الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة محمد بوضياف بالمسيلة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية

رقم : .....

مذكرة مكملة لنيل متطلبات شهادة ماستر أكاديمي
تخصص إدارة محلية

تحت عنوان

المحليات في الجزائر بين رهانات الحوكمة الرشيدة وتحديات التمويل المحلي

من إعداد الطالب : عبد الحليم بلحداد

لجنة المناقشة :

.....	جامعة محمد بوضياف المسيلة	رئيسا
الأستاذة : ليندة بوعنان	جامعة محمد بوضياف المسيلة	مشرفا و مقررا
.....	جامعة محمد بوضياف المسيلة	مناقشا

السنة الجامعية : 2020 / 2021

بسم الله الرحمن الرحيم

شكر وعرفان

بسم الله الرحمن الرحيم

والصلاة والسلام على أشرف المرسلين سيدنا محمد وعلى آله وصحبه والتابعين إلى يوم الدين ،

أما بعد :

نشكرك إلهي ونحمدك حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه ،

نشكرك في الأول والآخر وفي الظاهر والباطن

عملا بقوله تعالى : ((وَلَئِنْ شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنكُمْ)) .

وقول رسول الله – صلى الله عليه وسلم – : ((مَنْ لَمْ يَشْكُر الناسَ لَمْ يَشْكُر الله)) .

فنتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من ساهم في إنجاز هذا العمل

سواء كان بقليل أو بكثير أو من قريب أو من بعيد

فنخص بالذكر الأستاذة المشرفة " ليندة بوعنان " على توجيهاته وتتبعه لخطوات عملنا بكل اهتمام .

وإلى كل الأساتذة من الطور الابتدائي إلى الطور الجامعي .

إهداء

قال تعالى : ((**وَقُل رَّبِّ ارْحَمْهُمَا كَمَا رَبَّيَانِي صَغِيرا**)) سورة الإسراء الآية (24).

إلى التي تألمت من أجل أن تضحكني وعانت من أجل أن تسعدني

إلى التي غمرتني بحبها وعطفها ومنحتني أعطر أيامها

إلى التي واستني في الليالي الحالكات فكانت نورا يضيء دربي في الحياة

إلى قرة عيني حبيبتي الغالية أمي " خضراء " أطال الله في عمرها

إلى من هذب روحي وجعل دربي درب كبرياء

إلى من زرع في فؤادي بلسم الأخلاق وكساني بثوب الكرامة

ورعاني حق الرعاية وسخر نفسه لأجل أن نحيا حياة طيبة

إلى من أكن له كل الحب والاحترام حبيبي الغالي أبي " عبد الرحمان "

إلى إخوتي وأخواتي الأعزاء

إلى زوجتي وأبنائي " فهيمة وآية الرحمان ونور الإسلام "

إلى من قاسموني هذا العمل لهم مني كل الفضل والامتنان

عبد الحليم

مقـــدمـــة

إن الدول في بداية نشأتها تتخذ من المركزية الإدارية نظاما إداريا لها يساند ويساعد على القيام بأدوارها المختلفة في تلك البداية ، بالنظر لما تحتاجه من تنفيذ وتطبيق لبعض السياسات العامة ، والتي تفرض عليها التحكم الإداري التام والمطلق في زمام عملية تسيير الشؤون العامة . وعندما يجري كل ذلك على نحو ما تراه السلطة السياسية تستقر الأمور ، ويزداد حجم الإداري كثافة ، وتختلف الواجبات وتتعدد ، وتتوسع الخدمات وتمتد إلى أبعد الأقاليم والمناطق ، وإن الضرورة أكثر من ملحة حينذاك في التحول إلى اللامركزية الإدارية الإقليمية ضمانا لتفرغ الحكومة المركزية للشؤون السياسية الهامة ، وتحقيقا لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم المختلفة .

والجزائر على غرار العديد من الدول تبنت اللامركزية الإدارية التي تجسدت في جماعتين إقليميتين هما البلدية والولاية تتمتعان بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ، حيث تمارس هذه الهيئات اختصاصات في مجالات مختلفة سياسية ، اقتصادية ، إدارية ، اجتماعية وثقافية عن طريق مجلس محلي منتخب لكن تحت رقابة ووصاية السلطة المركزية ، وذلك في إطار ما يخوله القانون .

ونظرا للتطورات والتغيرات الهامة التي عاشتها الجزائر على المستويين السياسي والاقتصادي ، فالأول بانتقالها من نظام الأحادية الحزبية إلى نظام التعددية في إدارة الحكم ، والثاني بتحولها من نموذج الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق . كل هذه التحولات تفترض أن يكون للوحدات المحلية مساهمات حقيقية في مختلف مجالات التنمية المحلية ، وذلك من خلال تعزيز دور تنظيمات المجتمع المدني والقطاع الخاص لتقلد أدوار جادة مع الإدارة المحلية ، في سبيل بناء صرح تشاركي محلي فعال يشارك في صنع القرارات وتنفيذها ، ولوضع هذه الإستراتيجية ظهرت مصطلحات المشاركة ، الديمقراطية ، الشفافية ، المساءلة ، اللامركزية ، الكفاءة والفعالية ... أي ما يسمى بالحوكمة المحلية ، خاصة بعد صدور قانوني البلدية والولاية لسنتي 2011 و2012 على التوالي ، حيث أصبح الحكم المحلي يفرض نفسه بشدة أمام السلطة المركزية ، وبالتالي فالإدارة المحلية مجبرة على تطبيق الحوكمة المحلية لتحقيق نتائج فعالة في مجال التنمية المحلية تعود بالنفع على كل شرائح المجتمع .

لكن إضافة إلى ذلك لا يمكن تحقيق تنمية محلية فعالة ما لم يكن هناك اعتماد بالدرجة الأولى على التمويل المحلي ، حيث أن برامج ومشروعات التنمية المحلية تتطلب تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية ، فالتمويل المحلي ما هو في الواقع سوى عملية اقتصادية ضرورية لعملية التنمية المحلية ، لأنه يعني البحث وتوفير الموارد اللازمة لتمويل المشاريع التنموية على المستوى المحلي .

أهمية الموضوع :

تكمن أهمية الموضوع في أن الجماعات المحلية لها دور كبير في تحقيق التنمية المحلية ، وهذا بحكم قربها من المواطن ، وقد وضعت أساسا بهدف تسيير شِؤون المواطنين وتحسين أوضاعهم المعيشية .

ومن أجل النهوض بنظام الإدارة المحلية وتحقيق التنمية المحلية لابد من الانسجام بين ما يصدر من قوانين وبين ظروف ومقتضيات التطور الذي يستوجب مشاركة جميع الأطراف لخدمة مصالحهم ، وذلك بتبني الإدارة المحلية لمبادئ الحوكمة الرشيدة ، وكذلك لابد من توفير موارد مالية محلية والعمل على تعبئتها لتمويل المشاريع المحلية .

أسباب اختيار الموضوع :

هناك عدة أسباب دفعتنا لدراسة موضوع الجماعات المحلية في الجزائر بين رهانات الحوكمة الرشيدة وتحديات التمويل المحلي ، منها أسباب ذاتية وأخرى موضوعية وهي كالتالي :

* الأسباب الذاتية : اهتمامنا الشخصي بموضوع ترشيد الجماعات المحلية وتمويلها لما له من أهمية في تحسين تقديم الخدمات العمومية وتلبية حاجات المواطنين والنهوض بمشاريع التنمية المحلية .

* الأسباب الموضوعية : وتتمثل فيما يلي :

- الأهمية البالغة التي يشغلها موضوع الجماعات المحلية في أدبيات السياسة ، الإدارة ، القانون والاقتصاد ، وخاصة الأهمية التي تكتسيها البلدية باعتبارها الهيئة القاعدية الأقرب من المواطن والأدرى باحتياجاته ، إضافة إلى المشاكل العديدة والعجز الذي تعاني منه أغلب البلديات الجزائرية .
- مقدمة

- إبراز أهمية الحوكمة المحلية ودورها في تفعيل الشراكة بين الجماعات المحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص .
- إبراز أهمية مساهمة التمويل المحلي في تحقيق التنمية المحلية التي تسعى إليها الجماعات المحلية.
- إضافة إلى أن الموضوع يعتبر مشكلة واقعية تمس كل البلديات والولايات في الجزائر .
- قلة الدراسات التي تناولت الموضوع خاصة من خلال عملية الربط بين الحوكمة المحلية والتمويل المحلي على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر .

إشكالية الدراسة :

إن تجسيد التنمية في الجزائر يشهد رهانات كبيرة لترقية نوعية حياة المجتمعات المحلية التي ارتفع سقف مطالبها في العصر الراهن ، رغم اعتماد الدولة في هيكلتها الإدارية على نظام اللامركزية الإدارية من خلال تكليف الجماعات المحلية بتولي إدارة الشأن المحلي ، من خلال أطر قانونية لتوفير الظروف الملائمة لتحقيق التنمية المحلية المستدامة ، إلا أنها تواجه تحديات كبيرة في إدارة الشأن المحلي والعجز على توفير موارد مالية محلية قادرة على تمويل المشاريع التنموية .

وفي هذا الإطار يمكن صياغة الإشكالية التالية :

✓ **هل يكفل تطبيق الحوكمة الرشيدة أداء الدور الحقيقي للجماعات المحلية في ظل تحديات التمويل المحلي ؟**

وتندرج تحت هذه الإشكالية الأسئلة الفرعية التالية :

- ما المقصود بكل من : الجماعات المحلية في الجزائر ، الحوكمة والحوكمة المحلية ، التمويل المحلي ؟
- أين تكمن مِؤشرات الحوكمة المحلية في الجزائر ؟
- ما هو واقع مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص في الجزائر ؟
- هل توجد عراقيل تواجه تطبيق الحوكمة المحلية في الجزائر ؟
-

- فيم تتمثل المصادر المختلفة التي تعتمد عليها الجزائر في تمويل الجماعات المحلية ؟
- ما هي أسباب ضعف وعجز التمويل المحلي في الجزائر ؟
- ما هي المقتضيات والآليات الضرورية لتفعيل الحوكمة المحلية وتعزيز التمويل المحلي في الجزائر ؟

فرضيات الدراسة :

للإجابة على هذه الأسئلة ارتأينا تحديد الفرضيات التالية التي يمكن اعتبارها كنقطة انطلاق لهذه الدراسة :

*** الفرضية الأولى : سعى المشرع الجزائري إلى تضمين مبادئ الحوكمة المحلية في قانوني البلدية 11– 10 والولاية 12 – 07.**

*** الفرضية الثانية : على الرغم من توفر البلديات في الجزائر على موارد تمويل ذاتية إلا أنها في الواقع غير كافية ما يؤدي إلى لجوئها للإعانات .**

*** الفرضية الثالثة : إن تجسيد الحوكمة المحلية وتعزيز التمويل المحلي يساهمان في أداء الدور الحقيقي للجماعات المحلية .**

منهجية الدراسة :

استدعت دراسة الموضوع الاستعانة بمجموعة من المناهج والاقترابات ، والتي تمثلت فيما يلي :

1– المناهج :

إن طبيعة الموضوع والأهداف المحددة هي التي تحكم على الباحث أن يتبع منهجا دون غيره ، لذلك فقد تم الاعتماد في دراستنا على المناهج التالية :

أ/ المنهج التاريخي : يعتبر المنهج التاريخي الطريق الذي يتبعه الباحث في جمع معلوماته عن الأحداث والحقائق الماضية ، وفي فحصها ونقدها وتحليلها والتأكد من صحتها ، وفي عرضها وترتيبها وتفسيرها ، واستخلاص النتائج العامة منها والتي لا تقف فائدتها على فهم أحداث الماضي فحسب ، بل تتعداه إلى

المساعدة في تفسير الأحداث والمشاكل الجارية وفي توجيه التخطيط بالنسبة للمستقبل[1] . وقد تم استخدامه من خلال تطرقنا للتطور التاريخي للجماعات المحلية مرورا بالمراحل التي مرت بها قبل وبعد الاستقلال ، وكذلك لنشأة الحوكمة وأسباب ظهورها .

ب/ المنهج الوصفي : يعتبر طريقة من طرق التحليل والتفسير بشكل علمي منظم من أجل الوصول إلى أغراض محددة لوضعية اجتماعية أو مشكلة اجتماعية أو سكان معينين[2] . ويعد من أكثر المناهج شيوعا في ميدان البحوث الاجتماعية بسبب سهولة ووضوح خطواته ، وإمكانية استخدام الأساليب الإحصائية المختلفة في تحليل البيانات . فالمنهج الوصفي يعتمد على دراسة الظاهرة كما هي ويهتم بوصفها وصفا دقيقا ويعبر عنها تعبيرا كميا وكيفيا . ولقد اعتمدنا على هذا المنهج لكونه يساعدنا على دراسة الجماعات المحلية من خلال تحديد خصائصها وأهميتها وأهدافها ، ومن خلال وصف المصادر التي تعتمد عليها الجماعات المحلية في تمويلها ، ووصف العراقيل التي تواجه الجماعات المحلية عند تطبيقها للحوكمة المحلية ومعيقات الهيكل التمويلي الخاص بها ، ومحاولة تقديم بعض الحلول التي يمكنها معالجة الوضع لهذه الجماعات .

ج/ منهج تحليل المضمون : يستخدم هذا المنهج في تحليل الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية القائمة في أي مجتمع في الماضي أو الحاضر أو المستقبل ، ويمتاز هذا النوع من التحليل بالاعتماد على التقارير وعلى وسائل الإعلام والسجلات الرسمية ، فتستخرج منها الاتجاهات الحقيقية المعبرة عن واقع معين[3] . ويظهر استخدامنا لهذا المنهج في دراستنا من خلال تحليل مضامين قانوني البلدية والولاية حول مؤشرات الحوكمة المحلية ، وتحليل النصوص التشريعية المالية .

2- الاقترابات :

[1] عمار بوحوش ، **مناهج البحث العلمي وطرق إعداد البحوث** ، ط5 ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2009 ، ص 107 .

[2] المرجع نفسه ، ص 139 .

[3] المرجع نفسه ، ص ص 149 ، 150 .

أ/ الاقتراب القانوني : ويفترض هذا الاقتراب وجود مجموعة من القوانين والضوابط والقواعد ، وذلك للتوصل إلى الشرعية والتطابق أو الحذف والانتهاك[4] . ويظهر استخدامنا للاقتراب القانوني من خلال توظيفنا

لمختلف القوانين والنصوص التشريعية التي أشارت إلى التطور القانوني للجماعات المحلية ، وكذا قوانين المالية .

ب/ الاقتراب النسقي : الذي طوره " دافيد إستون " وهو اقتراب قائم على استخدام النظام كوحدة التحليل الرئيسية[5] . حيث اعتمدنا هذا الاقتراب من خلال اعتبار الجماعات المحلية نظاما يمارس مجموعة من الوظائف والصلاحيات ، حيث يتلقى مدخلات والمتمثلة في طلبات المواطنين ، ويرجعها على شكل مخرجات ، والمتمثلة في القرارات الصادرة من أجل تجسيد تلك الطلبات على أرض الواقع أي تمثيلها .

الدراسات السابقة :

من خلال دراستي للموضوع والبحث فيه وحسب علمي أنه لا توجد دراسات في مجال الجماعات المحلية جمعت بين الحوكمة المحلية والتمويل المحلي ، لكن هناك دراسات اهتمت بموضوع الحوكمة المحلية ، وأخرى اهتمت بموضوع التمويل المحلي ، ماعدا دراسة واحدة ارتبطت بين الحوكمة المحلية والتمويل المحلي والتي سنستهل بها هذه الدراسات .

- جوهرة شرقي ، الحوكمة في الجماعات المحلية واقع وآفاق حالة بعض بلديات الجزائر ، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير ، جامعة محمد بوقرة بومرداس ، 2018/2017 .

  في هذه الدراسة قدمت الباحثة في الفصل الأول مفهوم الحوكمة الجيدة وعلاقتها بالتسيير العمومي الجديد ، وفي الفصل الثاني الحوكمة المحلية وميادين تطبيقها ، أما الفصل الثالث فقد خصصته لمحاولة قياس الحوكمة المحلية في بلديتي بغلية والناصرية ، ومن خلاله تطرقت إلى البلدية وواقع الحوكمة والمالية المحلية بها ، وخلصت إلى أن تبني البلدية لمبادئ الحوكمة أصبح ضرورة تقتضيها

[4] محمد شلبي ، المنهجية في التحليل السياسي : المفاهيم ، المناهج ، الاقترابات والأدوات ، ط5 ، الجزائر ، ب.د.ن ، 2007 ، ص 87 .

[5] عمار بوحوش ، مرجع سابق ، ص 107 .

جملة من المعوقات لعل أهمها مشكل التمويل المحلي الذاتي الذي تعاني منه معظم البلديات الجزائرية .

- رؤوف هوشات ، حوكمة التنمية المحلية في الجزائر : دراسة حالة ولاية بومرداس ، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية ، جامعة باتنة 1 ،2018/2017 .

من خلال هذه الدراسة ركز الباحث على مفهومي الحوكمة والتنمية المحلية ، وبين بأن الحوكمة آلية لتفعيل التنمية المحلية في الجزائر ، وتوصل إلى مجموعة من النتائج والتي من بينها أن التنمية المحلية في الجزائر تواجه العديد من المشاكل والمعيقات ، وهو مايستدعي دائما تدخل السلطات المركزية في عمل الجماعات المحلية ، مما يتعارض مع مبدأ الاستقلالية في العمل التنموي على المستوى المحلي ، ويخرج عملية التنمية المحلية عن فلسفتها القائمة على تثمين الموارد والوسائل المحلية في إحقاق الفعل التنموي .

- عبد الحميد قادم ، الحوكمة الجيدة وسيلة لتحقيق التنمية بالجماعات المحلية في الجزائر : دراسة حالة بلديات ولاية أم البواقي ، رسالة ماجستير في علوم التسيير ، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2015/2014 .

تناول الباحث الموضوع باعتبار أن الحوكمة الجيدة وسيلة لتحقيق التنمية بالجماعات المحلية في الجزائر ، وخلص في الأخير إلى أن الحوكمة الجيدة تعتبر أهم الطرق التي تؤدي إلى التقليل من آثار الفساد في المجتمع ، وهذا ما دعت إليه العديد من المنظمات الدولية ، ولذلك فإن تحقيق التنمية بالجماعات المحلية في الجزائر يتطلب اتباع الحوكمة الجيدة ومحاربة كل أشكال الفساد المنتشرة فيها .

- عبد المطلب عبد الحميد في كتابه بعنوان : التمويل المحلي والتنمية المحلية .

اعتبر في هذه الدراسة أن التنمية المحلية تعتبر الدعامة الرئيسية للتنمية الكلية ، وبالتالي فإن دعم التمويل المحلي عن طريق توفير الموارد المحلية الذاتية يساعد الحكومات المركزية على تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية على المستوى القومي .

- خيضر خنفري ، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر 3 ، 2011/2010 .

قدم الباحث في هذه الدراسة مفهوم كل من التنمية المحلية والتمويل المحلي ، ثم تطرق إلى التنظيم الإداري في الجزائر وتشخيص واقع تمويل التنمية المحلية ، ليتطرق بعدها إلى آفاق تمويل التنمية المحلية ، ثم قام بدراسة حالة ولاية بومرداس ، ليخلص إلى أن تحقيق التنمية المحلية عمليا لا يمكن أن يتجسد إلا بتوفر عنصر التمويل ، وهو ما يبين حاجة التنمية المحلية إلى التمويل المحلي ، لذلك يجب البحث عن أفضل السبل لتعبئة الموارد المالية للوصول إلى هيكل التمويل المحلي الأمثل الذي يحقق أهداف التنمية المحلية بفعالية وكفاءة .

هيكل الدراسة :

بهدف الوصول إلى دراسة علمية تحيط بجوانب الإشكالية المطروحة ، اعتمدنا في دراستنا على مقدمة وفصلين وخاتمة .

- مقدمة : وهي بمثابة المدخل الحقيقي للبحث وتوجهاته ، كما تعتبر من أهم العناصر المحورية في البحث العلمي .
- الفصل الأول : خاص بالإطار المفاهيمي وهو ينقسم إلى ثلاثة مباحث ، مبحث خاص بمفهوم المحليات في الجزائر ، مبحث خاص بمفهوم الحوكمة والحوكمة المحلية ومبحث ثالث خاص بمفهوم التمويل المحلي ، وكل مبحث ينقسم إلى مطالب لإبراز المفاهيم بشكل مفصل .
- الفصل الثاني : يتعلق بواقع الحوكمة المحلية والتمويل المحلي بالجماعات المحلية في الجزائر ، وكذلك معيقات وآليات تعزيز كل منهما ، وهو بدوره ينقسم إلى ثلاثة مباحث والمبحث إلى مطالب.
- وخاتمة بمثابة ثمرة الدراسة ، حيث هي تلخيص لكل ما جاء في البحث ، زيادة إلى الإجابة المطروحة وعرض النتائج المتوصل إليها ، وتقديم اقتراحات وتوصيات .

صعوبات الدراسة :

لقد واجهتنا مجموعة من الصعوبات أثناء الدراسة تمثلت في :

- صعوبة إيجاد طريقة لتنظيم البحث بكيفية تغطي كل جوانب الموضوع ، فنظرا لتشعب الموضوع وجدنا صعوبة في التعمق في كل جزئية ، وإعطائها الصياغة والإيجاز المطلوبين .
- تحديد صفحات مذكرة الماستر (من 60 إلى 80 صفحة) مما شكل صعوبة في التقيد بهذا التحديد ، خاصة إذا كان الموضوع يتطلب التوسع أكثر من ذلك .
- ضيق الوقت خاصة للباحث الجاد فمهما أعطي من وقت يصعب التحكم فيه .
- قلة المراجع التي تعد الحائل الأول في إنجاز موضوع الدراسة ، خاصة الكتب المتعلقة بموضوع الحوكمة .
- انتشار فيروس كوفيد 19 والذي فرض على الجامعة نظام الدراسة عن بعد مما أثر على التقدم في إنجاز المذكرة .

الفصل الأول

إن موضوع المحليات هو موضوع تزداد أهميته مع مرور الأزمنة نتيجة لازدياد حجم المجتمعات و الدول ، حيث لم يعد التركيز منصبا على الإدارة المركزية فقط ، بل على ضرورة إيجاد وسيلة إدارية ناجعة لمساعدة الحكومة المركزية على أداء رسالتها بصورة أكثر فاعلية وكفاءة ، وذلك عبر نقل بعض الاختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحليات لمواجهة مسؤولياتها في إطار توزيع الأدوار الوظيفية وتقسيم العمل بين المستويين المركزي والمحلي .

وقد برز اتجاه حديث يتمثل في الحوكمة في الجماعات المحلية ، يهدف إلى تحقيق التنمية المحلية والارتقاء بها في كل المجالات ، ومحاولة النهوض بمستوى الخدمات وأداءها في المجتمعات المحلية ، ولا يتحقق ذلك إلا بوجود تمويل محلي قوي ، فالحاجة ماسة إلى موارد مالية محلية لدفع عجلة التنمية المحلية .

و الأسئلة المطروحة في هذا الفصل هي :

- **ما المقصود بمفهوم المحليات في الجزائر ؟**
- **ما المقصود بمفهوم الحوكمة والحوكمة المحلية ؟**
- **ما المقصود بمفهوم التمويل المحلي ؟**

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للمحليات في الجزائر :

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

وفي الجزائر فقد أعطاها المشرع الجزائري مصطلح الجماعات المحلية كما نص عليها الدستور الجزائري ، وتتمثل في البلدية والولاية .

المطلب الأول : تعريف الجماعات المحلية وخصائصها :

أولا : تعريف الجماعات المحلية :

توجد تعاريف عديدة لمصطلح الجماعات المحلية نذكر منها :

* من وجهة نظر الفقه الإنجليزي : نجد أن مصطلح الجماعات المحلية مرادف لمصطلح الحكم المحلي ، وبالتالي فالجماعات المحلية هي : " عبارة عن حكومات محلية منتخبة مكلفة بمهام إدارية وتنفيذية تتعلق بالسكان المقيمين في نطاق محلي محدود ولها الحق في إصدار القرارات واللوائح " .[2]

هذا التعريف يرى بأن الجماعات المحلية تتمثل في الحكم المحلي أي حكومات محلية تكون منتخبة من طرف السكان المحليين ولها مهام إدارية وتنفيذية ولها الحق في إصدار القرارات واللوائح .

[1] عبد الحق فيدمة، ماهية الجماعات المحلية والتنمية المحلية المستدامة، **مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات**، جامعة الجزائر، المجلد 01، العدد 01، د.س.ن، ص 120.

[2] هاني علي الطهراوي، **قانون الإدارة المحلية**، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004، ص 5.

* من وجهة نظر الفقه الفرنسي : نجد أن الجماعات المحلية هي : " عبارة عن هيئة محلية تقوم على إدارة نفسها بنفسها وتتطلع إلى تسيير شؤونها المحلية بشرط توفير عناصرها وعدم خضوع هذه الهيئات لرقابة صارمة من جانب السلطات المركزية " .[1]

الجماعات المحلية حسب هذا التعريف تمثل هيئة محلية تكون إدارتها مكونة من ممثلين محليين عن السكان المقيمين تقوم بتسيير شؤونها المحلية ، وتكون هذه الهيئات غير خاضعة لرقابة صارمة من جانب السلطات المركزية .

* عرفت الجماعات المحلية في معجم المصطلحات السياسية بأنها: " تنظيم إداري محلي يتم انتخابه عن طريق التصويت العام المباشر ، حيث يقوم أعضاء المجالس المنتخبة باتخاذ القرارات وتسيير المرافق العمومية على المستوى المحلي وتكون المداولات عامة وعلنية ، حيث تخصص للجماعات المحلية ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة وتكون مفتوحة لكل المواطنين " .[2]

بمعنى أن الجماعات المحلية جهاز إداري محلي يتم انتخاب أعضائه من طرف السكان المحليين ليتكفل بتلبية احتياجاتهم المحلية اعتمادا على موارد مالية ذاتية .

* والجماعات المحلية بصفة عامة هي عبارة عن هيئات محلية تحكمها نخبة تعمل على تسييرها في إطار قانوني منظم على العمل ، على توسيع اختصاصاتها وتعزيز مواردها المالية ومحاولة التخفيف من سلطة الوصاية عليها. كما يفسرها البعض عبارة عن أسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي تعتمده الدولة من أجل توزيع الوظائف على الأقاليم المحلية لتوفير وتقديم خدمات للمواطنين .[3]

[1] هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 5.

[2] Dominique Renou-Denis Michel, **Dictionnaire des termes politiques**, Nous communs et noms propres pour comprendre les institutions, Editions de vechi S.A Paris : imprime à Milan-Italie, Avril 2006, P23.

[3] علي خطار شطناوي، **الإدارة المحلية**، عمان: دار وائل للطباعة والنشر، 2002، ص 18.

فالجماعات المحلية هي هيئات محلية تحكمها نخبة تختار عن طريق الانتخاب لتسييرها ، وهي عبارة عن أسلوب من أساليب الإدارة ، أنشأت من أجل إمكانية توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية وبين هذه الهيئات تجسيدا للامركزية الإدارية.

* " الجماعات المحلية نتاج توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة في العاصمة وبين هيئات محلية مستقلة . بحيث تخضع هذه الهيئات أثناء ممارستها لوظائفها الإدارية لرقابة وإشراف الحكومة المركزية " .[1]

أي أن الجماعات المحلية نظام إداري لامركزي يمارس نشاطه الإداري المحلي بوساطة هيئات محلية منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية .

*كما أن الجماعات المحلية هي : " رقعة جغرافية مأهولة أنشأت وفق تقسيمات سياسية وإدارية بموجب قانون، تدير أمورها سلطة محلية بمشاركة السكان المحليين مستمدة سلطتها من الحكومة المركزية " .[2]

أي أن الدولة يتم تقسيمها إلى أقاليم بموجب قانون ، ويكون لكل إقليم هيئة محلية تتولى شؤونه بمشاركة السكان المحليين .

* تعد الجماعات المحلية وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة ، وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى ، وتتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها ، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي .[3]

فالجماعات المحلية في هذا التعريف هي أقاليم جغرافية داخل الدولة ، ويكون لكل إقليم هيئة مستقلة عن السلطة المركزية تتولى شؤونه ، على أن تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي .

* يعرفها " صلاح الدين فوزي " بأنها : " توزيع للوظائف الإدارية المختلفة بين السلطة المركزية في الدولة وبين مختلف الهيئات أو المصلحية المستقلة ، وذلك تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية في الدولة " .[4]

[1] محمد الديداموني، محمد عبد العالي، **الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة**، مصر: دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، 2008، ص ص 27 ، 28 .

[2] فؤاد بن غضبان، **التنمية المحلية ممارسات وفاعلون**، ط 1، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2015، ص 64.

[3] عادل محمود حمدي، **الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة**، ط 1، القاهرة: دار الفكر العربي، 1973، ص 17.

[4] صلاح الدين فوزي، **الإدارة المحلية في التشريع المصري**، القاهرة: دار النهضة، 1996، ص 11.

ركز التعريف السابق على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية في إطار وصاية السلطة المركزية .

على مستوى التشريع الجزائري : الجماعات المحلية تمثل مظهرا من مظاهر الممارسة الديمقراطية ، وصورة من صور المشاركة الشعبية في صنع القرار المحلي وتسيير الشؤون المحلية بما يعود بالنفع على سكان الإقليم ، كما أنها أداة للنهوض بالتنمية المحلية ، حيث أن هذه الجماعات تمارس اختصاصات متعددة وفي شتى المجالات ولها وثيق الصلة بالتنمية المحلية .[1]

والجماعات المحلية في الجزائر تتمثل في البلدية والولاية ، فقد عرف المشرع الجزائري الجماعات الإقليمية في المادة 15 من دستور 1989 كما يلي : " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية ، البلدية هي الجماعة القاعدية ".[2]

بمعنى تنظيم جهاز إداري محلي منتخب على مستوى كل إقليم من أقاليم الدولة من أجل تسيير شؤونه ومصالحه وتخفيف العبء عن السلطة المركزية ، فالبلدية والولاية في الجزائر تعتبران امتدادا سياسيا وإداريا للدولة ، تتمتعان بالاستقلالية المالية والإدارية ، وتختصان بتقديم الخدمات والاحتياجات المحلية للمواطنين لكن تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية .

* وتعرف البلدية بموجب القانون رقم : 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 على أنها : " الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون ".[3]

[1] عواد كيلالي، **تمويل الجماعات المحلية**، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجيلالي اليابس سيدي بلعباس: قسم الحقوق، 2017/2016، ص ص 12 ، 13 .

[2] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 22 رجب 1409هـ الموافق لـ 28 فيفري 1989، المتعلق بنشر نص تعديل الدستور، **الجريدة الرسمية**، العدد 09، الصادر بتاريخ 29 فيفري 1989، ص 4.

[3] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432هـ الموافق لـ 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، **الجريدة الرسمية**، العدد 37، الصادر بتاريخ 03 جويلية 2011، ص 7.

حيث يعتبرها المشرع الجزائري القاعدة الإدارية اللامركزية على مستوى الدولة ، فهي تمثل فضاء لمشاركة المواطنين في تسير الشؤون المحلية من خلال مشاركتهم في مداولات المجلس الشعبي البلدي ، بهدف التعرف على مطالبهم ومحاولة الاستجابة لحاجياتهم ، فالبلدية تتمتع بمالية محلية مستقلة عن السلطة المركزية .

* كما تعرف الولاية بموجب القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 على أنها : " الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة " .[1]

فالولاية تمثل جهازا إداريا محليا يقوم بتنفيذ الأعمال غير الممركزة للدولة ، وكذا تنفيذ مختلف الصلاحيات المخولة لها قانونا .

بناء على التعاريف السابقة نستنتج أن الجماعات المحلية عبارة عن وحدات إدارية محلية منتخبة ، يتمحور دورها في تسيير شؤونها الإدارية والسياسية والاقتصادية على المستوى المحلي ، ومحاولة تلبية الاحتياجات الأساسية لسكانها المحليين ، وتقريبهم من الإدارة ، وهي تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية وتعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية .

ثانيا : خصائص الجماعات المحلية :

للجماعات المحلية خصائص عديدة تتمثل في :

* **اللامركزية** : من أهم ما يميز الجماعات المحلية هو اللامركزية بكل أنواعها ، اللامركزية الإدارية ، اللامركزية الوظيفية، واللامركزية الاقتصادية ، وهي تعني توزيع المهام بين السلطات المركزية والمرافق اللامركزية " البلدية والولاية " ومع خضوعها دوما لرقابة السلطات المركزية .[2]

[1] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433هـ الموافق لـ 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، **الجريدة الرسمية**، العدد 12، الصادر بتاريخ 29 فيفري 2012، ص ص 8 ، 9 .

[2] أسماء سلامي، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر ، **مجلة الشريعة والاقتصاد**، جامعة قسنطينة 3، المجلد 05، العدد 10، د.س.ن، ص 413.

* **الشخصية المعنوية** : هي اكتساب المنظمة أو المؤسسة الصفة القانونية فهي لها حقوق وعليها واجبات مثلها مثل الأفراد العاديين لها ذمة مالية ، وتقوم بمختلف الوظائف المخول لها من طرف القانون .[1]

* **الاستقلالية الإدارية** : الاستقلال الإداري معناه إنشاء أجهزة تتمتع بكل السلطات والصلاحيات اللازمة ، بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة ، وهذا في إطار نظام رقابة مشددة من طرف

الحكومة المركزية على الوحدات المحلية ، وهي نتيجة من الثبوت أو الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية ، التي تتطلب قدرا من الاستقلال الذاتي المحلي ، وذلك وفقا لنظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة .

ومن مزايا هذه الاستقلالية :

- تخفيف العبء عن السلطة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها .

- تجنب التباطؤ وتحقيق الإسراع في إصدار قرارات متعلقة بالمصالح المحلية .

- تحقيق مبدأ الديمقراطية من خلال مشاركة مباشرة للمواطن في تسيير شؤونه المحلية .

- تفهم أكثر وتكفل أحسن برغبات وحاجات المواطنين من الإدارة المركزية .[2]

وتتحقق الاستقلالية الإدارية من خلال :

- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية : يرجع سبب مبدأ قيام نظام اللامركزية إلى وجود مصالح أو شؤون محلية ، تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان الإقليم أو جهة معينة من الدولة، تختلف عن الاحتياجات والمصالح والشؤون الوطنية العامة والمشتركة بين جميع المواطنين بالدولة .[3]

[1] أسماء سلامي، مرجع سابق، ص 413.

[2] وافية فروخي، آليات تدخل الجماعات المحلية لتحقيق التنمية المستدامة وسبل تفعيلها دراسة ميدانية على مدينة الدويرة، **مجلة الدراسات الاقتصادية المعاصرة**، جامعة البليدة 2، المجلد 03، العدد 05، 2018، ص 92.

[3] محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري**، عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2002، ص 63.

– **تمتع الهيئات الإقليمية بالشخصية المعنوية** : تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة من خلال إعطاء بعض الأجهزة استقلالا قانونيا حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عن ذلك من حقوق ومن التزامات وتحمل المسؤولية .

إن إضفاء الشخصية المعنوية على الهيئات المحلية يحقق قدرا من الحرية في التصرف ويدعم الاستقلال الذي يجب أن تتمتع به في مواجهة السلطة المركزية ، مما أدى هذا إلى تأكيد الشخصية المعنوية للوحدات من الناحية الفقهية والقانونية .[1]

– **تمثيل المجالس المحلية بأسلوب الانتخاب** : لكي تمنح المجالس المحلية الشخصية الاعتبارية لضمان استقلالها ، لابد من الأخذ بالانتخاب كطريقة لتشكيل هذه المجالس أو غالبيتها على الأقل ، ذلك لأن نظام الإدارة المحلية لا يهدف فقط إلى تحقيق أهداف إدارية وتقديم الخدمات للمواطنين بصورة جيدة فحسب ، ولكنه في الوقت ذاته يهدف إلى تحقيق أهداف سياسية تتمثل في ترسيخ النهج الديمقراطي والسماح للمواطنين أن ينتخبوا من يمثلهم على المستوى المحلي .[2]

* **الاستقلالية المالية** : إن الاستقلال المالي يعني توفير موارد مالية خاصة للجماعات المحلية تمكنها من أداء مهامها الموكلة إليها ، وإشباع حاجيات المواطنين في نطاق عملها وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة ، بالإضافة إلى ذلك فإن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية تسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة ، حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي .

كما تخضع ميزانية الجماعات المحلية إلى قيود مفروضة عليها بموجب قوانين تضعها السلطة المركزية ، وتتمثل القيود في مبدأ توازن ميزانية الجماعات المحلية ، إذ تفرض عليها السلطة المركزية التوازن الفعلي لميزانيتها خلافا للميزانية العامة للدولة ، مثلا يجب على المجلس الشعبي الولائي أن يصوت على الميزانية على أساس التوازن ، على هذا الأساس فإن ميزانية الجماعات المحلية حتى ولو تمت المصادقة عليها من قبل المجلس الشعبي الولائي أو

[1] محمد الصغير بعلي، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية**، عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 16.

[2] محمد علي الخلايلة، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن– بريطانيا– فرنسا– مصر دراسة تحليلية مقارنة**، ط1، عمان: دار الثقافة، 2009، ص ص 51 ، 52 .

البلدي لا يمكن تنفيذها إلا بعد مصادقة السلطات الوصية ، السلطة الوصية بدورها يحق لها الرفض أو القبول أو تعديل النفقات والإيرادات في

الميزانية المحلية ، في حالة عدم التصويت على الميزانية بتوازن إيراداتها مع نفقاتها يقوم الوالي بتنفيذها فورا ، حيث أن القاعدة العامة تفرض توازن الميزانية المحلية ، أما السلطة الرقابية فإن لها كل الصلاحيات ما يمكنها من فرض احترام هذا التوازن .[1]

المطلب الثاني : أهمية الجماعات المحلية وأسباب الاعتماد عليها :

أولا : أهمية الجماعات المحلية :

للجماعات المحلية أهمية كبيرة من خلال المزايا التي تتمتع بها والمتمثلة فيما يلي :

* الجماعات المحلية باعتبارها مجالس محلية منتخبة فهي تمثل قاعدة لامركزية يمكن للمنتخبين من خلالها المشاركة في صنع القرار على مستوى البلديات والولايات لما يجسد فكرة الديمقراطية التي تضمن الحريات وتعزز مشاركة المواطن المحلي في صنع القرار .

* تشكل صورة من صور التضامن الاجتماعي ، لأن الجماعات المحلية تقوم على فكرة تقسيم العمل بين موظفي الأقاليم والسكان المحليين .[2]

* تساعد في التقليل من مهام الدولة خاصة مع تزايد مهام الدولة وتنوعها .

* تعمل الجماعات المحلية بأسلوب الإدارة المحلية الذي يؤدي إلى تحاشي البطء في صدور القرارات التي لها صلة بالمصالح المحلية ، وذلك من خلال مشاركة المواطن في إعداد وإصدار القرارات المحلية بناء على الحاجيات المحلية والمشروعات ذات العائد المحلي .

* تبني الجماعات المحلية نظام الإدارة المحلية في توزيع المال العام ، فيتم بمشيئة أهالي الوحدات الإدارية ، إضافة إلى ما يدفعه أهالي هذه الوحدات من الضرائب المحلية ، ليتم صرفه على هذه المرافق بالذات ، وفي ذلك يتحقق مبدأ العدالة الاجتماعية .

[1] مهدية بن طيبة، سفيان خروبي، دور الجماعات المحلية في دعم التنمية المحلية دراسة حالة لبلدية العفرون البليدة ، **مجلة إيليزا للبحوث والدراسات**، المركز الجامعي إيليزي، المجلد 01، العدد 01، 2016، ص ص 78، 79.

[2] عمار بوضياف، **التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق**، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2014، ص 132.

* تقوم الجماعات المحلية ببسط الإجراءات والقضاء على الروتين ، فالهيئات المحلية تمارس الكثير من الشؤون الخاصة بالسكان المحليين ، وبذلك تحل المشاكل المحلية بدلا من الرجوع إلى الحكومة المركزية، وفي ذلك اقتصاد للوقت والجهد والمال .[1]

ثانيا : أسباب الاعتماد على الجماعات المحلية :

هناك العديد من الأسباب التي أدت إلى الاعتماد على الجماعات المحلية ، وهذه الأسباب يمكن اعتبارها موحدة تقريبا بين مختلف دول العالم وهي :

1- تزايد مهام الدولة وتداخلها :

إن تطور الدور التقليدي للدولة الذي كان ينحصر على المحافظة على الأمن الداخلي وحماية حدود الدولة واتساعه حتى أصبح يشمل أوجه الحياة الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية والصحية . ونتيجة لهذا التطور زادت المشاكل التنفيذية التي تقابلها وزاد عدد الوزارات وتضاعفت أعداد العاملين بها ، مما استدعى ضرورة إنشاء هياكل لمساعدة الدولة والتي من بينها الجماعات المحلية لكي تنظم وتبني جسورا من الثقة بين الأجهزة الحكومية والمواطنين على المستوى المحلي .[2]

2- التفاوت بين أجزاء أقاليم الدولة :

إن تطور دور الدولة التقليدي في السنوات الأخيرة أدى إلى تقسيم أقاليم الدولة، وذلك باختلاف النواحي الجغرافية انطلاقا من الموقع الجغرافي لكل دولة وكذا مواردها وإمكاناتها وحجم الكثافة السكانية بها ، فهناك مناطق ساحلية وأخرى جبلية، كذلك مناطق حضرية وأخرى غير حضرية ، مناطق ذات موارد وأخرى فقيرة ... ، فكل هذه العوامل فرضت على الدولة إنشاء جماعات محلية تعمل في إطار محلي ، وتخفف العبء على الحكومة المركزية من

[1] مهدية بن طيبة، سفيان خروبي، مرجع سابق، ص ص 77، 78.

[2] عمار بوضياف، **شرح قانون الولاية**، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص 61.

خلال العمل على تسيير الإقليم المحلي وفق إمكانياته وخصوصياته من أجل تحقيق تنمية إقليمية تتماشى والإمكانيات المتوفرة لدى الإقليم ، لأنه من غير المنطق أن تسير مختلف الأقاليم بجهاز مركزي واحد .[1]

3- محاولة تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية :

إن محاولة تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية يقتضي بالضرورة وجود أسلوب فعال لمشاركة المواطنين المنتخبين في ممارسة السلطة واتخاذ القرار ، وبالتالي المشاركة في رسم السياسة العامة وهو ما يعني تحقيق ديمقراطية فعالة من خلال مجالس محلية منتخبة . فالجماعات المحلية ما هي إلا صورة أو مرآة عاكسة لنظام الإدارة اللامركزية ، حيث تعمل على إنشاء مجالس منتخبة تسمح من خلالها للمنتخبين المحليين بتسيير مختلف شؤونهم المحلية في نظام إداري لامركزي .[2]

فوجود اللامركزية الإدارية يضمن توزيع السلطة الإدارية بين الجهاز المركزي ومختلف الهيئات المحلية المنتخبة ، هذه الأخيرة التي تمارس مهامها وفق القوانين الإدارية المعمول بها وتحت رقابة السلطة المركزية مع ضمان استقلالية التسيير واعتماد الانتخابات الحرة والنزيهة كمعيار لتجسيد الديمقراطية ومشاركة المواطن المحلي .[3]

المطلب الثالث : أهداف الجماعات المحلية :

إن تطبيق أسلوب الإدارة المحلية في دولة ما يهدف إلى تحقيق عدة أهداف يتمثل أهمها فيما يلي :

أولا – الأهداف السياسية : ترتبط بمقومات الإدارة المحلية والمتمثلة أساسا في مبدأ الانتخاب لرؤساء المجالس المحلية وأنماط العمل السياسي الذي يتبع هذا المبدأ ، وفي إطار تلك الأهداف يمكن ذكر الأهداف الفرعية التالية :[4]

– التعددية : يقصد بالتعددية توزيع السلطة في الدولة بين الجماعات والمصالح المتنوعة ، وتكون وظيفة الدولة في هذه الحالة التنسيق ووضع الحلول التوفيقية بين هذه الجماعات والمصالح التنافسية ، وتعتبر المجالس المحلية من بين أهم

الجماعات التي تشارك الحكومة المركزية اختصاصاتها وسلطاتها ، فالتعددية في صنع القرارات تتيح للوحدات المحلية نفوذا قويا في المشاركة في صنع السياسات في ميادين مهمة كالتعليم والصحة والإسكان والثقافة والأمن وغيرها .

[1] بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر ، **مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا**، جامعة باجي مختار عنابة، المجلد 03، العدد 04، 2006، ص 259.

[2] محمد الصغير بعلي، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية**، مرجع سابق، ص 18.

[3] علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 229.

[4] سليمة بوعوينة، شهرزاد عبان، تفعيل دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر ، **مجلة دفاتر البحوث العلمية**، المجلد 06، العدد 02، ديسمبر 2018، ص ص 91، 92.

– **الديمقراطية** : تعتبر أحد الأهداف الرئيسية التي يسعى إلى تحقيقها نظام الإدارة المحلية ، تلك الديمقراطية التي تتمثل في حرية المجتمعات المحلية في انتخاب مجالسها المحلية ، كما أن نظام الإدارة المحلية يعزز الديمقراطية والمشاركة من خلال الاختيار الحر لممثلي السكان على المستوى المحلي عن طريق الانتخابات ، بما يكرس مبدأ حكم الناس لأنفسهم وتدريب السكان المحليين مما يكسبهم خبرة في إدارة الشأن العام ، مما يؤدي إلى تعزيز الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي ويحد من احتكار جهات سياسية معينة للعمل السياسي وتقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة .

وفيما يتعلق بالجانب السياسي كذلك هو السعي لتحقيق الديمقراطية الإدارية ، لأنه كثيرا ما يقال أن الإدارة المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية ، ويتأكد ذلك حينما تتعدد وسائل الممارسات الديمقراطية الإدارية على

المستوى المحلي ، إذ لا يمكن حصرها في عملية انتخاب المواطن لممثليه فحسب ، بل تتجاوز ذلك لصورة أخرى تعبر من حيث الشكل والمضمون على المساهمة في صنع القرار الإداري المحلي ، ويقصد بذلك مساهمة منظمات المجتمع المدني من جمعيات وأحزاب ومنظمات مهنية ، حيث تنص المادة 02 من قانون البلدية الحالي رقم 11-10 على أن: " البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية ، ومكان لممارسة المواطنة ، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية " ، حتى إن بعض المصطلحات تعبر بشكل صريح عن الممارسات الديمقراطية على المستوى الإقليمي ، وهو ما لا يوجد له مثيل ضمن قانون البلدية القديم رقم 90-08 .[1]

ثانيا – الأهداف الإدارية : تتلخص الأهداف الإدارية للجماعات المحلية فيما يلي :[2]

– النهوض بمستوى الخدمات وأدائها في المجتمعات المحلية .

– التخفيف من أعباء الأجهزة الإدارية المركزية والحد من ظاهرة التضخم التي منيت بها تنظيمات الأجهزة الإدارية في ظل الأسلوب المركزي .

– إتاحة فرص تجريبية لنظم إدارية مختلفة على مستوى ضيق ومحدود لبحث مدى إمكانية تعميمها في ضوء النتائج في دائرة الدولة المتسعة .

[1] لزرق حبشي ، **الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر**، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2019، ص ص 41 ، 42 .
[2] مهدية بن طيبة، سفيان خروبي، مرجع سابق، ص 79.

– تساهم في تحقيق الكفاءة الإدارية خاصة في النواحي الاقتصادية الملحة والتي غالبا ما تكون على جدول أولويات الشأن المحلي ، والقضاء على بيروقراطية الإدارات المركزية الحكومية وخلق جو من التنافس بين مختلف الجماعات المحلية واستفادتها من تجارب بعضها البعض .

ثالثا – الأهداف الاجتماعية : يمثل نظام الإدارة المحلية فرصة حقيقية لتحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية نذكر منها:[1]

– تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية ، بما يتفق مع ظروفهم وأولوياتهم ، حيث إن وجود مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يشعر بمسؤولية اجتماعية اتجاه المواطنين ، إذ لا بد أن ينعكس ذلك على زيادة

المستوى الاقتصادي والاجتماعي لهم وارتفاع مستوى الصحة والتعليم والحد من تلوث البيئة، والحصول على الخدمات المحلية بكل سهولة .

– شعور الفرد داخل المجتمعات المحلية بأهميته في التأثير على صناعة وتنفيذ القرارات المحلية مما يعزز ثقته بنفسه ، ويزيد من ارتباطه بالمجتمع المحلي الذي ينتمي إليه ، وهي خطوط أولى نحو تطوير روح المواطنة الحرة .

– كما تساهم الجماعات المحلية في ربط الحكومة المركزية بالقاعدة الشعبية ، وهو ما ينعكس إيجابيا على السكان المحليين وتلبية حاجاتهم ، كما تساهم في ترسيخ الثقة لدى المواطن واحترام رغباته في المشاركة في إدارة الشأن العام ، وتنمي الإحساس بالانتماء للوطن لدى المواطنين .

رابعا – الأهداف الاقتصادية : تتمثل هذه الأهداف فيما يلي :[2]

– توفير مصادر التمويل المحلي من خلال الضرائب والرسوم المحلية وإيرادات وأملاك المجالس المحلية ، مما يساهم في تخفيف العبء عن مصادر الدولة التقليدية ، وتخصيص تلك المصادر للمشروعات الوطنية .

– تأسيس مشروعات اقتصادية تلائم احتياجات الوحدات المحلية وحاجات المواطنين ، فالمجالس المحلية أقدر عادة من السلطة المركزية على اقتراح أو إقرار المشروع الاقتصادي الذي تحتاجه الوحدة المحلية .

[1] مهدية بن طيبة، سفيان خروبي، مرجع سابق ، ص ص 79 ، 80 .
[2] محمد علي الخلايلة ، مرجع سابق، ص ص 62 ، 63 .

– تنشيط الاقتصاد الوطني كنتيجة لتنشيط الاقتصاد على المستوى المحلي .

– تساهم الجماعات المحلية في إعداد خطط التنمية والاستفادة من الإمكانيات الاقتصادية المحلية وتوجيهها نحو المشروعات الإنتاجية والخدمية ، لخلق فرص عمل لمواطني الوحدات المحلية .[1]

– تعمل الإدراة المحلية على إحياء الموارد الاقتصادية ، واستخدامها واستثمارها المثالي على مستوى وحداتها ، وفي ذلك تحقيق للتنمية الاقتصادية الإقليمية ، وتشجيع على رفع مستويات المعيشة لأعداد كبيرة من المواطنين بدلا من تركيز التنمية الاقتصادية على المدن والعاصمة فقط . [2]

من خلال ما سبق نستنتج أن الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة ، حيث أنها تتكفل بتسيير وتطوير كافة المرافق العمومية على المستوى المحلي وفي جميع القطاعات (الصحة ، التعليم ، النقل ، الاتصالات ...) .

المطلب الرابع : تطور الجماعات المحلية في الجزائر :

لقد مر تطور الجماعات المحلية في الجزائر بالعديد من المراحل فقبل التأصيل الرسمي والقانوني للجماعات المحلية عرف المجتمع الجزائري الحياة المحلية الإقليمية ، حيث عاش المجتمع الجزائري هذا النوع من الحياة منذ ظهوره من خلال التجمعات البشرية المختلفة التي كانت تطبق نظام محلي معين متفق عليه من طرف الجماعة مثل حياة العروش التي يكون فيها على رأس العرش إنسان يعرف عادة بالحكمة والرزانة يسير أمور عرشه ، ويرجع إليه في أغلب الأمور ، ونفس الشيء بالنسبة للقبيلة والعديد من التنظيمات المحلية الأخرى ، وهذا دائما يكون وفق قانون العادات ، الأعراف والتقاليد ، ولكن التشكيل الرسمي والقانوني للجماعات المحلية في الجزائر كان في العهد العثماني .[3]

أولا : نظام الإدارة المحلية أثناء الحكم العثماني :

استمر الحكم العثماني في الجزائر من سنة 1518 إلى سنة 1830 ليدوم أكثر من ثلاثة قرون ، وقد مر بأربع فترات مختلفة وهي :

[1] سليمة بوعوينة ، شهرزاد عبان ، مرجع سابق ، ص 92 .

[2] اسماعيل فريجات، **مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري**، رسالة ماجستير في القانون العام ، جامعة الوادي: قسم الحقوق ، 2014/2013 ، ص 4 .

[3] أسماء سلامي، مرجع سابق، ص 414.

1- مرحلة البايات (من 1558 إلى 1587) : عرفت أزهى مراحل حكم الأتراك في الجزائر ، فيها كان النظام مركزيا مركزية مطلقة .[1]

2- مرحلة الباشاوات (من 1588 إلى 1659) : في هذه المرحلة أيضا ظل النظام مركزيا ، يعني الباشا لمدة ثلاث سنوات غير قابلة للتجديد من طرف السلطان دون ولاء شعبي ، مما جعلهم منفصلين عن القاعدة الشعبية .[2]

3- مرحلة الآغاوات (من 1659 إلى 1671) : تميزت باضمحلال نفوذ السلطان العثماني وغياب سيادة الدولة العثمانية ، وقد اتسم النظام فيها بالفوضى والاضطراب نتيجة الصراعات المحلية ، وانفصال حكام الجزائر عنها ، وانهار عهد الآغاوات سريعا في سنة 1671 وحل محله حكم الدايات .[3]

4- مرحلة الدايات (من 1671 إلى 1830) : تمثل هذه المرحلة الوجود التركي الحقيقي في الجزائر ، هذا لنضج الإدارة التركية بالجزائر من جهة ، واستقرار الأوضاع من جهة ثانية ، وبعد أن كان من الصعب وضع جميع القطر الجزائري تحت يد حاكم واحد قسمت البلاد إلى أربع ولايات أو مقاطعات (البايلك) وهي: دار السلطان ، بايلك الشرق، بايلك الغرب ، بايلك التيطري .[4]

ثانيا : نظام الإدارة المحلية في عهد الاحتلال الفرنسي (1830-1962) :

خضعت الجزائر إبان المرحلة الاستعمارية للتشريع الفرنسي ، وكان أول نص تنظيمي صدر في هذا الشأن هو قرار الماريشال "دوبرمون" المؤرخ في 06 جويلية 1830 ، تضمن إنشاء لجنة لتسيير الأملاك والمصالح والمرافق المركزية

بالعاصمة من طرف السلطات الفرنسية بعد الاستيلاء عليها ، وبعد ذلك تم تحديد قواعد للنظام الإقليمي والمحلي في الجزائر .[5]

وفيما يرتبط بدراسة الإدارة المحلية في هذه الفترة فقد تم تقسيمها إلى ثلاث مراحل وهي :

---

[1] محمد أنس قاسم جعفر، **ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية**، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص39.

[2] عمر صدوق، **دروس في الهيئات المحلية المقارنة**، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص 84.

[3] عمار بوحوش، **التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962**، ط1، بيروت: دار الغرب الإسلامي، 1997، ص59.

[4] المرجع نفسه، ص 63.

[5] حسين مصطفى حسين، **الإدارة المحلية في الجزائر**، ط 2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص 130.

1- المرحلة الأولى (من سنة 1834 إلى سنة 1847) : بدأت هذه المرحلة من خلال إنشاء منصب الحاكم العام الذي يتبع وزارة الحرب الفرنسية ، وفي هذه المرحلة قسمت البلاد إداريا سنة 1845 إلى ثلاثة أقاليم .

أ- الأقاليم المدنية : وهي المناطق التي يقيم فيها العنصر الأوروبي وتخضع لنفس النظام المعمول به في فرنسا ، وتتمثل في المدن والمناطق الزراعية المجاورة لها ، وتدار من قبل المجلس ورئيس منتخب كما هو الحال في فرنسا .[1]

ب- المناطق المختلطة : هي تلك المناطق التي يسكنها الأوروبيون وعدد قليل من الجزائريين ، حيث يخضع فيها الأوروبيون للإدارة المدنية والجزائريون للإدارة العسكرية .[2]

ج- الأقاليم والمناطق العسكرية : هي تلك المناطق التي يسكنها الجزائريون وتخضع للإدارة العسكرية والتي أبقى فيها الفرنسيون على أنظمة العهد العثماني، وهي أيضا تعرف بالأقاليم العربية ، وكان يساعد الحاكم في كل وحدة إدارية شيخ البلدة .[3]

والمناطق الإدارية العسكرية أنشأت إلى جانب النظام العسكري في سنة 1844 ما تسميه بالمكاتب العربية ، والغرض من هذه الأخيرة هو التمكين للاستعمار والعمل على إخضاع القبائل للسلطة الاستعمارية ، مراقبة الزوايا والقادة الروحيين ، مساعدة القادة العسكريين بالبلاد وفي إدارة الأهالي وتنفيذ أوامرهم مع توجيه السياسة الاستعمارية، استخلاص الضريبة ، تولي مهمة القضاء والفصل في الخصومات .[4]

2- المرحلة الثانية (من سنة 1847 إلى سنة 1868): تبدأ هذه المرحلة بصدور قانون 20 ديسمبر 1947 ، الذي يقضي بضم الجزائر إلى فرنسا باعتبارها ملحقة فرنسية ، حيث بدأت فرنسا باتخاذ الإجراءات لنقل تطبيق القانون الإداري الفرنسي على الجزائر ، والذي بموجبه قسمت الجزائر إلى ثلاث ولايات (الجزائر، قسنطينة ، ووهران) وعلى رأس كل ولاية والي يساعده مجلس الولاية، كما في فرنسا .[5]

---

[1] المرجع نفسه، ص 132.

[2] أحمد محيو، **محاضرات في المؤسسات الإدارية**، ط 2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1977، ص 124.

[3] عذراء عيواج، **واقع العلاقات العامة في الإدارة المحلية الجزائرية دراسة ميدانية ببلدية قسنطينة**، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة ، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، قسم علوم الإعلام والاتصال، 2009/2008، ص 132.

[4] صالح فركوس، **المختصر في تاريخ الجزائر من عهد الفينيقيين إلى خروج الفرنسيين (814 ق م-1962م)**، عناية: دار العلوم للنشر والتوزيع 2003/2002، ص 199.

[5] علي زغدود، **الإدارة المركزية في المؤسسات الإدارية**، ط 2، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 35.

كما أوضحت لوائح هذا القانون اختصاصات كل من الحاكم العام والمجلس الجزائري ، حيث يعد الحاكم العام وفق هذه اللوائح صاحب السلطة الإدارية العليا في البلاد ، الذي يملك سلطة إصدار اللوائح التنفيذية والقوانين وسلطة الموافقة أو الرفض على قرارات المجلس الجزائري ، لذا كان تحت تصرفه جميع القوات العسكرية الموجودة في البلاد ، وقد أنشئ لأول مرة مجلس جزائري يشكل عن طريق الانتخاب، حيث ينتخب نصف أعضائه من طرف الجزائريين والنصف الآخر من الأوروبيين ، وقد بلغ عدد أعضائه حوالي 120 عضوا .[1]

3- المرحلة الثالثة (من سنة 1868 إلى سنة 1962): في هذه المرحلة وبصدور قانون 1868 أصبح التنظيم البلدي يتميز بوجود ثلاثة أنواع من البلديات :

أ- بلديات كاملة الصلاحيات : هذه البلديات وجدت في المناطق الشمالية التي يسكنها أغلبية أوروبية وكانت في المدن الكبرى والساحلية ، وخضعت هذه البلديات لقانون البلدية الفرنسي لسنة 1884 ، وكانت تدار بواسطة هيئتين هما : المجلس البلدي والعمدة ، اللذان ينتخبان من طرف السكان المحليين للبلدية .[2]

ب- بلديات مختلطة : هي البلديات المشكلة من العنصر الأوروبي والعنصر الوطني والتي تقع في الجنوب أين يقل العنصر الأوروبي والمجالس البلدية بها تتكون بنصف من الأوروبيين والنصف الآخر من الجزائريين والرئيس لا ينتخب بل يعين ، حيث يحكم إنشاء هذه البلديات القانون الصادر في 08 فيفري 1937 .[3]

ج- البلديات الأهلية : لقد أقيمت هذه البلديات في المناطق الآهلة بالسكان الجزائريين والتي يشرف على إدارتها أعوان الحاكم العام ، حيث ليس لسكانها أي دور في إدارتها أو تسييرها ، وترتكز خاصة في مناطق الجنوب (الصحراء) وفي بعض المناطق الصعبة والنائية في الشمال .[4]

وقد تميزت الفترة ما بين 1954 إلى 1962 أي فترة الثورة التحريرية ، باشتداد المقاومة واضطراب الأمن ، مما دفع بالسلطات الفرنسية إلى إعادة النظر في كافة التنظيمات الإدارية القائمة في البلاد .

[1] حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 133.

[2] علي زغدود، مرجع سابق، ص 36.

[3] المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

[4] حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 134.

هذا بالنسبة لما قامت به السلطات الفرنسية في مجال الإدارة المحلية أثناء احتلالها للجزائر ، ففي المقابل وبعد عامين من اندلاع ثورة أول نوفمبر 1954 ، فكر قادة الثورة في عقد مؤتمر الصومام سنة 1956 لتنظيم وهيكلة الثورة . ومن بين القرارات الهامة التي جاء بها المؤتمر هي إنشاء تنظيم إقليمي للبلاد ، وخلق إدارة محلية خاصة بكل وحدة إقليمية ، وعليه قسمت الجزائر إلى ست ولايات وهي : الأوراس ، الشمال القسنطيني ، القبائل، الجزائر ، وهران ، والصحراء ، وبدورها الولاية قسمت إلى مناطق والمناطق إلى نواحي والنواحي إلى قسمات ، وبذلك تجسد السلطة المحلية ، حيث تأسس التنظيم الإداري للولاية على مبدأ القيادة الجماعية من خلال مجلس للولاية مهامه موزعة على الشؤون السياسية والعسكرية والاتصال ، مؤطرة بأجهزة إدارية . أما المجالس الشعبية البلدية فقد أنشأتها قيادة

الثورة لتأطير المدنيين وتنظيمهم وربطهم مباشرة بجيش التحرير الوطني ، حيث تسير من قبل هيئة جماعية منتخبة من قبل الشعب ، يرأسهم شيخ البلدية بمساعدة مجلس متعدد الاختصاصات .[1]

وما يمكن استنتاجه عن هذه الفترة أن نظام الإدارة المحلية كان عبارة عن سياسة من سياسات فرنسا لهدم مؤسسات الدولة وتخريب المجتمع الجزائري ، ذلك أن معظم المؤسسات الإدارية كانت تسعى لتحقيق مصالح المستعمر الفرنسي وتنفيذ سياساته عن طريق التمييز بين الأوروبيين والشعب الجزائري ومنح حقوق أكثر للمعمرين .

ثالثا : نظام الإدارة المحلية بعد الاستقلال :

1- مرحلة الأحادية الحزبية (1962-1989) :

ورثت الجزائر غداة الاستقلال التنظيم الإداري الذي خلفه المستعمر الفرنسي ، حيث شهدت خلال هذه المرحلة فراغا إداريا نتيجة لهجرة الكفاءات واليد العاملة المؤهلة ، وللتخلص من هذه الوضعية قامت الجزائر باتخاذ مجموعة من التدابير تمثلت فيما يلي :

[1] ناجي عبد النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)، **دفاتر السياسة والقانون**، جامعة عنابة، المجلد 01، العدد 01، جانفي 2009، ص 142.

– **على مستوى البلدية** : كان عدد البلديات غداة الاستقلال 1578 بلدية تعاني من قلة الإمكانيات البشرية والموارد المالية لصغر حجمها ، فقلصها المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1963 إلى 632 بلدية ، وهو نفس التوجه الذي أكده ميثاق الجزائر 1964 في مادته 09 .

وقد استمر هذا التنظيم إلى حين صدور الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن أول قانون للبلدية حيث نصت المادة الأولى على أن : " البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية ، وتحدث موجب قانون ".

كما تضمن هذا القانون التنظيم الإداري للبلدية المتمثل في ثلاث هيئات وهي : المجلس الشعبي البلدي ، الهيئة التنفيذية البلدية ورئيس المجلس الشعبي البلدي .

وفي سنة 1981 صدر قانون رقم 81-09 المؤرخ في 04 جويلية 1981 ، المتمم للأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 والذي تضمن طريقة انتخاب الممثلين البلديين ومهام البلديات التي تمتد حتى المراقبة الشعبية .

كما شهدت البلدية منذ سنة 1967 تقسيمين اقليمين ، حيث بلغ عددها 700 بلدية سنة 1979 ، ليبلغ عددها 1541 بلدية سنة 1984 بغية تقريب الإدارة من المواطن .[1]

– **على مستوى الولاية** : لم يعرف تنظيمها الإداري والقانوني تغيرا إلا بعد صدور الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتعلق بالولاية ، بحيث عرف الولاية في مادته الأولى على أنها : " جماعة عمومية إقليمية ذات

شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية ، اقتصادية ، اجتماعية وثقافية ، وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة " .[2]

وبموجب هذا القانون تم إعادة التقسيم الإداري والإقليمي ، حيث وصل عدد الولايات إلى 48 ولاية سنة 1984 ، وكل ولاية قسمت إلى دوائر ، كما قسمت الدائرة إلى بلديات ، ولتسهيل عملية تسيير شؤون سكان المجتمع تم إعادة هيكلة الولاية ، حيث تضمنت كلا من : المجلس الشعبي الولائي ، المجلس التنفيذي للولاية والوالي .[1]

[1] سليمة حمادو، **إصلاح الجماعات المحليةفي الجزائر كخيار استراتيجي**، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 3 : كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية، ديسمبر 2012، ص ص 36، 37.

[2] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، القانون رقم 69-38 المؤرخ في 07 ربيع الأول 1389هـ الموافق لـ 23 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، **الجريدة الرسمية**، العدد 44، الصادر بتاريخ 23 ماي 1969، ص 521.

2- مرحلة التعددية الحزبية (بداية من سنة 1990) :

تميزت هذه المرحلة بصدور عدة قوانين تنظيمية تتعلق بالجماعات المحلية ، وتمثلت هذه القوانين في :

- على مستوى البلدية : صدر القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية ، وكان الهدف من إصداره هو إعادة بناء النظام المحلي في الجزائر على أسس الديمقراطية والتعددية الحزبية التي كرسها دستور 1989،

أهم ما جاء في هذا القانون إلغاء المجلس التنفيذي للبلدية الذي كان معمولا به في القانون السابق ، حيث قلص المشرع الجزائري هيئات البلدية من ثلاث هيئات إلى هيئتين هما : المجلس الشعبي البلدي ورئيسه .

ثم صدر القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية ، حيث يهدف هذا القانون إلى منح المجالس المحلية البلدية الحرية في توفير مداخيل البلديات ومنح حق التصرف في ميزانيات ومخططات التنمية المحلية، بالإضافة إلى تعزيز دور البلدية في الاختيارات التنموية المحلية . كما يشمل القانون حلولا لمشاكل التسيير في البلديات، من خلال السماح بإشراك المواطن في اتخاذ القرارات من خلال تمكينه من حضور الجمعيات العامة للمجالس البلدية ، وتفعيل دور لجان الأحياء كممثلين داخل هذه الجمعيات لنقل انشغالات المواطنين . كما سمح

هذا القانون للجماعات المحلية والبلديات بإنشاء مؤسسات اقتصادية تسمح بتوفير موارد مستدامة للبلديات ، تمكنها من المشاركة في لعب دور في دفع عجلة التنمية في الجزائر .[2]

- على مستوى الولاية : لقد عرفت الولاية بموجب القانون الصادر بتاريخ : 7 أفريل 1990 ، والحامل لرقم 90-09 والذي يعتبر ثاني قانون لها على أنها : " جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة تنشأ بالقانون " .[3]

في إطار هذا القانون الولاية تقوم على أساس هيئتين تسهران على تسيير شؤونها وتتمثلان في : المجلس الشعبي الولائي والوالي .

---

[1] المرجع نفسه ، ص ص (521-531) .

[2] سامية فقير، محمد أمين لعروم، مدى مساهمة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في ظل التعديلات الجديدة في الجزائر ، ورقة **بحثية تندرج ضمن الملتقى الدولي الخامس حول دور الجماعات المحلية في ترقية الاستثمار –تجارب دولية–**، جامعة البسير الإبراهيمي برج بوعريريج، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، يومي 17-18 أفريل 2018، ص 9.

[3] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان 1430هـ الموافق لـ 07 أفريل 1990، المتضمن قانون الولاية، **الجريدة الرسمية**، العدد 15، الصادر بتاريخ 11 أفريل 1990، ص 504.

ومن خلال التعديلات الجديدة في إدارة الولاية جاء قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 لتصحيح النقائص السابقة في إدارة الولاية ، والذي كان ليؤسس أرضية لبناء نظام لامركزي في الجزائر خلال السنوات المقبلة ، حيث تحتوي على 181 مادة تهدف إلى إصلاح هياكل الدولة ومساعي الحكومة لتنسيق رسم السياسات العامة وترشيد القرار على المستوى المحلي ، و كذا تمكين الولاية من القيام بدورها في مجال التنمية .

ورد قانون الولاية في خمسة أبواب تناول الباب الأول تنظيم الولاية ، والثاني سير المجلس الشعبي الولائي وصلاحياته ، والثالث خصص للوالي وسلطاته وقراراته ، والرابع تناول إدارة الولاية وتنظيمها ومسؤولياتها وأملاكها ، أما الباب الخامس فتناول ميزانية الولاية .

وبموجب القانون 12-07 وحسب المادة 02 منه يوجد على مستوى الولاية هيئتان هما : المجلس الشعبي الولائي والوالي ، فالأول منتخب والثاني معين وهما من أهم الهيئات المسيرة للولاية .

وعليه تساهم الولاية في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة ، وكذا حماية وتحسين المستوى المعيشي للمواطن .[1]

إن صدور القانون الجديد للولاية على غرار قانون البلدية الجديد جاء لإعطاء دفعة جديدة من خلال تفعيل الديمقراطية التشاركية على نحو أفضل ، والتحديد الأمثل للعلاقات بين مختلف الهيئات المنتخبة ، الذي يضمن مصلحة الدولة والبلدية والمواطنين على حد سواء وبالتالي أصبحت الولاية الإطار الذي تمارس فيه الديمقراطية التشاركية والتسيير الجواري ، من خلال السهر على إعلام المواطنين المحليين بكل شؤونهم المحلية ومشاركتهم حول أولويات وأحداث التنمية المحلية بكل مجالاتها .[2]

المبحث الثاني : الإطار المفاهيمي للحوكمة والحوكمة المحلية :

[1] سامية فقير، محمد أمين لعروم، مرجع سابق، ص 7.

[2] عواد كيلالي، مرجع سابق، ص ص 40، 41.

لا تزال إشكالية المفاهيم في العلوم الاجتماعية والإنسانية تطرح العديد من الإشكاليات خاصة فيما يتعلق بالمفاهيم التي يتم ترجمتها من اللغات الأجنبية إلى اللغة العربية ، ويكمن ذلك في عدم وجود ترجمة واحدة متفق عليها.

فمصطلح "Good Gouvernance" بالانجليزية ، هناك من يرى بأن ترجمته إلى العربية تعني الحكم الرشيد أو الصالح ، وبدرجة أقل استخداما مصطلح الحكمانية الذي له أبعاد دينية ، أو الحكومة التي لها أبعاد اقتصادية رأسمالية خاصة بأعمال الشركات المتعددة الجنسيات ، وعلى هذا فالتعبير الأكثر منطقية وشيوعا في الأدبيات السياسية والإدارية هو الحكم الرشيد أو الحكم الصالح .

ورغم هذا الاختلاف في تحديد ترجمة واحدة للمصطلح عند المفكرين العرب ، إلا أن العديد منهم والذين ينتمون إلى مختلف مراكز الأبحاث قد اعتمدوا على فكرة لجمع اللغة العربية بالقاهرة ، التي تبنى في النهاية ترجمة الحوكمة كمرادف للحكم الرشيد انطلاقا من ضرورات الاستناد إلى مكونات الحكم الجديدة التي تقلص من دور الدولة [1].

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للمحليات في الجزائر ، الحوكمة و الحوكمة المحلية ، التمويل المحلي

المطلب الأول : نشأة مفهوم الحوكمة وأسباب ظهوره :

أولا : نشأة مفهوم الحوكمة :

لعل الحديث عن تطور مفهوم الحكم الراشد كما اصطلح على تسميته في عصرنا الحالي يبعث بالتساؤل حول السياق التاريخي لتطور هذا المفهوم واستعمالاته المختلفة من فترة زمنية لأخرى ، وهو ما سنتطرق إليه بداية بأصل المصطلح واستخداماته المختلفة في اللغتين الفرنسية والانجليزية .

[1] فريدا ابرادشة، **الحكم الرشيد في الجزائر في ظل الحزب الواحد والتعددية الحزبية**، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3: كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم التنظيم السياسي والإداري، 2014، ص 22.

يقابل لفظ (الحكم) في اللغة الفرنسية "Gouvernance" وهي الكلمة التي ظهرت في القرن الثاني عشر في فرنسا كمفهوم تقني يتعلق بإدارة الباي "Baille" أي حكام المقاطعات ، كما أن المؤرخين الانجليز في القرون الوسطى استعملوا لفظ "Governance" لوضوح آليات التنظيم والتسيير للمنظمات بهدف تحصيل الضرائب .[1]

إلا أن هناك تباين في انتساب أصل مصطلح الحكم الراشد ، فهناك من يرى أن أصله فرنسي ظهر في القرن الثاني عشر كمرادف لمصطلح الحكومة ، ثم كمصطلح قانوني سنة 1678 ، لتستعمل سنة 1679 في نطاق واسع معبرا عن كلفة التسيير ، بينما يرى فريق آخر كلمة "Governance" انجليزية الأصل ، وبدأ ظهور هذا المفهوم للمرة الأولى في عام 1989 في تقرير البنك الدولي عن الدول الإفريقية جنوب الصحراء ، وتم فيه وصف الأزمة في المنطقة كأزمة حكم ، حيث أرجع الخبراء السبب في عدم نجاح سياسات الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي بهذه الدول إلى فشل في تنفيذ السياسات وليس السياسات نفسها ، وفي الوقت نفسه كانت وثائق السياسة الخاصة بالهيئات المانحة في أواخر الثمانينات من القرن العشرين أكثر جرأة من البنك الدولي لمناداتها بضرورة إصلاح نظام الحكم ، وضرورة تفصيل النظام الديمقراطي والحفاظ على الحقوق المدنية والحريات وحقوق الإنسان كمكونات أساسية

للحكومة الصالحة ، وسرعان ما شاع استخدام هذا المفهوم في حقبة التسعينات ، وارتبط بعدد من المفاهيم مثل العولمة والتحول الديمقراطي والخصخصة والمجتمع المدني ، وظهرت دعاوي الهيئات المانحة إلى الدول النامية المتلقية للمنح ، مطالبة إياها بإحداث تغيرات في هياكلها السياسية والإدارية وإعادة صياغة أطر الحكم فيها كشرط لتحقيق التنمية ، وعادة ما تشمل مناقشة " الحكم الراشد " مؤسسات الدولة وعملياتها ، غير أنها بدأت تشمل أيضا

مؤسسات القطاع الخاص الذي يشمل المشاريع الخاصة للتصنيع والتجارة ... ، ومؤسسات المجتمع المدني ككل ، والذي يشمل بدوره الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية .[2]

ثانيا : أسباب ظهور مفهوم الحوكمة :

كما كان لمفهوم الحكم الراشد أسباب عملية فرضتها ظروف البيئة وواقعها فقد كان له أسباب أكاديمية ومعرفية عكست التغيرات الحاصلة على مستوى الأنساق النظرية والفكرية.

1- الأسباب العلمية لظهور مفهوم الحوكمة :

[1] نبيل دحماني، **الديمقراطية كآلية لتجسيد الحكم الراشد في الجزائر خلال الفترة الممتدة من 1999 إلى غاية 2009**، رسالة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة،: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2011/2010، ص 42.

[2] ناجي عبد النور، دور منظمات المجمع المدني في تحقيق الحكم الرشيد في الجزائر، دراسة حالة الأحزاب السياسية ، **مجلة المفكر**، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 04، العدد 01، 2007، ص 193.

هناك جملة من المحددات لبروز مفهوم الحكم الراشد تتمثل في:

* العولمة كمسار وما تضمنته من عمليات تتعلق أساسا بـ :

- عولمة القيم الديمقراطية وحقوق الإنسان .

- تزايد دور المنظمات غير الحكومية على المستوى الدولي والوطني .

- عولمة آليات وأفكار اقتصاد السوق ما أدى إلى تزايد دور القطاع الخاص .

* انتشار التحولات على المستوى العالمي من بينها :

- زيادة معدلات التشابه بين الجماعات والمؤسسات والمجتمعات.

- شيوع ظاهرة الفساد عالميا وهذا ما أدى إلى ضرورة التفكير في انتهاج آليات تجعل من الأنظمة أكثر شفافية قصد القضاء على هذه الظاهرة .

- الأزمة العالمية التي واجهت الدولة وعجزها عن تلبية احتياجات المواطن ، وهذا ما أدى إلى ضرورة إشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني في عمليات التنمية .[1]

- تنامي نشاط وأدوار المؤسسات المالية الدولية في التأثير على صنع السياسات ، لاسيما من خلال تصميم برامج الإصلاح الاقتصادي وسياسات التثبيت والتكييف الهيكلي الموجهة نحو الدول النامية كأساليب لمواجهة آفاق عمليات التنمية .

- تنامي دور المنظمات غير الحكومية وحركات المجتمع المدني لدرجة أنها أصبحت فواعل مؤثرة على جدول أعمال الدول .[2]

2- الأسباب الأكاديمية لظهور مفهوم الحوكمة :[3]

[1] ليلى لعجال، **واقع التنمية وفق مؤشرات الحكم الراشد في المغرب العربي**، رسالة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2010/2009، ص 47.

[2] حليمة بومزبر، **الديمقراطية المحلية ودورها في تعزيز الحكم الراشد إسقاط على التجربة الجزائرية**، رسالة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2010/2009، ص ص 59، 60.

[3] المرجع نفسه، ص ص 60، 61.

يعكس الحكم الراشد على المستوى العلمي والأكاديمي تغييرا في التصورات والمنظورات بشأن التنمية ، فبعد أن كانت التنمية مقتصرة على جانبها الاقتصادي ، بشكل مشروعات تنموية في الخمسينيات ، ثم برامج تنموية متكاملة أواخر الستينات ، ثم التحول إلى إعادة الهيكلة في السياسات من خلال برامج الإصلاح الاقتصادية التي طرحتها المؤسسات المالية الدولية على الدول النامية خلال السبعنيات والثمانينات ، ثم الانتقال إلى الاهتمام بالشروط السياسية للتنمية انطلاقا من سنوات التسعينات ، فجاءت الدعوات المطالبة بالإصلاح السياسي كشرط لمنح المساعدات التنموية . ونتيجة للمظاهر المصاحبة للعولمة لاسيما ظهور المشاكل البيئية والاجتماعية ثم بلورة مفهوم التنمية الإنسانية كتعبير عن فلسفة أصيلة للإنسانية قائمة على حق البشر في التنمية الشاملة المستديمة بصفتهم تلك .

وهكذا أصبح الحكم الراشد يستعمل بشكل متوازي مع مفهوم التنمية بصيغته الجديدة والذي يركز على التحسن الكيفي لنوعية حياة البشر بما يتطلبه ذلك من إعادة تنظيم عميق لميكانيزمات الحكم على المستوى الوطني والعالمي على حد السواء .

هذا وقد تطور مفهوم الحكم الراشد ليصبح مؤشر الحقل دراسي محدد يشمل كل الأنشطة المرتبطة بالحكم وعلاقة الحكومة بالقطاع الخاص وبالمجتمع المدني ، ففي حصر للأدبيات على شبكة الانترنيت تبين أن عدد الرسائل

العلمية في الولايات المتحدة التي تحتوي عناوينها على المفهوم وصل إلى 136 رسالة ، كما يوجد على الأقل 326 كتابا يتناول في كل منها جانبا من جوانب المفهوم أو تطبيقا عمليا له في بلد من البلدان حتى منتصف 2002 .

فمفهوم الحكم وإن لم يكن جديدا إلا أن استخدامه في النقاش بشأن التنظيم الاجتماعي يعد تطورا جديد ، فهو نتاج لجملة من المتغيرات فرضتها الظروف العملية المصاحبة للعولمة ، كما أنه انعكاس للتغيرات على المستوى النظري بشأن المنظورات والمدارس الفكرية المهنية .

المطلب الثاني : تعريف الحوكمة والحوكمة المحلية :

في هذا المطلب سوف نتطرق إلى تعريف الحوكمة بداية بالجانب اللغوي ثم الجانب الاصطلاحي اعتمادا على جملة من التعاريف المعتمدة من قبل الهيئات الدولية والمجتمع الأكاديمي في الأدبيات الغربية والعربية ، ثم الحوكمة في التشريع الجزائري، وبعد ذلك نتطرق إلى تعريف الحوكمة المحلية .

وقبل ذلك نشير بأن هناك ثلاث إشكاليات معرفية صعبت من وضع تعريف شامل وموحد لمصطلح الحوكمة ، وهذه الإشكاليات هي :

* **إشكالية الترجمة** : أول ما ظهر مفهوم الحوكمة عام 1389 في أدبيات البنك الدولي باللغة الانجليزية "Governance" ، وباللغة العربية نلاحظ عدم وجود ترجمة حرفية تعكس نفس المعنى والدلالات ، بحيث تمت ترجمته كما سبق الذكر إلى عدة ألفاظ منها : الحكم الراشد، إدارة شؤون الدولة والمجتمع ، الحكمانية ، الحاكمية ، كوفرنس ، والشائع الاستعمال الحوكمة والحكم الراشد .

* **إشكالية التعريف** : نجد العديد من التعاريف المقدمة لهذا المصطلح مما يثير الجدل حول طبيعة ومحتوى المفهوم .

* **إشكالية النموذج** : يشير مفهوم الحوكمة والحكم الراشد إشكالية توافق مبادئ الحوكمة مع مختلف المنظومات الفكرية لمختلف المجتمعات ، على اعتبار تعرض هذا المفهوم لعدة انتقادات من حيث كونه يعبر عن منظومة القيم الغربية الليبرالية لأنه ظهر كسياسة أحلتها المؤسسات الدولية على الدول النامية في إطار الخروج من معضلة فشل التنمية .[1]

أولا : تعريف الحوكمة :

1- الحوكمة في اللغة :

إذا اتجه الباحث شطر معاجم اللغة بغية تلمس معنى الحوكمة ، فإن مادة (حكم) في تلك المعاجم لا تلبث أن تطالعه بالمعاني التالية :[2]

– **المنع** : فيقال حكمت فلانا ، أي منعته ، ومنها حكمة الدابة وهو ما يوضع على قسم الدابة لمنعها من التهام ما يريد لها راكبها أن تلتهمه .

– **القضاء** : حيث يطلق الحكم ويراد به القضاء ، من ذلك قوله تعالى : (**... فاحكم بينهم بما أنزل الله ...**) "سورة المائدة الآية 48" ، أي : اقضي بينهم بحكم الله، والحكام هم القضاة ومن ذلك قوله سبحانه وتعالى : (**ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها إلى الحكام ...**) "سورة البقرة الآية 188" ، أي : إلى القضاة .

[1] يوسف أزروال، **الحكم الراشد في الجزائر: الأسس النظرية وأدوات التجسيد**، ط1، الإسكندرية، مكتبة الوفاء القانونية، 2016، ص 40.

[2] عبد المجيد الصلاحين، الحوكمة في المؤسسات المالية الإسلامية ، **ورقة مقدمة لمؤتمر الخدمات المالية الإسلامية الثاني**، طرابلس، ليبيا، يومي 27-28 أفريل 2010، ص ص 4، 5.

– الحكمة : وهي وضع الشيء المناسب في المكان المناسب ، كما دل على ذلك قوله تعالى : **(وشددنا ملكه وآتيناه الحكمة وفصل الخطاب)** "سورة ص الآية 20" ، وقوله سبحانه وتعالى : (**يؤتي الحكمة من يشاء ومن يؤت الحكمة فقد أوتي خيرا كثيرا...**) "سورة البقرة الآية 269".

الحكم : والحكم من نصّبه القاضي بين الناس ومحاولة الإصلاح بينهم، ومن ذلك قوله سبحانه وتعالى : (**وإن خفتم شقاق بينهما فابعثوا حكما من أهله وحكما من أهلها إن يريدا إصلاحا يوفق الله بينهما ...)** "سورة النساء الآية 35" ، فالحكم من نصّبه القاضي للحكم بين الناس .

والحوكمة هي اشتقاق غير قياسي لأنه ليس بجار على قواعد اللغة العربية في اشتقاق المصادر، فليس مصدر (فوعلة) من المصادر القياسية الجارية على نسق اللغة .

2– الحوكمة في الاصطلاح :

لا يوجد تعريف موحد متفق عليه بين كافة الاقتصاديين والمحللين والأكاديميين لمفهوم الحوكمة، ويرجع ذلك لتداخله في العديد من الأمور التنظيمية والاقتصادية والمالية والاجتماعية. وفيما يلي مجموعة من التعاريف المتعلقة بهذا المفهوم .

*** التعاريف المقدمة من قبل المنظمات العالمية لمفهوم الحوكمة (التعريفات المؤسساتية) :**

– تعريف البنك الدولي :

في تقرير سنة 1992 عرف الحوكمة على أنها : " أداة لممارسة السلطة يتم من خلالها إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية " .[1]

وفي تعريف آخر: " عملية التسيير والإصلاح المؤسساتي المتعلق بالإدارة ، وباختيار السياسات ، وبتحسين مستوى التنسيق ، وتقديم الخدمات في المرافق العمومية ، باستخدام الأساليب السليمة ، وروح المسؤولية والشفافيـــة ،

[1] The World Bank, **Governance and devlopment**. The world bank publication. Washington D.C, 1992, P01
http://documents. World bank.org/curated/en/604951468739447676 :pdf/multi-pagepdf.

للوصول إلى نتائج الأهداف المسطرة وتحقيق التنمية المستدامة " .[1]

– تعريف صندوق النقد الدولي :

إن تعريف صندوق النقد الدولي لا يختلف كثيرا عن التعريف الذي تم طرحه من قبل البنك الدولي ، حيث جاء فيه أن الحوكمة هي : " الطريقة التي تقوم السلطة بواسطتها بتسيير موادها الاقتصادية والاجتماعية من أجل التنمية باستخدام طرق فعالة بأقل التكاليف وتحقيق أكبر قدر من المنافع " .

كما يدعو صندوق النقد الدولي في هذا السياق إلى التركيز على كافة جوانب الحوكمة التي ترتبط ارتباطا وثيقا بتطور القدرات الرقابية على الاقتصاد الكلي ، ما من شأنه ضمان شفافية الحسابات الحكومية ، وفعالية الإدارة العامة، واستقرار وشفافية البيئة الاقتصادية والتنظيمية لنشاط القطاع الخاص .[2]

فكلا التعريفين ركزا على المقاربة الاقتصادية حيث تم ربط الحوكمة بالتنمية الاقتصادية وكيفيات تحقيقها وتسييرها .

– أما لجنة الحكم العالمي :

فقد عرفت الحكم الرشيد بأنه : " مجموع الطرق والأساليب المشتركة بين الدولة والمواطنين والخواص من أجل تسيير شؤونهم المشتركة بطريقة مستمرة على أساس من التعاون والتوفيق بين المصالح المتفق أو المختلف عليها من أجل الخير العام " .[3]

وما يمكن قوله عن هذا التعريف أنه ركز على العملية التشاركية التي تجمع بين الفواعل الرسمية (الإدارات الحكومية) والفواعل غير الرسمية (المجتمع المدني ، والقطاع الخاص) في تسيير الشأن العام في إطار التعاون والتوفيق بين المصالح العامة للمجتمع .

– تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي:

[1] **Op.cit**, **Loc.cit**.

[2] رؤوف هوشات، **حوكمة التنمية المحلية في الجزائر: دراسة حالة ولاية بومرداس**، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة 1: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2017-2018، ص 83.

[3] وليد خلاف، **دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي**، رسالة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2010/2009، ص 24.

جاء في تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لسنة 1997 بعنوان أن " الحوكمة من أجل التنمية البشرية المستدامة " على النحو التالي : " ممارسة السلطات السياسية والاقتصادية والإدارية ، لإدارة شؤون المجتمع على كافة

المستويات ، وهي ترتكز على آليات وميكانزمات وعمليات ومؤسسات تسمح للمواطنين والجماعات بالتعبير عن المصالح وتسوية النزاعات ، وكذا الحصول على الحقوق والقيام بالتزامات .[1]

من خلال قراءتنا لهذا التعريف ، يتبين لنا أن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة قد ركز على السلطات السياسية والاقتصادية والإدارية معتبرا إياها الركائز الأساسية التي يقوم عليها مفهوم الحوكمة وهي :

– الركيزة السياسية : تتضمن عمليات صنع القرارات المتعلقة بصياغة وتنمية السياسات .

– الركيزة الاقتصادية : تتضمن عمليات صنع القرارات التي تعنى بالشؤون الاقتصادية والمؤثرة على الأنشطة الاقتصادية للدولة وعلاقاتها بالاقتصاديات الدولية الأخرى .

– الركيزة الإدارية : المتعلقة بالنظام الإداري الخاص والمعني مباشرة بتنمية السياسات المنتهجة .[2]

كما ينظر لمفهوم الحوكمة على أنه حالة تعكس تقدم الإدارة وتطويرها أيضا ، من إدارة تقليدية إلى إدارة تتجاوب مع متطلبات المواطنين ، وتستخدم الآليات والعمليات المناسبة لتحقيق الأهداف المرجوة من المشاريع بشفافية ومسؤولية أمام المواطنين . بعدها تم توضيح الركائز الأساسية التي يقوم عليها هذا المفهوم ، نقول أنه يتسم بالتطور في التسيير والتجاوب مع متطلبات المواطنين في طار المشاركة والشفافية والعدالة وتعزيز روح القانون .[3]

*** التعريفات الأكاديمية :**

في هذه التعريفات لمفهوم الحوكمة سنتطرق إلى أهم ما طرحه المجتمع الأكاديمي من طرف مختلف الباحثين والمفكرين في هذه المسالة ، ففي الأدبيات الغربية بالخصوص تعريف الحوكمة نجد :

---

[1]United Nation Devlopment Programme (UNDP), **Governance for sustainable human development**. a UNDP policy document. New York, 1997, p03. Voir le site : http://www.undp.org.

[2]وليد خلاف، مرجع سابق، ص 25.

[3] حسين عبد القادر، **الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية**، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2012/2011، ص 26.

تعريف " فرانسوا غزافي مريان" (François Xavier Marian) : " ترتبط الحوكمة بشكل جديد من الحكم ، القائم على تشارك الأعوان باختلاف طبيعتهم مع مختلف المؤسسات العمومية ، حيث تتشارك الموارد والقدرات بهدف خلق تحالف خاص قائم على تقاسم الأعباء والمسؤوليات " .[1]

هذا التعريف يشير الى مشاركة القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني للقطاع العام لتدعيمه وتخفيف الأعباء والمسؤوليات عنه .

تعريف " ألكسندرا ويلد" (Alexandra Wild) : فقد اعتبرت الحوكمة " حصيلة التفاعلات ، والعلاقات والتشابكات بين القطاعات المختلفة (الحكومة ، القطاع الخاص ، المجتمع المدني) ، والتي تتضمن القرارات، التفاوض وعلاقات القوة المختلفة بين أصحاب المصالح ، لتنتج في النهاية ، من يحصل على ماذا ؟ متى ؟ وكيف ؟".[2]

ركز هذا التعريف على العملية التشاركية بين الفواعل الرسمية وغير الرسمية من خلال عمليات التفاوض وعلاقات القوة التي تنشا فيما بينهم ."

تعريف " شرو " (G-charreaux) : يعرف الحوكمة على أنها : " مجموعة من الآليات التنظيمية التي لها دور في تحديد السلطات والتأثير على قرارات المسيرين ، وبعبارة أخرى هي تلك الآليات التي تتحكم في المجال الذي هو تحت تصرفها" .

وفقا لهذا التعريف فإن حوكمة المؤسسات يدخل ضمنها كل الآليات والوسائل التي تسمح بتوجيه قرارات المديرين والتأكد من أنها تسيير في نفس الإطار الذي يخدم نفس الأطراف ذات العلاقة بالمؤسسة .[3]

أما في الأدبيات العربية ، فمن بين أهم الكتابات والاجتهادات في الوطن العربي بخصوص تقديم ووضع تعريف لمفهوم الحوكمة ، نجد المساهمة التي قدمتها "غادة موسى" عبر مقالها الموسوم " الشفافية والمساءلة في ألمانيا بعد الوحدة" ضمن كتاب الباحث " مصطفى كمال السيد" "الفساد والتنمية : الشروط الأساسية للتنمية الاقتصادية " ، حيث جاء في تعريفها ما يلي : " هي مجموع الآليات والعلاقات والمؤسسات المعقدة التي بواسطتها يتبنى المواطنون والمجموعات مصالحهم ويمارسون حقوقهم ويقومون بواجباتهم "، مؤكدة في سياق متصل ، أن الحوكمة لا تتحقق إلا

[1] مراد علة، محمد مصطفى سالت، الحوكمة والتنمية البشرية..مواءمة وتواصل، **ورقة بحثية مقدمة الى الملتقى الوطني حول التحويلات السياسية واشكالية التنمية في الجزائر وتحديات**، جامعة الشلف، كلية الحقوق، يومي: 17/16 ديسمبر 2008.ص 5.

[2] وفاء معاوي، نحو تفعيل أداء الإدارة المحلية الجزائر في ظل الحوكمة الالكترونية، **مجلة العلوم القانونية السياسية**، جامعة حمة لخضر الوادي، المجلد 06، العدد 10، جانفي 2015، ص 92 .

[3] مصطفى يوسف كافي، كولار مصطفى كافي، إيمان بوربيع، **"الحوكمة المؤسسية"**، قسنطينة، الناشر ألفا للوثائق،2018، ص 44.

بتوافر مجموعة من المبادئ المتمثلة في : المشاركة ، الشفافية ، المساءلة وسيادة القانون . وأيضا مجموعة من الفواعل المتمثلة في : الدولة ، القطاع الخاص والمجتمع المدني ، انطلاقا من أن لكل فاعل دور مهم ورئيسي في تحقيق وتلبية حاجيات المواطنين ، فالدولة تمثل وتوفر الإطار السياسي والقانوني ، بينما القطاع الخاص فهو المسؤول عن توفير

الموارد المالية عبر تحقيق الأرباح وخلق الوظائف ، في حين تتولى المؤسسات المجتمع المدني وظيفة قنوات الاتصال والتفاعل السياسي والاجتماعي بين المواطنين والسلطة .[1]

*** الحوكمة في التشريع الجزائري :**

كان ضمن القانون رقم 06-06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق لـ 20 فيفري 2006 والمتضمن القانون التوجيهي للمدنية ، في فصله الأول المتعلق بالمبادئ العامة في مادته الثانية والتي عرفت الحكم الراشد بأنه هو الذي بموجبه تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية .[2]

كما تحدثت المادة 11 منه على : " يهدف مجال التسيير إلى ترقية الحكم الراشد عن طريق تطوير أنماط التسيير العقلاني باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة ، توفير وتدعيم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها ، تأكيد مسؤولية السلطات العمومية ومساهمة الحركة الجمعوية والمواطن في تسيير المدينة ودعم التعاون بين المدن .[3]

*** التعريف الإجرائي للحوكمة :**

من خلال ما سبق يمكن القول بأن الحوكمة هي نظام يضمن مشاركة الفواعل غير الرسمية إلى جانب الفواعل الرسمية في عملية صنع القرار وتنفيذ السياسات العامة ، وهذا من أجل تقديم خدمة أحسن للمواطن في إطار تشاركي، اعتمادا على حكم القانون والشفافية والمساءلة التي تضمن حماية حقوق وخيارات الأفراد .

ثانيا : تعريف الحوكمة المحلية :

[1] رؤوف هوشات، مرجع سابق ص 89، 90.

[2] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، القانون رقم06-06 المؤرخ في 21/محرم 1427 الموافق ل 20 فيفري 2006 المتضمن القانون التوجيهي المدني، **الجريدة الرسمية**، العدد 15، الصادر بتاريخ 12 مارس 2006، ص18.

[3] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، القانون رقم06-06 ، مرجع سابق ، ص 19.

برزت في السنوات الأخيرة الماضية توجهات عالمية تدعو إلى ضرورة مشاركة أفراد المجتمع في القرارات التي تهمهم وتعمق أفكار الديمقراطية التشاركية المحلية ، حيث ظهرت رؤى جديدة تأكد على أهمية إدارة السكان المحليين لشؤونهم المختلفة، من خلال مجالس محلية منتخبة ، منظمات مجتمع مدني فعالة ، وقطاع خاص تنافسي خاصة مع كثرة متطلبات المواطنين على المستوى المحلي كما ونوعا ، والإلحاح في سرعة الاستجابة ، حيث أصبح المواطن المحلي

ينادي بتقديم خدمات تساوي الضرائب التي يدفعها ، وقد أدت هذه التغيرات التي طرأت على الصعيد المحلي إلى بروز ظواهر جديدة ومفاهيم حديثة في المجالين المعرفي والعملي ومن بين هذه المفاهيم الحوكمة المحلية .[1]

وفيما يخص تعريف الحوكمة المحلية والحكم الراشد فهناك مجموعة من التعريفات نذكر منها :

– تعريف "ميل" (Mill) و "لندل" (Landell) للحكم الراشد المحلي بأنه عبارة عن : " استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية المحلية الاقتصادية " .[2]

– أما **"شارليك" (Charlick)** فيرى أن الحوكمة المحلية هي : " الإدارة الفعالة للشؤون العامة المحلية من خلال مجموعة من القواعد المقبولة ، كقواعد مشروعة بغية دفع وتحسين القيم التي ينشدها الأفراد والجماعات في المجتمع المحلي " .[3]

بالنسبة لتعريف "**لندل اند**" يركز على ممارسة الرقابة الوصائية من طرف السلطة المركزية على الهيئة المحلية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

أما تعريف "**شاريك**" فهو يشير إلى مجموعة من المبادئ كالمشاركة والشفافية التي تجعل الإدارة أكثر فعالية بهدف تحقيق متطلبات الأفراد والجماعات على المستوى المحلي .

– كما عرفها الإعلان الذي صدر من الاتحاد الدولي لإدارة المدن في ديسمبر 1996 بمدينة صوفيا الذي جاء تحت عنوان "**نظام الحوكمة المالية** "بأنها ذلك النظام القائم على نقل مسؤوليات الأنشطة العامة الى المستويات المحلية ،

---

[1] عنترة بن مرزوق، عبد المؤمن سي حمدي، الانتقال الى الحوكمة المحلية في الجزائر دراسة في التحديات والاليات ، **مجلة التراث**، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، المجلد رقم08، ال عدد01، 2018، ص 214، 215.

[2] مليكة جرمولي، البلدية في الجزائر بين الحوكمة المحلية وتحقيق التنمية المحلية: النظر في محدودية الأدوار والعراقيل، **مجلة أبحاث قانونية وسياسية**، جامعة جيجل، المجلد 04، العدد02، ديسمبر 2018، ص 78.

[3] مليكة جرمولي ، مرجع سابق، ص 78 .

وتبني اللامركزية المالية بتوفير الموارد الكافية للقيام بهذه الأنشطة ، بالإضافة الى مشاركة المواطن في وضع القرار المحلي وتهيئة الظروف لخصخصة الاقتصاد المحلي .[1]

هذا التعريف تطرق إلى العناصر التي يقوم عليها نظام الحوكمة المحلية والمتمثل في نقل الصلاحيات من السلطة المركزية إلى الهيئات المحلية ، مع توفير الاستقلالية المالية لهذه الهيئات ، والعمل على إشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص في تدبير الشأن المحلي .

وعليه فإن الترسيخ للحوكمة المحلية يفرض علينا بداية الترسيخ لسياسة جديدة تأطر السلوك السياسي والاجتماعي للهيئات المنتخبة ، والإدارة المركزية والمحلية والمواطن ومختلف الفاعلين المحليين الآخرين . باعتبار أن توطيد

دعائم الحكومة المحلية يستوجب اعتبار المجال المحلي كنظام علاقات مفتوح ، ينحصر فيه دور الدولة في تنظيم التعاون والانسجام بين جميع الفاعلين سواء العموميين أو الخواص ، المنظمات أو الأفراد . كما يشترط مواكبة ومتابعة المنتخبين المحليين لمتطلبات واحتياجات المواطنين ، والعمل وفق سياسة القرب والاستجابة لمتطلباتهم وحاجتهم من خلال تظافر جهود جميع الفاعلين والمساهمة كل حسب مجال نشاطه في تدبير الشأن المحلي ، وذلك عبر المقاربة التشاركية تقوم على ثقافة النتائج التي تفرض فعالية المتزايدة في الخدمات المقدمة وبالتالي تحقيق التنمية المحلية المنشودة.[2]

*** التعريف الإجرائي للحوكمة المحلية :**

بعد التطرق لعديد التعاريف ، يمكننا القول أن الحوكمة المحلية تقوم أساسا على مفهوم الديمقراطية التشاركية ، من خلال تشارك كافة الفواعل الرسمية وغير الرسمية في صياغة وتنفيذ مختلف الاستراتيجيات والخطط التنموية على المستوى المحلي .

[1] ياسر علاوي، حمزة جيلالي تومي، دور الحوكمة الرشيدة في الإصلاح المالي المحلي ، **مجلة مدارات للعلوم الاجتماعية والإنسانية**، المركز الجامعي غليزان، المجلد 01، العدد 03، جانفي 2021، ص118.

[2] رؤوف هوشات، مرجع سابق ،ص ص 114، 115.

والجدير بالذكر ، أن أغلب الأدبيات المتخصصة تناولت مفهوم الحوكمة المحلية باعتباره حاملا لنفس مضامين الحوكمة ، حيث قام مجموع الباحثين في هذا المجال بإسقاط معايير ومبادئ وفواعل الحوكمة على المجال والحيز والفضاء المحلي وهو ما أنتج مفهوم الحوكمة المحلية .

المطلب الثالث : مبادئ وفواعل الحوكمة المحلية :

أولا : مبادئ الحوكمة المحلية :

هناك مجموعة من المبادئ والمعايير من شأنها تجسيد الحوكمة على المستوى المحلي، ولقد تم اعتمادها كمؤشرات لقياس الحوكمة ، وهي تختلف وتتباين بتباين الجهات والمصالح ، فالبنك الدولي يركز على ما يحفز النمو والانفتاح الاقتصادي ، في حين يركز برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على الانفتاح السياسي ، لكن يمكن تحديد أبرزها بصفة عامة في :

1- المشاركة : بمعنى تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في عملية صنع القرارات ، إما بشكل مباشر أو من خلال مجالس محلية منتخبة تعبر عن مصالحهم وعن طريق تسهيل التحديد

المحلي للقضايا والمشكلات وفي إطار التنافس على الوظائف العامة ، يتمكن المواطنون من المشاركة في الانتخابات واختيار الممثلين في مختلف مستويات الحكم ، ويكمن أن تعني المشاركة أيضا المزيد من الثقة وقبول القرارات السياسية من جانب المواطنين، الأمر الذي يعني زيادة الخبرات المحلية .[1]

2- المساءلة : يخضع صانع القرار في الأجهزة المحلية لمساءلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة . ويتطلب ذلك أن يكون المواطن على دراية أكبر بتصرفات الأجهزة الحكومية ، الأمر الذي يتيح له إمكانية الرقابة عليها ومساءلتها شعبيا ، خاصة في ظل المنافسة ، وإعمالا لقاعدة الهروب والتصويت بالأقدام ، إذا ما استشعر المواطن الفاسد في الأجهزة الحكومية .[2]

3- الشرعية : (**سيادة القانون**) تعني قبول المواطنين لسلطة أصحاب القرار ، الذين يمارسونها ضمن إطار قواعد وعمليات وإجراءات مقبولة ، وأن تستند إلى حكم القانون والعدالة ، بتوفير فرص متساوية لجميع أفراد المجتمع .[3]

---

[1] سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات – خيارات وتوجيهات –** ، في كتاب جماعي **إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات**، القاهرة المنظمة العربية للتنمية الإدارية،2011، ص 11 .

[2] المرجع نفسه ، ص ص11، 12 .

[3] المرجع نفسه، ص 12.

4- الكفاءة والفعالية : بمعنى قدرة الهيئات المحلية على استغلال الموارد البشرية والمالية والمادية والطبيعية بشكل جيد لتلبية الاحتياجات المطلوبة .[1]

5- الشفافية : ويقصد بمبدأ الشفافية في الحكم حق المواطنين في الحصول على جميع المعلومات المتعلقة بأعمال حكومتهم والإقليم الذي يعيشون فيه ، فالحوكمة هي التي تحرص فيها الدولة أن تكون منفتحة وشفافة إلى حد كبير مع وجود استثناءات فيما يخص شؤون الأمن والدفاع الوطني وبعض الاستثناءات الأخرى .[2]

6- الاستجابة : حيث يشترط في وضع الخطط والاستراتيجيات أن تراعي خدمة جميع المواطنين المحليين ، والاستجابة لكافة مطالبهم وحاجتهم ، كما تعمل من خلال المشاريع المنجزة على تعزيز العلاقة بين الأجهزة المحلية وباقي الفواعل المجتمعية .[3]

7- اتجاه الإجماع : إن الديمقراطية التشاركية تسعى إلى تسوية الخلافات بين مختلف الأطراف حول أي مصالح أفضل من أجل تحقيق الإجماع والتوافق ، وذلك يتطلب معرفة الأكثر خدمة منها للجماعة .[4]

8- الرؤية الإستراتيجية : لا تنحصر الحوكمة المحلية على المبادئ السابقة فحسب ، بل تهدف إلى تحقيق تنمية طويلة المدى والممتدة على مدى عدة أجيال ، وهذا يتطلب قادة يتمتعون بالخبرة والكفاءة لقيادة سفينة التنمية إلى بر الأمان ، وكذلك القدرة على الابداع لرسم الرامج والرؤى الاستراتيجية بمشاركة جميع القوى الفاعلة على المستوى المحلي .[5]

9- اللامركزية الإدارية : تقدم اللامركزية الإدارية على فكرة توزيع الصلاحيات بين جهة إدارية مركزية وأخرى محلية يتعرف لها بالاستقلالية النسبية ، على أن ترتبط الأخيرة بالمركز برابطة قانونية استثنائية يصطلح عليها بالوصاية الإدارية، وتكفل اللامركزية كأسلوب في التنظيم الإداري للمواطن سلطة إدارة شؤونه بنفسه والمشاركة في صناعة القرار، ويسمح العمل باللامركزية بتجسيد الديمقراطية في صورتها الإدارية ، كما يسمح من الناحية الفنية بمراعاة التفاوت الحاصل بين الأقاليم من خلال إدارة شؤون كل منطقة وفقا لخصوصياتها ومميزاتها.[6]

---

[1] زهير عبد الكريم الكايد، **الحكمانية قضايا وتطبيقات**، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003، ص50.

[2] محمد فهيم درويش، **مرتكزات النظام الديمقراطي وقواعد الحكم الراشد**، القاهرة: دار النهضة العربية، 2010، ص200.

[3] رؤوف هوشات، مرجع سابق، ص116.

[4] عنترة بن مرزوق، عبد المؤمن سي حمدي، مرجع سابق، ص218.

[5] محمد فهيم درويش، مرجع سابق، ص212.

[6] منصف ذيب، أي دور للأحزاب السياسية في تعزيز مفهوم الحكم الراشد في الدولة ؟ ، **مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية**، جامعة باجي مختار، عنابة، المجلد 11، العدد01 ، د.س.ن، ص198.

ثانيا : فواعل الحوكمة المحلية :

تعتبر هذه الفواعل الركائز الأساسية لتطبيق الحوكمة المحلية ، ويظهر من خلال مختلف المراجع المتداولة ، أن هذه المكونات والفواعل لا تخرج عن ثلاثة وهي القطاع العام والمتمثل في الدولة والسلطات المحلية ، ثم القطاع الخاص ويأتي المجتمع المدني في الرتبة الثالثة . ولفهم العلاقة بين مكونات وفواعل الحوكمة المحلية لابد من تحديد أدوار كل منها ، بالإضافة إلى تحديد العلاقة فيما بينها من جهة ، ومن جهة أخرى تحديد دور باقي المؤسسات الفاعلة في الدولة والمجتمع باختلاف القطاعات ، وهذا لمحاولة الوصول إلى إعطاء صورة واضحة عم مدى تكامل عمل الدولة في مختلف القطاعات ، وهذا لمحاولة الوصول إلى إعطاء صورة واضحة عن مدى تكامل عمل الدولة مع مختلف الفواعل كالقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني .

1- الدولة والسلطات المحلية :

- الدولة : في هذا الإطار المطلوب من الدولة كطرف من أطراف الحكم الراشد أن توفر الإطار التشريعي الملائم الذي يسمح بالمشاركة في القوانين التي تشكل المنظمات غير الحكومية ، وإعطاء صلاحيات إدارية ومالية مناسبة

لهيئات الحكم المحلي لتقوم بوظائفها ، وإلى خلق الأطر الحوارية بين جميع الأطراف والمؤسسات الرسمية مثل : المجلس النيابي أو المجلس الاقتصادي أو الاجتماعي حول السياسات العامة .[1]

والدولة ككيان معنوي تجسده وتمثله ماديا أو على أرض الواقع الحكومة ، فإن الدور الأساسي للدولة لا يخرج عن الوظيفة الضبطية وإحداث التوافق، طبعا وفق ما حدده الدستور وقوانين الدولة .

والحكومة كممكن أو مساعد فهي تقوم بوضع الإطار العام لتقديم خدمات ومنتجات القطاع العام أو الخاص أو المشترك ، وتحسين اختيارات المستهلك وجودة الخدمات ، وإدخال المنافسة حيثما يمكن تطبيقها ، وبشكل عام ترويج استعمال الموارد بكفاية وفعالية ، بالإضافة إلى الإشراف على عمليات الإصلاح والاستفادة منها .

وتجدر الإشارة إلى أن استجابة الحكومات في الدول تتفاوت من دولة لأخرى ، وحسب طبيعة النظام السياسي والاقتصادي السائد ، لذلك لا بد أن تعمل الدولة على تكريس لامركزية الأنظمة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ، لتكون أكثر تجاوبا مع متطلبات المواطنين ، وتكيفا مع مختلف الظروف الطارئة بشكل سريع ومناسب وذلك من خلال ضرورة التجاوب مع المتغيرات الحاصلة على المستويين الدولي والإقليمي ومحاولة إسقاطها على المستوى المحلي .[2]

[1] ليلى لعجال، مرجع سابق، ص45.

[2] فريد ايرادشة، مرجع سابق ، ص ص (55-58) .

– **السلطات المحلية** : إن مفهوم الدولة يتجسد على المستوى المحلي من خلال وحداتها المحلية والمتمثلة غالبا في البلدية والولاية ، حيث أنه بسبب إخفاق الحكومات المركزية في تقديم الخدمات العامة بكفاءة وفعالية ، ودفع هذا الأمر إلى ضرورة إعادة النظر في دور الحكومة ، ليتسع نطاق هذا الدور من المستوى المركزي الرسمي ليشمل مستويات محلية أدنى منه ، وهذا ما أدى إلى ظهور فكرة اللامركزية التي توفر العروض الملائمة لتحقيق الخدمات العامة ، مع المطالب والتفضيلات المحلية ، ولناء حكم أكثر تجاوبا وخضوعا للمساءلة من القاعدة .

وعليه فإن دور السلطات المحلية في تجسيد الحوكمة يتجلى في مدى قدرتها على إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم ، وفي تحديد الحاجات والأولويات عبر الدراسات الميدانية أو المسوح الإحصائية أو عملية سبر الآراء ، كما عليها التعاون مع فعاليات المجتمع المدني في إدارة المشاريع المحلية ، خاصة كما أنه لا بد على الإدارة المحلية أن تكون أكثر شفافية في نشر المعلومات المتعلقة بميزانياتها ومشاريعها . هذا ما يجعل السلطات المحلية بمثابة حلقة وصل بين المواطنين (القاعدة) ، وبين الحكومة المركزية (القمة) ، لا أن تكون منفصلة عنهم وبعيدة عن تطلعاتهم وآمالهم .[1]

2– القطاع الخاص :

للقطاع الخاص أهمية بالغة في التنمية المحلية ، لما له من دور في رفع معيشة المواطنين ، وتوفير فرص العمل ، وتحسين مستوى الخدمات لهم ، فالقطاع الخاص يتميز بالقدرة على الابتكار والتجديد وتقديم الخدمات بالمواصفات المطلوبة ، وتستطيع الحكومة تقوية القطاع الخاص من خلال توفير البيئة الاقتصادية المناسبة والمستقرة له وتحديد أشكال التعاون بينها وبينه في تسيير الشأن المحلي، وذلك من خلال العمل على :

– ضرورة التعاون بين الجماعات المحلية والقطاع الخاص ، حيث تتعاقد الجماعات المحلية مع القطاع الخاص على بناء البنية التحتية مثل : الطرق والمياه والاتصالات ، وتشغيلها لمدة معينة منصوص عليها في العقد ، وبعد انتهاء المدة تعود ملكية المرفق من القطاع الخاص إلى الوحدة المحلية .

– من أشكال التعاون والشراكة بين الجماعات المحلية والقطاع الخاص هو قيامها بتأجير بعض الممتلكات أو المرافق المحلية للقطاع الخاص لمدة زمنية معينة ، بحيث يتولى القطاع الخاص بتقديم الخدمات للمواطنين في الوحدة المحلية .

– لا بد للقطاع الخاص أن يساهم في دعم والنهوض بالتنمية المحلية خاصة في ظل الأزمات الاقتصادية التي تمر بها الدولة من حين لآخر في إطار ما يعرف بالعمل التطوعي التضامني .[2]

3– المجتمع المدني :

[1] فريد ايرادشة، مرجع سابق ، ص ص59،60.

[2] عنترة بن مرزوق، عبد المؤمن سي حمدي، مرجع سابق ،، ص219.

يعرف البنك الدولي المجتمع المحلي بأنه : " مجموعة التنظيمات التطوعية التي تملأ المجال بين الأسرة والدولة وتعمل على تحقيق المصالح المالية والمعنوية لأفرادها ، وذلك في إطار الالتزام بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح والقبول بالتعددية والإدارة السلمية للخلافات والنزاعات " .

وتكمن أهمية مشاركة المجتمع المدني في تدبير الشأن المحلي فيما يلي :[1]

– يعتبر الإطار الأنسب لتمثيل شرائح كبيرة من المواطنين يتقاسمون نفس الانشغالات المتعلقة بحياتهم اليومية ، ويستطيعون من خلاله المشاركة في صياغة القرارات المعلقة بتسيير الشأن المحلي وتنفيذها، حيث يرى "مصطفى المناصيفي" أن مشاركة المجتمع المدني في صنع القرار العمومي قد تكون أثناء صياغة القرار أو في مرحلة تنفيذه ، أو فيهما معا .

– يستطيع المجتمع المدني ممارسة الضغط على الجهات الرسمية بالنقد والرقابة لضمان شفافية تسييرها للشأن العمومي على المستوى المحلي ، حيث يقول " ألكسيس توكفيل" : " لا بد من عين فاحصة مستقلة ، هذه العين الفاحصة ليست سوى مجموعة متعددة من الجمعيات المدنية الدائمة اليقظة والقائمة على التنظيم الذاتي " .

– إن تفعيل دور المجتمع المدني يتيح للسلطات المحلية إطارا ملائما للحوار وحل المشاكل اليومية للمواطن بشكل يساهم في دعم الثقة بينها وبين المواطنين .

– إن مشاركة المواطنين في تدبير الشأن العام من خلال الجمعيات يؤدي إلى تجميع الطاقات وتبادل الآراء للوصول إلى الآليات المناسبة للتكفل بانشغالاتهم وتضمينها في مطالب تتكفل هذه التنظيمات بتبليغها للجهات الرسمية ، لتجسدها في مشاريعها ومخططاتها التنموية ، مما يجعل هذه المخططات انعكاسات لمقترحات المواطنين ورغباتهم وتحظى بقبولهم .

– إن مشاركة المجتمع المدني تعتبر شرطا أساسيا لإرساء قواعد الحكم الراشد باعتباره أحد أطرافه .

بالإضافة إلى هذه العوامل يمكن اعتبار **المواطن** فاعلا أساسيا في صنع السياسة العامة المحلية ، ولا يمكن ترسيخ الديمقراطية المحلية إلا إذا انبعثت من داخل المجتمعات المحلية ذاتها وانبعثت من صلب المواطن ، فالتسيير المحلي الناجح هو الذي يسمح بمشاركة أكبر للمواطن ، الأمر الذي يمكن اتخاذ القرارات من خلال المجالس المحلية في المستوى الأقرب ، كما يضمن التسيير المحلي الهادف مشاركة شرائح أوسع من المواطنين ويساهم في تفويض السلطة المطلقة ، ومن هنا تزيد قدرة المواطن على مساءلة المسؤولين المحليين ، ويبرز دوره في تكريس لامركزية القرارات بعيدا

[1] عبد الله غالم، مسعودة دراس، فواعل تسيير الإدارة المحلية في ظل الديمقراطية التشاركية ، **مجلة الناقد للدراسات السياسية**، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 03، العدد 01، افريل 2019، ص ص63، 64.

عن وصاية السلطة المركزية ، والانتقال من المركزية المهيمنة والمغلقة نحو فضاءات أرحب من التسيير الذي يتيح المشاركة في عملية اتخاذ القرار بالمبادرة والمساهمة والمشاركة والتمويل .[1]

المطلب الرابع : مرتكزات العلاقة بين الحوكمة المحلية والتنمية المحلية :

قبل أن نخوض في مرتكزات العلاقة بين الحوكة المحلية والتنمية المحلية ينبغي أن نتطرق إلى مفهوم التنمية المحلية ولو بشكل مختصر .

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للمحليات في الجزائر ، الحوكمة و الحوكمة المحلية ، التمويل المحلي

أولا: مفهوم التنمية المحلية :

1- تعريف التنمية المحلية :

* **يعرفها "جيان لويس" (Jean Louis)** على أنها عبارة تدل على : " التضامن المحلي ، التي تكون علاقة اجتماعية جديدة ، وتدافع عن إرادة الإقليم وتثمين الثروة المحلية والتي تؤدي إلى خلق الثروة الاقتصادية " .[2]

* هي عملية التغيير في إطار السياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدات المحلية ، وذلك عن طريق القيادات المحلية وإقناع المواطنين المحليين بالمشاركة الشعبية والاستفادة من الدعم المادي والمعنوي الحكومي ، وصولا إلى رفع مستوى المعيشة ككل لأفراد الوحدة المحلية ودمج جميع الوحدات في الدولة .[3]

* إنها عملية تغيير ، تتم بشكل قاعدي من الأسفل تعطي الأسبقية لحاجيات المجتمع المحلي ، وتتأسس على المشاركة الفاعلة لمختلف الموارد المحلية وكل ذلك في سبيل الوصول إلى الرفع من مستويات العيش والاندماج والشراكة والحركية.[4]

* تعتمد التنمية المحلية على تفعيل كل الموارد بمجتمع محلي ما ، على اعتبار هذه الموارد والمؤهلات المحلية فاعلا مهما في صناعة التغيير وضمان استمراريته أيضا ، كما تبنى على إستراتيجية العمل من الأسفل ، وأن العمل القاعدي ضرورة قصوى لتحقيق التنمية .[1]

---

[1] عبد الله غالم، مسعودة رداس، مرجع سابق، ص ص64،65.

[2] محمد نايلي، الولاية كأداة لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر ، **مجلة البحوث السياسية والإدارية**، جامعة الجلفة، المجلد06، العدد 02، 2017، ص 88.

[3] عبد المطلب عبد الحميد، **التمويل المحلي والتنمية المحلية**، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001، ص13.

[4] فؤاد بن غضبان ، مرجع سابق ، ص 30 .

من التعاريف السابقة يمكن أن نتوصل إلى أن التنمية المحلية هي علاقة التعاون الناتجة عن الرغبة في إحداث التغيرات المراد تحقيقها، والتي لا تكون إلا بمشاركة وتفاعل مختلف الفواعل المحلية من أجل رفع مستوى معيشتهم باستخدام الموارد المحلية المتوفرة محليا .

2- خصائص التنمية المحلية :

يمكن حصر أهم خصائص التنمية المحلية فيما يلي :[2]

- **الشمولية** : بمعنى أن التنمية المتكاملة يجب أن تغطي برامجها كافة مجالات احتياجات المجتمع الصحية والاقتصادية والتعليمية والأسرية والترويحية والعمرانية... ، ولجميع فئات المجتمع .
- **التوازن** : لا يعني التوازن إهمال جانب من جوانب مجالات أو برامج التنمية المحلية وإلا نفي شرط الشمول ، وإنما يعني تحديد معدلات الاستثمار في كل مجال بالنسب الملائمة .
- **التنسيق** : إلى جانب خاصيتي الشمول والتوازن ، فإن ذلك يتطلب قدرا مناسبا من التنسيق لمنع التداخل بين البرامج ولتحديد الأدوار وتوقيتها على ضوء وضوح أهداف عملية التنمية .
- **التعاون والتفاعل الإيجابي** : يجب أن يكون هناك تعاون وتأثير متبادل بين أنشطة المجتمع وعناصر الحياة الاجتماعية ، سواء كانت أجهزة التنمية حكومية أو غير حكومية ، وألا يترك هذا التعاون للصدفة ، بل يتعين إيجاد المناخ والتنظيم الملائمين للتعاون البناء أو التفاعل الإيجابي بين هذه الأجهزة ، حتى يكون تأثيرها المتبادل إيجابيا لدعم بعضها البعض ، وليس سلبيا لإعاقة بعضها .

3- وسائل تحقيق التنمية المحلية :

يتجسد المفهوم الحقيقي للتنمية المحلية من خلال الوسائل التي زودت بها وحدات الإدارة المحلية التي تسهر على هذه التنمية ، وقد تعددت الوسائل الممنوحة وفق النصوص التي تنظم هذه الوحدات حيث تتنوع بين وسائل مالية وأخرى بشرية كالآتي :[3]

---

[1] المرجع نفسه ، الصفحة نفسها .

[2] فؤاد بن غضبان ، مرجع سابق ، ص ص 41 ، 42 .

[3] فؤاد بن غضبان ، مرجع سابق ، ص ص (45 – 49) .

* **الوسائل المالية** : تعتبر الوسائل المالية ذات أهمية كبيرة بالنسبة للجماعات المحلية ، والتي من خلالها تكون قادرة على ترجمة أهدافها ، وتنقسم هذه الوسائل الى موارد مالية محلية ، أو ذاتية وموارد مالية خارجية ، وهو ما سنتطرق إليه في المبحث الخاص بمفهوم التمويل المحلي .

* **الوسائل البشرية** : يعتبر الإنسان العنصر الأساسي في التنمية ، حيث أن هذا العنصر ضروري وهام لإعطاء ديناميكية لأي عمل تنظيمي وتنموي . ونتيجة المهام والاختصاصات العديدة المسندة للجماعات المحلية في المجال الاقتصادي والاجتماعي لا بد من تزويد هذه الجماعات بجهاز بشري لتنفيذ هذه الاختصاصات ، شريطة أن يكون هذه العنصر متخصصا في هذه المجالات ، ولهذا تم انشاء مراكز وطنية لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين مستوياتهم وتجديد معلوماتهم .

4- أهداف التنمية المحلية :

تهدف التنمية المحلية إلى : [1]

- تطوير عناصر البنية الأساسية كالنقل والكهرباء والمياه ، فالنهوض بهذه القطاعات مهما في التنمية ولتطوير المجتمع المحلي .

- زيادة المشاركة والتعاون بين السكان ، حيث يساعد ذلك على نقل المواطنين من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة .

- زيادة حرص المواطنين على المحافظة على المشروعات التي يساهمون بأنفسهم في التخطيط لها وتنفيذها .

- تعميق مبدأ المشاركة في التنمية من أجل تحقيق ديمقراطية التنمية المحلية ، وجعل من تنمية الجماعات المحلية نقطة الانطلاق الأساسية التي من خلالها تتحقق التنمية للمجتمع ككل .

ثانيا : مرتكزات العلاقة بين الحوكمة المحلية والتنمية المحلية :

يزخر الحقل المعرفي المهتم بقضايا التنمية بمجموعة كبيرة من الدراسات الأكاديمية التي تناولت موضوع الحكومة المحلية على أنها مقاربة وآلية يمكن من خلالها تفعيل عملية التنمية المحلية بجميع أبعادها . في حين توجد العديد من الأطروحات الأكاديمية التي ربطت عملية التنمية المحلية بضرورة تجسيد الحوكمة وما تقتضيه من أبعاد .

[1] مليكة جرمولي، مرجع سابق ص77.

حيث تستطيع أن تلمس إلى حد بعيد مدى ترابط هذين المفهومين باعتبارهما عمليتين تسعيان لتحقيق غاية وهدف مشترك يتمحور حول تحسين ظروف المواطن المحلي في بيئته المحلية عبر إحقاق مفهوم التنمية الإنسانية المحلية .[1]

وفيما يلي سنتطرق إلى أهم المرتكزات التي تقوم عليها العلاقة التي تجمع بين الحوكمة المحلية من جهة ، والتنمية المحلية من جهة ثانية .[2]

1- تطور المورد البشري المحلي :

إن التطور الذي شهده مفهوم التنمية المحلية (من النمو الاقتصادي إلى التنمية الإنسانية) جعل من الإنسان هدفا وغاية في نفس الوقت ، حيث بات من الضروري العمل على تطوير هذا المورد وتنمية قدراته العملية وتلك

المرتبطة بسلوكه الاجتماعي ، فتطور مفهوم إدارة الأفراد إلى الموارد البشرية إلى تنمية الموارد البشرية لم يكن وليد الصدفة ، وإنما جاء بناء على مقترحات وتوصيات المنظمات الدولية المتخصصة بقضايا التنمية .

وفي السياق نفسه ، لا تختلف التنمية في بعدها المحلي على التنمية في بعدها القطري ، إذ تتطلب توفير المورد البشري القادر على صياغة الخطط والسياسات التنموية وتنفيذها . لهذا نجد كل من الحوكمة المحلية والتنمية المحلية كعمليتين متكاملتان تهدفان إلى تطوير هذا المورد ، والرفع من صلاحيته ووضعه في المكان الذي من خلاله يتمكن من تسيير وتوجيه كافة العمليات المتعلقة بالتنمية على المستوى المحلي ، من خلال توسيع فرص مشاركته ، وإعطائه الحق في المساءلة والرقابة والمبادرة بالتخطيط لعمليات التنمية المحلية ، ناهيك عن أدواره المتعلقة بالاستجابة أو ما يعرف بالتغذية الرجعية .

2- تطوير الإدارة المحلية والعمل على تقريب المواطن منها :

تقوم الإدارة المحلية في ظل ما يعرف بالحوكمة المحلية بمجموعة من الوظائف السياسية والاجتماعية والإدارية والاقتصادية ، إذ تتمثل الأهداف السياسية للإدارة المحلية في تقريب الإدارة السياسية من الأهالي وأفراد الشعب ، وهو ما يمكن الاتصال المباشر بين المواطنين وممثلي الحكومة ، كما تسمح بإتاحة فرص التنشئة السياسية للمواطنين، ذلك أن المجالس المحلية المنتخبة تعد ركيزة للنظم المحلية في ظل ما تهدف إلى تحقيقه من وحدة الأفكار بين أعضائها وبين المواطنين في إطار العلاقات الإنسانية بينما تنعكس الأهداف الاجتماعية في مجموع التجارب التي تربط بين الجهاز المركزي وباقي القطاعات مع أفراد المجتمع المحلي ، علاوة على ذلك ، تهدف الإدارة المحلية إلى نسج ضوابط المجتمع بمختلف مستوياته لقيام الديمقراطية من خلال إتاحة فرص المشاركة في اتخاذ القرارات التي تتعلق بالمواطنين .

[1] رؤوف هوشات، مرجع سابق ، ص ص 121، 122.

[2] المرجع نفسه ، ص ص (122-125) .

3- ترسيخ الديمقراطية التشاركية (التخطيط التشاركي المحلي تحديدا) :

باتت الحوكمة اليوم من المفاهيم الأساسية التي تعنى بفلسفة الديمقراطية وتطبيقاتها في شتى الميادين العمل المؤسساتي في بلدان العالم السائر نحو الديمقراطية وذلك تماشيا مع التوجه العالمي نحو الالتزام باحترام المنظومة القيمية الديمقراطية بما فيها حقوق الإنسان ، إذ سارعت الدول ذات التوجه الديمقراطي لاستنباط معايير مشتركة للحوكمة بهدف إتاحة الفرصة بشفافية لتقييم أداء حكومتها ، وهو ما أتاح الفرصة لظهور الحركة التشاركية التي تركز على تعميق المشاركة الديمقراطية ، من خلال فتح المجال لمشاركة الموطنين في عملية صنع السياسات العامة من جهة، وإرساء ثقافة ونمط يسمح باستجابة المسؤولين الحكوميين لهذه العملية من جهة ثانية ، وبهذا يمكن للحكومة

التشاركية أن تكمل أدوار المواطنين ، خاصة على المستوى المحلي ، من حيث هم ناخبون ومراقبون ، وذلك عبر أشكال الرقابة المباشرة للمشاركة .

مما سبق تبين لنا أن الحوكمة المحلية وفي إطار علاقتها بعملية التنمية المحلية تستهدف عملية ترسيخ الديمقراطية التشاركية ، وذلك عبر جعلها للتخطيط المحلي التشاركي بين (الدولة ، المجتمع المحلي ، القطاع الخاص ، المواطن المحلي، الاعلام ...) أهم المرتكزات البنائية في استراتيجيتها المخولة بتحسين الواقع التنموي للمجتمعات المحلية ، انطلاقا من أن التنمية المحلية كعملية وكممارسة تستلزم إشراك أكبر قدر من الفاعلين بخصوصها ، وهو ما تدعو إلى تجسيده الحوكمة المحلية عبر ركنها المتعلق بالمشاركة .

4- توفر مجتمع مدني محلي فعال :

لا يخرج هذا العنصر كثيرا عن العنصر المتعلق بترسيخ الديمقراطية التشاركية ، انطلاقا من أن الحوكمة المحلية والتنمية المحلية على حد سواء ، عمليتان تقومان على التأسيس والاعتماد على مجتمع مدني محلي قوي وفعال من حيث مؤسساته وتركيباته التي تتكون منها (طبيعة المنتسبين اليه) ، وهذا بهدف جعلها في مستوى العمل المشترك مع الأجهزة الرسمية (الفواعل الرسمية) في إطار مشاركتها في صنع السياسات العامة المحلية وتنفيذها .

5- تطبيق مبدا الشفافية ، المساءلة ، سيادة القانون ... في عملية التنمية المحلية وتوفير الفواعل المساعدة على تجسيدها (إعلام حر ، نقابات حرة ...) .

المبحث الثالث : الإطار المفاهيمي للتمويل المحلي :

تقوم الجماعات المحلية بتقديم العديد من الخدمات الهامة وإنجاز المشاريع التنموية والتي تتطلب الكثير من الأموال ، كما أن تلك المشاريع والخدمات بحاجة لكفاءات بشرية مدربة ومؤهلة تعمل على تحقيقها ، ومن أجل جذبها وتحفيزها على العمل لا بد من توفير موارد مالية كافية .

المطلب الأول : تعريف التمويل المحلي وشروطه :

أولا : تعريف التمويل المحلي :

قبل التطرق إلى التمويل المحلي نتطرق إلى **مفهوم التمويل** بصفة عامة ، حيث يعتبر هذا الأخير النواة الأساسية إذ يعتمد عليه في توفير مستلزمات وحاجيات المشاريع في مختلف مراحل نشاطها لأي هيئة سواء كانت أفرادا ، مؤسسات أو جماعات .

يمكن تعريف التمويل كالاتي : " التمويل يعنى التمويل بتحديد احتياجات الأفراد والمنظمات والشركات من الموارد النقدية ، وتحديد سبل جمعها واستخدامها مع الأخذ في الحسبان المخاطر المرتبطة بمشاريعهم " ، وعليه فإن مصطلح تمويل يجمع بين التالي :

- دراسة النقود وغيره من الأصول .
- إدارة هذه الأصول ورقابتها .
- تحديد مخاطر المشاريع وإدارتها
- علم إدارة المال .
- وفي صيغة الفعل فإن كلمة تمويل تعني توفير الاعتمادات المالية للأعمال أو المشتريات الفردية الضخمة .

كما يوجد تعريف آخر للتمويل وهو : " عبارة تطبيق مجموعة من أساليب يستخدمها الأفراد أو المؤسسات لإدارة أموالهم ، وعلى وجه الدقة إدارة الفرق بين مداخيلهم ومصاريفهم بالإضافة إلى المخاطر المتعلقة باستثماراتهم".[1]

فالتعريفان السابقان يشيران إلى أن التمويل يعني توفير المبالغ النقدية اللازمة لإنشاء وتطوير مشروع خاص أو عام ، والبحث عن الطرق المناسبة للحصول عليها وكيفية استخدامها .

هذا فيما يخص مفهوم التمويل بصفة عامة ، أما عن التمويل المحلي فإنه يعتبر من الضروريات اللازمة والأساسية لقيام التنمية المحلية ، حيث تتطلب هذه الأخيرة تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية .

*** تعريف التمويل المحلي :**

[1] http://ar.m.wikipedia.org.wiki. 23 :00. 12/06/2021.

يعرف التمويل المحلي بأنه "كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الأحداث بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن ، وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة " . [1]

من خلال هذا التعريف فإن التمويل المحلي يعبر عن مدى استقلالية الإدارة المحلية في اتخاذ القرارات بعيدا عن تأثير الإدارة المركزية ، لتحقيق الاختصاصات الموكلة لها ، والإنفاق على المشاريع التي تهم مواطنيها بما لها من موارد مالية مستقلة، ويتطلب لتنمية الموارد المحلية أن تكون لهذه الجماعات المحلية سلطات واسعة في الحصول على إيرادات

خاصة بها ، وأن تكون لها ميزانية خاصة بها يتم فيها تحديد النفقات العامة ودعم اللامركزية المالية من خلال فرضها ضرائب ورسوم في إطار ضوابط مركزية .

* **تعريف آخر** : التمويل المحلي يعني في الأساس البحث عن المصادر الادخار المحلي وبحث الوسائل الكفيلة بتعبئة هذه المدخرات لأغراض التنمية والادخار ،كما يعرف هو الامتناع عن الاستهلاك ، وبالتالي فبالقدر الذي يتم فيه الامتناع عن الاستهلاك تزداد المدخرات ويزداد الاستثمار (التراكم الرأسمالي) طالما استطعنا توجيه هذه المدخرات للاستثمار المنتج والتخفيف من حدة الضغوط التضخمية التي تصاحب في العادة عملية الإنماء الاقتصادي .[2]

في هذا التعريف يمكن القول بأن التمويل المحلي يتمثل أساسا في عملية البحث عن المصادر المالية المحلية والعمل على تعبئتها بمختلف الطرق والسبل اللازمة لتحقيق أهداف التنمية ، كما أن الامتناع عن الاستهلاك يوفر موارد مالية يمكن توجيهها للاستثمار المنتج والمشاريع التنموية المحلية .

ثانيا : شروط التمويل المحلي :

للموارد المالية المحلية شروط معينة لا بد من توفرها ، وأهم هذه الشروط هي :[3]

1- محلية المورد : ويعني ذلك أن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تستفيد من حصيلته ، ويكون متميزا قدر الإمكان عن أوعية الضرائب المركزية .

2- ذاتية المورد : بمعنى أن تستقل الهيئات المحلية بسلطة تقدير سعر المورد في حدود معينة أحيانا وربطه وتحصيله ، حتى تمكن من التوفيق بن احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة لذلك .

---

[1] عبد المطلب عبد الحميد ، مرجع سابق ، ص 22 .

[2] محي الدين عمرو، **التخلف والتنمية**، ط1، بيروت، دار النهضة العربية، 1975، ص450.

[3] عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص ص 65، 66 .

3- سهولة إدارة المورد : ويقصد بها تيسير تقدير وعاء المورد ، ورخص تكلفة تحصيله ، أي محاولة أن تكون تكلفة التحصيل عند اقل درجة ممكنة وفي نفس الوقت ضرورة وفرة حصيلة المورد نسبيا ، أي الحصول على أكبر موارد ممكنة منه .

4- مرونة المورد : أي يمكن الزيادة فيه حسب الحاجة من حيث مبالغه المالية أو أنواعه ، وهذا ما يزيد من نفقات الوحدات المالية .[1]

5- كفاية المورد واتساعه : أي كافيا لتغطية احتياجات الجماعات المحلية لتتمكن من تلبية الحاجات العامة .[2]

المطلب الثاني : أهمية التمويل المحلي للتنمية المحلية :

إن الدراسات حول التنمية المحلية أثبتت العلاقة المتينة بين التنمية المحلية والتمويل المحلي ، حيث تتطلب عملية التنمية المحلية بطبيعتها تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المحلية .

إذ لا يمكن تحقيق تنمية محلية دون تمويل محلي قوي ، لذلك فالحاجة ماسة إلى الموارد المالية بشكل مستمر متزايد ومتجدد ، حيث ترتبط التنمية المحلية كهدف رئيسي لنظام الإدارة المحلية ، بضرورة تحقيق مجموعة فرعية من الأهداف الاقتصادية ، الاجتماعية والسياسية... ، إذ ترتبط بمجموعة الحاجات التي لا بد من إشباعها ، ومع استمرار عملية التنمية بهذا المفهوم فإن هناك حاجة دائمة ، متجددة ومتزايدة للموارد المالية . ومن هنا يتضح الارتباط القوي والعلاقة الطردية بين تحقيق التنمية المحلية بأهدافها المختلفة ومدى توافر الموارد المالية ، فالموارد المالية تعتبر بمثابة المدخلات التي تؤدي من خلال عملية التنمية إلى إحداث المزيد من التنمية المحلية .[3]

إذن تتطلب عملية التنمية المحلية بطبيعتها تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية ، وخاصة الذاتية التي يمكن تعبئتها من الجماعات المحلية بمقادير ضخمة إذا ما توفرت السبل الملائمة لذلك ، لأنه كلما زادت القدرة المالية الذاتية للوحدة المحلية قل اعتمادها على الوحدة المركزية ومن ثم تمتعها بدرجة أكبر من الاستقلال في صنع قراراتها ، كما أن استقلال الإدارة المحلية ماليا يجعل المجالس المحلية أكثر استجابة للمطالب واحتياجات الأفراد .[4]

---

[1] محمد أنس قاسم جعفر، مرجع سابق ، ص26.

[2] عادل بوعمران، **البلدية في التشريع الجزائري**، الجزائر، دار الهدى، 2010، ص33.

[3] جمال لعمارة، دلال بن طبي، مسعودة نصبة، الزكاة وتمول التنمية المحلية، **ورقة بحثية مقدمة في الملتقى الدولي حول سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات، دراسة حالة الجزائر والدول النامية**، جامعة بسكرة يومي:21-22 نوفمبر 2006، ص5.

[4] محمد كريم قروف ، محدودية التمويل المحلي وإشكالية الرشاد الإنفاقي و العجز الموازني للجماعات المحلية للجزائر ،**ورقة بحثية مقدمة في الملتقى الوطني حول التسير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية** ،جامعة قالمة ،يومي 8-9 نوفمبر 2016 ، ص 73 .

إن الأهداف المختلفة للتنمية المحلية تسعى من جهة إلى رفع مستوى معيشة الأفراد في المجتمعات المحلية من خلال إقامة المشروعات الاقتصادية والخدماتية التي تؤدي إلى توفير السلع والخدمات على المستوى المحلي ، ومن جهة أخرى تسعى إلى تقريب الفوارق الاقتصادية والاجتماعية وهو ما يتطلب المزيد من الموارد المالية المحلية ، حيث أن توفرها يؤدي إلى تحقيق تلك الأهداف بأكبر كفاءة ممكنة ، مما يعمق التنمية المحلية ويزيد من معدلاتها ، وعليه يمكن القول أن قوة الهيئات والتنظيمات المحلية في الدولة تقاس بنسبة مالية المحليات إلى المالية العامة للدولة ، أي بمدى إمكانية تحقيق التنمية المحلية وأهدافها بالاعتماد الذاتي على الموارد المحلية الذاتية بأكبر درجة ممكنة والتقليل من الإعانات الحكومية المركزية في تقديم الخدمات المحلية وإقامة المشروعات الخاصة لتنمية المجتمعات المحلية .[1]

المطلب الثالث : الأسس المحددة لأنواع ومصادر التمويل المحلي :

إن الأسس المحددة لأنواع ومصادر التمويل لجماعات المحلية تتعدد وتتنوع بسبب اختلاف طبيعة الخدمات والمشروعات التي تؤديها وتديرها الإدارة المحلية ، والتي يمكن تصنيفها كما يلي :[2]

1- خدمات ضرورية لبقاء المجتمع وسلامته وتقدمه مثل الخدمات التعليمية والصحية وهي خدمات يتعين أداؤها لأهالي الوحدات المحلية مهما ارتفعت تكلفتها ، وبحكم ضرورتها للمجتمع يتعين على جموع الأهالي مستفيدين وغير المستفيدين تحمل أعبائها كل تبعا ليسره .

ومثل هذه الخدمات تمول من حصيلة الضرائب المحلية المختلفة ، فالضرائب تؤدى وتقرر لتحقيق منفعة عامة من غير أن يكون دفعها نظير مقابل معين .

2- خدمات ضرورية لأهالي الوحدات المحلية أو القطاعات معينة منهم ، مثل خدمات النقل العام والإنارة والمياه والغاز وغيرها ، وهي الخدمات التي يتعين عليهم تدبيرها لأنفسهم عن طريق مؤسساتهم الخاصة أي عن طريق المشروعات ، فإذا اضطلعت بها السلطات المحلية ، فإنها تفعل ذلك لتحميهم من استغلال رجال الأعمال أو القائمين على القطاع الخاص . وأهم ما يلاحظ على هذه الخدمات أنها تتعرض للمنافسة من جانب المشروعات الخاصة ، ويتعين إدارتها على أسس تجارية .

ومثل هذه الخدمات تمول بما يدفع في مقابلاتها بالأثمان، وهنا من خلال تحديد الأسعار أو الأثمان الاقتصادية يتحدد مقابل تلك الخدمات .

[1] جمال لعمارة، دلال بن طبي، مسعودة نصبة، مرجع سابق، ص5.

[2] عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص ص (62-64) .

3- خدمات ذات منفعة اجتماعية أو ثقافية تستفيد منها قطاعات من الأهالي ، ويعم نفعها المجتمع بأسره ، ومع ذلك فهي ليست بالخدمات الضرورية لحياة الأفراد في المجتمعات المحلية ، ولذا يتعين تشجيعهم على الإقبال عليها ، وهذه الخدمات مثل المكتبات العامة والمتاحف والمنتزهات العامة وغيرها.

مثل هذه الخدمات لا يجب أن يكون مقابلها مرتفعا حتى لا يعزف الأهالي عنها ، كما لا يفترض في هذا المقابل أن يعطي الخدمة المؤداة بالكامل ، ويعرف هذا المقابل بالرسم .

4- يوجد نوع من الخدمات الضرورية للأهالي ، ولكنهم يستطيعون تدبيرها بأنفسهم عن طريق مؤسساتهم الخاصة وهي ذات طبيعة اجتماعية . ونظرا لأن القصور في تأديتها على الوجه الأكمل يعرض سلامة المجتمع وأمنه وصحة أفراده للخطر ، فغالبا ما تتدخل السلطات العامة في أدائها للأهالي بحكم طبيعتها الاجتماعية ، وهذه الخدمات

تتمثل في الإسكان ، فعدم توفر المساكن الملائمة يؤدي إلى تكريس السكان في منازل غير صحية وبالتالي انتشار الأمراض والجرائم .

ومثل هذه الخدمات يجب ألا تترك كلية لحرية التعاقد ، ولذا أخذت الكثير من الدول بإيراد بعض القيود في هذا المجال ودخلت السلطات المحلية مجال تشييد المساكن وتأجيرها لمحدودي الدخل ، ومن ثم أصبحت هذه المساكن تدر دخلا يشكل موردا من مواردها الذاتية يعرف بالإيجارات .

5- خدمات رأسمالية مكلفة لا تقتصر منفعتها على الجيل القائم بل تمتد إلى الأجيال المقبلة مثل بناء المدارس والمستشفيات وغيرها ، هذه المشروعات تقتضي العدالة تحميل الأجيال السابقة جانبا من أعبائها المالية ، وذلك من حصيلة القروض التي تسدد على آجال تتناسب مع قيمة القرض وحجم ونوع المشروع الذي يموله أي تبعا للعمر الإنتاجي للمشروعات .

6- خدمات اقتصادية أو اجتماعية مكلفة ، لا تدخل في نطاق الوحدات المحلية الأساسية ، أو تدخل في نطاقها ولكن مواردها تقصر دون الوفاء بها ، مثل خدمات إنشاء الطرق الرئيسية والتغذية المدرسية والإسكان وغيرها .

مثل هذه الخدمات يجب أن تعان الهيئات المحلية على أدائها من موارد الحكومة المركزية وهو ما يعرف بالإعانات .

مما تقدم يتبين أنه تأسيسا على طبيعة الخدمات المحلية يجب أن تتضمن الموارد المالية المحلية ، الضرائب ، الأثمان ، الرسوم ، الإيجارات ، القروض والإعانات .

المطلب الرابع : مصادر التمويل المحلي :

تنقسم موارد التمويل الإدارة المحلية إلى قسمين رئيسيين هما : الموارد المحلية الذاتية والموارد المحلية الخارجية ، فالموارد الذاتية هي تلك الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية الأصلية والمضافة على الضرائب والرسوم القومية إضافة إلى الموارد الخاصة والناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية المختلفة . أما الموارد الخارجية فهي الناتجة عن المساعدات المالية التي تقدمها الدولة لوحداتها المحلية لدعم ميزانيتها إضافة للقروض والهبات والتبرعات ، وستظهر هذه الموارد بالشكل التالي :

أولا : الموارد المحلية الذاتية:

تنقسم الموارد المحلية الذاتية إلى عدد من الموارد الفرعية والتي تعتمد عليها النظم المحلية ذاتيا في تمويل التنمية المحلية ، هذه الموارد الذاتية تختلف في تنوعها ومقدارها من بلد إلى آخر بحكم الإمكانيات المالية المتوفرة لديه ، وبحكم الأنظمة الاقتصادية المتبعة على أن أهم هذه الموارد هي :

1- الضريبة المحلية :

تعرف **الضريبة العامة** بأنها فريضة مالية يدفعها الفرد جبرا إلى الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية بصورة نهائية مساهمة في التكاليف والأعباء دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة .[1]

أما **الضرائب المحلية** فهي كل فريضة مالية تتقاضاها الهيئات المحلية على سبيل الإلزام في نطاق الوحدة الإدارية التي تمثلها دون مقابل معين بقصد تحقيق منفعة عامة .[2]

وبالتالي يتضح أن الضريبة المحلية تدفع في نطاق الوحدة المحلية إلى المجالس المحلية من قبل أفراد الوحدة المحلية أو المجتمع المحلي ، على عكس الضريبة العامة التي تدفع إلى الهيئات العامة للدولة من قبل جميع مواطني وأفراد الدولة مساهمة في الأعباء العامة ، وبهذا فان مواصفات الضريبة المحلية تتلخص في ضرورة أن تتحقق القواعد العامة للضريبة التي من أهمها تحقيق العدالة والمساواة في التضحية ، بالإضافة إلى محلية الوعاء وسهولة تقدير الضريبة المحلية لتتمكن المجالس المحلية من تخطيط مشروعاتها ووضع موازناتها تبعا للتقديرات المتوقعة لحصيلة الموارد المقدرة لها .[3]

---

[1] سوزي عدلي ناشد، **المالية العمة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)**، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية،2003، ص115.

[2] مصطفى محمود أبو بكر، **الإدارة العامة ورؤية إستراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف والفساد**، ط1، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2005، ص 102.

[3] عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص73.

2- الرسوم المحلية :

يمكن تعريف الرسم بشكل عام على أنه مبلغ من المال يدفعه المنتفعون إلى الدولة مقابل خدمة معينة تقدمها إليهم . والرسم المحلي هو ما يتقاضاه الشخص العام الممثل للوحدة الإدارية المحلية نظير أداء خدمة معينة تعود بالنفع على دافع الرسم بالذات وإن كانت تغلب على هذه الخدمة صفة النفع العام .[1]

يتم تحصيل الرسوم المحلية مقابل خدمات تؤديها الإدارة المحلية للمواطنين ، حيث تعود بالنفع والفائدة على دافعي هذه الرسوم ، وتشكل هذه الرسوم موارد عامة للإدارات المحلية .[2]

3- إيرادات الأملاك العامة للهيئات المحلية :

توجد أنواع من الإيرادات التي تتولد منها أملاك الهيئات العامة مثل الإيجارات التي تحصل عن طريق تقويم خدمة السكن لمحدودي الدخل في شكل إقامة أو تشييد مساكن أو تأجيرها بإيجارات ملائمة لمحدودي الدخل ، فأصبحت بذلك هذه الإيجارات موردا هاما للمحليات .[3]

ثانيا : الموارد المالية الخارجية :

إن التأكيد على أهمية الموارد المالية المحلية في دعم الاستقلال الإداري للمحليات لا يعني تغطية كافة نفقات مشروعات التنمية المحلية من الموارد الذاتية ، لأن ذلك قد يبطئ من معدلات التنمية المطلوبة ، ولذلك فإنه يتم اللجوء إلى الموارد المالية الخارجية ، والتي تتمثل في :

1- الإعانات الحكومية :

غالبا ما تضطر الدولة إلى منح مساعدات مالية إلى الهيئات العمومية والوحدات المحلية والهيئات الخاصة ، وفي بعض الأحيان بدون أن تحصل الدولة على مقابل أي بدون أن تلزم المستفيدين برد هذه المساعدات لا نقديا ولا عينيا.

وتسمى هذه المساعدات المالية الموجهة لتغطية نفقات التنمية المحلية بالإعانات [4] ، وتؤدي هذه الإعانات أهدافا اقتصادية وأخرى اجتماعية تتمثل في تعميم الرخاء في مختلف مناطق الدولة ، وإذابة الفوارق بين المناطق الفقيرة والنائية والمناطق الغنية .

---

[1] فؤاد بن غضبان، مرجع سابق، ص73.

[2] خالد سمارة الزغبي، **التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية: دراسة مقارنة**، عمان، المنطقة العربية، العلوم الإدارية، إدارة البحوث والدراسات، 1985، ص22.

[3] عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص86.

[4] حسين الصغير ، **دروس في المالية والمحاسبة العمومية**، الجزائر: دار المحمدية، 1999، ص47.

إن الإعانات الحكومية غالبا ما تتضمن شروطا تقيد حرية واستقلال المجالس المحلية إذ أنها توجب في كثير من الأحيان خضوع الإدارة المحلية عند إنفاقها الإعانات الحكومية إلى رقابة مالية من الهيئات المركزية .

2- القروض :

إن الإعانات تظل محدودة على كل حال ، وتنحصر عادتا في تأمين المرافق العامة وتدعيمها ، ومن هنا يأتي دور القروض لتمول المشروعات الاستثمارية التي تقوم بها السلطات المحلية في المحليات من حصيلة القروض ، لأن موارد المحليات الجارية لا تمكنها من تحمل عبء هذه المصروفات الكبيرة على تلك المشروعات ولأن العدالة تقتضي

توزيع أعباء هذه المشروعات على عدة سنوات تبعا للعمر الإنتاجي لكل مشروع ، حتى تتحمل الأجيال اللاحقة نصيبها في هذه الأعباء لأنها تستفيد من هذه المشروعات .[1]

وهذا النوع من القروض عادة ما يكون بفائدة بسيطة ومدة القرض تعتمد على طبيعة المشروع المراد إنفاق القرض عليه .

3- التبرعات والهبات :

تعتبر التبرعات و الهبات موردا من موارد المجالس المحلية وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون إما مباشرة إلى المجالس المحلية ، أو بشكل غير مباشر للمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها ، وكذالك قد تكون نتيجة وصية تركها أحد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام الورثة أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده .

وتنقسم هذه التبرعات إلى قسمين : تبرعات مقيدة بشرط عدم قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية ، وتبرعات أجنبية لا يمكن قبولها إلا بموافقة رئيس الجمهورية سواء أكانت من هيئات أو أشخاص أجانب .[2]

تشكل هذه الموارد المالية الذاتية والخارجية للمحليات مصادر التمويل المحلي الموجه لتحقيق معدلات متزايدة في التنمية المحلية لتحقيق مستوى أفضل من المعيشة لأفراد الوحدات المحلية ، وهذه الموارد المحلية الذاتية والخارجية تختلف من دولة لأخرى حسب النظام المحلي المتبع لكل دولة .

[1] عبد المطلب عبد الحميد ، مرجع سابق ، ص 102 .

[2] لخضر مرغاد ، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر ،**مجلة العلوم الإنسانية** ،جامعة محمد خيضر بسكرة ، المجلد 05 ،العدد 07 ،فيفري 2005 ، ص 239 .

خلاصة الفصل :

في هذا الفصل قمنا بتقديم مفاهيم عامة لكل من : الجماعات المحلية ، الحوكمة ، الحوكمة المحلية ، التمويل المحلي .

وما يمكن استخلاصه هو أن الجماعات المحلية هي النواة الأساسية في الدولة وجزء لا يتجزأ منها ، إذ تعتمد مكملة للسلطة المركزية ، فهي وحدات إدارية محلية تتكون من مجالس منتخبة ، لها استقلالية مالية وإدارية عن السلطة المركزية وذلك من أجل تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها ، وتعتبر التنمية المحلية من أهم أهدافها ، فهي تقوم بدور حماية وتنمية منطقتها تنمية شاملة في جميع الميادين ، والذي يعتبر مجهودا مكملا لما تقوم به الدولة .

وفي السنوات الأخيرة ، وتحت تأثير العولمة والتحول إلى اقتصاديات السوق وتغير طبيعة دور الدولة وموجات الإصلاح السياسي والانتقال إلى الديمقراطية ، أدى ذلك إلى ظهور مفهوم الحوكمة الذي يقوم على أساس الديمقراطية التشاركية من خلال العمل على إشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص في تدبير الشأن المحلي انطلاقا من مجموعة من المبادئ والخصائص التي تعمل على تطوير الأداء الفعلي للجماعات المحلية ضمن الأطر القانونية .

وتبقى التنمية المحلية كهدف تسعى الجماعات المحلية لتحقيقه بحاجة ماسة إلى التمويل المحلي ، فلكي تتحقق التنمية وبمعدلات مرتفعة وبأفضل صورة ممكنة فإنها بحاجة للموارد المالية المتاحة خصوصا الذاتية منها وهذا بشكل مستمر ومتزايد ومتجدد ، ولا بد من البحث عن أفضل السبل لتعبئة تلك الموارد للوصول إلى هيكل التمويل المحلي الأمثل الذي يحقق أهداف التنمية المحلية بكفاءة وفعالية ، ويجسد الاستقلالية الفعلية للجماعات المحلية .

الفصل الثاني

تعتمد الدولة الجزائرية في التنظيم الإداري على اللامركزية الإدارية والمتمثلة أساسا في البلدية والولاية لتسند إليها مهام وصلاحيات عديدة تؤديها لتحقيق التنمية المحلية تحت رقابة السلطة المركزية، لكن و في ظل التغيرات والمعطيات السياسية والاقتصادية على الصعيدين الداخلي والدولي، وصلت السلطات العمومية إلى قناعة أنه يجب إعادة النظر في الكثير من السياسات الاقتصادية والتنموية خاصة على المستوى المحلي، من خلال العمل على تعزيز الديمقراطية التشاركية في المجتمع المحلي من الناحية السياسية، والتركيز على التمويل المحلي من الناحية الاقتصادية، وبالتالي حتمية الانتقال إلى الحوكمة المحلية التي تقتضي مشاركة جميع الفاعلين الرسميين وغير الرسميين في تسيير الشأن المحلي، وضرورة العمل على توفير موارد مالية محلية قادرة على تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

لكن هذا الانتقال ورغم الإصلاحات في قانوني البلدية والولاية، إلا أنه لم يترجم على أرض الواقع بصورة فعلية وفعالة، ويرجع ذلك إلى عدة معوقات حالت دون تحقيق ذلك، ومن هنا نطرح الأسئلة التالية :

- **ما هو واقع الحوكمة المحلية في الجزائر؟ ما هي معوقاتها ؟**
- **ما هو واقع التمويل المحلي في الجزائر؟ ما هي معوقاته ؟**
- **ما هي آليات تعزيز كل من الحوكمة المحلية والتمويل المحلي ؟**

المبحث الأول : واقع الحوكمة المحلية في الجزائر وتحدياتها:

يكون واقع دولة ما هو المرآة العاكسة لمدى نجاح نظامها الداخلي بصفة عامة والإداري بصفة خاصة، والحقيقة تقول أن الجزائر كغيرها من الدول النامية تسعى إلى إظهار المجتمع الدولي أنها يمكن أن تطبق مبادئ الحوكمة المحلية ولو بنسبة ضئيلة .

إذا علمنا أن منظومة الحكامة التي ظهرت منذ أكثر من عقدين من الزمن وعلى الصعيد الدولي ليست نظرية مجردة ، وإنما هي على حد وصف البعض عبارة عن هندسة مجموعة من الممارسات الناتجة عن تحديات محسومة وجب على المجتمع أن يحددها ، وبات من المؤكد رسم هذه الممارسات في شكل مجموعة من اختصاصات يناط تنفيذهـــــا على مستوى كل الهيئات العامة والخاصة .[1]

وتتضح مساعي الجزائر في عملية الانتقال نحو الحوكمة المحلية من خلال مجموعة من الإصلاحات الواسعة التي مست الولاية والبلدية عبر تعديلات قانونية تهدف في معظمها إلى توسيع الاستقلالية المالية والوجود القانوني المستقل ، وكذلك تمكين المواطنين المحليين من المشاركة في تدبير شؤونهم المحلية من خلال توطيد العلاقة بين الإدارة المحلية والفواعل الأخرى ، وتحقيق جملة من المبادئ والمؤشرات[2].

المطلب الأول :القراءة القانونية لمفهوم الحوكمة المحلية في قانوني البلدية 10-11 والولاية: 07-12

تعتبر المنظومة التشريعية في أي بلد كان هي المؤشر الأول لتقصي مدى الاهتمام بتبني مبادئ الحكم الراشد ، وبما أن موضوعنا يدور حول الحوكمة المحلية في الجزائر، هذا ما يلزم قراءة قانونية لنصوص الجماعات المحلية ، للبحث عن مدى عناية المشرع بمبادئ ومؤشرات الحوكمة المحلية.

اولا :مؤشرات الحوكمة المحلية في قانون البلدية 10-11 لسنة: 2011

[1] عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية، الجزائر**: جسور النشر والتوزيع، 2012، ص 148 .

[2] عنترة بن مرزوق، عبد المؤمن حمدي، مرجع سابق، ص 221.

لقد سعت الدولة الجزائرية في إطار حملة الإصلاحات التشريعية التي قامت بها على مستوى البلدية) عبر اصدار قانون البلدية (10-11 إلى تكريس مبادئ الحوكمة من خلال عدة مواد قانونية متعلقة بالشفافية ، المساءلة والمسؤولية ، اللامركزية ، الكفاءة والفعالية ، المشاركة ومكافحة الفساد.

1- مؤشر الشفافية:

ترتكز الشفافية على تدفق المعلومات بحيث تكون في متناول المعنيين بها ، ولضمان تحقيق الشفافية يجب أن تنشر المعلومات بعلنية وبصورة دورية من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة ، بحيث تكون الأفعال والقرارات في بعض الأحيان مفتوحة للفحص من طرف إدارات أخرى معروفة كالبرلمان والمجتمع المدني وأحيانا حتى المؤسسات الخارجية .[1]

تم تجسيد مبدأ الشفافية في العديد من مواد القانون 10-11 ، إذا جاء في المادة 11 منه " : يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشاراتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية."

وللشفافية مكانة بارزة في القانون الجديد ، بحيث أن المادة 22 منه فرضت لصق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور ، وجاء في المادة 26 أن جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة ، كما نصت المادة 30على أن تعلق المداولات باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية ، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور .واعترف المادة 14 من نفس القانون أنه يمكن لأي شخص الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية ، كما يمكن لكل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته.[2]

[1] انظر المواد 14، 22،26، 30 من القانون 11-10، المتعلق بالبلدية.

[2] انظر المواد 14، 22،26، 30 من القانون 11-10، المتعلق بالبلدية.

يعتبر مبدأ الشفافية من أهم آليات مكافحة الفساد الذي يحرك قنوات الرقابة بجميع أنواعها ، فهو يمكن المواطن من معرفة القرارات الإدارية المتخذة ، وهو ما يسهل على رصد أخطاء الإدارة ، وقد تحرك الرقابة الشعبية قنوات رقابة أخرى إدارية وقضائية.[1]

2- مؤشر المشاركة :

يقصد بمؤشر المشاركة أن يكون للناس دور فعال في إدارة شؤون مجتمعهم وهو ما يقتضي أن تتاح لكل الناس فرص كافية ومتساوية لعرض قضياهم والتعبير عن مصالحهم وإعلان رأيهم في النتائج المتوقعة من قرارات معينة ، كما تتاح لهم فرص حقيقية لتأثير على عملية صنع القرار.[2]

ويمثل مبدأ المشاركة أحد أهم مؤشرات الحكم الراشد المحلي لما له من ارتباط بجملة مبادئ أخرى تتعلق بممارسة الحقوق والحريات العامة وإرساء النظام الديمقراطي وممارسة المواطنة ، كما أن له علاقة بمؤشر الشفافية والفعالية[3] .

ولقد خصص قانون البلدية الأخير الباب الثالث منه للديمقراطية التشاركية تحت عنوان " مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية" ، حيث تصف المادة 11 منه ": تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجواري"، وحمل نفس القانون جملة من مؤشرات الحوكمة المحلية ، وهذا في إطار الاصلاح العام للجماعات المحلية ، وكذا فتح المجال للمشاركة في تسيير هذه الوحدة الإدارية والاطلاع أكثر عن الوضع الحقيقي لها . كما نصت المادة 26 من ذات القانون أن جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية ، وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بالمداولة ، وهذا يعني مشاركة المواطنين بالحضور والاطلاع على المداولات. [4]

3- مؤشر المساءلة والمسؤولية:

ان مفهوم المساءلة من المكونات الاساسية لمفهوم الحوكمة، وتعني تقديم حساب عن تصرف ما لجهة تملك الحق في الرقابة على من قام بهذا الفعل. فهي مرتبطة بعملية الاصلاح الاداري، حيث تعمل المساءلة عند تطبيقها بشكل

[1]- جوهرة شرقي، **الحوكمة في الجماعات المحلية واقع وافاق حالة بعض بلديات الجزائر**، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد بوقرة، بومرداس: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، 2018/2017، ص128.

[2]- ليلى العجال، مرجع سابق، ص46

[3] عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 113.

[4] جوهر شرقي ، مرجع سابق، ص 127 .

سليم على تخليص الوحدة الادارية من ابعاد المحسوبية ومظاهر الفساد، كاستخدام الموقع الوظيفي لأغراض شخصية انطلاقا من الهدف الاسمى للمساءلة الادارية اصلاح وتقويم ورفع كفاءة اداء الموظفين، وهو ما يسعى اليه المشرع الجزائري عبر القانون البلدي رقم **11-10** ، حيث كرس هذا القانون قواعد جديدة لمساءلة الاعضاء المنتخبين والمعينين على مستوى البلدية، سواء عن طريق الرقابة المسلطة او عن طريق دعاوي الرجوع في حالة تسبب المنتخب (بما فيهم رئيس البلدية) خسائر مالية تتكبدها البلدية .حتى تضمن فرعا خاصا بحقوق والتزامات المنتخب البلدي من خلال المواد (**37**) الى (**44**) في حين تم تكريس المواد (**144**) الى (**148**) لتحديد مسؤولية البلدية، وهو ما يكرس المساءلة باعتبارها مؤشر من مؤشرات الحوكمة وهو ما يعزز نية السلطة التشريعية نحو تكريس قواعد عمل جديدة تستهدف الحوكمة.[1]

4-مؤشر اللامركزية:

يمكن اعتبار اللامركزية بانها تمويل الحكومة المركزية بعضا من سلطاتها الادارية من مواردها ومسؤوليتها الادارية التي توفر لهذه الكينونات المحلية بعض الخدمات والوظائف العامة الاساسية، يعتمد على نطاق واسع بان اللامركزية تعكس تمثيل المواطنين ومشاركتهم بطريقة مباشرة او غير مباشرة اضافة الى انها تتيح حق المبادرة خاصة، وان هذه المجالس المحلية المنتخبة تكون أقرب من المواطنين، ما يعطيها عادة قرارات تحليلية ومعلومات اكثر..... ، التشخيص الاسكان المحلي للتنمية وفهم طبيعة ونوعية خيارات افضليات السكان المحليين، ومن ثم فهي قادرة على صياغة خطط محلية وبرامج ومشروعات تستجيب للتمايز في الافضلية والخيارات وقادرة على صياغة خطط محلية وبرامج و مشروعات تستجيب للتمايز في الافضلية والخيارات، وقادرة كذلك على وضع استراتيجيات قريبة و متوسطة. [2]

واكدت برامج الحكومات المتعاقبة على ان اللامركزية تعد أحد مواطن القوة الواجب ترقيتها ضمن المسعى الديمقراطي وسياق اقتصاد السوق، فهي تدعم فرص مشاركة المجتمع في تسيير شؤونه وتسمح بالتقدير الحقيقي لحاجات المجتمع الواجب تلبيتها، وفي الاخير تفتح المجال للمناقشة وبالتالي للفعالية في جلب الاستثمار وفي ترقية التنمية. [3]

(وبالنظر الى قانون البلدية الجديد، نجد انه جاء مكرسا للامركزية وذلك بإعطائها دورا تنمويا محليا ومنحها الاستقلالية المالية وللإدارية واعتبار الانتخاب وسيلة لتولي الوظيفة بالبلدية، ناهيك عن اخضاعها للرقابة الوصائية، وهذا ما يستقى من احكام المواد (1) و(2) و (3) مع التركيز على نص المادة (2) من قانون البلدية التي تنص على ان:

[1] رؤوف هوشات، مرجع سابق، ص216.

[2]- يوسف زدام،» دور **الحكم الراشد في تحقيق التنمية الإنسانية في الوطن العربي من خلال تقارير التنمية الإنسانية العربية**، 2002-2004"، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والاعلام، قسم العلوم السياسية، 2007، ص171.

[3]- سليمة حمادو، " **اصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي**"، مذكرة ماجستير، جامعة الجز ائر3، كلية العلوم السياسية والاعلام، قسم العلوم السياسية، 2012، ص 171.

" البلدية هي القاعدة الاقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير شؤون العمومية ".في حين نجد ان المزاد (45،46،57،59،60) قد تناولت موضوع الرقابة على البلدية (على اعمالها، اشخاصها والهيئة ذاتها).

وتجدر الاشارة ان دستور 1996 المعدل سنة 2008 ومن خلال نص المادتين 15 و16 يؤكد عزم المشرع على اعتماد اللامركزية كنهج اداري في تسيير الشؤون العامة، حيث اعتبرت المادة (15) من الدستور البلدية الجماعة القاعدية، في حين اعتبرت المادة (16) المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية المحلية. وعليه فان نص الدستور ونص القانون البلدي الجديد يعملان على تكريس اللامركزية، وبذلك اختيار طريق الحوكمة.[1]

5- الكفاءة والفعالية:

يعتبر قانون البلدية الجديد اول قانون يهتم بكفاءة وفعالية الجهاز الإداري، حيث خص القانون البلدية بهيئة إدارية متمثلة في الأمانة العامة، تعمل تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتتولى مهمة التخطيط وتفعيل إدارة البلدية، وتجدر الإشارة الى ان المادة (15) من قانون البلدية قد نصت على ان البلدية تتوفر على الهيئات التالية"

- هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي؛
- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس البلدية،
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية.

لقد سعى المشرع من خلال استحداث منصب الأمين العام الى تنشيط إدارة البلدية، من خلال جعله سلة تعمل تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي تتمتع بمجموعة من الصلاحيات نصت عليها المواد (129، 134، 139، 180، 191، 207) من قانون البلدية رقم 11-10، حيث على ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي وتنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية، مع ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات

المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين، كما يتلقى بالتفويض بالإمضاء من رئيس من رئيس المجلس الشعبي البلدي مسؤولية امضاء كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات.

ولما كان الأمين العام للبلدية من الإطارات العليا في هيكل الإدارة المحلية جاء المرسوم التنفيذي رقم91-26 المؤرخ في 02 فيفري 199 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمي الى قطاع البلديات بأحكام تخص الصلاحيات والسلطات المخولة له، وهو ما نصت عليه المواد (119) الى (124)، التي جعلت من الأمين العام المسؤول عن المباشر عن جميع مسائل الإدارة العامة، والقيام بأعداد اجتماعات المجلس الشعبي البلدي للسلطة الوصية،

[1]- رؤوف هوشات، مرجع سابق، ص216.

كما يسهر على تحقيق إقامة المصالح الإدارية والتقنية وتنظيمها والتنسيق بينها ورقابتها، ممارسة السلطة على موظفي البلدية باسم رئيس البلدية.[1]

6- مكافحة الفساد:

تعتبر مكافحة مظاهر الفساد من بين اهم مؤشرات الحوكمة، ذلك انها العملية التي يمكن من خلالها محاربة كافة اشكال الفساد والترسيخ لمبادئ النجاعة والفعالية، والفساد في ابسط تعريف له هو كل استخدام للوظيفة العامة بهدف تحقيق منافع خاصة لتخدم صالح العام، فهو بذلك كل سلوك منحرف يمثل خروجا عن المواقع العامة سواء الموروثة او الموضوعية، وذلك بهدف تحقيق مصلحة خاصة، فهو مجموعة من الأفعال المخالفة للقوانين والأنظمة التي تتماشى وتحقيق منافع خاصة دون تحقيق المصلحة العامة.

وبالنظر الى أسباب تفشي ظاهرة الفساد، نجد ان هناك أسباب اقتصادية وأخرى اجتماعية وتشريعية وكذلك سياسية، الا ان اهم الأسباب تتمثل في انتشار المحسوبية على أساس حساب الكفاءة والمنافة في التوظيف، وتولي المسؤوليات على مستوى المناصب الإدارية، وكثرة وتعقيد الإجراءات الإدارية والقضائية بخصوص محاربة الظاهرة، إضافة الى عدم وجود هيئات مستقلة لمكافحة الفساد، تعني بدراسة الظاهرة وتقديم اهم الحلول للخروج منها ا والقضاء عليها.

هذه العوامل وأخرى ساعدت على تفشي الظاهرة بشتى أنواعها، الوضع الذي انعكس سلبا على تسيير نفقات الدولة، وبالتالي التأثير على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، في هذا السياق، استحدث قانون البلدية الجديد **11-10** مجموعة من الاليات الفعالة لمكافحة الفساد على المستوى المحلي، وذلك عبر تفعيل عنصر الرقابة

على اعمال البلدية، بما يتماشى ومضمون المواد القانونية الواردة في القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

وأخيرا يمكن القول ان قانون البلدية رقم **11-10** من اهم تحديث تشريعي ينادي بتكريس مؤشرات الحوكمة على المستوى المحلي في الجزائر، حيث انه إضافة الى ما تطرقنا اليه جاء هذا القانون للدعوة نحو تكريس الديمقراطية وحماية حقوق الانسان، تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة، تسهيل الإجراءات وجعل الخطط استراتيجيات، وهو ما يعز نية الاعتقاد الإيجابية في توجه السلطة السياسية للدولة الجزائرية نحو مواكبة التطورات الدولية ومحاولة جعل القوانين الوطنية اليات تضمن تجسيد مؤشرات الحوكمة.[1]

[1]- رؤوف هوشات، مرجع سابق ، ص 216، 217.

ثانيا: مؤشرات الحوكمة المحلية في قانون الولاية 12-07 لسنة 2012.

جاء في القانون **12-07** المتعلق بالولاية سنة 2012 بمجموعة من المؤشرات الدالة على تكريس الحاكمية المحلية، وعلى وجه الخصوص مبدا المشاركة، الشفافية، اللامركزية، المساءلة، دولة القانون واحقاق العدالة الاجتماعية في مجموعة من المواد القانونية التي تضمنها هذا القانون، وهذا سعيا من المشرع لتجسيد الحكم الراشد في تسيير الولاية على اعتبار انها شكل من اشكال اللامركزية في النظام الإداري الجزائر.

1-مؤشر المشاركة:

طبقا للمادة الأولى من قانون الولاية **12-07**، والتي جاء فيها شعار الولاية وهو " بالشعب والى الشعب"، وهذا يعني فتح سبل المشاركة للمواطنين في تسيير شؤون العامة على مستوى الولائي وهذا عن طريق المجلس الولائي المنتخب.[2]

ووفقا لهذا الشعار أصبح من حق المواطنين المشاركة والتي تعد من خصائص الحكم الراشد الولائي لكن لن تبين الاليات القانونية لهذه المشاركة.

ونصت المادة (**12**) من قانون الولاية على ان للولاية مجلس منتخب بواسطة الاقتراع العام وهو عبارة عن هيئة مداولة تتمتع بصلاحيات مختلفة اقتصادية واجتماعية وثقافية. وهو ما يعبر عن عزم المشرع على تكريس المشاركة

الشعبية في تسيير الشؤون المحلية، وفتح المجال امام المواطنين المحليين في اختيار ممثليهم الذين يرفعون مطالبهم واحتياجاتهم ويسعون لتحقيق مصالحهم على مستوى الولاية.

وطبقا للمادة (**27**) من ذات القانون فقد نصت على: "يتولى رئيس الجلية ضبط المناقشات ويمكنه رد أي شخص غير عضو بالمجلس يحل بحسن سير هذه المناقشات بعد انذاره"، فهذا يعني انه للمواطن الحق في الحضور جلسات المجلس الشعبي الولائي، وهذا دليل صريح على مشاركة المواطنين والاطلاع على اعمال المجلس حتى اذ لم يكن لهم الحق في التدخل فلهم الحق في المشاركة عن طريق الحضور، وهي الية من اليات الحكامة المحلية.

---

[1]-رؤوف هوشات، مرجع سابق ، ص218.

[2]-سعاد عمر، " **الشفافية والمشاركة على ضوء احكام القانون 12-07 المتضمن قانون الولاية**"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، حمة لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 04، ال عدد02، 2013، ص26.

جاء في نص المادة (**36**): " يمكن لجان المجلس الشعبي الولائي دعوة كل شخص من شانه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته اوخبراته"، وهذا يدل على مشاركة الافراد ذو الخبرة والكفاءة للجان المجلس الشعبي الولائي وعدم انفراد هذه الأخيرة باتخاذ القرارات

ونصت المادة (**131**)من قانون الولاية انه: " يمكن للولاية للجوء الى توظيف خبراء ومختصين عن طريق التعاقد"، وهو ما يبرر فتح باب المشاركة ولو لفئة معينة من المواطنين في ابداء رأيها داخل الولاية والمشاركة بقرارات قد تعود بالنفع على كافة المواطنين المحليين.[1]

وعلى سبيل الذكر لا الحصر، فان اهداف مؤشر المشاركة تتمثل في اشراك المواطنين في عملية صنع القرارات المحلية التي تخص اقليمهم المحلي، وبعث روح المسؤولية وتعزيز العلاقة بين المواطنين المحليين والإدارة المحلية (الولاية)، علاوة على رفع المستوى الثقافي والوعي المجتمعي بما ينعكس إيجابا على البيئة المحلية للإقليم المحلي.[2]

2-مؤشر الشفافية:

احتل مبدا الشفافية مكانة متميزة في قانون الولاية الجديد، فالمادة (18) فرضت لصق جدول اعمال المجلس الشعبي الولائي فور اعداده عند كدخل قاعة مداولات المجلس، وفي الالصاق المخصصة لإعلام الجمهور، وفي الموقع الالكتروني للولاية، وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها.

وفرضت المادة (**26**) من قانون الولاية ان تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية، ونصت المادة (**27**) على انه " يتولى رئيس الجلسة ضبط المناقشات ويمكنه طرد أي شخص غير عضويا لمجلس سير هذه المناقشات بعد انذاره"، وهذا يجسد مبدا الشفافية، حيث انه يمكن للسلطة الشعبية مرقبة عمل هيئة المداولة على المستوى الولائي.

كما فرضت المادة (**31**) من قانون الولايةلصق مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي المصادق عليها بصفة نهائية في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور بمقرات الولاية والبلديات التابعة لها وبكل وسيلة اعلام أخرى، وهذا يدل على شفافية عمل المجلس الشعبي الولائي.

واجازت المادة (**32**) من ذات القانون انه لكل شخص حق الاطلاع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي وان يحصل على نسخة منها كاملة او جزئية على نفقته.[1]

[1]-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، **القانون 12-07**، مرجع سابق، ص6، ص8، ص 9، ص20.

[2]-رؤف هوشات، **مرجع سابق**، ص220.

3-مؤشر المسؤولية والمساءلة:

اعتمد القانون الولائي الجديد مؤشر المسؤولية من خلال تحميل أعضاء الولاية مسؤولية أعمالهم وتصرفاتهم، خاصة التي تسب اضرار مادية وتكلف خزينة الولاية مصاريف إضافية، وتجدر الإشارة ان القانون الجديد للولاية تطرق للمواد (138،139،140) الى مسؤولية الولاية، ملخصا إياها في تحمل أعباء التعويضات بهدف جبر الاضرار الناتجة عن الأخطاء المرتكبة من قبل رئيس المجلس الولائي ونوابه، رؤساء اللجان والمنتخبين ونواب المندوبين عند ممارسة مهامهم .[2]

من جهة أخرى، عمل القانون الجديد للولاية على تجسيد مؤشر المساءلة، حيث نصت المادة (37) على إمكانية توجيه سؤال كتابي من طرف أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي لأي مدير او مسؤول من مديري او مسؤولي المصالح او المديريات غير الممركزة للدولة، ويجب عليهم الإجابة كتابة على أي سؤال خلال 15 يوما، وتعد المساءلة من طرف اعضاء المجلس الشعبي الولائي لهؤلاء المديرين او المسؤولين اداة لفتح وتفعيل باب الرقابة، الذي يشمل ي الولاية رقابة المنتخبين والمعنيين وعلى الهيئة ذاتها.[3]

ان تكريس الرقابة على المنتخبين المحليين واعطائهم صلاحيات توجيه الأسئلة والاستفسارات للمسؤولين التنفيذيين داخل الولاية بين التجسيد الفعلي للمساءلة في القانون الولائي الجديد رقم 12-07، الذي يسمح للمواطنين المحليين الاطلاع على أنشطة المجلس الشعبي الولائي وتقديم استفسارات بخصوص هذه الأنشطة، وهو ما يتماشى وقواعد الحوكمة.[4]

4-مؤشر اللامركزية:

يمكن اعتبار قانون الولاية الجديد 12-07 الية صريحة في تكريس النظام الإداري اللامركزي، حيث اعطى للولاية الشخصية المعنوية واعتبرها جماعة إقليمية تتمتع بالذمة المالية المستقلة، تساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين المحلين في ظل الرقابة الوصائية التي تعتبر من مقومات النظام المركزي. يمكن استشعار تطبيق مؤشر اللامركزية في القانون الولائي عند النظر لمجموع المسؤوليات والمهام التي تضطلع بها الولاية عبر هيئتها المنتخبة (المجلس الشعبي الولائي) المذكورة بموجب المادة (77)

---

[1]- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، القانون 12-07، ص7-8.

[2]-رؤوف هوشات، **مرجع سابق**، ص219.

[3]-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، القانون 12-07، **مرجع سابق**، ص9

[4]-رؤوف هوشات، **مرجع سابق**، ص219،220.

من قانون الولاية، والتي من أهمها المساهمة في اعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ومراقبة مدى تطبيقها، بالإضافة الى تخطيط التنمية الاقتصادية والهياكل القاعدية والنشاط الاجتماعي والثقافي، وكلها مؤشرات توحي باتباع النهج اللامركزي في التسيير المحلي بالجزائر.

في السياق نفسه جاءت المادة (141) من قانون الولاية 12-07 لتعزز مؤشر اللامركزية في التسيير المحلي، من خلال إعطاء حق انشاء مصالح عمومية قصد تلبية حاجيات المواطنين الجماعية، وذلك بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي للتكفل بالطرق والنقل، النظافة انشاء المساحات الخضراء، تنمية الصناعات التقليدية، التكفل بالمساعدات الاجتماعية، وهذا كله حسب امكانيات كل ولاية ووسائلها المالية والمادية.

في حين نصت المادة (151) من القانون نفسه من الذمة المالية المستقلة للولاية ومختلف مواردها، إضافة لكيفيات أعداد الميزانية والمصادقة عليها وادخالها حيز التنفيذ، وهو ما بين لامركزية التمويل المحليين جهة، ولامركزية التسيير المحلي لمشاريع التنمية المحلية من جهة ثانية.[1]

5-مؤشر دولة القانون واحقاق العدالة الاجتماعية:

اهتم المشرع الجزائري عبر سنه لقانون الولاية رقم 12-07 وضع اليات قانونية لتكريس دولة الحق والقانون، والسعي نحو احقاق العدالة الاجتماعية في المجتمع الجزائري، بحيث يصبح كل المسؤولين المحليين مطالبين باحترام القانون وعدم مخالفته، خاصة فيما يتعلق باتباع الإجراءات القانونية في مجال المداولات والأنشطة والتصرفات والعقود (صفقات عمومية).

بناءا على ما سبق، تجدر الإشارة ان هناك مؤشرات أخرى للحوكمة قد تضمنها قانون الولاية الجديد، سواء عبر نص قانوني او بطريقة ضمنية او بالإحالة، ونذكر منها مؤشر العدل والانصاف الاجتماعي، مؤشر مكافحة الفساد، مؤشر الرؤية الاستراتيجية والكفاءة والفعالية.[2]

المطلب الثاني: واقع مشاركة فواعل الحوكمة المحلية.

ان مفهومي المجتمع المدني والقطاع الخاص ارتبطا ارتباطا وثيقا بمفهوم الحكم الراشد، حتى اضحى الحديث وكأنه لا يكتمل دون الحديث عن الاخر، فالمجتمع المدني يكتسي أهمية كبيرة في التنمية والتحديث وتعزيز وترقية مفهوم الحكم الراشد، من خلال العمل التكاملي بينه وبين السلطات المحلية من جهة، والقطاع الخاص من جهة أخرى.

أولا: مشاركة المجتمع المدني في تدبير الشأن المحلي:

[1]- رؤوف هوشات، **مرجع سابق** ، ص220-221.

[2]- رؤوف هوشات، **مرجع سابق** ، ص221.

تلعب منظمات المجتمع المدني دورا هاما في اتخاذ القرار وضمان الشفافية والمراقبة باعتبارها فاعلا هاما في إرساء مبادئ الحكم الراشد على المستوى المحلي الذي لا يتحقق إلا بتطبيق الديمقراطية التشاركية التي تسمح لها بلعب هذا الدور .

ففي الجزائر كان تجسيد هذا الدور من أهم سمات عمليات الإصلاح المتعلقة بالجماعات المحلية فقد جاء في عرض وزير الداخلية لمشروع قانون البلدية عند توضيحه لأهداف هذا التعديل:

"على مستوى المبادئ الأساسية كان من الضروري تجسيد الأسس التي كرسها الدستور ضمن هذه المنظومة القانونية في مجال الديمقراطية المحلية والتسيير الجواري والسيادة الشعبية

هذه المتطلبات تقتضي إدراج ضمن مشروع هذا القانون الحكام التي تمكن المجلس الشعبي البلدي من التكفل وترجمته بالأفعال الديمقراطية في شكلها التشاركي وبالتالي المساهمة في ترقية الشفافية في تسيير شؤون البلدية، يتعلق الأمر هنا بإرساء اتصال دائم بين المنتخبين ومنتخبيهم خلال كل عهدة وليس فقط أثناء الانتخابات "

كما جاء في توصيات التقرير التمهيدي لمشروع قانون البلدية ومناقشات النواب التأكيد على ضرورة إشراك المواطنين لاسيما من خلال منظمات المجتمع المدني في تسيير شؤونه المحلية والمساهمة الفعالة في التنمية المحلية التغييب المواطن عن المشاركة في اتخاذ القرارات. وبغياب أو فشل من يلبي احتياجاته صار يلجا في التعبير عن استيائه بالفوضى ولا سيما إغلاق الطريق العام والقيام بأعمال تخريبية.

وقد جاء هذا القانون ليجسد تلك المبادئ، حيث نصت المادة الثانية منه صراحة على أن البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.[1]

ثانيا: دور القطاع الخاص على المستوى المحلي.

يرتبط تطور دور القطاع الخاص ارتباطا وثيقا باستراتيجية التنمية التي تتبعها الجزائر ومن ثم، فإن دور القطاع الخاص خلال حقبة الستينات والسبعينات كان هامشيا نظرا لاتحاد الدولة الإتباع استراتيجية التوجه نحو الاقتصاد الاشتراكي،

[1]–الأمين سويقات، " **دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية:دراسة حالة، الجزائر والمغرب**" ، دفاتر السياسة والقانون، المجلد 09، العدد 17، جوان 2017، ص250.

ولكن مع بداية تطبيق السياسات الاقتصادية المتحررة منذالتسعينات والتي سميت بسياسات الانفتاح الاقتصادي بدأ القطاع الخاص في الاتساع نسبيا، وتصاعدت وتيرة ذلك التوجه مع اتفاقيات التعديل الهيكلي والإصلاح الاقتصادي التي بدأ تطبيق التزاماتها منذ النصف الأول من عقد التسعينيات من القرن العشرين[1].

وانتهجت الجزائر سياسة التحول الى القطاع الخاص كنتيجة للأمر 95-22 المؤرخ في 26 اوت 1995 المتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية، فلم تعد الدولة الفاعل الوحيد في عملية التنمية بل هناك مشاركة للقطاع الخاص خاصة مجال النقل والفندقة والاطعام، وأصبح دوره متزايدا ويمثل القوة المحركة للتنمية الاقتصادية، وترتبط أهميته في مدى اسهامه في معالجة القضايا والموضوعات الاقتصادية والاجتماعية المحلية التي تأتي في مقدمتها البطالة، مستوى الدخل وتحقيق الرفاه الاقتصادي.

ورغم دوره الفعال، ومقارنة بالتغيرات المجتمعية والإدارية والعالمية، بحيث ان الجزائر دخلت في مرحلة اقتصاد السوق دون ان يواكب ذلك تغييرا على المستوى المحلي، من حيث تشجيع القطاع الخاص واشراكه في عملية اتخاذ القرار.

نستنتج من كل ما ذكرناه تن المجالس المنتخبة لن تتمكن من تحقيق الديمقراطية التشاركية إذا كانت هي مغيبة، لذلك لكي تكون أكثر نجاحا يجب تفعيل اللامركزية بتبني مبادئ الحوكمة المحلية التي تستعين بأساليب تسهم في

تحقيق مخرجات ومدخلات ذا جودة عالية وفق مميزات وخصائص من الشفافية والمساءلة وتأكيد الديمقراطية والعدالة وفق معايير الكفاءة والفعالية في التركيز على المواطنين في تحقيق النتائج التي يرونها أنجع للنهوض بالتنمية المحلية.[2]

المطلب الثالث: معوقات تطبيق الحوكمة المحلية.

رغم ما قامت به الجزائر من اجل تحقيق الحوكمة المحلية من خلال إعطاء اهمية كبرى للمشاركة الشعبية والمساءلة والشفافية والشرعية وهو ما يتجلى لنا من تشريعاتها القانونية، الا انه على مستوى الممارسات الفعلية ظهرت العديد من التحديات والعراقيل التي تواجه تطبيق الحوكمة المحلي، وعلى مستويات مختلفة أهمها:

أولا: على المستوى السياسي

أكثر ما تعاني منه البلدية ويعرقلها في تحقيق التنمية المحلية هو غياب عنصر يعد أساسيا في تطبيقات الحوكمة المحلية وهو المشاركة حيث ما يلاحظ هو غياب مشاركة حقيقية للمواطنين في صنع القرار المحلي إن لم نقل غيابها تماما. وهذا يعود بدوره إلى وجود عدة عراقيل على هذا المستوى تتمثل في:[1]

---

[1]-عابد شريط، جلول ياسين بن الحاج،" **دور القطاع الخاص في دعم التنمية الاقتصادية المحلية –دراسة حالة الجزائر–**"، مجلة الاستراتيجية والتنمية، المجلد 06، العدد 10، د.ت.ن ، ص244.

[2]- جوهرة شرقي، **مرجع سابق**، ص129-130.

- ✓ سيطرة المركزية وغياب الديمقراطية المحلية، حيث تعيق المركزية التقدم واستغلال نقاط القوة وتعيق تحقيق الديمقراطية على المستوى المحلي والتي تسمح بوجود توازن بين الأهداف المحلية والوطنية والتكامل في الخدمات وتسمح بإشراك القاعدة الشعبية وتنمية إحساس المواطن بالمشاكل والتحديات الوطنية وليس فقط تركيزه على المطالب المحلية، وإنما أشراكه

بطريقة فعالة. فأكبر ما يعيق الديمقراطية المحلية في التبعية للمركز والبيروقراطية المشددة لهذا الأخير .

- ✓ يفتح للمواطن المجال للتفكير فيما قد يحقق له التنمية المحلية بما يتماشى وخصوصيته المحلية خارجا عن الإطار ما لا الوطني.
- ✓ عدم تطبيق النصوص القانونية والتشريعات المحلية الخاصة بمشاركة المواطن من جهة وعزوف المواطنين عن المشاركة والتعاون مع المجالس المنتخبة من جهة أخرى وهو أمر راجع في الواقع لغياب الثقة بين المنتخب المحلي والمواطن ما أثر على العلاقة بينهما بشكل كلي وعرقل حتى في فكرة التشارك التي هي أساس الحوكمة المحلية.
- ✓ غياب المفهوم الحقيقي للحكم الراشد (الصالح) والذي يعبر عن الحقوق الفردية والجماعية وهو ما يسمح باستعادة معنى الديمقراطية الحقيقي ويزيد من مصداقية القانون ويخلق الشفافية والاحترام بين الأفراد والمؤسسات القانونية والتشريعية.

- ✓ غياب حقوق الإنسان في كثير من المستويات المحلية خاصة حقوق المرأة فرصة في الاستفادة من قدرات وإمكانيات المرأة كشريك في التنمية في إطار تجسيد مفهوم الحوكمة وفو الأمر الذي يضيع المحلية.
- ✓ تعطل المشاريع التنموية بسبب الصراع الحزبي وصراع المصالح داخل المجالس المنتخبة .
- ✓ ظهور الحركات الاحتجاجية اليومية للمطالبة بالخدمات العمومية والشغل والسكن في ظل نقص الموارد، فالصراعات الحاصلة داخل المجالس المنتخبة الناتجة عن طغيان المصلحة الشخصية لممثلين الشعب على مصلحة

هذا الأخير أدت إلى عرقلة إنجاز عدة مشاريع وهو ما أثر على المواطن الذي يفترض منه أن يستفيد من هذه المشاريع لتحسين حياته وظروف معيشته.

ثانيا: على المستوى الإداري.

[1]-مليكة جرموني، **مرجع سابق**، ص88-89.

يبقى تطبيق الحوكمة في الإدارة المحلية جد محدود، فنقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون لم تتحقق في الواقع بالنظر إلى الأدوار التي تطرقنا إليها في المحور السابق، وهذا راجع لعدة عراقيل هي:[1]

- ✓ معاناة العديد من الإدارات المحلية من مشكلة قلة أو وضعف الكفاءات الإدارية وهو ما يمكن أن تساهم في تشجيع التشاركية على تحقيق التنمية المحلية، وفي مشكلة تعاني منها بعض المناطق الحضرية والقرى النائية والصحراوية والمناطق الجبلية والأقاليم الحدودية.
- ✓ محدودية وتدني الوعي بالمسؤولية الملقاة على عاتق المسؤولين المحليين.
- ✓ عدم إمكانية ترقية المجتمع المحلي أو تمثيله أمام السلطات العمومية لتقديم انشغالاتهم ومشاكلهم وهذا لعدم وجود جمعيات تنموية فلا يزال الممثل المحلي يلعب أدوارا تقليدية واحتكارية، حيث لا يزال يرفض فكرة تقاسم الأدوار والمجتمع المدني من جهة، مع محدودية وعي المواطن بالدور الذي يمكن أن يؤديه.
- ✓ غياب كفاءة وفاعلية المشاركة الشعبية: حيث أن الهدفالأساسي من الإداراتالمحلية هو إيجاد وتعزيز أساليب الاتصال بين الإدارات المحلية والمواطن بالشكل الذي يمكن المواطن من ممارسة حقه في تسيير الشؤون العامة وتحقيق التنمية المحلية، حيث أنه لا يكفي النص قانونيا على أن المشاركة الشعبية حق وواجب، ولا تقنين قنواتها

وإجراء الانتخابات في جعل المشاركة الشعبية فعالة، بل لا بد أن تكون المشاركة الشعبية واسعة وفعلية تساهم في صنع السياسات والقرارات محليا وتحقق أهدافها.

- ✓ من المفترض منح دور للمواطن لكن ما يلاحظ هو عدم تكافؤ الفرص بالنسبة لكل المواطنين يسبب المحسوبية والوساطة، وعدم وضع الإدارة للمواطن في أولويات اهتماماتها ما يعني عدم منح أهمية للمواطن سواء في تلبية حاجياته أو إشراكه في رسم السياسات العامة، أو في الاستفادة من قدراته في التوظيف والتي لا زالت لا تقوم على أسس موضوعية مما يهدر الطاقات المحلية
- ✓ تجاهل المجالس المحلية لدورها في حل قضايا أساسية مثل البطالة وتنظيم الأسرة ومحو الأمية وحماية البيئة.
- ✓ انخفاض مستوى أداء الموظفين مع تضخم حجمهم في الوحدات المحلية. كما يلاحظ أن النفقات على أجور الموظفين تمتص أكبر نسبة من ميزانية البلديات حيث تتراوح ما بين 65 و70 بالمائة من ميزانية البلدية.

[1]-مليكة جرموني، **مرجع سابق**، ص85-86.

- ✓ (والتوزيع غير المنطقي للموظفين يسبب النقص الفادح في التأطير المحلي، وإن كانت قدرة البلدية على إدارة مشاريعها يمكنها من تحقيق استقلالية مالية لكن هذا لا يتوفر إلا في البلديات الكبرى في حين البلديات الصغيرة فتبقى عاجزة على التمويل الذاتي ومنه تبقى في تبعية للسلطة المركزية، وهو الأمر الذي يجعل تطبيق الحوكمة المحلية التي تثمن الجهود المحلية محدودا.
- ✓ غياب الرقابة الفعالة في الإدارة المحلية وهو ما تسبب في انتشار الظواهر السلبية للبيروقراطية خاصة الفساد الإداري والرشوة والمحسوبية والتحايل على القوانين، واحتقار العمل كقيمة حضارية.

ثالثا: على المستوى الاقتصادي:

بالنظر لما ينبغي أن يتسم به المستوى الاقتصادي في ظل تطبيق مبادئ الحوكة يتطلب لامركزية مالية وموارد كافية للقيام بمختلف الأنشطة الاقتصاديةعلى المستوى المحلي مع تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي يبقى الأمر بالنسبة للبلدية في الجزائر محدودا وهذا لعدة أسباب وهي:

- ✓ غياب الاستقلالية المالية في التسيير، حيث لا تزال البلدية في تبعية للوصاية المركزية، وللخروج من هذه التبعية لا بد من منح ضمانات وتدعيم أكثر للامركزية للجماعات المحلية؛
- ✓ اختلال التوازن ما بين الموارد والنفقات حيث تعاني الجماعات المحلية من عدم كفاية الموارد المالية. حيث تعتبر غير كافية لتغطية النفقات التي تعرف ارتفاعا مستمرا ومتسارعا.
- ✓ تفشي ظاهرة الفساد الإداري والمالي في العديد من البلديات؛

- ✓ ضعف الموارد الجبائية المحلية التي تشكل نسبة كبيرة من مجموع العوائد المحلية نتيجة الغش والتهرب الجبائي، كثرة الإعفاءات، ضعف التحصيل الجبائي؛
- ✓ خصوصية الاقتصاد الجزائري القائم على الريع البترولي، الذي لا بد أن يخضع للتسيير المركزي، أدى إلى إهمال الجباية العادية بصفة عامة، والجباية المحلية بصفة خاصة، واللجوء دوما إلى الإعانات التي تقدمها الدولة نتيجة عجز الجماعات المحلية؛
- ✓ خصوصية الأقاليم في الجزائر مما يستدعي تدخل الدولة مركزيا خصوصا في الاقتصادي؛

✓ توسع الاقتصاد الموازي، بحيث توجد الكثير من الأنشطة الاقتصادية بعيدة عن أعين الحكومات وأجهزة الرقابية، وفي ظل هذه الظروف تحدث المنافسة غير الشريفة، فتضعف الجباية المحلية.[1]

رابعا: على المستوى الاجتماعي.

كما سبق وأن أشرنا إليه أن الإنسان جوهر كل جهود تحقيق التنمية، من خلال العدالة الاجتماعية ومكافحة الفقر وتوفير الخدمات الاجتماعية حيث على الإدارة المحلية العمل على ضمان حياة اجتماعية متطورة قادرة على دمج كافة طاقات المجتمع لتطوير ثروتها المحلية، لكن أكثر جانب يعاني من التهميش في البلدية هو الجانب الاجتماعي، كما أن المواطن لم تمنح له فرصة للمشاركة في هذا المجال من أجل تحقيق الأهداف المتوخاة من الحكمانية لهذا فالتنمية المحلية لم تحقق ثمارها على المستوى المحلي وهذا راجع لـ :

✓ الانفجار السكاني وتأثير ذلك على الموارد الطبيعية، والتوسع العمراني على حساب الأراضي الزراعية.

✓ التأخر المسجل في البيئة الاجتماعية والراجع إلى ضعف التكوين والتعليم البيئيين، وهو ما أدى إلى نقص الإطارات البيئية على المستوى المحلي.[2]

✓ الامية الواقعة في الإدارة المحلية الجزائرية، سوآءا الامية العلمية فكم من رئيس مجلس الشعبي البلدي لا يعرف القراءة ولا الكتابة، او الامية التي فرضتها الثورة التكنلوجية والتي تسمى الامية الالكترونية التي يعاني منها غالبية الموظفين والتي تعد من اهم أسباب التخلف الإداري.[3]

اذن الجماعات المحلية تواجهها عدة عراقيل، سياسية، إدارية، اقتصادية واجتماعية، تعود في الأساس الى مشاكل مرتبطة باستمرار سيطرة الإدارة المحلية وتقاعسها في أداء أدوارها وغياب ثقافة المشاركة لديها من جهة ثانية، مع سلبية ومحدودية وعي المواطن بالأدوار التي يمكن ان يؤديها، وهو ما يتطلب العمل على ترشيد الإدارة المحلية.

المبحث الثاني: واقع التمويل المحلي في الجزائر وتحدياته.

[1]– نعيمة زيرمي، سنوسي بن عومر، " **الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات**"، مجلة الاستراتيجية والتنمية، جامعة مستغانم، المجلد 03، العدد 05، 2013، ص 227-228.

[2]–مليكة جرمولي، **مرجع سابق**، ص87-88.

[3]–محمد الكر، عنترة بن مرزوق، " **الحكم الراشد وإصلاح الإدارة المحلية الجزائرية... بين المعوقات والمتطلبات**"، مجلة البحوث السياسية والإدارية، المجلد 02، العدد01، 2013، ص48.

في هذا المبحث سنتطرق الى واقع التمويل المحلي من خلال تحديد مصادره (المطلب الاول) ثم سنتطرق الى تحدياته ومعوقاته (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مصادر التمويل المحلي في الجزائر.

تمتلك الجماعات المحلية عدة مصادر للتمويل ذاتية وداخلية وموارد خارجية، وفقا للقانون الجزائري اكدت كم المادة **169** من قانون البلدية **11-10**، والمادة **152** من قانون الولاية **12-07** على ان البلدية والولاية مسؤولتان على تسيير مواردها المالية الخاصة، وهما مسؤولتان أيضا عن تعبئة مواردها.

وتتألف هذه الموارد من ناتج الجباية المحلية، مداخيل الأملاك والممتلكات، كذلك القروض، الإعانات، الهيئات والوصايا. في هذا السياق سنتطرق الى كل من المصادر الذاتية والخارجية.

أولا: مصادر التمويل الذاتية للجماعات المحلية.

تشير الموارد المالية الداخلية او الذاتية للجماعات المحلية أساسا على القدرة الذاتية للجماعات المحلية في الاعتماد على نفسها في تمويل التنمية المحلية، وتأتي الموارد الداخلية في عدة مصادر يمكن تقسيمها الى موارد جبائية وغير جبائية.

1- **الموارد الجبائية:**

ترتكز الجماعات المحلية خاصة البلدية على المداخل الجبائية، إذا تعتبر المورد الرئيسي في ميزانيتها، حيث تشكل أكثر من 90% من ميزانية البلدية، وتتكوم هذه الموارد من مجموعة الضرائب والرسوم المحلية الموجهة كليا او جزئيا الى الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات.

ا- **الضرائب والرسوم المحلية الموجهة كليا الى الجماعات المحلية، والى الصندوق المشترك للجماعات المحلية في:**

- **الرسم على النشاط المهني:** يحدد معدل الرسم على النشاط المهنيب 2%، ويختص معدل الرسم الى 1% بدون الاستفادة من التخفيضات بالنسبة لأنشطة الإنتاج. فما يخص نشاطات البناء والاشغال العمومية والري، يحدد معدل الرسم ب 2% مع تخفيض نسبة 25%. غير ان معدل الرسم على النشاط المهني يرفع الى 3% فما يخص رقم الاعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الانابيب.

  يتم توزيع ناتج الرسم على النشاط المهني كما يلي:

  - حصة البلدية: 66%.

- حصة الولاية :29%.
- حصة صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية: 5%.[1]

- **الرسم العقاري:** يمثل ضريبة سنوية على الملكيات العقارية المبنية والغير مبنية الواقعة داخل محيط البلدية، وقد تأسس هذا الرسم بموجب الامر 67-83 المتضمن قانون المالية لسنة 1967، ويؤسس هذا الرسم على الملكيات المبنية، على أساس المساحة.

  - **الرسم العقاري على الملكيات المبنية:** يؤسس رسم عقاري سنوي على الملكيات المبنية، مهما تككن وضعيتها القانونية، الموجودة فوق التراب الوطني، باستثناء تلك المعفاة من الضريبة صراحة.[2]

يحسب الرسم بتطبيق المعدلين المبينين ادناه على الأساس الخاضع للضريبة:

الملكيات المبنية بأتم معنى الكلمة: 3%

غير انه بالنسبة للملكيات المبنية ذات الاستعمال السكني المملوكة من طرف الأشخاص الطبيعيين والواقعة في المناطق المحددة عن طريق التنظيم وغير مشغولة سواء بصفة شخصية وعائلية او عن طريق الكراء، تخضع لمعدل مضاعف قدره:10%

- **الأراضي التي تشكل ملحقات الملكيات المبنية:**

- **5%** عندما تقل مساحتها او تساوي 500متر2.
- **7%** عندما تفوق مساحتها او تساوي 1000م2.
- **10%** عندما تفوق مساحتها 1000م2.[3]

- **الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية:** يؤسس رسم عقاري سنوي على الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها، باستثناء تلك المعفية صراحة من الضريبة لنسبة:

- **5%** بالنسبة للملكيات غير المبنية المتواجدة في المناطق العمرانية.

- **بالنسبة للأراضي العمرانية، تحدد نسبة الرسم كما يلي:**

[1]- مرجع سابق، ص 51.

[2]-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، **قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة**، المادة 248، ص54.

[3]- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، **قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة**، مرجع سابق، المادة 261، ب، ص6.

- **5%** عندما تكون مساحة الأراضي اقل من 500م2 او تساويها.
- **7%** عندما تفوق مساحة الأراضي 500م2 وتقل او تساوي 1000م2.
- **3%** بالنسبة للأراضي الفلاحية.[1]

هذا الرسم يعود لفائدة البلدية كليا دون سواها.

- **رسم التطهير**: يؤسس لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية رسم سنوي برفع القمامات المنزلية وذلك على كل الملكيات المبنية.[2]

يؤسس سنويا رسم خاص برفع القمامات المنزلية باسم المالك او المنتفع، يتحمل الرسم المستأجر الذي يمكن ان يكلف مع المالك بدفع الرسم سنويا بصفة تضامنية.[3]

يحدد مبلغ الرسم كما يلي:

- ما بين 1500 دج و2000 دج على كل محل ذي استغلال سكني.
- ما بين 4000 دج و14000 دج على كل محل ذي استعمال مهني او تجاري او حرفي او ما شابه.
- ما بين 10000 دج و25000 دج على كل ارض مهيأة للتخييم والمقطورات.
- ما بين 22000 دج و132000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي او تجاري او حرفي او ما شابه، ينتج كميات من النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه.[4]

وتستفيد البلدية من حصة هذا الرسم بنسبة 100%.

- **الرسم على الإقامة**: يؤسس رسم على الإقامة لفائدة البلديات، يمكن البلديات عن طريق المداولة التصويت على رسم الإقامة الواجب تحصيله لتمويل ميزانيتها طبقا لأحكام القانون المتعلق بالبلديات.

تؤسس تعريفه هذا الرسم على الشخص وعلى اليوم الواحد من الإقامة، لا يمكن ان تقل عن 50 دج على الشخص وعلى اليوم الواحد ولا تفوق 60 دج ولا تتجاوز 100 دج على العائلة. غير انه بالنسبة للمؤسسات

---

[1]-**المرجع نفسه**، المادة 261، د، الصفحة نفسها.

[2]-**المرجع نفسه**، المادة 263، ص59.

[3]-**المرجع نفسه**، المادة 263 مكرر، الصفحة نفسها.

[4]- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، **قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة**، مرجع سابق، المادة 263 مكرر 2، ص59.

الفندقية ذات ثلاثة نجوم وأكثر تحدد تعريفه الرسم على الإقامة على الخص وعلى اليوم الواحد من الإقامة على النحو التالي:

- 200 دج للفنادق ذات ثلاثة نجوم.
- 400 دج للفنادق ذات أربعة نجوم.
- 600 دج للفنادق ذات خمسة نجوم.

يحصل الرسم عن طريق مؤجر الغرف المفروشة، أصحاب الفنادق ومالكي المقرات المستعملة لإسكان المعالجين بالمياه المعدنية او السواح المقيمين في البلدية والمدفوعة من طرفهم وتحت مسؤوليتهم لدى امين خزينة البلدية.[1]

- **الرسم الخاص على رخص العقارات:** استحدث هذا الرسم الغير مباشر بموجب المادة 55 من القانون 99-11 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999 والمتضمن قانون المالية لسنة 2000، ويعود ناتج هذا الرسم كليا للبلدية، حيث تخضع الرخص المبنية ادناه عند تسليمها للرسم على رخص العلاقات:
  - رخص البناء.
  - رخص تقسيم الأراضي.
  - رخص التهديم.
  - شهادات المطابقة.
  - شهادات التجزئة والتعمير.[2]

- **الرسم على السكن:** يؤسس رسم سنوي على السكن يستحق على المحلات ذات الطابع السكني او المهني الواقعة في البلديات مقر الدائرة، وكذا مجموع بلديات ولايات الجزائر، عنابة، قسنطينة، وهران، ويتم اقتطاع هذا الرسم السنوي على السكن كما يأتي:

[1]- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، **قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة**، مرجع سابق ، المادة 26 تعدل وتتمم احكام المواد 59، 60، 61، 63، 64، 65 من القانون رقم 79-02 المؤرخ في 31 ديسمبر 1997 والمتضمن قانون المالية لسنة 1998، واحكام المادة 63 من نفس القانون المعدلة والمتممة بموجب المادة 8 من القانون رقم 05-16 المؤرخ في 31 ديسمبر 2005، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، امر رقم 08-02 مؤرخ في 2 جويلية 2008، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ص 98.

[2]-عواد كيلالي، مرجع سابق، ص81.

1) 300دج و1200 دج على التوالي بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني والمهني الواقعة في جميع البلديات باستثناء تلك البلديات المذكورة في النقطة 2.

2) 600 دج و400 دج على التوالي بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني والمهني الواقعة في البلديات مقر الدائرة وكذا مجموع بلديات ولايات الجزائر، عنابة، قسنطينة، وهران.[1]

- **حقوق الحفلات والتكريمات:** هو رسم غير مباشر يفرضعلى الحفلات الغنائيةوالموسيقية العائلية، ويدفع هذا الرسم الى محاسب البلدية كاملا قبل بداية الاحتفال، ويحدد سعره كما يلي:
  - من 500 الى 800 دج عن كل يوم، عندما لا تتعدى مدة الحفل الساعة السابعة مساءا.
  - من 1000 الى 1500 دج عن كل يوم، اذا امتدت مدة الحفل الى ما بعد الساعة السابعة مساء.[2]

ب– الضرائب والرسوم المحلية الموجهة جزئيا الى الجماعات المحلي، والى الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

قد خصص النظام الجبائي الجزائري الضرائب والرسوم التي تحصل عليها جزئيا الجماعات المحلية في:

- **الرسم على القيمة المضافة:** تم ادخالالرسم على القيمة المضافة في الجزائر بموجب قانون المالية لسنة 1991، حيث يطبق هذا الرسم على عمليات البيع والاشغال العقارية وخدمات الغير التي تخضع الى الرسوم الخاصة، وعلى عمليات الاستيراد كذلك، ويطبق هذا الرسم على العمليات المذكورة سواء كانت اعتيادية او استثناءيه بالجزائر،اما إذا كانت العمليات تتعلق ببعض المنتجات او الخدمات المصدرة للخارج فإنها يحكم الإقليمية تعتبر خارج مجال تطبيق الرسم على القيمة المضافة، وفيما يخص المعدلات المطبقة في الرسم على القيمة المضافة،

فإن القانون حدد معدلين:[3]

- المعدل العادي 19%.
- المعدل المنخفض 9%، وهذا بالنسبة للعمليات المتعلقة بالسلع ذات الأولوية او تلك التي لها طابع اجتماعي.

[1]– قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، **مرجع سابق**، المادة 37، تعدل وتتم المادة 67 من قانون المالية لسنة 2003، قانون رقم 15–18 المؤرخ في 30 ديسمبر 2015، المتضمن قانون المالية لسنة 2016، ص111.

[2]– قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، **مرجع سابق**، المادة 36 تعدل احكام المادة 106 من الامر رقم 65–320 المؤرخ ي 23 ديسمبر 1965، المتضمن قانون المالية لسنة 199، قانون رقم 2000–06 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000، المتضمن قانون المالية لسنة 2001، ص 90.

[3]–الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، قانون الرسوم على رقم الاعمال، 2021، المادة 21، 23، ص11.

ويتم توزيع الرسم على القيمة المضافة كما يلي:[1]

- بالنسبة للأعمال المحققة في الداخل:
  - 75% لصالح الدولة.
  - 10% لصالح البلدية.
  - 15% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
- بالنسبة للأعمال المحققة عند الاستيراد:
  - 85% لصالح الدولة
  - 15% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

وتوزع الحصة المخصصة للصندوق المشترك للجماعات المحلية بين الجماعات الإقليمية حسب ضوابط ومعايير التوزيع المحددة عن طريق التنظيم.

- **الضريبة على الثورة او الضريبة على الأملاك:** أنشئت بموجب قانون المالية لسنة 1993، وهي ضريبة سنوية تصريحية، يقوم المكلف في بداية كل سنة بتقديم تصريح حسب النماذج المقدمة من طرف مصلحة الضرائب، ويخضع للضريبة على الثروة:

1) –الأشخاص الطبيعيون الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر، بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر خارج الجزائر.

2) – الأشخاص الطبيعيون الذي ليس لهم مقر جبائي بالجزائر، بالنسبة لأملاكهم الموجودة في الجزائر.

3) – الأشخاص الطبيعيون يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر ولا يحوزون املاكا، بحسب عناصر مستوى معيشتهم

يتم توزيع الضريبة على الثورة كما يأتي:

- 70% بميزانية الدولة.

- 30% لميزانيات الدولة.[2]

كما تجدر الإشارة، ان هذه الضريبة تشبه الرسم العقاري غير انها تختلف عنه في كونها تفرض على العقارات والمنقولات.

[1]–المرجع نفسه ، المادة 161، ص33.

[2]– قانون الضرائب المباشرة، **مرجع سابق**، المادة 274، 282، ص62.

- **الضريبة الجزافية الوحيدة:** تؤسس ضريبة جزافيةوحيدة تغطي الضريبة على الدخلالإجمالي، الرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني.

تخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة، الشركات المدنية ذات الطابع المهني والأشخاص الطبيعيون الذين يمارسون نشاطا صناعيا وتجاريا وغير تجاري وحرفيا، وكذا التعاونيات الحرفية والصناعات التقليدية التي لا يتجاوز رقم اعمالها السنوي او إيراداتها المهنية السنوية خمسة عشر مليون دينار (15000000 دج). ماعدا تلك التي اختارت نظام فرض الضريبة حسب الربح الحقيقي.

يوزع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة كما يأتي:

- ميزانية الدولة: 49%.
- غرف التجارة والصناعة: 0.5%.
- الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية: 0.01%.
- غرف الصناعة التقليدية والمهن:0.24%.
- البلديات: 40.25%.
- الولاية 5%.
- الصندوق المشترك للجماعات المحلية: 5%.

المداخيل العقارية الناتجة عن إيجار الأملاك المبنية وغير المبنية : تدرج المداخيل الناتجة عن إيجار العقارات المبنية أو أجزاء منها ، وكذا إيجار كل المحلات التجارية أو الصناعية غير المجهزة بعتادها ، إذا لم تكن مدرجة في أرباح مؤسسة صناعية أو تجارية أو حرفية أو مستثمرة فلاحية أو مهنية غير تجارية وكذلك الناتجة عن عقد العارية في تحديد الدخل الإجمالي المعتمد كأساس في تحديد الضريبة على الدخل الإجمالي ، في صنف المداخيل العقارية . تدرج كذلك في صنف الريوع العقارية للإيرادات الناتجة عن إيجار أملاك غير مبنية بمختلف أنواعها بما فيها الأراضي الفلاحية .

يوزع حاصل الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الريوع العقارية كما يلي :

- 50% لفائدة ميزانية الدولة .
- 50% لفائدة البلدية التي يقع فيها العقار.[1]

[1]- قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، مرجع سابق، المواد 42، 42 مكرر، ص ص 13، 14.

القسيمة على السيارات: تؤسس قسيمة على السيارات المرقمة في الجزائر ، ويقع عبء هذه القسيمة على كل شخص طبيعي أو معنوي صاحب السيارة الخاضعة للقسيمة . تحدد تعريفة القسيمة السنوية ابتداءا من سنة وضعها للسير.

يوزع حاصل تعريفة القسيمة كالآتي :

- 20 % للصندوق الوطني للطرقات و الطرق السريعة .
- 30 % لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية .
- 50 % لميزانية الدولة . [1]

الرسم على الزيوت و الشحوم و تحضير الشحوم : يحدد ب 37000 دج عن كل طن مستورد أو مصنوع داخل التراب الوطني ، والتي تنجم عن استعمالها زيوت مستعملة .

تخصص مداخيل هذا الرسم كما يأتي :

- 42 % لفائدة ميزانية الدولة .
- 34 % لفائدة البلديات بالنسبة للزيوت و الشحوم وتحضير الشحوم المصنوعة داخل التراب الوطني ، ولفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بالنسبة للزيوت والشحوم المستوردة .
- 24 % لفائدة الصندوق الوطني للبيئة والساحل .[2]

رسم تكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي : يؤسس وفقا لحجم المياه المطروحة وعبء التلوث الناجم عن النشاط الذي يتجاوز حدود القيم المحددة بموجب التنظيم الساري المفعول .

وتخصص عائدات هذا الرسم كما يأتي :

-34% لفائدة ميزانية الدولة .

- 34% لفائدة البلديات .
- 16% للصندوق الوطني للبيئة والساحل .
- 16% للصندوق الوطني للمياه . [1]

[1]- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، قانون الطابع، 2021، المواد 299، 300، 309، ص ص 36-37.

[2]- قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة،مرجع سابق، المادة 93 تعدل و متمم أحكام المادة 61 من القانون رقم 05-16 المؤرخ ب 31 ديسمبر 2005 ،المتضمن قانون المالية لسنة 2004 والمعدلة بموجب احكام المادة 66 من القانون 17-11 المؤرخ في 27ديسمبر 2017 ،المتضمن قانون المالية لسنة 2018، قانون رقم 19-14 مؤرخ في 1 ديسمبر 2019، المتضمن قانون المالية 2020، ص 122.

رسم تكميلي على التلوث الجوي ذو المصدر الصناعي : يؤسس هذا الرسم على الأنشطة الصناعية الملوثة للجو ذلك على الكميات المنبعثة التي تتجاوز القيم المحددة .

ويخصص حاصل هذا الرسم كما يأتي :

- 50% لفائدة ميزانية الدولة .
- 33% للصندوق الوطني للبيئة والساحل .
- 17% لفائدة البلديات .[2]

رسم لتشجيع عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج في المستشفيات و العيادات الطبية : يؤسس بسعر مرجعي قدره 60000 دج/طن .

و يخصص حاصل هذا الرسم كما يأتي :

- 50 % للصندوق الوطني للبيئة و الساحل .
- 30 % لفائدة ميزانية الدولة .
- 20 % لفائدة البلديات .[3]

رسم لتشجيع عدم تخزين النفايات الصناعية الخاصة و/أو الخطرة : يحدد بمبلغ 30000 دج عن كل طن مخزن ، وتخصص عائدات هذا الرسم كالأتي :

- 46 % لفائدة ميزانية الدولة .

- 38 % للصندوق الوطني للبيئة والساحل .
- 16 % لفائدة البلديات .[1]

[1]- قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، مرجع سابق، المادة 92 تعدل و تتمم أحكام المادة 94 من القانون 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، المعدلة بموجب أحكام المادة65 من القانون رقم 17-11 المؤرخ في 27 ديسمبر 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، قانون رقم 19-14 مؤرخ في 11 ديسمبر 2019، المتضمن قانون المالية لسنة 2020، ص121.

[2]- المرجع نفسه، المادة 91 تعدل و تتمم أحكام المادة 205 من القانون 01-21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001، المتضمن قانون المالية لسنة 2002، المعدلة بموجب أحكام المادة 64 من القانون رقم 17-11 المؤرخ في 27 ديسمبر 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، قانون رقم 19-14 مؤرخ في 11 ديسمبر 2019، المتضمن قانون المالية لسنة 2020،الصفحة نفسها.

[3]- المرجع نفسه، المادة 90 تعدل و تتمم احكام المادة 204 من القانون 01-21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001، المتضمن قانون المالية لسنة 2002، المعدلة بموجب أحكام المادة 63 من القانون رقم 11-17 المؤرخ في 27 ديسمبر 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، قانون رقم 19-14 مؤرخ في 11 ديسمبر 2019، المتضمن قانون المالية لسنة 2020، ص 129.

الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة :

يحدد مبلغ الرسم كما يأتي :

- 750 دج عن إطار مخصص للسيارات الثقيلة .

- 450 دج عن إطار مخصص للسيارات الخفيفة .

يوزع حاصل هذا الرسم كالاتي :

35% لصالح صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية .

34% لصالح ميزانية الدولة .

30% لصالح الصندوق الوطني الخاص للتأمين الوطني .

1 % لصالح الصندوق الوطني للبيئة و الساحل .[2]

الرسم على عاتق كل مستفيد من قطعة أرض مهيأة ذات استعمال صناعي متواجدة على مستوى المناطق الصناعية أو مناطق النشاط : المعروضة في السوق عن طريق التنازل من طرف الجهات المكلفة بالتهيئة العمومية ، والتي بقيت غير مستغلة لمدة تفوق ثلاث سنوات ابتدءا من تاريخ تخصيصها ، المثبتة قانونا بموجب محضر تعده مصالح الصناعة المختصة إقليميا يحدد مبلغ هذا الرسم المحصل سنويا ب 5% من قيمتها التجارية .

يوزع ناتج هذا الرسم كما يلي:

60 % لفائدة البلديات مكان تواجد الأرض .

40 % لفائدة حساب التخصيص الخاص رقم 124-302 الذي عنوانه " الصندوق الوطني لدعم تطوير المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و دعم الاستثمار وترقية التنافسية الصناعية ".[3]

[1]- قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، مرجع سابق ، المادة 89 تعدل و تتمم احكام المادة 203 من القانون 01-21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001، المتضمن قانون المالية لسنة 2002، المعدلة بموجب أحكام المادة 63 من القانون رقم 11-17 المؤرخ في 27 ديسمبر 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، قانون رقم 19-14 مؤرخ في 11 ديسمبر 2019، المتضمن قانون المالية لسنة 2020، الصفحة نفسها.

[2]- قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة،مرجع سابق، المادة 54 تعدل و متمم أحكام المادة 112 من القانون رقم 16-14 المؤرخ ب 28 ديسمبر 2016 التضامن قانون المالية لسنة 2017،قانون رقم 18-18 المؤرخ في 28ديسمبر 2018 ،التضامن قانون المالية لسنة 2019, ص 118.

[3]- المرجع نفسة ، المادة 104 تعدل و متمم احكام المادة 76 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015، قانون رقم 17-11 مؤرخ في 27 ديسمبر 2017، التضامن قانون المالية لسنة 2018، ص117.

– **الرسم على تعبئة الدفع المسبق** : يؤسس رسم يطبق على تعبئة الدفع المسبق ، ويستحق شهريا علي متعاملي الهاتف النقال مهما تكن طريقة إعادة التعبئة ، ويحدد معدل هذا الرسم ب 7% ويطبق على مبلغ إعادة التعبئة خلال الشهر .

يوزع حاصل الرسم على مبلغ إعادة التعبئة كما يلي :

98 % لصالح ميزانية الدولة .

1% لصالح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية .

1% لصالح الصندوق الخاص للتأمين الوطني . [1]

الرسم الصحي على اللحوم : هو رسم غير مباشر يفرض على وزن اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة ، و لقد حددت التعريفة للرسم على الذبح ب 10دج/ كلغ من اللحم الصافي ، حيث خصص مبلغ 8.5 دج من هذه التعريفة للبلديات ، وخصص مبلغ 1.5دج لصندوق التخصيص الخاص رقم 070-302 " صندوق حماية الصحة الحيوانية " ، كما تخضع اللحوم المستوردة كذلك لهذا الرسم .

ويدفع الرسم الصحي على اللحوم إلى مصلحة الصندوق المشترك للجماعات المحلية :

– لما يتم تحصيله في مؤسسات التبريد أو التخزين لا تملكها البلدية والتي توجد على ترابها .

– لما يتم تحصيله عند الاستيراد .[2]

نلاحظ مما سبق عرضه حول المصادر المالية الجبائية للتمويل المحلي أنه لا توجد مركزية توزيع جبائية ، فهي توزع على عدد من الهيئات .

2– الموارد غير الجبائية :

تتمثل الموارد غير الجبائية أساسا في ناتج توظيف الجماعات المحلية لإمكانياتها ومواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها و تسيير مواردها المالية وثرواتها العقارية .

أ – التمويل الذاتي :

[1]– قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة،مرجع سابق ، المادة 70 تعدل احكام المادة 32 من الأمر رقم 09-01 المؤرخ في 22 جويلية 2009، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، قانون رقم 17-11 مؤرخ في 27 ديسمبر 2017، التضامن قانون المالية لسنة 2018.

[2]– الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وارة المالية، المديرية العامة للضرائب، قانون الضرائب غير المباشرة، 2021، المواد 448، 452، 464، 468، ص ص (51-53).

وفقا للمادة 195 [1] و المادة 158 [2] من قانون البلدية والولاية على التوالي ، فإنه يتعين على كل من البلدية و الولاية ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويله لقسم التجهيز والاستثمار ويهدف هذا الإجراء إلى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلديات والولايات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها .

ب – مداخيل الأملاك والممتلكات :

تجدر الإشارة في البداية أن المشرع الجزائري سواء في قانون البلدية أو في قانون الولاية لم يبقى الفرق بين كل من "الأملاك" و " الممتلكات" ، ذلك أن التساؤل حول الفرق بينهما له مبرره من حيث اعتبارهما مصدرين منفصلين من مصادر التمويل المحلي سواء للولايات أو للبلديات، وهو الأمر الذي قد يكون وفقه إشارة إلى تعلق المصطلح الأول بمجموعة العقارات التي تتوفر عليها الوحدة المحلية ، لاسيما في ظل الإقتران بين مصطلحي " الأملاك " و " الممتلكات" في حين يتعلق مصطلح الممتلكات بالمنقولات .

ومهما يكن من اختلاف فإن هذا المصدر له دوره البالغ في تدعيم الجانب المالي للوحدات المحلية ، فتعتبر بذلك الوصف كل ما ينتج عن إيجار مختلف العقارات ، وكراء مختلف المنقولات المملوكة للبلدية أو الولاية ، سواء كانت عقارات كالحدائق ، المذابح ، الأسواق ، أماكن التوقف.... ، وكذا الاستفادة من نسبة معينة من الأتاوى الناتجة عن استغلال المقالع والمحاجر ، أو منقولات كالشاحنات ، الحافلات والرافعات.... [3]

ج – نواتج الاستغلال : يشمل منتوج الاستغلال كل مقابل للخدمات التي تقدمها البلديات أو الولايات عبر مصالحها العمومية ، فتحصل بذلك على إتاوات و تعويضات من قبل الأشخاص المستفيدين من هذه الخدمات ، والتي تدخل ضمن مكونات مصادر التمويل المحلي للوحدات المحلية ، ومن بين هذه الخدمات حقوق الوزن ، الكيل ، قياس السعة ، الحقوق الثانوية المرتبطة بحقوق الذبح ، حقوق ختم اللحم ، حقوق استعمال غرف التبريد ، استرجاع تكاليف التطهير و التعقيم و المراقبة الصحية التي تقوم بها مكاتب التنظيف البلدية للحمامات و المرشات .[4]

وفي هذا الإطار تنص المادة 175 من قانون البلدية على أنه : " تحدد البلدية في إطار تسيير ممتلكاتها ، وسير مصالحها العمومية المحلية ، مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب و طبيعة الخدمات المقدمة و نوعيتها ".

[1]– الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، القانون 11-10 ، مرجع سابق، ص29.

[2]– الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، القانون 11-10 ، مرجع سابق، ص23.

[3]– لزرق حبشي، **مرجع سابق**، ص94.

[4]– نور الهدى برنو، " **آليات تنويع و ترقية مصادر التمويل المحلي للبلدية بالجزائر و تحدياته**"، مجلة العلوم القانونية و السياسية، جامعة الجزائر 3، المجلد 09، العدد 02، جوان 2018، ص328.

والأمر نفسه بالنسبة لقانون الولاية حينما نص المشرع الجزائري ضمن نص المادة 153 من ذات القانون على أنه : " يمكن للولاية في إطار تسيير أملاكها ، وسير المصالح العمومية المحلية أن تحدد بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي ، مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب مع طبيعة الخدمات المقدمة و نوعيتها ". [1]

ثانيا : مصادر التمويل الخارجية للجماعات المحلية :

إن ضعف التمويل الذاتي للجماعات المحلية يجعلها غير قادرة على القيام بأعباء التنمية بشكل فعال ، ومن أجل إرجاع التوازن لماليتها والقيام بمسؤولياتها تقوم الجماعات المحلية باللجوء إلى مصادر تمويل خارجية تتمثل فيما يلي :

1- الإعانات المالية :

وتشمل الإعانات المقدمة من طرف الدولة والإعانات المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، وقد حدد المشرع الجزائري الحالات التي تلجأ إليها الجماعات المحلية في طلب الإعانات في كل من المادة 172 من القانون 11-10 للبلدية والمادة 154 من القانون 12-07 للولاية ، وهذه الحالات كالتالي :

- عدم مساواة مدا خيل الولايات .
- عدم كفاية مداخليها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هو محدد في القانون .
- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية.
- التبعات الناجمة عن التكفل بحالات القوة القاهرة ، ولا سيما منها الكوارث الطبيعية أو الأضرار كما هي محددة في القانون .
- الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا .
- نقص قيمة الإيرادات الجبائية الولائية لاسيما في إطار التشجيع على الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية ، وتخصص الإعانات الممنوحة للولاية للغرض الذي منحت من أجله .

فالفقرة الأخيرة توضح القيود المفروضة على الإعانات المقدمة من طرف الدولة ، بحيث لا يحق للجماعة المحلية التصرف بحرية في الأموال المقدمة من طرف السلطة المركزية .

ونفس القيود تكررت في قانون البلدية في المادة المذكورة أعلاه ، ليتبين أن التمويل يتبع دائما بالتحكم في القرارات ، والإعانات المالية هي تلك الإعانات المقدمة من طرف الدولة ، غالبا لمساعدة الجماعات المحلية في حالة عدم كفاية مواردها الذاتية ، وهذا في إطار التنمية المحلية .

[1]- لزرق حبشي، **مرجع سابق**، ص97.

وتنقسم الإعانات إلى إعانات تقدمها الدولة في إطار مخططات التنمية للبلدية والمخطط القطاعي للتنمية ، وهو مخطط ذو طابع وطني ، ويدخل ضمن هذا المخطط كل استثمارات الولاية ، وهدف المخططين هو توفير الحاجات الضرورية للمواطنين .[1]

وهناك إعانات يقدمها الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، وهو مؤسسة عمومية ، ذو طابع إداري ، يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، يخضع لوصاية وزارة الداخلية ، وهو ما جاء في المرسوم رقم 86-226 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 ، يتولى هذا الصندوق تسيير صناديق التضامن والضمان للبلديات والولايات ، وعموما فإن إعانات هذا الصندوق تتجلى فيما يلي :

-تخصيصات إجمالية للتسيير : وهي التخصيصات التي يقوم بدفعها الصندوق البلدي للتضامن ويقوم بتوزيعها بناء على مقدار الفقر والغنى لكل بلدية تستحق تلك التخصيصات .

-المساعدات الاستثنائية : هي المساعدات التي تمنح من صندوق التضامن كإعانة لتحقيق التوازن للميزانيات المحلية لمواجهة الكوارث .

-مساعدات لفائدة التجهيز والاستثمار : هي أحد المهام الملقاة على عاتق الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، حيث يخصص ما قيمته 40% من موارده لفائدة التجهيز والاستثمار وتمنح كمساعدات لفائدة البلديات المحرومة لمساعدتها على النهوض الاقتصادي .

لكن رغم الدور الهام الذي لعبه هذا الصندوق في مجال تمويل الجماعات المحلية غير أنه لم يتمكن عن سد العجز المتزايد في الميزانيات المحلية . فالمساهمات المالية للصندوق المشترك للجماعات المحلية خلق نوع من الاتكالية والجمود وغياب المنافسة المحلية في إيجاد مصادر للثروة .[2]

وتقوم وزارة الداخلية بتحديد تعليمات سنوية حول إجراءات منح الإعانات لتتماشى مع أولويات المخطط الوطني .

2- القروض :

تستعمل القروض في تمويل المشروعات الاستثمارية التي تنشأ على مستوى المحليات ، وتعجز الموارد الميزانية على تغطية نفقاتها .

[1]- بلقاسم بودع، **"التمويل المحلي في الجزائر بين الواقع و إمكانية التطوير"**، مجلة الباحث الأكاديمي في العلوم القانونية و السياسية، المركز الجامعي بآفلو الأغواط ، المجلد 04، العدد06، مارس 2021، ص ص 86، 87.

[2]- نور الهدى برنو، **مرجع سابق**، ص ص 327، 328.

ومن ثم تعرف القروض العامة بأنها مبلغ من المال تحصل عليه الدولة أو البلدية عن طريق الالتجاء إلى الجمهور أو البنوك أو غيرها من المؤسسات المالية ، مع التعهد بربط المبلغ المقترض ، ودفع الفوائد طوال مدة القرض وفقا لشروطه .

وذلك ما نص عليه المشرع الجزائري في قانون البلدية ضمن نص المادة 174 منه : " يمكن للبلدية اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل . تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم " ، كما نصت المادة 156 من قانون الولاية على أنه : " يمكن للمجلس الشعبي الولائي اللجوء إلى القرض لانجاز مشاريع منتجة للمداخيل . تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم " . [1]

فالقروض تمثل موردا آخر لتمويل مشاريع التنمية المحلية ، حيث تسدد أشغال التجهيز والإنجاز والدراسات من ميزانية التجهيز والاستثمار ، وإذا اقترضت البلدية يتم تسديد رأسمال الدين بفضل إيراداتها من الاستثمار والمتمثلة في :

– مساهمات المتعهدين في نفقات التجهيز العمومية عن طريق رسوم محلية للتجهيز التي تتراوح بين 1 % إلى 5% من قيمة العقار والأرض المعدة للبناء .

* إعانات الدولة عن طريق تقديم مساعدات نهائية .

– الاقتطاعات من ميزانية التسيير.

– القروض المحتملة لدى مؤسسات مالية من الدولة عن طريق مساعدات مؤقتة .

عموما يكون القرض المحصل عليه من قبل البلدية يمثل القرض الإيجاري مما يساعد البلدية على تخصيص هذه الأموال للعمليات التي تحقق إيرادات من أجل تسديد الديون .[2]

3– الهبات والوصايا :

وهي عقود تحويل ملكية يقوم بها بعض الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين لتحويل أملاكهم لذمة البلدية من دون اشتراط مجال صرفها . [3]

طبقا لنص المادة 159 من قانون البلدية 11-10 في المطة الثامنة منها ، فإن الهبات والوصايا التي تقدم للبلدية تعتبر من الأملاك الخاصة للبلدية ، والتي تقبلها حسب الأشكال والشروط التي ينص عليها القانون ، وبمفهوم

[1]– لزرق حبشي، **مرجع سابق** ، ص ص 94، 95.

[2]– بسمة عولي، **مرجع سابق**، ص ص 272، 273.

[3]– مكي مكاوين أحمد يقور، "**أهمية التمويل المحلي ودوره في تحقيق التنمية الاقتصادية في الجزائر**"، مجلة ابن خلدون للإيداع و التنمية، المجلد 02، العدد 02، أفريل 2020، ص57.

الاستنتاج من هذا النص فإن الهبات والوصايا تعد مصدرا من مصادر التمويل المحلي للبلدية ، مع الإشارة إلى خضوع قبولها للموافقة المسبقة لوزير الداخلية إذا كانت أجنبية طبقا لنص المادة 171 من نفس القانون .

إن الأمر نفسه ينطبق على الهبات والوصايا الممنوحة للولاية والتي تدخل في إطار أملاكها ، حيث نصت المادة 133 من قانون الولاية 12-07 على أنه : يبت المجلس الشعبي الولائي في قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للولاية سواء أكانت مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة . مع الإشارة إلى أنه إذا كانت هذه الهبات والوصايا مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة ، فإن قبولها أو رفضها يتم ترخيصه بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي . ونفس الشيء بالنسبة للهبات والوصايا الأجنبية الممنوحة للولاية ، فإن قبولها يخضع للموافقة المسبقة من طرف وزير الداخلية ، والأمر الملاحظ هنا هو أن المشرع الجزائري ساوى بين كل من الولاية والبلدية في مسألة قبول الهبات والوصايا الأجنبية .

هذا من جانب ، ومن جانب آخر خول مسألة البت في قبولها أو رفضها للهيئات المحلية المنتخبة ، مما تعد وفق هذا الوضع سلطة بت وتقرير على المستوى المحلي ، خاصة وأن نص المادة 133 من قانون الولاية يتعلق بذكر المجلس الشعبي الولائي ، وليس الولاية ككل بما في ذلك الهيئة التنفيذية بها والتي تعتبر معينة وليست منتخبة . [1]

بعد عرضنا لمصادر التمويل المحلي للجماعات المحلية يتبين لنا أنه على الجماعات المحلية أن يكون هدفها هو البحث عن مصادر ذاتية للتمويل المحلي والعمل على تعبئتها ، حتى لا يتم التحويل كليا على ما تقدمه الحكومة المركزية من مخصصات مالية ، والتي تؤدي في نهاية المطاف إلى إرهاقها من الجانب المالي ، ويتم التفكير حينها في الاتجاه نحو المركزية الإدارية في التسيير والتخلي عن نظام الإدارة المحلية .

المطلب الثاني : معوقات التمويل المحلي في الجزائر

على الجماعات المحلية أن توفر الموارد المالية لتحقيق التنمية المحلية ، لكن أثناء مساعيها في ذلك تعترضها معوقات ومشاكل في الحصول على هذه الموارد المكونة من مصادر داخلية وهي المداخيل الجبائية وغير الجبائية ، إضافة إلى المصادر الخارجية المتمثلة في الإعانات ، القروض ، الهبات والوصايا .

أولا : معوقات المصادر الداخلية :

إن الجماعات المحلية في الجزائر تمتاز بموارد مالية متنوعة جبائية وغير جبائية ، تقوم على تغطية نفقاتها ، غير أن الملاحظ ميدانيا هو عدم كفايتها ، إما لنقصها أو لعدم مردوديتها ، وسنحاول في النقاط التالية تسليط الضوء على بعض المعوقات المرتبط بالمصادر الداخلية لتمويل الجماعات المحلية .

1- معوقات الموارد الجبائية :

[1]- لزرق حبشي، **مرجع سابق**، ص ص 96، 97.

إن الصعوبات التي تعاني منها الجباية المحلية يمكن إرجاعها بالدرجة الأولى إلى ضعف المصادر الجبائية التي تشكل نسبة كبيرة من مجموع العوائد المحلية ، ومنه فإن تدهور الحالة المالية المحلية عموما والجباية المحلية خصوصا ، هي ظاهرة حقيقية ناتجة من عوامل و أسباب يمكن تلخيصها في النقاط التالية :

استحواذ السلطة المركزية على الضرائب الأكثر ربحية : تعد الرسوم والضرائب المحلية مصدرا هاما لتمويل الجماعات المحلية ، غير أنها لازالت قاصرة عن تغطية حاجتها من التمويل ويعود السبب إلى استحواذ الدولة المركزية على الضرائب الأكثر ربحية ، بينما يبقى مردود الموارد المخصصة للجماعات المحلية ضعيفا ، ويظهر ذلك بصفة واضحة من خلال الرسم على القيمة المضافة التي تستحوذ عليه الدولة بنسبة 75% مقابل 10% فقط للبلديات ، كما يمكن ملاحظة ذلك في قسيمة السيارات التي تعود للصندوق الوطني المشترك بنسبة 30 % مقابل 50 % للدولة ، والضريبة على الأملاك التي تعود للدولة بنسبة 70 % ، والضريبة الجزافية الوحيدة ب 49% للدولة وهي أهم الضرائب المفروضة محليا . [1]

المردودية الضعيفة للموارد المخصصة كليا للجماعات المحلية : فرغم تعدد وتنوع الجباية المخصصة كليا أو جزئيا للجماعات المحلية ، يبقى دخلها ضعيفا ومحدودا ونسبتها الضريبية رمزية كرسم التطهير والرسم العقاري .[2]

غياب معيار موضوعي في توزيع الجباية المحلية : فالدولة هي التي تحدد وتوزع الموارد الجبائية ، وفي الغالب لا يتم توزيع الموارد بشكل عادل ، وبما أن السلطة المركزية هي التي تفرض الضرائب بموجب القانون فإنه من الواجب أن تكون هناك عدالة عند قيامها بتوزيع الجباية ، لأن وضع قواعد عامة تطبق على كافة الولايات والبلديات وبنفس المقادير لا تتماشى مع الوضع الاقتصادي والاجتماعي ، نظرا للاختلاف في الغنى والفقر بين الجماعات المحلية . [3]

المركزية الضريبية : من المعلوم أن الجماعات المحلية لا يمكنها إحداث إيرادات جبائية بنفسها لتمويل ميزانيتها ، لأن القانون الجزائري حدد من له الحق في فرض الضريبة ، وهذا ما نصت عليه المادة 78 من الدستور : " لا يجوز أن

تحدث أي ضريبة إلا بمقتضى القانون " ، وكون هذه المادة دستورية فهي تبرز نية المشرع الجزائري في التأكيد على مركزية الضريبة ، وهذا له جانبه الإيجابي كما السلبي ، كما تم الإشارة إليه في المادة 196 من القانون 11-10 الخاص بالبلدية : " لا يسمح للبلدية إلا بتحصيل الضرائب والمساهمات والرسوم والأتاوى المحددة عن طريق التشريع والتنظيم المعمول بهم " .[4]

---

[1]- بلقاسم بودرع، **مرجع سابق**، ص ص 88، 89.

[2]- المرجع نفسه ، ص 89.

[3]- **المرجع نفسه**، الصفحة نفسها.

[4]- بلقاسم بودرع، **مرجع سابق**، ص 89.

التهرب الضريبي : يعرف التهرب الضريبي بأنه : " سعي الملزم بالضريبة إلى التخلص منها ، رغم تحقق الواقعة المنشئة للضريبة فيعمد إلى سلوك احتيالي للتخلص من عبئها ، أو أن الملزم يتخلص من دفعها دون ارتكاب أي مخالفة لقانون الضريبة ". [1]

ويعود التهرب الضريبي لأسباب عديدة :

- وجود موارد بترولية هامة جعلت من الجباية مسألة عادية .
- غياب الاستقرار التشريعي وأحيانا وجود ثغرات ناتجة عن غياب العلاقة بين الواقع والمنظومة القانونية .
- عدم التصريح الصحيح للمكلفين بدفع الضريبة فيما يخص المادة الخاضعة للضريبة ، أو التصريح بنسبة أقل مما هي عليه .
- اللاعدالة في الضريبة ، ففي الوقت الذي تفرض فيه الضرائب على المواطن البسيط ، تقدم إعفاءات للمستثمرين ، ما يجعل الإعفاءات الضريبية خسارة لموارد هامة كانت ستضخ في خزينة الدولة ، وهذا بدوره يفقد ثقة المواطن في الضريبة ويفتح الباب أمام التهرب الضريبي .[2]

كثرة الإعفاءات : لقد مست الإعفاءات الواردة في قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة الرسم على رقم الأعمال ، الرسم على النشاط الصناعي والتجاري ، الرسم العقاري والرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات ، وتمس هذه الإعفاءات ما يلي :

- التصدير و ذلك لتشجيع العملة الصعبة .
- النشاطات الممارسة في مناطق نائية بقصد ترقية وتشجيع الاستثمار في هذه المناطق (ولايات الجنوب)
- السياحة بقصد تطويرها نظرا لما لها من إيرادات بالعملة الصعبة .

إلا أنه بالرغم من أن هذه الإعفاءات الهدف منها هو خدمة المصلحة العامة ، وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية ، فهي نعمة على الاقتصاد ، وتعتبر نقمة على إيرادات الجماعات المحلية ، لأنها تحرمها من عائدات كان بإمكانها أن تجبى لفائدتها .[3]

[1]- محمد عباس محرزي، **اقتصاديات المالية العامة**، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية،2005، ص317.

[2]- بلقاسم بودرع،**مرجع سابق**، ص ص 89،90.

[3]- خيضر خنفري، **تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع و آفاق**، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، قسم العلوم الاقتصادية، 2011/2010، ص118.

الضغط الضريبي : يعبر الضغط الضريبي على العبء الذي يحدثه الاقتطاع الضريبي على الاقتصاد ، ولأن الضريبة تعتبر متغيرا اقتصاديا تحدث عدة تغيرات في سلوك الأفراد تبعا لحجم الاقتطاعات الضريبية ، توجد حدود يجب مراعاتها عند زيادة مستوى تلك الاقتطاعات ، أما عند تجاوز تلك الحدود سيؤدي ذلك إلى تهرب الفرد المحلي عن الدفع ، وهذا من شأنه عرقلة المشاريع المحلية . [1]

الاقتصاد الموازي أو غير الرسمي : يعرف الاقتصاد الموازي على أنه : " ذلك الجزء من الاقتصاد الذي يكون خفيا وغير معلن بغرض تجنب الضرائب والقوانين والتنظيمات التي وضعتها الدولة في منظومتها المعيارية التي سطرتها لسير الاقتصاد الوطني ، حيث لا يدخل ضمن حسابات الناتج الداخلي الخام للبلد " .[2]

و الاقتصاد الموازي له بعض الإيجابيات نذكر منها :

– باعتباره بعيد عن كل دعم أو رقابة ويخضع لقانون العرض والطلب فهو يعكس الأسعار الحقيقية للسلع والخدمات .

– توسع حجمه قد يكون حافزا للاقتصاد الرسمي بأن يكون أكثر تنافسية .

–يساهم في تخفيض معدل البطالة وتأهيل العمال وزيادة العرض السلعي .

– يعمل على تخفيض معدل الجريمة ومعدلات الهجرة .

– صمام أمان ومهدئ اجتماعي .

أما الجوانب السلبية للاقتصاد الموازي فيمكن إجمالها فيما يلي :

– فقدان حصيلة الضرائب ، إذ أن عدم التصريح بالنشاطات الاقتصادية يجعلها خارج الإطار الضريبي مما يفوت على الجماعات المحلية موارد مالية هامة .

– تشوه المعلومات ، لأن وجود اقتصاد غير رسمي يجعل الإحصائيات غير دقيقة ، وبالتالي صعوبة التحكم في عمليات التمويل وغيرها من العمليات .

[1]– ناصر مراد، **فعالية النظام الضريبي بين النظرية و التطبيق**، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2011، ص133.

[2]– نسرين يحياوي، **الاقتصاد الموازي في الجزائر، الأسباب و النتائج، مجلة الدراسات المالية و المحاسبية و الإدارية**، المجلد 03، العدد 06، ديسمبر 2016، ص290.

– الأثر على السياسة النقدية ، فوجود الاقتصاد الموازي يعني زيادة الطلب على النقود ، و بذلك تقل مرونة الطلب على النقود بالنسبة لمعدل الفائدة ، وتصبح سياسة البنك المركزي ليس لها أي تأثير مباشر على ذلك الجزء من الأساس النقدي .

– عدم المساواة بين عماله وعمال الاقتصاد الرسمي خاصة في توزيع العبء الضريبي .

وانطلاقا من ذلك فإن الإبقاء على هذا الاقتصاد وإن كانت له بعض الإيجابيات في الجوانب السياسة والاجتماعية ، لكنه في المقابل يفوق الكثير من الموارد على الجماعات المحلية ، كما أنه يشجع الاقتصاد النظامي على التهرب الضريبي ، وبالتالي فهو يلعب دورا سلبيا مزدوجا . [1]

الازدواج الضريبي : يقصد به " فرض الضريبية على نفس الشخص المكلف بالضريبة أكثر من مرة ، على نفس المادة الخاضعة للضريبة وخلال نفس المدة .[2]

التضخم المالي وتهاوي قيمة العملة : إن عدم استقرار العملة الوطنية في مقابل الثبات النسبي للرسوم والضرائب يدفع باستمرار إلى تأكل مداخيل الجماعات المحلية ، خاصة إثر تهاوي أسعار البترول ولجوء الدولة إلى طبع مزيد من العملة ، وهو ما ينعكس بشكل مباشر على قيمة العملة ويفقدها قدرتها الشرائية ، وهو أثر سلبي سواء على المواطن الذي يصبح عاجزا عن دفع المستحقات الضريبية بسبب ضعف المداخيل ، وبالتالي يدفع إلى مزيد من التهرب الضريبي أو على الجماعات المحلية التي تفقد قيمة الكثير من الضرائب التي تبقى رمزية في أصلها .[3]

تفاوت الموارد الجبائية : هذا التحدي زاد في حدته التقسيم الإقليمي لسنة 1984 ، الذي كان يرمي إلى تقريب المواطن من الإدارة ، إلا أنه يمكن أن يؤخذ عليه إغفال الجانب المالي ، ذلك أن هناك مناطق تتميز بأنشطة اقتصادية وتجارية تسمح بتمويل الجماعات المحلية بإيرادات جبائية وفيرة ، في الوقت نفسه توجد مناطق محرومة ونائية تقل فيها الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية مما يحرمها من الإيرادات الجبائية الشيء الذي يعيق التنمية المحلية بهاته المناطق . [4]

2– معوقات الموارد غير الجبائية : و تتمثل في كل من مداخيل الأملاك وموارد الاستغلال :

معوقات مداخيل الأملاك و الممتلكات : تتمثل في الإيرادات التي تتحصل عليها البلديات من استغلال ممتلكاتها ، وهي تشكل نسبة ضئيلة من مجموع إيرادات التسيير للبلدية (حوالي 5%)، كما تختلف هذه النسبة حسب حجم البلدية وكذلك وفقا لممتلكاتها ، وتبرز أهمية هذه الإيرادات بشكل أساسي في أنها تتعلق بممتلكات البلدية أي أنها

[1]– نسرين يحياوي ، مرجع سابق،ص ص ، 294، 295.

[2]– محمد عباس محرزي، **مرجع سابق**، ص192.

[3]– بلقاسم بودرع، **مرجع سابق**، ص90.

[4]– حميد بوزيدة،" **تحديات تمويل ميزانيات الجماعات المحلية في الجزائر**"، في كتاب جماعي إدارة التغيير في الإدارات المحلية و البلديات، القاهرة، منشورات المنطقة العربية للتنمية الإدارية، 2011، ص131.

محلية بنسبة 100 % ومن ثم يمكن تقديرها بشكل دقيق مسبقا ، إلا أن الواقع يظهر عدم تحكم البلديات في ممتلكاتها وإهمالها وعدم مواكبة تلك الإيرادات للوقت الحاضر ، حيث ما زالت الكثير من ممتلكات البلدية مهملة ، كما لا يقوم أصحابها بتسديد مستحقات الإيجار منذ فترة طويلة ، في حين أنها تباع بين الخواص عرفيا أو تؤجر بأسعار منخفضة جدا ، نقص وغياب الصيانة ، تعرض الكثير من ممتلكات الجماعات المحلية إلى شتى أنواع التخريب مما أدى إلى تدهورها .[1]

معوقات موارد الاستغلال : تشكل إيرادات الاستغلال المتمثلة في أسعار بعض الخدمات التي تقدمها البلدية نسبة ضئيلة من إيراداتها ، فهي لا تتجاوز نسبة 10% من مجموع إيرادات التسيير ، لكن رغم هذه النسبة الضئيلة ، إلا أنها تمثل أداة هامة للاستقلال المالي للبلديات ، نظرا لارتباطها مباشرة بالخدمات التي تقدمها البلديات من جهة ، وكذلك للسيطرة التي تتمتع بها البلدية على هذا النوع من الإيرادات من جهة أخرى سواء في تحديد مقاديرها عن طريق مداولات المجلس البلدي أو فيما يخص تحصيلها عن طريق أمين خزينة البلدية ، وبذلك يمكن أن يطلق علي إيرادات الاستغلال بأنها الإيرادات الخاصة بالبلدية أي التي تعود إليها بشكل كلي وهذا عكس الإيرادات الجبائية التي لا تتمتع البلديات بأي صلاحيات حولها سواء فيما يتعلق بتحديد مقدارها أو تحصيلها ، إلا أنه يجب الإشارة هنا إلى أن الحرية أو السلطة التي تتمتع بها البلدية ليست مطلقة ، فهناك بعض الجوانب القانونية التي تتدخل والتي تقرر كيفية تحديد أسعار هذه الخدمات ، بالإضافة إلى ضرورة موافقة الجهات الوصية عليها وبذلك تفقد البلديات حريتها في هذا الموضوع .[2]

ثانيا : معوقات المصادر الخارجية

[1]- عبدالقادر موفق،" **الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر**"، أبحاث اقتصادية و إدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، المجلد01، العدد 02، ديسمبر 2007، ص ص 101، 102.

[2]- المرجع نفسه، ص101.

1- بالنسبة للإعانات : إنه بسبب سوء تقدير العوامل الاجتماعية ، الاقتصادية والجغرافية في التقسيم الإقليمي ، وتضاعف عدد البلديات العاجزة أصبح الصندوق المشترك للجماعات المحلية عاجزا عن تغطية كل الاحتياجات للوحدات المحلية .

و في سياق آخر ، فإن ما يلاحظ على مختلف الاعانات التي تمنحها الدولة أو الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، إنها غالبا ما ترفق بتعليمات وتوجيهات تحدد مجال استغلالها دون مراعاة لمتطلبات واحتياجات البلدية الضرورية منها والمستعجلة . فلا يترك للبلدية إذن حق تحديد الأولويات وفقا لخططها التنموية ، أو احتياجاتها المتنوعة وهو الأمر الذي من شأنه أن يقلل من أهمية و دور الإعانات في تحقيق التنمية المحلية . فهذا التحديد المسبق لكيفية تسيير تلك الإعانات يفضي إلى أمر واحد وهو انعدام استقلالية الوحدات المحلية .[1]

2- بالنسبة للقروض : هناك نوعان من العراقيل ، عراقيل قانونية وعراقيل تقنية .

- العراقيل القانونية : بنص قانون البلدية في المادتين 86 و 88 على أن البلدية تعد مخططا بلديا في حدود مواردها ، كما أن القانون 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981 يضيف في المادة 64 فقرة 2 أن اسناد أي صلاحية جديدة للمجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي ينبغي أن ترفق بالموارد والوسائل التي تسمح بممارستها على أحسن وجه .

من خلال هذين النصين نلاحظ أن المشرع الجزائري فرض على الجماعات المحلية احترام قواعد التوازن الميزاني ، وذلك يحد من إمكانية لجوء الجماعات المحلية للقرض البنكي لأنه يعني الحصول عن موارد دون الحصول على الوسائل الكفيلة بضمان تسديده .

- العراقيل التقنية : إن الإصلاحات التي عرفها القطاع البنكي وتحويل المؤسسات البنكية إلى مؤسسات اقتصادية عمومية تخضع لقواعد المتاجرة والمنافسة ، قد أثرت على العلاقة بين البنك و الجماعات المحلية ، فأصبحت البنوك تتعامل مع الجماعات المحلية كأي زبون آخر باحترام قواعد الاقتصاد الحر خاصة مسألة نسبة الفائدة التي تعتبر العائق الأكبر أمام لجوء الجماعات المحلية للقرض البنكي .[2]

[1]- لزرق حبشي، **مرجع سابق**، ص ص 190، 191.

[2]- خيضر خنفري، **مرجع سابق**، ص ص 135، 136.

3- بالنسبة للهبات والوصايا : يبقى هذا المورد موردا رمزيا تتحكم فيه ظروف قانونية واجتماعية ودينية تجعل منه موردا ثانويا لا أثر له .[1]

المبحث الثالث : آليات تعزيز الحوكمة المحلية و التمويل المحلي في الجزائر :

بعدما تطرقنا إلى واقع ومعوقات كل من الحوكمة المحلية والتمويل المحلي في الجزائر، يدفعنا ذلك إلى البحث عن متطلبات ترشيد الإدارة المحلية حتى تكون قادرة على تلبية وتحقيق رغبات وأهداف المجتمع (المطلب الأول) ، ومن ضمن تلك المتطلبات أنه يجب على الجماعات المحلية أن تسعى إلى إيجاد حلول بناءة تحد من مشكلة محدودية وضعف التمويل المحلي ، وذلك من خلال التركيز على أهم الآليات التي تسهم في عصرنة نظام التمويل وتعطي دفعة قوية لمسار التنمية المحلية (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : آليات تعزيز الحوكمة المحلية :

إيمانا بتميز المصالح المحلية وضرورة تكريس الاستقلال المحلي ، واختصاصه بتلك المصالح كان لابد من البحث عن آليات تفعيل اختصاصات الوحدات المحلية ، تماشيا مع التطورات المتنوعة بتنوع مجالات الخدمة المحلية المقدمة ، فهو أمر حتمي تقتضيه الحياة الإدارية للدولة على وجه الخصوص ، وهذا التفعيل يشمل الجانب السياسي، القانوني، الإداري والاقتصادي .

أولا : من الجانب السياسي :

1- ضرورة توفر الدعم السياسي : إن نجاح تطبيق الحوكمة المحلية يتطلب ضرورة دعم القيادة السياسية العليا في الدولة له ، و يشترط في ذلك ارتكازها على مفاهيم واضحة للسياسات التي تريد الدولة اتباعها ، بدل أن يكون مجرد حلول ترقيعية مؤقتة لأزمات عاجلة .[2]

2- توفر الاستقرار السياسي : إن نجاح سياسة اصلاح الإدارة المحلية يستوجب توفر الاستقرار السياسي ، ورغم نجاح الجزائر في تحقيق نتائج إيجابية في هذا المجال من خلال سياسة المصالحة الوطنية ، إلا أن ذلك يتطلب ضرورة

[1]- بلقاسم بودرع، مرجع سابق، ص87.

[2]- عنترة بن مرزوق، عبد المؤمن سي حمدي، مرجع سابق، ص226.

تحقيق العدالة الاجتماعية بين المواطنين بعيدا عن التهميش ، المحسوبية ، الرشوة والاقصاء ، ... مع إرساء دعائم الحكم الراشد الذي يكون فيه الجميع متساوون أمام القانون .[1]

3- الإعتماد على نظام الانتخاب لتكريس الديمقراطية : فاختيار أعضاء المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي يجب أن يقوم على المضمون والمفهوم الحقيقي والعملي لمفهوم الانتخاب باعتباره مسألة دستورية بالغة الأهمية ، بالنظر لارتباط هذا المفهوم بالديمقراطية في العصر الحديث ارتباطا وثيقا ، وهو الأمر الذي جعل منه الوسيلة الأساسية لإسناد السلطة عكس الديمقراطيات القديمة ، فلم يكن إذن لمعنى الحكم المحلي الراشد أي تطبيق فعلي وحقيقي من دون فضاء ديمقراطي سائد على ذلك المستوى .[2]

4- **وجوب تدعيم وتشجيع منظمات المجتمع المدني على الاشتراك في سبل التسيير المحلية:** وهذا تكريسا لمبادئ متعددة تقتضي التطبيق الحقيقي للديمقراطية التشاركية كتدعيم ممارسات المواطنة محليا ، بناءا على ما تقتضيه

من وجوب إيجاد علاقة حقيقية بين المواطن ومسؤولي الإدارة المحلية . ومثل هذه الممارسات للعمل على تكريس مبادئ الديمقراطية والإدارة الجوارية، تحتاج بدورها إلى إعلام محلي واقعي ، يقف على وضع الصورة الحقيقية للإدارة المحلية من مختلف جوانبها ، مع ضمان حيادته نزاهته .[3]

ثانيا : من الجانب القانوني والإداري :

1- تنظيم الجماعات المحلية بقوانين عضوية : حين تحليل النظام القانوني للإدارة المحلية سواء من حيث التنظيم الدستوري له ا، أو من حيث التنظيم التشريعي وفق كل من قانون الولاية و البلدية والنصوص التطبيقية لهما ، يستنتج أن التنظيم القانوني للهيئات المحلية يكتسي قيمة ومكانة متميزة تستوجب وتتطلب تنظيمها بأداة قانونية لها هي الأخرى مكانتها ضمن مبدأ تدرج القواعد القانونية ، ألا وهي فئة القوانين العضوية ، فعلى سبيل المثال لا الحصر فإن الهيئات المحلية تقوم بالأساس على وضع الديمقراطية موضع التطبيق عن طريق الانتخاب ، فإن هذا الطريق في حد ذاته

من المسائل والمواضيع المحجوزة للقانون العضوي وفق نص المادة 141 من الدستور ، فالأمر إذن يعد بمثابة المبرر

[1]- محمد الكر، عنترة بن مرزوق، مرجع سابق، ص52.

[2]- لزرق حبشي، مرجع سابق، ص199.

[3]- المرجع نفسه، ص ص 202، 203.

لتكريس نظام الإدارة المحلية بموجب قوانين العضوية .[1]

2- **إعادة النظر في شروط الترشح لمناصب المسؤولية على المستوى المحلي** : وذلك بالعمل على ضرورة أن يتوفر في أعضاء المجالس المحلية المنتخبة مستوى تعليمي معين ، فمن المؤسف أن نجد في القرن الواحد والعشرين في عصر التكنولوجيا ، في عصر محاربة الأمية الإلكترونية عضوا أميا في هذه المجالس ، تحت ذريعة حماية الديمقراطية ، رغم أن هذا الأمر يضر بالديمقراطية أكثر مما ينفعها ، لذلك لابد إذا أردنا تحقيق الحوكمة المحلية أن نعطي للعلم مكانته ولأصحاب الشهادات العلمية دورهم في هذا المجال .[2]

3- **أخلقة العمل الإداري** : والذي يعد مدخلا رئيسيا لكل المبادرات التنموية ، ذلك أن معظم مظاهر القصور والاختلالات التي تشوب المرافق العامة ومنها المحلية ، ترجع في الأصل إلى غياب الأخلاق وانحطاطها مما يؤثر سلبا على برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية . هنا يتبين أن أخلاقيات المرفق العام لاسيما على المستوى المحلي تتطلب منظومة مشكلة من الضوابط والمبادئ التي تنظم تسيير وتدبير الشأن العام ، وتوجه الحياة والممارسة المهنية للموظف العمومي نحو إطار معرفي وقانوني مضبوط . لذا ينبغي العمل بإصرار وتفاني في فرض تلك السلوكات القانونية والأدبية بدرجة أولى ، لأن في ذلك أثر إيجابي معتبر على التنمية المحلية على وجه التحديد .[3]

4- **تفعيل دورات التكوين المرتبطة بالتسيير البلدي والمنظمة لصالح المنتخب البلدي لتحسين المستوى** : إن السبب في هذا يعود تحديدا إلى متطلبات وحاجيات ومستجدات الادارة الحالية من عصرنة لوسائل الإدارة المختلفة ، و إن كان العمل الإداري يتطلب موظفين فنيين وتقنيين ، إلا أن توفر الحد الأدنى من الكفاءة الفنية مطلوب إلى حد كبير ، والدليل على ذلك هو العمل على إنشاء مراكز عبر الولايات لتكوين إطارات الجماعات المحلية ، وهو ما يعكس تطلع الدولة للتسيير المحلي الكفؤ لكل القائمين عليه .[4]

[1]- لزرق حبشي، مرجع سابق ، ص ص 169، 197.

[2]- عنترة ب مرزوق، عبد المؤمن سي حمدي، مرجع سابق، ص 228.

[3] لزرق حبشي، مرجع سابق، ص ص 208، 209.

[4] المرجع نفسه، ص 201.

5- العمل بنظام التحفيزات المهنية والمالية : لاسيما فيما يتعلق بالاهتمام بالرواتب أو الأجور، لأن من شأن ذلك تحقيق الشفافية والاستجابة السريعة في تلبية الخدمات العامة للمواطن ، وبالدرجة الأولى ضمان لحسن سير المرافق الإدارية على المستوى المحلي .[1]

6- ضرورة تفعيل الرقابة والمسائلة : من الممارسات التي تزيد من اختصاص الوحدات المحلية فعالية ، هي الرقابة والمساءلة في إطار تنظيم قانوني لها . ولعل مبرر ذلك هو أن تلك المساءلة يمكن العمل بها قياسا على ما يعرف بالرقابة البرلمانية ، ما دامت الوحدات المحلية نظم سياسة مصغرة . هذا من ناحية ومن ناحية أخرى ، قد ورد العمل بها في قانون الولاية من حيث إمكانية مساءلة أعضاء المجلس الشعبي الولائي لأي مدير تنفيذي على مستوى الولاية سواء كتابيا أو شفويا . ومن وجهة نظر معينة ، يمكن أن تتخذ تلك الرقابة صورة لها على مستوى البلديات من طرف أعضاء المجلس الشعبي على تلك القرارات التي ينفرد بها رئيس المجلس ، مادام هذا الأخير هو الذي يسهر على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي ويطلعه على ذلك ، كما أنه هو المنفذ لميزانية البلدية . و إن كان كل ذلك يتم تحت رقابة المجلس إلا أن عدم وضوح معالم تلك الرقابة المقررة قانونا هو الذي يدفع بالقول إلى ضرورة تفعيل الرقابة والمساءلة .[2]

7- إصلاح الوظيف العمومي : إذا كانت الإدارة العصرية تتطلب ضرورة الاستثمار في العنصر البشري الذي يعد أغلى الثروات جميعا ، فإن هذا يتطلب ضرورة الاهتمام به من أجل استغلاله في تطويرها .

وبذلك فإن تطوير الإدارة المحلية الجزائرية يتطلب إصلاح الوظيفة العمومية من خلال تطبيق مبدأ وضع الرجل المناسب في المكان المناسب في الوقت المناسب ، وذلك وفق المؤهلات التي يتمتع بها من كفاءة ، جدارة و أمانة .[3]

7- **ترشيد الإدارة المحلية وتكييفها مع التطورات التكنولوجية** : لابد من تحسين السياسات التعليمية والتكوينية بما يتلائم ومتطلبات العصر التي باتت تؤكد أن الجهاز الإداري الجزائري في حاجة ماسة إلى الاستخدام الأمثل لتكنولوجيا الحاسبات الالكترونية ، والاستفادة منها في مجال الإصلاح الإداري من أجل تحسين خدمات المواطنين ، وبذلك فالإدارة المحلية الجزائرية بحاجة إلى الانتقال من البيروقراطية وما يميزها من جوانب سلبية كالتعقيد ، المركزية ،

[1] لزرق حبشي، مرجع سابق ، ص 207.

[2]- لزرق حبشي، **مرجع سابق**، ص 207.

[3]- محمد الكر، عنترة بن مرزوق، **مرجع سابق**، ص52.

عدم المرونة ، البطء في اتخاذ القرارات ، إلى الالكتروقراطية التي تسعى إلى تقديم الخدمة في أسرع وقت بأحسن جودة وأقل تكلفة .[1]

9- تفعيل سياسة التصريح بالممتلكات : كأحد الآليات الكفيلة بكشف الفساد والتقليل من مرتكبيه على المستوى المحلي ، بما يضمن المساهمة في تكريس قيم المساءلة والشفافية في تسيير شؤون المجتمع المحلي . [2]

10- إضفاء الشفافية في التعامل مع المواطنين : وذلك بتبسيط الإجراءات الإدارية والرد على الشكاوى التي يتقدمون بها ، وكذا مشاركة المجتمع المدني من خلال اعتماد الشفافية في اتخاذ القرار ، وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ، وإعداد برامج تعليمية وتربوية وتحسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع المحلي ، وتمكين الجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد عن طريق وسائل الإعلام .[3]

ثالثا : من الجانب الاقتصادي :[4]

1- تعزيز مداخيل الجباية المحلية : إن البحث عن الفعالية الحقيقية للجباية المحلية يقتضي إعادة النظر في طريقة فرض وتحصيل وتوزيع الضريبة من طرف الدولة ، إذ يمكن تخويل الجماعات المحلية الحق في التصويت على معدلات الضرائب والرسوم ذات القاعدة المحلية مثل الرسم على النشاط المهني ، الرسم العقاري وغيرها ، في إطار هامش محدد للمعدلات الدنيا والقصوى يكون تقديرها من طرف السلطة التشريعية . كما أنه لا بد في هذا الإطار أن يكون ذلك مقترنا بالعمل على زيادة القدرات المالية للهيئات المحلية ، مما يسهم في تعزيز قيامها بواجباتها وتدعيم استقلاليتها .

2- ترقية الأنشطة الاقتصادية الملائمة لكل إقليم : وذلك من خلال مراعاة الخصوصية التي تميز كل جهة ، والتخفيف من الفوارق التنموية بين الأقاليم والولايات وداخل الإقليم الواحد ، وضع سياسة اقتصادية جوارية وتفعيلها لتتوافق مع مختلف النشاطات القطاعية الاقتصادية والاجتماعية .

3- وضع ضوابط قانونية تضفي الشفافية على عملية إيجار عتاد الهيئات المحلية : حيث أن جميع البلديات يتم دعمها من طرف وزارة الداخلية بعتاد إضافي لحظيرتها ، وإلزام اللجوء إلى المزايدات عند إيجار العقارات والمنقولات

التابعة للبلدية للرفع من مردودها وتفادي استغلالها لأغراض خاصة من بعض المنتخبين ، والتعامل بشكل موضوعي بعيدا عن العوامل الذاتية .

[1]- عنترة بن مرزوق ، عبد المؤمن سي حمدي ، مرجع سابق، ص227

[2]- **المرجع نفسه**، ص226.

[3]- **المرجع نفسه**، الصفحة نفسها.

[4]- لزرق حبشي، **مرجع سابق**، ص ص (210-212)

4- الالتزام بقواعد المحاسبة العمومية : هذا الالتزام يفرض على المسؤولين المحليين العمل بقواعد المحاسبة العمومية ، وذلك للقضاء على الاختلالات في ميزانية الجماعات المحلية .

5- تصفية ديون البلديات : حيث أن العديد من البلديات تعاني عجزا ماليا يبقى عائقا حقيقيا أمامها للقيام بدورها التنموي ، إذ يجب وضع نظام لتعبئة الموارد المالية ، عن طريق نظم ضريبية فعالة وإرساء نظام جبائي لامركزي.

6- العمل على الحد من التفاوت في المداخيل والمشاريع والبرامج بين الأقاليم : لأن مشكلة التوزيع العادل للمداخيل والثروة والمشاريع بين الأقاليم تعد من أكبر المشاكل التي واجهت و مازالت تواجه الدول .

حيث أن كل الثروة متمركزة في أقاليم معينة ، بينما غالبية المناطق لا تستحوذ إلا على نسبة قليلة من الثروة والدخل ، وهذا ما ينعكس على الوضعية الاقتصادية والاجتماعية والأمنية للمجتمعات المحلية .

لذا تسعى برامج ومشاريع التنمية المحلية إلى محاربة هذا الاختلال من خلال خلق التوازن من أجل تحقيق التكامل بين أقاليم ومناطق المجتمع الوطني .

7- تدعيم وتشجيع الاستثمار المحلي : يهدف الاستثمار المحلي إلى تراكم الثروات وخلق فرص أكثر من مناصب العمل ، ويرتبط هذا النوع من الاستثمار بميادين متعددة منها الاستثمار المالي والأسواق المالية و التي تتعلق بشراء عدد من السندات بنسبة فائدة مضمونة .

8- ضرورة وحتمية إشراك القطاع الخاص للنهوض بالمستوى الاقتصادي للجماعات المحلية: فالقطاع الخاص يشكل فاعلا رئيسيا في بلوغ وتحقيق أهداف التنمية المحلية المنشودة من وراء قيام الوحدات المحلية بمهامها وأدوارها ، إذ يتميز بقدرته على الابتكار والتجديد وتقديم الخدمات بالمواصفات المطلوبة ، وبأقل تكلفة نظرا لعامل المنافسة بين الشركات التي تعمل في النطاق الإقليمي لنفس الوحدة المحلية .

من كل ما سبق يتبين لنا أنه من أجل ترشيد الإدارة المحلية وتفعيل اختصاصاتها يتطلب ذلك مجموعة من الآليات (سياسية ، قانونية ، إدارية واقتصادية) للتصدي لجميع العراقيل التي تواجد تطبيق الحوكمة على المستوى المحلي .

المطلب الثاني : آليات تعزيز التمويل المحلي

بما أن الموارد الجبائية وغير الجبائية هي المصادر الذاتية والداخلية لتمويل الجماعات المحلية وهي أساس التمويل المحلي ، بحيث أن الجماعات المحلية إذا اعتمدت عليها وعملت على ترقيتها وتثمينها فإنها تغنيها عن الحاجة إلى المصادر الخارجية للتمويل المحلي ، وبذلك يمكنها تحقيق استقلاليتها المالية لذا سنركز في هذا المطلب على آليات تعزيز وتفعيل هذه الوارد دون غيرها .

أولا : تثمين الموارد الجبائية كآلية لتعزيز التمويل المحلي :

تعتبر الجباية المحلية أساس التمويل المحلي ، مما يستوجب ضرورة إعادة الاعتبار لموارد الجباية المحلية وذلك من خلال ما يلي :

1- إشراك الجماعات المحلية في الجباية المحلية :

من أجل زيادة الإيرادات الجبائية للجماعات المحلية وقبل التفكير في إضافة ضرائب ورسوم جديدة يجب زيارة مردودية الضرائب والرسوم الموجودة حاليا ، بحيث تستطيع الجماعات المحلية القيام بهذه المهمة ، ولكن شريطة إشراكها في تحديد الوعاء الجبائي ونسبة الضرائب و كيفية تغطيتها ، فبعد تحديد الوعاء الضريبي من قبل القانون فإن دور المجالس المحلية المنتخبة سيمكن في حصر حجم المادة الخاضعة للضريبة إذ أن المجالس المحلية المنتخبة يفترض أنها أحسن تموقعا من السلطات المركزية ، مما يسمح لها بالقيام بهذه المهمة ، أما بالنسبة لنسب الضرائب يجب أن يمنح للمجالس المحلية المنتخبة حق التصويب على نسبة كل رسم محلي والمحافظة على مبدأ الشرعية ، أما حساب مقدار الضرائب وتغطيتها لابد أن يكون من صلاحيات الجماعات المحلية ، فمنح هذه الصلاحيات للجماعات المحلية يهدف إلى تقريب الإدارة الجبائية من المساهمين ، وهذا للوصول إلى الرفع من مردودية الضرائب ، وباعتبار أن الجماعات المحلية هي المستفيدة الأولى من الجباية المحلية وهي بحاجة ماسة للأموال فوجب عليها البحث عنها أينما وجدت ، كما ينبغي عليها الكشف والإفصاح عن مجموع المادة الخاضعة للضريبة لغرض تغطية جميع الضرائب المستحقة ، و هذا يحتاج قبل كل شيء إلى وجود إطارات ذات كفاءة عالية.[1]

2- تخلي الدولة عن بعض الضرائب المحلية :

[1]- خلف الله بن يوسف، عياش زبير،" **إصلاح نظام التمويل المحلي و دوره في تفعيل التنمية المحلية بالجزائر** "، مجلة ابن خلدون للإيداع و التنمية ، المجلد 02، العدد 01، أفريل 2020، ص ص 29، 30.

إن الدولة عليها التخلي عن بعض الضرائب لصالح الجماعات المحلية ، إذن أن هذه العملية ستؤذي إلى تحسين الوضعية المالية للبلديات والولايات على حد السواء ، وستعفى الدولة من تقديم إعانات التسيير والتجهيز لهذه المؤسسات ، لكن يمكن أن نتساءل عن الضرائب الكفيلة بتحقيق هذا الشرط ، فمثلا نجد الضريبة على الرواتب والأجور التي هي ضريبة توجه بكاملها لميزانية الدولة ، ولكونها ضريبة يتم اقتطاعها وتغطيتها من المصدر يمكن اعتبارها كضريبة سهلة الحصر ، وبالتالي يمكن التخلي عنها بسهولة لصالح الجماعات المحلية ، كذلك الحال بالنسبة للرسم على التسجيل والذي يطبق على تحويل رؤوس الأموال ، باعتباره رسم سهل الحصر يمكن نقله وبدون صعوبة لصالح البلديات مقر إقامة رأس المال الخاضع للضريبة ، فمن الأجدر أن يعود ناتج هذا الرسم لصالح البلديات كما في حالة الرسم العقاري .[1]

3- تفعيل دور الرقابة الجبائية :

يتميز النظام الجبائي الجزائري بأنه نظام تصريحي مما يستوجب رقابة جبائية لتحديد مدى صحة تصريح المكلف بالضريبة ، باعتبار أن هذا التصريح هو المحدد الأساسي لفرض الضريبة وهذا للحد أو التقليل من ظاهرة التهرب الضريبي ، كما ترمي كذلك إلى تفادي كل التجاوزات التي تقوم بها الإدارة الجبائية أثناء مزاولتها لنشاطها عن طريق إيجاد ضمانات للمكلفين تحميهم من كل تعسف إداري ، هذا وتتوقف فعالية الرقابة الجبائية على مدى أهمية العقوبات والغرامات المحددة ، لذا يجب اعتماد قوانين تنص على عقوبات صارمة لدرع التهرب عن أداء الضريبة لضمان التحصيل الجيد للضريبة وزيادة مردوديتها .[2]

4- الحد من ظاهرة الغش والتهرب الضريبي :

إن التهرب الضريبي يمس بالوضع المالي للجماعات المحلية ، حيث يحرمها من مبالغ ضخمة مما يعود سلبا على حجم الإيرادات المحلية التي هي بحاجة ماسة إليها للقيام بمختلف الوظائف المنوطة بها .

ولهذا وجب على الفاعلين في هذا المجال مكافحة التهرب الضريبي وتحسين أدوات التحصيل الجبائي من جهة أخرى ، كما وجب على المشرع الجزائري وضع قوانين صارمة في هذا المجال هذا وأن تحسين الواردات يتطلب من المنتخبين المحلين تحسيس المكلفين بالضريبة عن طريق توعيتهم بالدور التنموي الذي تلعبه الضرائب في خدمة المرفق العام مثل

[1]- خيضر خنفري، **مرجع سابق**، ص 163.

[2]- مكي مكاوي، أحمد يقور، **مرجع سابق**، ص ص 59، 60.

تنظيم أيام دراسية وحملات وتوعوية، وبالمقابل فالسلطات المحلية ملزمة بتنفيذ وعودها التنموية حتى يشعر المواطن بالتغير الناتج عن مساهمته في زيادة موارد الميزانية عن طريق دفعه للضرائب المستحقة .[1]

5- عدم المغالاة في إجراءات الإعفاء من الضرائب أو تخفيضها : حيث يجب تكريس مبدأ التعويض المتعلق بهذه الإجراءات المقلصة للموارد المالية للجماعات المحلية .[2]

ثانيا : ترقية الموارد غير الجبائية كآلية لتعزيز التمويل المحلي :

بالإضافة إلى الإصلاح الجبائي وجب على الجماعات المحلية القيام بتثمين نواتج ممتلكاتها باعتبارها ضعيفة لا تتعدى 10 % عن طريق إعادة الاعتبار في التحكم في تسييرها ، نظرا لكونها أملاك عقارية ومنقولة معتبرة يمثل استعمالها بصفة عقلانية كمصدر معتبر يجب تنميته والرفع من مردوده ، وقد يكون استعمال هذه الأملاك لأغراض تجارية يتم حسابه على مستوى الأرباح التي يمكن تحقيقها ، أو استعمال الدومين العمومي لأغراض غير تجارية مثل أماكن توقف السيارات . فتثمين هذه الممتلكات المحلية يعتبر إصلاحا ذاتيا على الجماعات المحلية أن تقوم به من خلال ترميمها وتهيئتها بصفة لائقة قصد تثمين أسعارها لتعود بالنفع على الجماعات الإقليمية و تحسين وضعها المالي .

إضافة إلى ذلك وجب على المشرع إصلاح الموارد الخارجية عن طريق منح نسب معتبرة للصندوق المشترك للجماعات المحلية وإعادة النظر في توجيه إعانات هذا الصندوق مع تركيز تدخله على المهمة الرئيسية للتضامن والتنمية المحلية ، وعدم اللجوء إلى الإعانات الحكومية والقروض باستمرار عدا في حالات نادرة تكون فيها الولاية والبلدية بأمس الحاجة إليها لتتخلص الجماعات المحلية من ثقل الديون التي تعاني منها .[3]

[1]- خلف الله بن يوسف، عباش زبير، **مرجع سابق**، ص 31.

[2]- المرجع نفسه، ص32.

[3]- المرجع نفسه، ص 32.

خلاصة الفصل :

إن الجزائر كغيرها من الدول تهدف من خلال إدارتها المحلية إلى ترقية نوعية الخدمة العمومية في جميع المجالات ، وذلك بالقضاء على الممارسات البيروقراطية ، إلى جانب تعزيز الشفافية والفعالية و توسيع المشاركة الشعبية ، وضمان الحقوق والحريات الفردية والجماعية ، وإرساء دعائم منظومة قانونية قادرة على تحقيق العدالة الاجتماعية ، وهو ما نستشفه من خلال قانوني البلدية والولاية الجديدين ، وهذا من الناحية النظرية ، ولكن من الناحية الواقعية فإن تحقيق ذلك يصطدم بعديد المعوقات التي تواجه الجماعات المحلية .

كما أن التمويل المحلي يعد أساسا للتنمية المحلية ، حيث أنه كلما زاد التمويل المحلي زاد اهتمام الإدارة المحلية بتبني مشاريع تنموية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بهدف رفع المستوى المعيشي للمواطن ، لكن تبقى هذه الموارد المالية المحلية غير كافية لتحقيق أهدافها ومهامها ، وذلك لعدة معوقات تقف حائلا دون تحقيق ذلك .

كل ذلك يتطلب ضرورة البحث عن الحلول الجدية و التي تتعلق بسبيل تفعيل الحوكمة الحلية و آليات تعزيز التمويل المحلي لتحقيق دفعة قوية و قفزة نوعية في مجال التنمية المحلية.

خـــاتمة

تطورت الحوكمة العمومية للتوازي مع التغيرات والتطورات المتسارعة للبيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية كضرورة لإصلاح الإدارة العمومية ، فالحوكمة معنية بتفاعل المجتمعات والمؤسسات المدنية المحلية في تحمل المسؤولية والمشاركة في رسم السياسات ، فانتقل مفهوم الحوكمة إلى المستوى المحلي ، فارتبطت الحوكمة المحلية بالإقليم الذي هو حقل عملي لها ، فهي استخدام للسلطة السياسية والاقتصادية والإدارية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية المحلية ، والتي تستدعي تضافر جهود مجموعة من الأطراف تتمثل في الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني ، ولتجسيدها لا بد من توفر مجموعة من المبادئ .

إن تبني الجماعات المحلية لمبادئ الحوكمة أصبح ضرورة تقتضيها جملة من المعيقات لعل أهمها مشكل التمويل المحلي الذاتي الذي تعاني منه معظم البلديات الجزائرية ، خاصة وأن الدراسات تؤكد على العلاقة الطردية بين درجة استقلالية الجماعات المحلية وتوافر الموارد المالية الذاتية للمحليات ، لذا تعرضنا إلى هيكلة المالية المحلية ورأينا أن معظمها جبائية مما يستدعي توسيع سلطات الوحدات المحلية في الحصول على إيراداتها الذاتية ، وأن يكون لكل منها ميزانية مستقلة يتم إعدادها على المستوى المحلي ، فهي المرآة العاكسة لسياسة الجماعات المحلية ومشروعاتها خلال السنة ، بحيث تعكس الخطط والاتجاهات التنموية التي تعمل الجماعات المحلية على تحقيقها ، إلا أنه في غياب الشفافية في التسيير وانعدام المساءلة والمراقبة كان من الواجب توسيع دائرة الحوكمة ، لأنه قد يكون المسؤول كفؤ إلا أنه بعدم وجود الوسائل المالية تبقى فعالية العمل ناقصة ، والعكس قد تتوفر الأموال إلا أن سوء تسييرها يؤدي إلى هدرها وعدم استخدامها بكل فاعلية ، وبين هذا وذاك لا بد من التسيير المحكم للأموال بتطبيق مبادئ الحوكمة .

يشترط الدور التنموي توفر الموارد المالية المحلية التي تكفل لها الاستغناء عن الإعانات الخارجية ، لأن هذه الأخيرة ستحد لا محالة من استقلاليتها باعتبار أن " من يدفع يقود " ، لكن المتتبع للمالية المحلية يدرك أن الاستقلالية المذكورة في القوانين مقيدة بحكم ضعف الموارد المالية ، وهيمنة عدد قليل من المصادر الجبائية مقابل ضعف العديد من الموارد الجبائية .

من خلال دراستنا والنتائج المتوصل إليها يتضح وجوب :

– العمل على تجسيد المشاركة الفعلية للمواطنين في إعداد الميزانية ومتابعة تنفيذها .

– تحقيق مبدأ الشفافية بالإعلان عن كل الأعمال التي تقوم بها الجماعات المحلية .

– متابعة النتائج المتحصل عليها باستخدام المؤشرات ، واتخاذ إجراءات تصحيحية ، وتشجيع الإصلاحات اللازمة لتحسين الخدمة المقدمة للمواطن ، للمستخدم ولدافع الضريبة .

– إلزامية التعاون بين المصالح البلدية والمصالح الجبائية لتسهيل عملية التحصيل .

– جعل نظام الرقابة أكثر مرونة ، خاصة فيما يتعلق بعمل المراقب المالي .

وعلى ضوء ما سبق يمكن الخروج بمجموعة من الاقتراحات والتوصيات :

* من الواجب تجسيد الحوكمة الرشيدة المحلية من خلال :

1– مشاركة المواطن في الإبداء برأيه في المشاريع التي تهمه والتي تكون دفعا للحركة التنموية المحلية .

2– تفعيل دور لجان الأحياء من أجل تحقيق التفاعل الاجتماعي .

3– تجسيد الديمقراطية التشاركية وجعل المواطن والمجتمع المدني طرفان فعالان في تجسيد مبادئ الحوكمة المحلية .

4– التفكير في إنشاء لجنة استشارية تضم عناصر من المجتمع المدني يعرفون بنزاهتهم وعلمهم ، بهدف التدخل الفعلي للشأن المحلي .

* من الواجب إصلاح المالية المحلية من خلال :

1– تبني قانون خاص بالمالية والجبائية المحلية والذي سيرتكز على :

– توحيد وتبسيط النصوص التشريعية التي تحكم الضرائب والرسوم الموجهة لفائدة الجماعات المحلية .

– عدم ازدواجية القاعدة الضريبية المحلية مع ضرائب الدولة .

– تمويل التنمية المحلية عن طريق جبائية محلية لامركزية .

2– تثمين الممتلكات المحلية كمصدر لتمويل البلديات كضرورة ملحة على ضوء التطور المتزايد للنفقات وتراجع الموارد .

3– التفكير في توجيه مساهمات صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية نحو منح قروض موجهة لتمويل مشاريع منتجة .

4– منح الحرية الجبائية للبلدية لإنشاء بعض الضرائب والرسوم المحلية ، مع الالتزام بالشفافية وهذا بنشر دوري لميزانية البلدية .

5– استقطاب الاقتصاد غير الرسمي وذلك بإعطائه بعدا قانونيا ، من خلال السماح للتجار بالنشاط بناء على رخصة تمنحها الجماعات المحلية مقابل ضريبة يدفعها المستفيد ، وبذلك تحقق الجماعات المحلية موردا إضافيا لميزانيتها .

وفي الختام نقول إن موضوع بحثنا متشعب ويمكن معالجته من زوايا متعددة فالحوكمة على المستوى المحلي تصنف إلى :

1– الحوكمة السياسية : والمتمثلة في الإجراءات المتعلقة باتخاذ القرار من أجل تطبيق ديمقراطية محلية .

2– الحوكمة الإدارية : وتتمثل في الاتصالات المحلية ، إدارة المصالح العمومية المحلية ، إدارة المجتمع المدني ، إدارة الموارد البشرية والوصايا الإدارية .

3– الحوكمة الاقتصادية : والتي من خلالها يمكن إلقاء الضوء على بعض الأساليب لتعبئة الموارد الداخلية والخارجية على المستوى المحلي ، في إطار إدارة واستغلال الأصول التابعة للبلدية .

4– حوكمة الميزانية والمالية : والمتمثلة في الإجراءات المتعلقة بإعداد الميزانية الخاصة بالبلدية ، من خلال التنفيذ والرقابة والمتابعة والسيطرة عليها .

وعلى ضوء هذا يمكن اقتراح عناوين للبحث فيها :

- الحوكمة المحلية ودورها في تفعيل عملية ترشيد النفقات المحلية .

- الحوكمة السياسية من أجل تطبيق ديمقراطية محلية .

- الحوكمة الإدارية آلية لتجسيد مبادئ التسيير العمومي الجديد .

قائمة المصادر والمراجع

القرآن الكريم .

الكتب :

1- أحمد محيو، **محاضرات في المؤسسات الإدارية**، ط 2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1977 .

2- حسين الصغير ، **دروس في المالية والمحاسبة العمومية**، الجزائر: دار المحمدية، 1999 .

3- حسين مصطفى حسين، **الإدارة المحلية في الجزائر**، ط 2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1982 .

4- حمد الديداموني، محمد عبد العالي، **الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة**، مصر: دار الفكر والقانون للنشر والنوزيع، 2008 .

5- حميد بوزيدة،" **تحديات تمويل ميزانيات الجماعات المحلية في الجزائر**"، في كتاب جماعي إدارة التغيير في الإدارات المحلية و البلديات، القاهرة، منشورات المنطقة العربية للتنمية الإدارية، 2011،

6- الد سمارة الزغبي، **التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية: دراسة مقارنة**، عمان، المنطقة العربية، العلوم الإدارية، إدارة البحوث والدراسات، 1985 .

7- زهير عبد الكريم الكايد، **الحكمانية قضايا وتطبيقات**، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003 .

8- سمير محمد عبد الوهاب، **التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات – خيارات وتوجيهات –** ، في كتاب جماعي **إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات**، القاهرة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2011 .

9- سوزي عدلي ناشد، **المالية العمة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)**، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2003 .

10- صالح فركوس، **المختصر في تاريخ الجزائر من عهد الفينيقيين إلى خروج الفرنسيين (814 ق م- 1962م)**، عناية: دار العلوم للنشر والتوزيع 2003/2002 .

11- صلاح الدين فوزي، **الإدارة المحلية في التشريع المصري**، القاهرة: دار النهضة، 1996 .

12- عادل بوعمران، **البلدية في التشريع الجزائري**، الجزائر، دار الهدى، 2010 .

13- عادل محمود حمدي، **الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة**، ط 1، القاهرة: دار الفكر العربي، 1973 .

14- عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، **أبحاث اقتصادية و إدارية**، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، المجلد01، العدد 02، ديسمبر 2007 .

15- عبد المطلب عبد الحميد، **التمويل المحلي والتنمية المحلية**، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001 .

16- علي خطار شطناوي، **الإدارة المحلية**، عمان: دار وائل للطباعة والنشر، 2002 .

17- علي زغدود، **الإدارة المركزية في المؤسسات الإدارية**، ط 2، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984 .

18- عمار بوحوش ، **مناهج البحث العلمي وطرق إعداد البحوث** ، ط5 ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2009 .

19- عمار بوحوش، **التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962**، ط1، بيروت: دار الغرب الإسلامي، 1997 .

20- عمار بوضياف، **التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق**، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2014 .

21- عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية، الجزائر**: جسور النشر والتوزيع، 2012 .

22- عمار بوضياف، **شرح قانون الولاية**، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012 .

23- عمر صدوق، **دروس في الهيئات المحلية المقارنة**، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1988 .

24- فؤاد بن غضبان، **التنمية المحلية ممارسات وفاعلون**، ط 1، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2015 .

25- لخضر مرغاد ، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر ،**مجلة العلوم الإنسانية** ،جامعة محمد خيضر بسكرة ، المجلد 05 ،العدد 07 ،فيفري 2005 .

26- لزوق حبشي ، **الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر**، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2019 .

27- محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري**، عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2002 .

28- محمد الصغير بعلي، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية**، عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004 .

29- محمد أنس قاسم جعفر، **ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية**، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1985 .

30- محمد شلبي ، **المنهجية في التحليل السياسي : المفاهيم ، المناهج ، الاقترابات والأدوات** ، ط5 ، الجزائر ، ب.د.ن ، 2007 .

31- محمد عباس محرزي، **اقتصاديات المالية العامة**، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية،2005،

32- محمد علي الخلايلة، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن– بريطانيا– فرنسا– مصر دراسة تحليلية مقارنة**، ط1، عمان: دار الثقافة، 2009.

33- محمد فهيم درويش، **مرتكزات النظام الديمقراطي وقواعد الحكم الراشد**، القاهرة: دار النهضة العربية، 2010 .

34- محي الدين عمرو، **التخلف والتنمية**، ط1، بيروت، دار النهضة العربية، 1975 .

35- مصطفى محمود أبو بكر، **الإدارة العامة ورؤية إستراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف والفساد**، ط1، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2005 .

36- مصطفى يوسف كافي، كولار مصطفى كافي، إيمان بوربيع، **"الحوكمة المؤسسية"**، قسنطينة، الناشر ألفا للوثائق،2018 .

37- ناصر مراد، **فعالية النظام الضريبي بين النظرية و التطبيق**، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2011 .
38- هاني علي الطهراوي، **قانون الإدارة المحلية**، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004 .
39- يوسف أزروال، **الحكم الراشد في الجزائر: الأسس النظرية وأدوات التجسيد**، ط1، الإسكندرية، مكتبة الوفاء القانونية، 2016 .

المجلات :

1- أسماء سلامي، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر ، **مجلة الشريعة والاقتصاد**، جامعة قسنطينة 3، المجلد 05، العدد 10، د.س.ن .
2- الأمين سويقات، دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية:دراسة حالة، الجزائر والمغرب ، **دفاتر السياسة والقانون**، المجلد 09، العدد 17، جوان 2017 .
3- بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر ، **مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا**، جامعة باجي مختار عنابة، المجلد 03، العدد 04، 2006 .
4- بلقاسم بودع، التمويل المحلي في الجزائر بين الواقع و إمكانية التطوير، **مجلة الباحث الأكاديمي في العلوم القانونية و السياسية**، المركز الجامعي بآفلو الأغواط ، المجلد 04، العدد06، مارس 2021 .
5- خلف الله بن يوسف، عياش زبير، إصلاح نظام التمويل المحلي و دوره في تفعيل التنمية المحلية بالجزائر ، **مجلة ابن خلدون للإيداع و التنمية** ، المجلد 02، العدد 01، أفريل 2020 .
6- سعاد عمر، الشفافية والمشاركة على ضوء احكام القانون 12-07 المتضمن قانون الولاية ، **مجلة العلوم القانونية والسياسية**، حمة لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 04، ال عدد02، 2013 .
7- سليمة بوعوينة، شهرزاد عبان، تفعيل دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر ، **مجلة دفاتر البحوث العلمية**، المجلد 06، العدد 02، ديسمبر 2018 .
8- عابد شريط، جلول ياسين بن الحاج، دور القطاع الخاص في دعم التنمية الاقتصادية المحلية –دراسة حالة الجزائر– ، **مجلة الاستراتيجية والتنمية**، المجلد 06، العدد 10، د.ت.ن .
9- عبد الحق فيدمة، ماهية الجماعات المحلية والتنمية المحلية المستدامة، **مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات**، جامعة الجزائر، المجلد 01، العدد 01، د.س.ن .
10- عبد الله غالم، مسعودة دراس، فواعل تسيير الإدارة المحلية في ظل الديمقراطية التشاركية ، **مجلة الناقد للدراسات السياسية**، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 03، العدد 01، افريل 2019 .
11- عنترة بن مرزوق، عبد المؤمن سي حمدي، الانتقال الى الحوكمة المحلية في الجزائر دراسة في التحديات والاليات ، **مجلة التراث**، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، المجلد رقم08، العدد01، 2018 .

12- محمد الكر، عنترة بن مرزوق، الحكم الراشد وإصلاح الإدارة المحلية الجزائرية... بين المعوقات والمتطلبات، **مجلة البحوث السياسية والإدارية**، المجلد 02، العدد01، 2013 .

13- محمد نايلي، الولاية كأداة لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر ، **مجلة البحوث السياسية والإدارية**، جامعة الجلفة، المجلد06، العدد 02، 2017 .

14- مكي مكاوين أحمد يقور، أهمية التمويل المحلي ودوره في تحقيق التنمية الاقتصادية في الجزائر، **مجلة ابن خلدون للإيداع و التنمية**، المجلد 02، العدد 02، أفريل 2020 .

15- مليكة جرمولي، البلدية في الجزائر بين الحوكمة المحلية وتحقيق التنمية المحلية: النظر في محدودية الأدوار والعراقيل، **مجلة أبحاث قانونية وسياسية**، جامعة جيجل، المجلد 04، العدد 02، ديسمبر 2018 .

16- منصف ذيب، أي دور للأحزاب السياسية في تعزيز مفهوم الحكم الراشد في الدولة ؟ ، **مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية**، جامعة باجي مختار، عنابة، المجلد 11، العدد01 ، د.س.ن .

17- مهدية بن طيبة، سفيان خروبي، دور الجماعات المحلية في دعم التنمية المحلية دراسة حالة لبلدية العفرون البليدة ، **مجلة إيليزا للبحوث والدراسات**، المركز الجامعي إيليزي، المجلد 01، العدد 01، 2016 .

18- ناجي عبد النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)، **دفاتر السياسة والقانون**، جامعة عنابة، المجلد 01، العدد 01، جانفي 2009 .

19- ناجي عبد النور، دور منظمات المجمع المدني في تحقيق الحكم الرشيد في الجزائر، دراسة حالة الأحزاب السياسية ، **مجلة المفكر**، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 04، العدد 01، 2007 .

20- نسرين يحياوي، الاقتصاد الموازي في الجزائر، الأسباب و النتائج، **مجلة الدراسات المالية و المحاسبية و الإدارية**، المجلد 03، العدد 06، ديسمبر 2016 .

21- نعيمة زيرمي، سنوسي بن عومر، الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات، **مجلة الاستراتيجية والتنمية**، جامعة مستغانم، المجلد 03، العدد 05، 2013 .

22- نور الهدى برنو، آليات تنويع و ترقية مصادر التمويل المحلي للبلدية بالجزائر و تحدياته، **مجلة العلوم القانونية و السياسية**، جامعة الجزائر 3، المجلد 09، العدد 02، جوان 2018 .

23- وافية فروخي، آليات تدخل الجماعات المحلية لتحقيق التنمية المستدامة وسبل تفعيلها دراسة ميدانية على مدينة الدويرة، **مجلة الدراسات الاقتصادية المعاصرة**، جامعة البليدة 2، المجلد 03، العدد 05، 2018 .

24- وفاء معاوي، نحو تفعيل أداء الإدارة المحلية الجزائر في ظل الحوكمة الالكترونية، **مجلة العلوم القانونية السياسية**، جامعة حمة لخضر الوادي، المجلد 06، العدد 10، جانفي 2015 .

25- ياسر علاوي، حمزة جيلالي تومي، دور الحوكمة الرشيدة في الإصلاح المالي المحلي ، **مجلة مدارات للعلوم الاجتماعية والإنسانية**، المركز الجامعي غليزان، المجلد 01، العدد 03، جانفي 2021 .

المداخلات العلمية :

1- جمال لعمارة، دلال بن طبي، مسعودة نصبة، الزكاة وتمول التنمية المحلية، **ورقة بحثية مقدمة في الملتقى الدولي حول سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات، دراسة حالة الجزائر والدول النامية**، جامعة بسكرة يومي:21-22 نوفمبر 2006 .

2- سامية فقير، محمد أمين لعروم، مدى مساهمة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في ظل التعديلات الجديدة في الجزائر ، **ورقة بحثية تندرج ضمن الملتقى الدولي الخامس حول دور الجماعات المحلية في ترقية الاستثمار –تجارب دولية–**، جامعة البسير الإبراهيمي برج بوعريريج، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، يومي 17-18 أفريل 2018 .

3- عبد المجيد الصلاحين، الحوكمة في المؤسسات المالية الإسلامية ، **ورقة مقدمة لمؤتمر الخدمات المالية الإسلامية الثاني**، طرابلس، ليبيا، يومي 27-28 أفريل 2010 .

4- محمد كريم قروف ، محدودية التمويل المحلي وإشكالية الرشاد الإنفاقي و العجز الموازني للجماعات المحلية للجزائر ،**ورقة بحثية مقدمة في الملتقى الوطني حول التسير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية** ،جامعة قالمة ،يومي 8-9 نوفمبر 2016 .

5- مراد علة، محمد مصطفى سالت، الحوكمة والتنمية البشرية..مواءمة وتواصل، **ورقة بحثية مقدمة الى الملتقى الوطني حول التحويلات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر وتحديات**، جامعة الشلف، كلية الحقوق، يومي: 17/16 ديسمبر 2008 .

المذكرات والأطروحات الجامعية :

1- اسماعيل فريجات، **مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري**، رسالة ماجستير في القانون العام ، جامعة الوادي: قسم الحقوق ، 2014/2013 .

2- جوهرة شرقي، **الحوكمة في الجماعات المحلية واقع وآفاق حالة بعض بلديات الجزائر**، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد بوقرة، بومرداس: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، 2018/2017.

3- حسين عبد القادر، **الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية**، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2012/2011 .

4- حليمة بومزبر، **الديمقراطية المحلية ودورها في تعزيز الحكم الراشد إسقاط على التجربة الجزائرية**، رسالة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2010/2009 .

5- خيضر خنفري، **تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع و آفاق**، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، قسم العلوم الاقتصادية، 2011/2010 .

6- رؤوف هوشات، **حوكمة التنمية المحلية في الجزائر: دراسة حالة ولاية بومرداس**، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة 1: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2017-2018 .

7- سليمة حمادو، **إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي** ، رسالة ماجستير، جامعة الجز ائر3، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية، 2012 .

8- سليمة حمادو، **إصلاح الجماعات المحليةفي الجزائر كخيار استراتيجي**، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 3 : كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية، ديسمبر 2012 .

9- عذراء عيواج، **واقع العلاقات العامة في الإدارة المحلية الجزائرية دراسة ميدانية ببلدية قسنطينة**، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة : كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية ، قسم علوم الإعلام والاتصال، 2009/2008 .

10- عواد كيلالي، **تمويل الجماعات المحلية**، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجيلالي اليابس سيدي بلعباس: قسم الحقوق، 2017/2016 .

11- فريدا ابرادشة، **الحكم الرشيد في الجزائر في ظل الحزب الواحد والتعددية الحزبية**، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3: كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم التنظيم السياسي والإداري، 2014 .

12- ليلى لعجال، **واقع التنمية وفق مؤشرات الحكم الراشد في المغرب العربي**، رسالة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2010/2009 .

13- نبيل دحماني، **الديمقراطية كآلية لتجسيد الحكم الراشد في الجزائر خلال الفترة الممتدة من 1999 إلى غاية 2009**، رسالة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة،: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2011/2010 .

14- وليد خلاف، **دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي**، رسالة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2010/2009 .

15- يوسف زدام، **دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الإنسانية في الوطن العربي من خلال تقارير التنمية الإنسانية العربية**، 2002-2004، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية، 2007 .

النصوص القانونية :

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 22 رجب 1409هـ الموافق لـ 28 فيفري 1989، المتعلق بنشر نص تعديل الدستور، **الجريدة الرسمية**، العدد 09، الصادر بتاريخ 29 فيفري 1989.

2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، القانون رقم06-06 المؤرخ في 21/محرم 1427 الموافق ل 20 فيفري 2006 المتضمن القانون التوجيهي المدني، **الجريدة الرسمية**، العدد 15، الصادر بتاريخ 12 مارس 2006.

3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432هـ الموافق لـ 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، **الجريدة الرسمية**، العدد 37، الصادر بتاريخ 03 جويلية 2011.

4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433هـ الموافق لـ 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، **الجريدة الرسمية**، العدد 12، الصادر بتاريخ 29 فيفري 2012.

5- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، القانون رقم 69-38 المؤرخ في 07 ربيع الأول 1389هـ الموافق لـ 23 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، **الجريدة الرسمية**، العدد 44، الصادر بتاريخ 23 ماي 1969.

6- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان 1430هـ الموافق لـ 07 أفريل 1990، المتضمن قانون الولاية، **الجريدة الرسمية**، العدد 15، الصادر بتاريخ 11 أفريل 1990.

7- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، **قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة**.

8- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، **قانون الطابع**، 2021 .

9- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، **قانون الضرائب غير المباشرة**، 2021 .

10- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، قانون الرسوم على رقم الاعمال، 2021 .

المواقع الإلكترونية :

1- http://ar.m.wikipedia.org.wiki. 23 :00. 12/06/2021.

2- The World Bank, **Governance and devlopment**. The world bank publication. Washington D.C, 1992. http://documents.

3- World bank.org/curated/en/604951468739447676 :pdf/multi-pagepdf.

4- United Nation Devlopment Programme (UNDP), **Governance for sustainable human development**. a UNDP policy document. New York, 1997, p03. Voir le site : http://www.undp.org.

المراجع باللغة الأجنبية :

1-Dominique Renou-Denis Michel, **Dictionnaire des termes politiques**, Nous communs et noms propres pour comprendre les institutions, Editions de vechi S.A Paris : imprime à Milan-Italie, Avril 2006

الفهرس

فهرس الموضوعات

مقدمة	02
الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للمحليات في الجزائر ، الحوكمة والحوكمة المحلية ، التمويل المحلي	12
المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للمحليات في الجزائر	13
المطلب الأول : تعريف الجماعات المحلية وخصائصها	13
أولا : تعريف الجماعات المحلية	13
ثانيا : خصائص الجماعات المحلية	17
المطلب الثاني : أهمية الجماعات المحلية وأسباب الاعتماد عليها	20
أولا : أهمية الجماعات المحلية	20
ثانيا : : أسباب الاعتماد على الجماعات المحلية	21
المطلب الثالث : أهداف الجماعات المحلية	22
أولا : الأهداف السياسية	22
ثانيا : الأهداف الإدارية	23
ثالثا : الأهداف الاجتماعية	24
رابعا : الأهداف الاقتصادية	24
المطلب الرابع : تطور الجماعات المحلية في الجزائر	25
أولا : نظام الإدارة المحلية أثناء الحكم العثماني	26
ثانيا : نظام الإدارة المحلية في عهد الاحتلال الفرنسي (1830 – 1962)	26
ثالثا : نظام الإدارة المحلية بعد الاستقلال	30

المبحث الثاني : الإطار المفاهيمي للحوكمة والحوكمة المحلية	**33**
المطلب الأول : نشأة مفهوم الحوكمة وأسباب ظهورها	**34**
أولا : نشأة مفهوم الحوكمة	**34**
ثانيا : أسباب ظهور مفهوم الحوكمة	**35**
المطلب الثاني : تعريف الحوكمة والحوكمة المحلية	**37**
أولا : تعريف الحوكمة	**38**
ثانيا : تعريف الحوكمة المحلية	**43**
المطلب الثالث : مبادئ وفواعل الحوكمة المحلية	**45**
أولا : مبادئ الحوكمة المحلية	**45**
ثانيا : فواعل الحوكمة المحلية	**47**
المطلب الرابع : مرتكزات العلاقة بين الحوكمة المحلية والتنمية المحلية	**50**
أولا : مفهوم التنمية المحلية	**51**
ثانيا : مرتكزات العلاقة بين الحوكمة المحلية والتنمية المحلية	**53**
المبحث الثالث : الإطار المفاهيمي للتمويل المحلي	**55**
المطلب الأول : تعريف التمويل المحلي وشروطه	**55**
أولا : تعريف التمويل المحلي	**55**
ثانيا : شروط التمويل المحلي	**57**
المطلب الثاني : أهمية التمويل المحلي للتنمية المحلية	**58**
المطلب الثالث : الأسس المحددة لأنواع ومصادر التمويل المحلي	**59**
المطلب الرابع : مصادر التمويل المحلي	**60**
أولا : الموارد المحلية الذاتية	**61**

ثانيا : الموارد المحلية الخارجية	**62**
خلاصة الفصل الأول	**64**
الفصل الثاني : الجماعات المحلية في الجزائر وواقع الحوكمة المحلية والتمويل المحلي بها ، المعيقات وآليات التعزيز	**66**
المبحث الأول : واقع الحوكمة المحلية في الجزائر وتحدياتها	**67**
المطلب الأول : القراءة القانونية لمفهوم الحوكمة المحلية في الجماعات المحلية	**67**
أولا : مؤشرات الحوكمة المحلية في قانون البلدية 11-10 لسنة 2011	**67**
ثانيا : مؤشرات الحوكمة المحلية في قانون الولاية 12-07 لسنة 2012	**73**
المطلب الثاني : واقع مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص	**77**
أولا : مشاركة المجتمع المدني في تدبير الشأن المحلي	**77**
ثانيا : دور القطاع الخاص على المستوى المحلي	**78**
المطلب الثالث : معيقات الحوكمة المحلية في الجزائر	**79**
أولا : على المستوى السياسي	**79**
ثانيا : على المستوى الإداري	**80**
ثالثا : على المستوى الاقتصادي	**81**
رابعا : على المستوى الاجتماعي	**82**
المبحث الثاني : واقع التمويل المحلي في الجزائر وتحدياته	**83**
المطلب الأول : مصادر التمويل المحلي في الجزائر	**83**
أولا : مصادر التمويل الذاتية للجماعات المحلية	**83**
ثانيا : مصادر التمويل الخارجية للجماعات المحلية	**95**
المطلب الثاني : معيقات التمويل المحلي في الجزائر	**98**
أولا : معيقات المصادر الداخلية	**99**

ثانيا : معيقات المصادر الخارجية	**104**
المبحث الثالث : آليات تعزيز الحوكمة المحلية والتمويل المحلي في الجزائر	**105**
المطلب الأول : آليات تعزيز الحوكمة المحلية	**105**
أولا : من الجانب السياسي	**105**
ثانيا : من الجانب القانوني والإداري	**106**
ثالثا : من الجانب الاقتصادي	**109**
المطلب الثاني : آليات تعزيز التمويل المحلي	**111**
أولا : تثمين الموارد الجبائية كآلية لتعزيز التمويل المحلي	**111**
ثانيا : ترقية الموارد غير الجبائية كآلية لتعزيز التمويل المحلي	**113**
خلاصة الفصل الثاني	**114**
خاتمة	**116**
قائمة المصادر والمراجع	**121**
الملخص	**133**