب بنفس معاملة الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الجزائريين في مجال الحقوق والواجبات المتعلقة بالاستثمار.³⁴

³⁰ رابع غضبان، جباية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية كلية الحقوق جامعة الجزائر، ص 93.

³¹ حصدي رشيد المرجع السابق، ص 102.

³² المادة 07 من الامر 03/01

³³ المادة 19 من الامر 03/01

³⁴ المادة 14 من الامر 03/01

المبحث الثاني: الإصلاحات الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر.

المطلب الأول: تفعيل دور الرقابة المالية:

إن تفعيل وترسيخ الشفافية والمسائلة في المجتمع وجعلها أساس الممارسة الديمقراطية وذلك عن طريق جعل الرقابة خارج الجهاز البيروقراطي يعني في أيدي المجتمع والمحلي والإقليمي من خلال ما يلي:

1- تفعيل مبدأ الاستقلالية:

إن فعالية الأجهزة العليا للرقابة ونجاحها في أداء مهامها الرقابية رهين بمدى توفرها على الاستقلالية التامة والمناعة الحصينة من طرف النظام السياسي الذي تعمل داخل محيطه.

إن النظام السياسي الجزائري مصنف ضمن الأنظمة السياسية العالم ثالثة والتي تحدد الدراسات السيسولوجية اهم خصائصها المتمثلة في المحاباة والعلاقات الشخصية ولذلك ترتب الجزائر دائما في مؤخرة ترتيب الدول في أمور تتعلق بالشفافية المالية ومواجهة الفساد والعدالة.

وهنا تجب الإشارة إلى ان أجهزة الرقابة المالية العليا والمتمثلة في كل من مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية بقيت ضعيفة الأداء رغم الفضائح المالية التي عاشتها الجزائر في العقدین الأخيرين، وعلى رأسها فضائح الخليفة وسوناطراك والطريق السيار... إلخ، رغم أن كلها تتعلق بسوء استخدام المال العام وهدره.

في ظل سيادة هذه الظروف، فإن نجاح مهمة الأجهزة الرقابية رهين بمدى تمثيلها للسلطة الوصية التي تعمل داخل محيطها وبمدى انضباطها لأوامرها وتوجيهاتها، ويبقى تفعيل وظيفته مرتين بمدى تحسن ظروف ومحيط عملها، وترشيد علاقة الحكام بالمحكومين خاصة إذا علمنا أن رئيس المفتشية العامة للمالية يعين ويعزل من طرف وزير المالية وان رئيس مجلس المحاسبة يعين ويعزل من طرف رئيس الجمهورية فقط ولا دخل للهيئات التشريعية في ذلك، كما ان مدة تواجد هذا الأخير في منصبه قد طالت وبدون أي نتيجة تذكر في رصيد رئاسته فيما يتعلق بتفعيل الرقابة و محاربة الفساد المالي او ترشيد انفاقه وطنيا ومحليا في البلديات ، وذلك من عدم تكبير استقلالية هذا الجهاز، يجب جعل أعلى هيئة رقابية بالبلاد وناطقة تعيين رئيسها واستلام تقاريرها وكل ما يتعلق بعملها، مرتبطا بالهيئة التشريعية التي تتوفر على تيارات سياسية مختلفة قد تجعل من الشفافية إحدى ركائز عمل مجلس المحاسبة.

2- تحقيق مبدأ المشاركة في الرقابة.

بغض النظر عن الأجهزة والدوائر الرقابية الحكومية فغن هناك تواجدا ملحوظا للرقابة الشعبية الفاعلة من خلال ما تنشره وسائل الاعلام من تقارير واخبار ووجهات نظر تتعلق بالخطط والمشاريع

التي تلتزم بها مختلف الجهات الحكومية أي ان الرقابة لا تكون حكرا على السلطة الحكومية أو النظام السياسي إذ بإمكان أي مواطن أو جماعة أو صحيفة أو وسيلة إعلام أن تدلو بدلوها في مراقبة مجريات تنفيذ الخطط والمشاريع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية في نطاق محيطها وكشف الاخطاء والانحرافات المرافقة لعمليات الاعداد و التخطيط والتنفيذ والمباشرة بما تقدمه من نقد بناء يعتمد مصالح الوطن والمواطن بالدرجة الأولى بعيدا عن الولاء للنظام السياسي القائم ، فهي رقابة شراكة بين الحاكم والمحكوم والناخب والمنتخب وفق اطر موضوعية تتسم بالصدق والشفافية العالية من اجل الصالح العام كما أن حرية الوصول إلى القرارات والمعلومات واليانات المتعلقة بالخطط والمشاريع الإقليمية يجب ان تكون مكفولة لجميع مواطني البلديات لكي يتم تقييمها وتنفيذها ووضعها موضع التطبيق من خلال ما تمنحه الأنظمة الديمقراطية من وسائل التعبير ، يتحول المواطن العادي إلى مراقب ومراقب في الوقت نفسه ، إذ يمكنه إبداء رايه حتى لو كان متواضعا بمجمل الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، ورقابة المشاركة هذه لا يهملها مصلحة النظام الحاكم بقدر ما يهملها مصلحة المواطن أو تطلعاته العامة.

3- تحسين علاقة المنتخبين المحليين بأجهزة الرقابة:

تعتبر أجهزة الرقابة إطارا قائما لحماية المال العام من ان تمتد إليه أيدي العبث واستغلال النفوذ، غير انها تعرف بعض الإشكالات المتمثلة في رفض المسائلة والتي تظل رهينة بمدى ترشيح ثقافة تقديم الحساب في أواسط الخاضعين لرقابة هذه الأجهزة وبمستوى نضجهم السياسي والمعرفي، لقد خلقت اعمال أجهزة الرقابة المالية ومازالت، ردود أفعال ومواقف متناقضة في البلديات، ففي حين تتميز القلة بالإيجابية والمسؤولية والانخراط في عملية الفافية والمسائلة من خلال الاستجابة لملاحظات وتوصيات أجهزة الرقابة نظرا لأهميتها في تقويم التسيير والرفع من جودته وفعاليتها ، نجد الاغلبية الساحقة تتميز برفض المسائلة التي تتجسد في مقاومة أصحابها لهذه الأجهزة والمتابعات التي تقرر ضدهم عن طريق توجيه اتهامات غير مسؤولة، والتدرع بأسباب واهية ومغلوبة، وإذا كان هذا الموقف الأخير يوحي بأن أصحابه لا يرغبون بتفعيل الرقابة بشكل عام والرقابة القضائية بشكل خاص على المال العام، وتعزيز مكانة أجهزة الرقابة في الردع والمحاسبة.

خلاصة القول ان واجب المحاسبة والمسائلة يفرض على كل من يخوض تجربة التسيير العمومي في البلديات، ان يعي جيدا حجم المسؤولية المنوطة به، خاصة مع وجود أجهزة رقابية ومؤسسات قضائية تتابع عمله وتراقب أفعاله وتفحص طريقة تسييره وتعاقبه عند الاقتضاء على الأخطاء التي يرتكبها.

ولا يحد من سلطتها في ممارسة حق الدولة في المراقبة والمحاسبة إلا ما يتمتع به هؤلاء من ضمانات وحقوق، ولذلك فإن العلاقة مع أجهزة الرقابة يجب ان تبنى على الأسس القانونية والمنظمة لها. وفي هذا الإطار يتعين على المنتخب المحلي ان يطلع على الضمانات والحقوق التي يتمتع بها وان يساهم بصفته مسؤولاً في نقاش حاد حولها ويعمل على معالجة نواقضها بالشكل الذي يضمن حماية مصلحة المجتمع ويراعي مصلحة الافراد في الوقت ذاته.

4- المطالبة بصلاحيات أكبر للحد من تجاوز المخالفات المالية:

من المهم ان يكون لأجهزة الرقابة بشكل عام ولأجهزة الرقابة العليا بشكل خاص دور في إحالة المخالفات التي يرتكبها مسيرو البلديات على العدالة ومتابعتها قضائياً، لأن من شأن ذلك أن يضيف قوة إلى الجانب الرقابي، كما أنه لا يمكن للرقابة ان تكون مجدية وذات أثر فعال من دون أن يكون لهذه الاجهزة شأن بمحاسبة المسؤولين في البلديات سواء كانوا منتخبيين أو موظفين دائمين عند ارتكاب المخالفات المالية خاصة إذا علمنا ان دور المفتشية العامة للمالية يتوقف عند عرق المخالفات أو الملاحظات في تقريرها على وزير المالية الذي يرجع له القرار النهائي في متابعة ملاحظات المفتشية العامة للمالية.

ومن جهة أخرى فإن دور مجلس المحاسبة يتوقف عند بسط الملاحظات والمخالفات في تقريره لرئيس الجمهورية، وفي اندر الحالات يحول بعض القضايا على العدالة التي تتكفل بها، وبالتالي يذهب مجهود مجلس المحاسبة سدى حيث لا يتوفر على حق متابعة الإجراءات المتخذة في حق تلك القضايا خاصة أن العدالة في الجزائر معروفة بطول إجراءات وقلة فعاليتها.

فلو أعطيت أجهزة الرقابة المالية على البلديات دوراً في إحالة المخالفات على العدالة ومتابعتها قضائياً، فإن ذلك سيضعف الجانب الرقابي لديها.

المطلب الثاني: إعادة الاعتبار للموارد البشرية

إن التقسيم الإقليمي لسنة 1984 ضاعف عدد البلديات مما استلزم زيادة عدد الموظفين، غير أن استثناء جماعات إقليمية جديدة تمت عشية الأزمة المالية لسنة 1986 أي عند تدهور أسعار المحروقات الأمر الذي عنه تخفيضات في الموارد المالية وصعوبات في سياسة التوظيف³⁵ ولدراسة هذا المطلب اعتمدنا على عنصرين أساسيين:

نتطرق في الجزء الأول إلى كيفية تكوين ورسكلة إطارات البلدية، أما الجزء الثاني فنتناول فيه عصرنة الوسائل المادية والتقنية.

³⁵ محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 68-69

1- تكوين ورسكلة إطارات البلدية:

الملفت للانتباه بالنسبة للبلديات في إطار التكوين، أنه رغم كون قانون البلدية لسنة 1990 قد نص على حق عمال المصالح والمؤسسات البلدية في التكوين،³⁶ إلا أنه في الواقع التطبيقي ظهر عكس ذلك. وفي نفس الإطار قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط حول تأطير الولاية والدائرة والبلدية سنة 2008، أن نسبة الذين لا يعرفون القراءة والكتابة على مستوى هذه الأخيرة يمثل 38.99 بالمائة حيث نسبة الموظفين ذوي المستوى الابتدائي يصل إلى 26.86 بالمائة بينما لا يتعدى نسبة الموظفين ذوي مستوى الليسانس 1.58 بالمائة.³⁷

حيث تؤكد مرة أخرى تلك الدراسة السابقة الذكر أن الموظفين الذين لا يتوفرون على المستوى التأهيلي داخل الجماعات المحلية وصل سنة 2009 إلى سنة 37.49 بالمائة وذوي المستوى الابتدائي إلى نسبة 27.54 بالمائة ومستوى التعليم المتوسط إلى 17.71 بالمائة.³⁸

إضافة للتكوين ينبغي أن يكون هنالك تنظيم، فكل عملية تكوين ما لها الفشل إذ لم تدعم بنظام محفز، أما فئة أعوان الاتقان والتنفيذ فعادة ما تتكفل بهم وزارة الداخلية وذلك عن طريق مراكز التكوين الإداري.³⁹

2- عصرنه الوسائل المادية والتقنية:

إن الإدارة المحلية في حاجة إلى إعادة تنظيم نفسها للاطلاع بمهنا الجديدة، وذلك بإيجاد ميكانيزمات حديثة تتماشى ومقتضيات الإدارة العصرية.

وفي هذا الإطار، تعتبر الإعلام الآلي ضرورة أساسية في حياة المؤسسات مهما كان نوعها بل يتعدى الأمر ذلك، إذ أصبح مقياسا ومؤشرا لدرجة التحضر والتطور، والإعلام الآلي باعتباره العمود الفقري للإدارة، فهو يخضع لتطورات هامة في حد ذاته، مما يجعله يساير حاجيات الإدارة وبالتالي تحسين الخدمات وتلبية حاجيات الموظفين.

وعلى هذا الأساس، وإدراكا للأهمية البالغة لهذا العنصر، شرعت الدولة للقيام بعدة عمليات على مستوى امداد وتوفير الوسائل المادية الكفيلة بتحسين سير الإدارة وتكوين الإطارات في ميادين الإعلام الآلي، ويبقى فقط تعميم فائدة هذا الجهاز على كل بلديات الوطن دون تمييز.⁴⁰

³⁶ المادة 13 من القانون رقم 90 - 08 الملغى

³⁷ المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، دراسة حول تأطير الولاية والدائرة والبلدية، جويلية، 2010، ص 28.

³⁸ المرجع نفسه، ص 28

³⁹ حمدي رشيد، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، بن عكنون، الجزائر، 2002، ص 104.

⁴⁰ رشيد حموي، المرجع السابق، ص 105

ومن خلال ما سبق ذكره، يمكن القول أن الوسائل الخاصة بالبلديات تتسم بالضعف، لعدم كفاية مواردها المالية، ولانعدام وسائل الدخل الاقتصادي بالإضافة إلى ضعف المستوى التأهيلي للموظفين كلها عوامل ساهمت في تردي الوضع المالي للبلدية.⁴¹

المطلب الثالث: تجسيد اللامركزية على مستوى الجماعات الاقليمية البلدية

إن التصور السليم للامركزية يهدف الي بناء وتعزيز إطار التسيير المحلي بالاعتماد على آليات مؤسساتية وتقنية ومالية جد محكمة تكون فيها حقوق المتدخل وواجباته منسجمة. وتحضي توازناته بعناية مستمرة كما أن التفعيل الحقيقي للامركزية يرمي إلى اشراك المواطن في إدارة وتسيير شؤونه المحلية. انطلاقا من كون هذه الاخيرة تساعد علي التربية المواطن تربية سياسية صالحة هذا من جهة كما اللامركزية التي تتعلق بالبرامج البلدية والبرامج القطاعية تعتبر لامركزية جزئية لأنها تنحصر في أعمال التسيير، وتستثني بعض العمليات ذات التأثير المباشر علي التنمية المحلية من جهة اخري.

وعليه سنخصص لهذا الطلب جزأين نتناول تجسيد ديمقراطية المشاركة، ثم نتطرق الي برامج لامركزية أكثر نجاعة:

1- تجسيد ديمقراطية المشاركة:

إذا كان المشرع الجزائري قد منح اختصاصات للمجلس الشاب(م ش ب) فإن هذا يدل علي انه يريد ان يخص مواطني البلديات بالمشاركة الفعلية في إدارة شؤونها، لانهم أعلم بها من غيرهم.

وفي هذا الإطار نصت المادة 16 من الدستور على ما يلي: يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية فالنجاعة في التسيير المحلي لا يمكن تحقيقها في إطار تسيير منغلق علي نفسه لا يأخذ بعين الاعتبار الا الجوانب التقنية البحتة لان تسيير الشؤون المحلية يتطلب الاصغاء الي انشغالات السكان ، فشرعية المؤسسات المحلية تتوقف في نهاية الامر في قدرتها علي تلبية حاجات مواطنيها وانطلاقا من ذلك فإن اللامركزية المحلية لا تتجسد إلى بفضل المواطنين الذين يطبقونها في الواقع المعاش

ويقصد بالمشاركة في النظام المحلي "اسهام المواطنين بطريقة او باخري في التصميم والاشراف علي تنفيذ السياسات الحلية، سواءً بجهودهم الذاتية او بالتعاون مع المؤسسات الحكومية المركزية المحلية

⁴¹ السعيد مقدم، واقع ومقتضيات تنمية الغدرة العمومية في الجزائر، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد الثالث، العدد الثالث،

فالشاركة ترقى الى مستوى يمكن اعتبارها فيه بمثابة عقيدة للتنمية المحلية ومن ايجابيات استشارة السكان مباشرة نجد:

- أ- تكريس التشاور حول جميع العمليات التي تتعلق بمواطني البلدية، إذ يمكن تطبيق بعضها في ميدان التهيئة العمرانية والقضاء على السكن الذي لا تتوفر فيه الشروط الصحية.
 - ب- تقديم حسابات عن استخدام الاموال العمومية، إذ ان شفافية الحسابات من شأنها أن تسترجع الثقة والمصداقية اللتين تعتبران من موجات المشاركة الفعلية للمواطنين
- وفي سياق دعم مشاركة المواطنين في التكفل بالشؤون المحلية نري بان للبلديات دور كبير في ذلك إذ يتعين عليها القيام به في إطار التكفل بسير الشؤون المحلية و ذلك في ظل احترام المهام المسندة إلى الادارة و إلى المنتخبين

و في الأخير يمكن القول أن استشارة المواطنين بصفة دورية حول الأولويات و الاختيارات الاقتصادية الكبرى من شأنها أن تساهم في بروز ديمقراطية المشاركة على مستوى البلديات لذا يستحسن مراجعة القوانين المتعلقة بالجمعيات و غيرها من القوانين التي تحكم الحياة العامة

2- إقامة برامج لامركزية أكثر نجاعة:

لقد سعت الجزائر منذ الاستقلال إلى تجهيز الجماعات المحلية ببرامج تسمح لها بالقيام بمهامها بواسطة وسائل وإمكانيات معتبرة، إذ لابد من تجميع مختلف الأنشطة ضمن برامج موحدة، الأمر الذي يؤدي إلى تنسيق أمثل وأفضل في برمجة المشاريع.

إن اللامركزية التي تتعلق بالبرامج البلدية و البرامج القطاعية تعتبر لامركزية جزئية لانحصارها في أعمال التسيير و لأنها تستثني بعض العمليات ذات التأثير المباشر على التنمية المحلية و في هذا الإطار ينبغي بشكل خاص:

- مراجعة مجال تدخل البرامج القطاعية اللامركزية بالتحديد الدقيق لمحتوى البرامج الذي يجب أن يطابق الخدمة العمومية القاعدية التي تتكفل بالخصوصيات المحلية.
- توضيح مسؤوليات المتدخلين في عمليات اتخاذ القرار من خلال رد الاعتبار إلى المستوى المركزي لمهام التصور والتحليل و التقدير و التقييم و الرقابة على حساب صلاحيات التسيير التي تشكل حاليا القسط الأوفر من نشاطاتهم.

- إنشاء هيئة جهوية استثمارية تكلف بتأطير الجماعات الإقليمية في مجال الدراسات الخاصة بالمقاييس و الحث على التضامن بين البلديات و الولايات و تنسيق مخططات التهيئة الإقليمية و تمويلها.
 - وضع إطار مرجعي متعدد السنوات، يتمحور حول تحقيق النتائج من أجل تنفيذ السياسات القاعدية و التنمية المحلية المنبثقة عن السياسة المالية العمومية.
 - تحديد النفقات المتكررة عن برمجة المشاريع.
 - تحويل البرامج القطاعية اللامركزية و البرامج البلدية للتنمية إلى برنامج وحيد.
- في الأخير نصل إلى أن للبلدية السلطة و الصلاحية في تعريف المشاريع الخاصة بها و تقييمها و مقارنتها بالموارد المالية، ثم النظر في مردودية المشروع من الناحية الاقتصادية و منفعة من الناحية الاجتماعية، و ذلك حسب نوعيته من حيث أنه مشروع منتج و غير منتج.



خاتمة

خاتمة:

تعتبر الجماعات الإقليمية في الجزائر حلقة وصل بين الجهات العليا في البلاد والشعب، وتعمل في نظام إداري محلي.

من خلال دراستنا لموضوع الإصلاحات المالية للجماعات الإقليمية في الجزائر تطرقنا في الفصل الأول إلى جملة المفاهيم هل الإصلاحات المالية والجماعة الإقليمية.

أما الفصل الثاني خصصناه لمشكلات وصعوبات تواجه مالية الجماعة الإقليمية المتمثلة أساس في مشكلات مالية ومشكلات إدارية بالإضافة إلى الفساد المالي والإداري.

ثم تطرقنا في الفصل الثالث إلى أهم الإصلاحات والآليات التي من شأنها معالجة الوضع المالي.

ومن أهم الصعوبات التي تواجه مالية الجماعات الإقليمية هي مشكلة التمويل وضعف الموارد المالية المحلية أو انعدامها سيما الذاتية منها.

فضلا عن سوء تنظيم وتوزيع الموارد الجبائية بين المستويين المركزي والمحلي للدولة.

فضلا عن ذلك فغنه لا يوجد توازن للنسب المطبقة بين السلطات المركزية والجماعات الإقليمية، ناهيك عن تدني مستوى التأطير والتأهيل للموارد البشرية، بالإضافة إلى الفساد المالي والتهرب الضريبي.

هذه الصعوبات والمشكلات لا يمكن تجاوزها بل لا بد من مواجهتها وذلك بالحرص على تطبيق مختلف الإصلاحات وتبني كل الآفاق والتطلعات لخلق ثروة مالية ذاتية.

يعتبر إصلاح المالية العمومية المحلية من بين الدعائم الأساسية على المستوى المحلي وهذا لتكريس الاستقلالية المالية للبلدية والولاية بحيث تسمح بجعل الإقليم جذابا من ناحية إنشاء المؤسسات وتهيئة الإقليم، هذه الاستقلالية المالية يجب أن تكون الهدف الذي يسترشد به أي إصلاح لا سيما من خلال:

- تفعيل دور الجماعات المحلية والإقليمية في ميدان الجباية من خلال تفعيل سلطة الضرائب.
- توسيع الجباية العادية المحلية من خلال تأسيس ضرائب على الثروات خاصة العقارية منها مما ساهم في إعادة توزيع الرسوم على المستوى المحلي.
- إعادة النظر في التوزيع المركزي للمحصلات الضريبية.
- وضع نموذج جباية محلية يسمح للجماعات المحلية بتثمين الثروات الموجودة على ترابها.

ومن جهة أخرى على البلدية تثمين مواردها البشرية والمالية كما يلي:

- ضرورة تكوين وتحسين أداء المواطنين والمنتخبين المحليين.
- عصرنة أساليب التسيير بإدخال الوسائل التكنولوجية.
- ترشيد عملية الإنفاق
- تشجيع الاستثمار في البلديات المجاورة وإزالة العراقيل في إطار المشاريع الجوارية.
- تفعيل المشاركة الشعبية بإشراك المواطن في أخذ القرار.



قائمة المصادر والمراجع

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً: الكتب

1. بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، كلية الحقوق، جامعة عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
2. بن علي بن عزوز، محمد الطيب محمدي، دليلك في الاقتصاد، دار الخلدونية، 2008.
3. جمال الدين بن منظور: لسان العرب، دار صادر، بيروت، لبنان، 2000.
4. جعفر انس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط2، معهد العلوم القانونية والإدارية جامعة قسنطينة - الجزائر، 1988.
5. حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها، ط1، ص17، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان 2009.
6. حمدي عبد العظيم: "عولمة الفساد وفساد العولمة"، الدار الجامعية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، 2008.
7. حميدة بوزيد، التقنيات الجبائية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
8. خالد الخطيب، التهرب الضريبي، مجلة دمشق، كلية الاقتصاد، المجلة 16، العدد الثاني، 2000.
9. رضا خلاصي، النظام الجبائي الجزائري الحديث، دار هومة، الجزء الأول.
10. الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية الاعتيال العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبة للنشر، الجزائر، 2003.
11. عامر الكبيسي: الفساد الاداري والعولمة "تزامن لا توأمة"، المكتب الجامعي الحديث، الرياض، السعودية، 2005.
12. عودة المعاني أيمن، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر ط1 الأردن، 2010.
13. عادل عبد العزيز السن: الجوانب القانونية والاقتصادية لجرائم غسل الأموال، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الفساد الإداري والمالي في الوطن العربي، المشاركة دولة الإمارات العربية المتحدة، فبراير 2007، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2008.
14. عوايدي عمار، مبدأ الديمقراطية الإدارية، الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية، 1981.
15. عمار بوضياف التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع ط1 الجزائر 2010.
16. قاموس أكسفورد الأسامي، ط العربية، بيروت، الأكاديمية إنترناشيونال، 2012.
17. محمد فريم غازي، الإصلاح الإداري، ط1 منشورات الجلي الحقوقية، بيروت لبنان، 2014.
18. مايج شبيب هدهود، القطاع المالي والمصرفي بين إشكاليات الواقع وآفاق الإصلاح " دراسة في أقطار عربية مختارة " جامعة الكوفة، كلية الإدارة والاقتصاد، ص 41
19. محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
20. محمد عدو بودريالة، الإصلاح الضريبي، مجلة الفكر البرلماني، جوان 2003.
21. مهدي حسين زويلق: التنمية الإدارية والدول النامية، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 1993.

22. مصطفى: معضلة الفساد في الجزائر دراسة في الجذور والأسباب والحلول، منشورات جيتلي للنشر والتوزيع، برج بوغريج، الجزائر.
23. مهدي حسين زويلف: التنمية الإدارية والدول النامية، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان الأردن، 1993.
24. ناصر مراد، الإصلاح الضريبي في الجزائر للفترة 1992-2003، منشورات بغدادي، 2003.
25. ناصر مراد، التهرب والغش الضريبي في الجزائر، دار قرطبة، الجزائر.
26. نجم عبود نجم: أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2006.

ثالثا: الدوريات

1. السعيد مقدم، واقع ومقتضيات تنمية الإدارة العمومية في الجزائر، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد الثالث، العدد الثالث، 1993.
2. عادل بن أحمد الشلفان: الفساد الإداري في المؤسسات العامة- المشكلة والحل-، المجلد 25، العددان الأول والثاني، يناير و يوليو، 2003، كلية التجارة، جامعة الزقازيق، ص 335.
3. لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، بسكرة، العدد السابع (02 / 2005)، ص 1.
4. محمد عبود بودريالة، الإصلاح الضريبي، مجلة النائب، العدد الثالث، 2003، ص 119.
5. بوحميدة عطاء الله، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والنظم، المجلة الجزائرية القانونية والاقتصادية والسياسية الجزء 42 العدد الأول 2005.
6. محمد جلال، الفرق بين الإصلاح المالي والاقتصادي، مجلة اهتمامات العرب، ديسمبر، 2019.
7. نصرالدين بن شعيب وشريف مصطفى، الجماعات الإقليمية والمفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، جامعة تلمسان، العدد العاشر 2012 ص 164.

رابعا: المحاضرات والمداخلات والندوات العلمية

1. دحو ولد قابلية: محاضرة بعنوان "الإصلاح الجبائي" ضمن الندوة العلمية حول: الإصلاحات المالية والجبائية المحلية، يوم 31 مارس 2003، ص 13.
2. الطيب ماتلو (عضو مجلس الأمة) "مداخلة حول مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة" ضمن فعاليات الندوة العلمية التي نظمها مجلس الأمة حول "مدى تكييف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة"، يوم 17 أكتوبر 2002.
3. محمد جاجي، التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، مداخلة ضمن فعاليات الملتقى الدولي للجماعات المحلية بسكرة، أبريل 2011.

4. مجلس الأمة، " ندوة علمية حول الإصلاحات المالية والجباية المحلية 31 مارس 2003 .
5. المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، دراسة حول تأطير الولاية والدائرة والبلدية، جويلية، 2010.
6. موسى رحمانى، وسيلة السبتي، واقع الجماعات في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية المحلية، ملتقى باتنة الدولي، المنعقد في: 01/02/2004.
7. قدى عبد المجيد، الإصلاح المالي في الجزائر بين منطق اقتصاديات الاستدانة ومنطق اقتصاديات الأسواق المالية، مداخلة علمية ضمن فعاليات الملتقى الوطني الثاني جامعة أحمد دراية، أدرار، أفريل، 2007.

خامسا: المذكرات والرسائل العلمية

1. براج محمد، الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحاية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2005.
2. حبيبة درسي، عوامل المدرودية الجبائية، مذكرة شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 200.
3. حمدي رشيد، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، مذكرة ماجستير في القانون العام، إدارة ومالية، ابن عكنون، الجزائر، 2002.
4. حمدي رشيد، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، بن عكنون، الجزائر، 2002.
5. حمدي رشدي، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة محلية، بن عكنون، الجزائر، 2020.
6. خالد بن عبد الرحمن بن حسين بن عمر آل الشيخ: الفساد الإداري، أنماطه، أسبابه، وسبل مكافحته أطروحة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الدكتوراه فلسفة في العلوم الأمنية .
7. خليل فيشوش، دور الموارد المالية في تحقيق التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماستر، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2014 – 2015.
8. دليلة جعيجع، مصادر تمويل الميزانية البلدية وسبل تنويعها في ظل القانون 10 / 11، كلية الحقوق والعلوم السياسية، دراسة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري جامعة المسيلة 2016 / 2017.
9. رابح غضبان، جباية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر.
10. سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية بن عكنون، جامعة الجزائر، 2009.
11. كيراد خيراني، الجباية المحلية في الجزائر، مذكرة نهاية الدراسة العليا في المالية، المعهد الوطني للمالية، القليعة، 1996.

12. مير عبد القادر: " الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار " كلية العلوم الاقتصادية دراسة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، فرع علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة وهران، 2014.
13. مالك عليان، الدعوى الضريبية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، 2011.
14. مجبور فايزة، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، شهادة ماجستير، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2015، ص 19.

سادسا: النصوص القانونية

1. الأمر رقم 59-75 المؤرخ في 25-12-1975 المتضمن القانون التجاري الصادر في الجريدة الرسمية، العدد رقم 101 بتاريخ 19/12/1975.
2. القانون رقم 99-11 المؤرخ في 23/12/1999 المتضمن قانون المالية لسنة 2000 الصادر في الجريدة الرسمية عدد 80 بتاريخ 24/12/2000 المادة 06 منه.
3. المادة 07 من الامر 01/03
4. المادة 19 من الامر 03/01
5. المادة 14 من الامر 03/01
6. قانون البلدية 90 – 08 المادة (1)
7. المادة 1 من قانون 90 – 08 الصادر: 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية.
8. المادة 15 دستور 1996
9. المادة 06 من القانون رقم 01-12 المؤرخ في 19-07-2001 المتضمن قانون المالية التكميلي صادر في الجريدة الرسمية، العدد 38 بتاريخ 21/07/2001
10. المادة 1/108 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.
11. قانون رقم 90 / 09 المؤرخ في 07 – 04 – 90 والمتعلق بالولاية.
12. المادة 02 من قانون 67 - 24
13. المادة 01 من قانون 90-90
14. انظر المادة 01 القانون الملغى رقم 80-90 المتعلق بالبلدية.
15. المادة 107 من القانون رقم 10/11
16. قانون البلدية 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الموسمية، العدد 37، بتاريخ 03 جويلية 2011، المادة 64 ص 13.
17. المادة 13 من القانون رقم 90 – 08 الملغى

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ