جامعة عبد الرحمان ميرة –بجاية-
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

تمويل الجماعات المحلية في ظل التطورات الراهنة (انخفاض أسعار النفط)

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

فرع:القانون العام تخصص:قانون الجماعات المحلية

من إعداد الطلبة:
-بوراس محمد
-سعيدي مولود

تحت إشراف الأستاذ:
معزيز عبد السلام

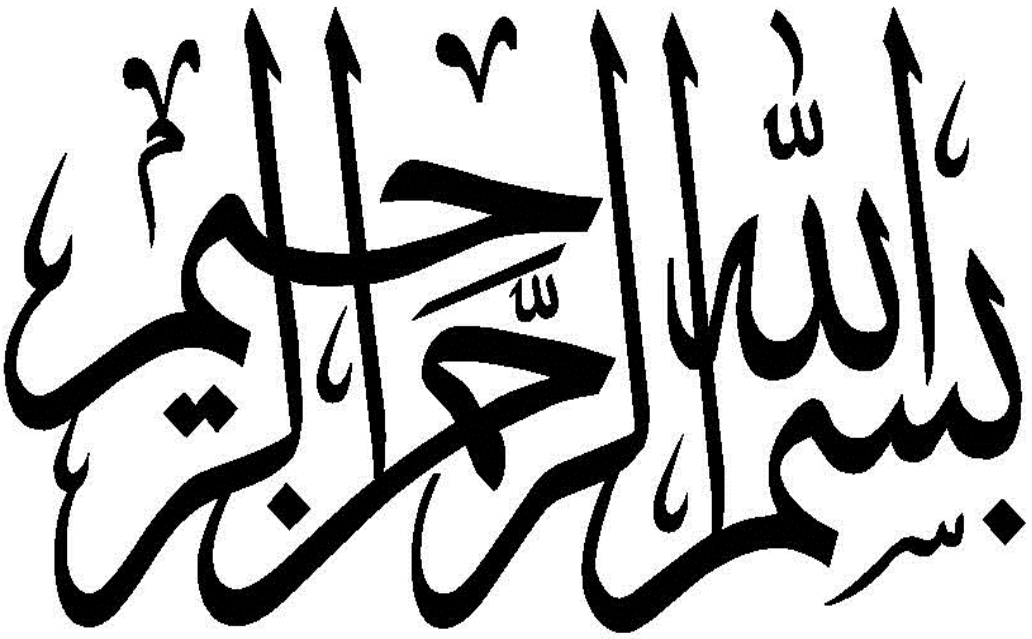
أعضاء لجنة المناقشة

-الأستاذة بلول فهيمة ----------رئيسة

-الأستاذ: معزيز عبد السلام، أستاذ محاضر قسم "أ" جامعة عبد الرحمان ميرة، ---- مشرفا ومقررا

-الأستاذ (ة): طاهير رابح ----------ممتحنا

السنة الجامعية: 2017/2016



قَالَ تَعَالَىٰ:

﴿ٱقۡرَأۡ بِٱسۡمِ رَبِّكَ ٱلَّذِي خَلَقَ ١ خَلَقَ ٱلۡإِنسَٰنَ مِنۡ عَلَقٍ ٢ ٱقۡرَأۡ وَرَبُّكَ ٱلۡأَكۡرَمُ ٣ ٱلَّذِي عَلَّمَ بِٱلۡقَلَمِ ٤ عَلَّمَ ٱلۡإِنسَٰنَ مَا لَمۡ يَعۡلَمۡ ٥﴾

العلق: ١ – ٥

الإهداء

إلى من قال فيهم المولى تبارك وتعالى بسم الله الرحمان الرحيم:

﴿ وَوَصَّيْنَا ٱلْإِنسَٰنَ بِوَٰلِدَيْهِ حُسْنًا وَإِن جَٰهَدَاكَ لِتُشْرِكَ بِى مَا لَيْسَ لَكَ بِهِۦ عِلْمٌ فَلَا تُطِعْهُمَآ إِلَىَّ مَرْجِعُكُمْ فَأُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ ﴿٨﴾ ﴾ **سورة العنكبوت، الآية 08.**

إلى من كان دعائها سر نجاحي

إلى أغلى الحبايب أمي.

إلى من حصد الأشواك عن دربي ليمهد لي طريق العلم

إلى قلب الكبير أبي.

وإلى عائلتي الكريمة حفظها الله

إلى الذين أحبتهم وأحبوني أصدقائي من بعيد أو من قريب

خاصة **"بلال"**

وأخص بالذكر **"توفيق"**.

وإلى من شاركني في إنجاز هذا العمل **"مولود"**

أهديهم هذا العمل

-محمد-

الإهداء

إلى من قال فيهم المولى تبارك وتعالى بسم الله الرحمان الرحيم:

﴿ وَوَصَّيْنَا ٱلْإِنسَٰنَ بِوَٰلِدَيْهِ حُسْنًا وَإِن جَٰهَدَاكَ لِتُشْرِكَ بِى مَا لَيْسَ لَكَ بِهِۦ عِلْمٌ فَلَا تُطِعْهُمَآ إِلَىَّ مَرْجِعُكُمْ فَأُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ ﴿٨﴾ ﴾ **سورة العنكبوت، الآية 08.**

إلى من كان دعائها سر نجاحي

إلى أغلى الحبايب أمي.

إلى من حصد الأشواك عن دربي ليمهد لي طريق العلم

إلى قلب الكبير أبي.

وإلى عائلتي الكريمة حفظها الله

إلى الذين أحبتهم وأحبوني أصدقائي من بعيد أو من قريب

خاصة **"إسماعيل"**

وأخص بالذكر **"توفيق"**.

وإلى من شاركني في إنجاز هذا العمل **"محمد"**

أهديهم هذا العمل

-مولود-

لا يسعنا في هذا المقام إلاّ أن نتقدم أولا بالحمد والشكر لله سبحانه وتعالى الذي وفقنا في إنجاز هذا البحث.

كما نتقدم بخالص عبارات الشكر والتقدير لأستاذ الفاضل "**معزيز عبد السلام**" على قبول إشرافه على المذكرة.

وعلى كامل مساعدته التي قدمها لنا من أجل إنجاز هذه المذكرة في الصورة التي عليها الآن برغم من إلتزاماته المتعددة فجزاه الله خيرا.

كما نوجه جزيل الشكر إلى كل من قدم يد العون وساهم في إثراء هذه المذكرة.

ولا يفوتنا أن نقدم خالص الشكر والتقدير إلى الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة المذكرة.

ونشكر أيضا كافة الزملاء والطلبة والموظفين في الجامعة وعلى رأسهم "**عميد الكلية**".

-محمد، مولود-

قائمة لأهم المختصرات

أولا: باللغة العربية

ج.ر.ج.ج.د.ش	الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
م	المادة
ص	صفحة
ط	الطبعة
د.ج	دينار جزائري

ثانيا: باللغة الأجنبية

P	Page
PNDA	Plan National Pour le Développement Agricole
P.C.D	Plans Communaux de Développement.
J.O	Journal Officiel.

مقدمة

إذا كانت معظم الأنظمة القانونية اليوم على إختلاف نهجها السياسي والإقتصادي تتبنى تنظيم الإدارة المحلية، وذلك بغية تحقيق التنمية المحلية بمختلف أبعادها، حيث يسعى الاتجاه الحديث إلى تحسين مستويات معيشة كل المجتمعات وضمان إستمرارها والعمل على تطوير الأجهزة المحلية وجعلها أكثر فعالية لمواجهة متطلبات سكان هذه الوحدات.

هذا في ظل الصعوبات التي تواجهها الدولة في التكفل بالتنمية المحلية سبب عدم إستقرارها من الناحية المالية مما جعلها أمام حتمية إنتهاج أسلوب اللامركزية من أجل تخفيف العبء على الإدارة المركزية، ولجر آلة التنمية الشاملة تقتضي تدعيم اللامركزية.

حيث نقدم التنمية المحلية كبديل إستراتيجي مهم لمعالجة الخلل التنموي الذي تعاني منه البلدان النامية بشكل عام، لا سيما في ظل تغيير طبيعة دور الدولة، وارتباط التنمية المحلية بشكل أساسي بالعوامل الداخلية، التي يمكن التحكم فيها إلى حد كبير.

بإعتبار البلدية والولاية جماعات محلية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي يقتضي تمتعها بقدر كافي من الإستقلالية الوظيفية والمالية، التي تسمح برسم أهداف التنمية المحلية.

غير أن مسالة التمويل الجماعات المحلية تعتبر أكبر التحديات والرهانات التي تواجه أنظمة الحكم المحلي، حيث أن مختلف الدراسات والتحاليل التي قام بها العديد من المهتمين والباحثين في شؤون أوضاع الجماعات المحلية تؤكد على عجز ميزانيتها هذه الأخيرة.

ويرجع هذا العجز الذي تعاني منه معظم البلديات والولايات إلى اعتماد هذه الأخيرة على التمويل الخارجي، حيث أصبحت الإعانات والمساعدات المالية التي تقدمها الدولة المورد الشبه الوحيد لميزانية الجماعات المحلية.

وهذا أمام ضعف التمويل الذاتي الذي تعاني منه الهيئات الإقليمية، حيث تعتبر إيرادات البلديات والولايات ضعيفة مقارنة بنفقاتها السنوية وهذا يرجع إلى عدة أسباب منها ضعف الجباية المحلية وكذا غياب الاستثمار المحلي.

كل هذا جعل الجماعات المحلية تعتمد إعتماد شبه كلي على الإعانات المقدمة من طرف الدولة من اجل تغطية نفقاتها، وهذه التبعية أثرت بطريقة سلبية على مالية البلديات والولايات، لأن التمويل المركزي بدوره غير مستقر لأن الاقتصاد الوطني إقتصاد ريعي غير متين بسبب اعتماده على مداخيل أسعار النفط التي في كل مرة نعرف إنهيارات مفاجئة في السوق النفطية مما يؤثر على عائدات الخزينة العمومية وكذا التمويل المحلي.

أهداف الدراسة

- تسعى من خلال تناولنا لهذا الموضوع الوصول إلى عدة نقاط:
- معرفة مصادر التمويل المركزي والمحلي.
- أثر أسعار النفط على التمويل.
- معرفة أسباب عجز العديد من البلديات والولايات في الجزائر.
- إيجاد البدائل والحلول لمعالجة أزمة العجز التي تعاني منها الجماعات المحلية.

أهمية الدراسة

– تستمد الدراسة أهميتها في كونها موضوعا هاما يتمثل في تمويل الجماعات المحلية في إطار التطورات الراهنة وعلاقته بأسعار البترول فبالنظر إلى العجز الذي تعاني منه الجماعات الإقليمية، والأمر الذي يستدعي تشخيص دقيق للوضع، الذي من شأنه الخروج بحلول وبدائل من شأنها معالجة الوضعية المالية للهيئات الإقليمية.

– كما أن هذا الموضوع يندرج ضمن مواضيع الساعة.

– كما أنه يندرج ضمن مساعي الدولة في إصلاح مالية الجماعات المحلية.

أسباب اختيار الموضوع

– من الأسباب التي دفعت بنا إلى اختيار هذا الموضوع نذكر مايلي:

– إن هذا الموضوع الذي يتم دراسته يندرج ضمن التخصص المدروس.

– االميول الشخصي لدراسة هذا الموضوع للإستفادة منه في الحياة المهنية.

– يعتبر موضوع تمويل الجماعات المحلية في ظل التطورات الراهنة التي تعيشها الدولة والجماعات المحلية.

– الفضول العلمي لمعرفة الأسباب التي جعلت الدولة والجماعات المحلية تعاني من مشكلة التمويل.

صعوبات البحث

ومن الصعوبات التي واجهتنا في بحثنا الأكاديمي هذا نذكر ما يلي:

- قلة المراجع التي تتناول إشكالية تمويل الجماعات المحلية في ظل التطورات الراهنة.

- وجود صعوبات من حيث تعدد المصطلحات.

المنهج المتبع

نظرا لطبيعة الموضوع يتطلب الأمر أن لا نعتمد على منهج واحد فقط، بل اعتمدنا على المنهج الوصفي وذلك لوصف حالة مصادر تمويل الجماعات المحلية، كما اعتمدنا أيضا على المنهج التحليلي وهذا من خلال النصوص القانونية، وكذا اعتمدنا على المنهج النقدي وهذا من خلال نقد الوضعية المالية المتأزمة التي تعانيها الجماعات المحلية.

إشكالية البحث

تسعى هذه الدراسة على توضيح مسألة التمويل الذي تعاني منه الجماعات المحلية على ضوء الإستقلالية المالية التي تتمتع بها وتبعيتها للإدارة المركزية من جانب آخر، فضلا عن الضعف المالي الذي تعاني منه، ومن هنا نطرح الإشكال التالي: **كيف يمكن للجماعات المحلية أن تتحكم في تمويلها في ظل التطورات والتحديات الراهنة؟**

ولإجابة على الإشكالية المطروحة، قسمنا دراستنا إلى فصلين، حيث خصصنا الفصل الأول لدراسة حالة ووضعية التمويل المحلي، وأما الفصل الثاني قد تطرقنا فيه إلى تبيان المصادر البديلة لتمويل الجماعات المحلية، كما قسمنا كل فصل إلى مبحثين.

الفصل الأول

وضعية تمويل
الجماعات المحلية

يعتبر تمويل الجماعات المحلية من أكبر التحديات التي تواجه الدولة بتمويلها المركزي، وكذا الجماعات المحلية بتمويلها الذاتي، وهذا نظرا للحالة المالية التي تعاني منها الدولة من جهة خاصة في الوقت الراهن، وكذا عدم قدرة الجماعات المحلية من توفير تمويل ذاتي جعلها في منئى عن التحولات التي تطرأ في كل مرة على الاقتصاد الوطني الذي لا يعرف بالإستقرار والثبات بسبب إعتماده على مورد واحد في غياب التنويع الاقتصادي.

حيث نجد أن الجماعات المحلية في الجزائر يعتمد إعتماد شبه كلي على التمويل المركزي والإعانات التي تقدمها الدولة إما بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة **(المبحث الأول)**، ولكن هذا الأخير لا يعرف إستقرارا بسبب إعتماده على مداخيل البترول، حيث أنه في كل مرة تؤثر أسعار البترول على التمويل المركزي **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول

إعتماد الجماعات المحلية على التمويل المركزي

تعتبر الإعانات المالية التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية المورد الأساسي للهيئات الإقليمية، حيث تعتمد هذه الأخيرة إعتماد شبه كلي في تغطية نفقاتها السنوية على الأغلفة المالية التي تخصصها الدولة لها.

يكون التمويل المركزي في صورتين إما عن طريق التمويل المباشر أو التمويل الغير المباشر **(المطلب الأول)** هذا في غياب التمويل المحلي الذي يتميز بالضعف والقلة **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول

صور التمويل المركزي للجماعات المحلية

يمكن أن نحصر صور التمويل المركزي للجماعات المحلية في صورتين أساسيتين هما: التمويل المباشر الذي يتمثل في المبالغ المالية المخصصة للجماعات المحلية في قانون المالية العامة للدولة **(الفرع الأول)**.

كما يمكن أن تكون على شكل تمويل غير مباشر حيث تتدخل فيه عدة مصالح حكومية مثل رئاسة الجمهورية ومصالح القطاعات الوزارية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول

التمويل المباشر الذي تقدمه الدولة

هو عبارة عن إعانات مالية تقدمها الدولة للجماعات المحلية وتكون مدرجة في قوانين المالية لفائدة الهيئات الإقليمية وتكون بصفة دورية من كل سنة، ضف إلى قوانين المالية التكميلية وهذا من أجل تغطية نفقاتها السنوية[1].

ويتصف التمويل المباشر بعدم الاستقرار والثبات حيث أنه يتصل إتصالا مباشرا بالريع البترولي الذي يتميز هو الآخر بالتغيرات والتقلبات التي تطرأ عليه في كل مرة[2].

ولأن ميزانية الدولة تعتمد إعتماد شبه كلي على سعر البترول الذي له دور كبير في عملية الإنفاق العمومي كلما كانت مداخيل الدولة من البترول والجباية البترولية كبيرة كان الإنفاق وفير، وأما في حالة إنخفاظ أسعار النفط وتراجع مداخيل الدولة يتراجع الإنفاق العمومي وهذا ما سنحاول تبيانه من خلال تحليل قوانين المالية من سنة 2012 إلى غاية 2017 التي عرفت مرحلتين:

---

[1] – بلعسل حنان، بلعميري سعاد، مالية الجماعات المحلية بين النصوص والممارسة، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق قسم القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2016، ص19.

[2] – بن حسين ناجي، "التنمية المستدامة في الجزائر ضمنية الإنتقال من الاقتصاد الريعي إلى تنويع الاقتصاد، مجلة الاقتصاد والمجتمع، العدد 05 كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة منتوري قسنطينة، 2008، ص21.

أولا: في زمن البحبوحة المالية

إن التمويل المركزي الذي تقدمه الدولة للجماعات المحلية في الفترة التي عرفت أسعار البترول ارتفاع كبير، أين كانت عائدات الخزينة العمومية كبيرة[3]، مما أدى إلى تخصيص الجماعات الإقليمية أغلفة مالية معتبرة، وهذا ما أدى إلى تغطية عجز ميزانية البلديات والولايات، وهذا ما يتضح لنا عند دراسة قوانين المالية من سنة 2012 إلى غاية سنة 2015، وهي الفترة التي عرفت فيها أسعار البترول أعلى مستوياتها منذ تأميم المحروقات في الجزائر وهذا ما نبينه في الجدول التالي:

الجدول رقم (01): جدول يبين نسبة التمويل المركزي للجماعات المحلية.

السنوات	الدوائر الوزارية	المبالغ. دج
2012	وزارة الداخلية والجماعات المحلية	566.450.381.00
2013	وزارة الداخلية والجماعات المحلية	566.450.318.000
2014	وزارة داخلية والجماعات المحلية	540.708.651.000
2015	وزارة الداخلية والجماعات المحلية	549.809.342.000

المصدر: قوانين المالية من سنة 2012 إلى غاية 2015[4].

[3] – تداعيات أسعار النفط، المتوفر على الموقع:

https://www.aljazeera.net/knoweledgate/newscoverge/17/01/2015/10:00.

[4] – قانون رقم 11-06، مؤرخ في 28-12-2011، يتضمن قانون المالية لسنة 2012، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 72، صادر في 29 ديسمبر 2011.

نلاحظ من خلال الجدول أن الإعتمادات التي خصصتها الدولة للجماعات الإقليمية كانت معتبرة وكافية لتغطية نفقات الجماعات المحلية، وهذا بسبب العائدات الكبيرة التي كانت تحصلها الخزينة العمومية من إيرادات أسعار النفط[5].

فلقد عرفت الجزائر في هذه الفترة نوعا من الاستقرار الظرفي المؤقت، فالحكومة لم تستغل العامل الزمني في هذه الفترة أين عرفت الجزائر نوع من الاستقرار الأمني وكذا العامل المالي لبناء اقتصاد وطني قوي، حيث أن الحكومة في هذه الفترة لم تنتهج سياسة إقتصادية واضحة، وكذلك غياب التسيير العقلاني للمبالغ المالية التي صرفت منذ إعادة إنتخاب رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة.

وقد جاء هذا الأخير بعدة برامج منها برنامج الإنعاش والبرنامج الخماسي، حيث أرصدت لهذه البرامج مبالغ كانت جد كافية لبناء إقتصاد وطني جديد، الذي يجعل الجزائر في منئى من التغيرات التي يعرفها سوق النفط.

- قانون رقم 12-12، مؤرخ في 16-12-2012، يتضمن قانون المالية لسنة 2012، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 72، صادر بتاريخ 30 ديسمبر 2012.

- قانون رقم 13-08، مؤرخ في 30 ديسمبر 2013، تضمن قانون المالية لسنة 2014، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 68، صادر بتاريخ 31 ديسمبر 2013.

- قانون رقم 14-10، مؤرخ في 30 ديسمبر 2014، يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 87، صادر بتاريخ 31 ديسمبر 2014.

[5] – عطار عبد المجيد، إنخفاظ أسعار وتأثيره على الاقتصاد الجزائري، تداعيات هبوط أسعار النفط على البلدان المصدرة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، دوحة، 7 تشرين الثاني، نوفمبر 2015، ص124.

ولكن غياب الرقابة المالية وسياسة الإسراف في الإنفاق العمومي جعل الجزائر تدخل في دوامة العجز المالي مجددا، وذلك بعد الإنخفاض المفاجئ لأسعار البترول الذي إنعكس سلبا على تمويل الجماعات المحلية[6].

ثانيا: زمن ترشيد النفقات

أدى إنخفاظ أسعار البترول الذي عرفته الجزائر في الآونة الأخيرة إلى ضعف إيرادات الخزينة العمومية، وذلك لإعتبار أن الاقتصاد الجزائري مبني على الريوع البترولية، وهذا ما أدى بدوره على تراجع نسبة التمويل المركزي للجماعات المحلية.

حيث إنتهجت الجزائر في هذه الفترة سياسة ترشيد النفقات[7]، من اجل تغطية العجز المالي الذي أضحى يهدد الخزينة العمومية، وهذا ما سوف نبينه في الجدول التالي الذي يكشف المبالغ المالية التي رصدتها الدولة لصالح الجماعات المحلية في هذه الفترة الممتدة من 2016-2017.

---

[6] – إنهيار أسعار النفط وتهاوي دينار الجزائري، المتوفر على الموقع:

https://arabic.cnn.com/buisness/2015/08/25/algeria-dmars/12/06/2017/00:00.

[7] – هو أن تحقق النفقات العامة الأهداف المحددة للدولة، وذلك بإستخدامها على أحسن وجه ممكن والحيلولة دون إساءة إستعمالها في غير أغراض المنفعة العامة، وكذلك يمكن أن نعني بترشيد النفقات قيام الإدارة المكلفة بالإنفاق بالقيام بمجموعة من التدابير من أجل تأهيل النفقة لتحقيق المنفعة العامة بأقل تكاليف ممكنة.

الجدول رقم (02): يبين المبالغ المالية التي ترصدها الدولة للجماعات المحلية

السنوات	الدوائر الوزارية	المبالغ المالية
2016	وزارة الداخلية والجماعات المحلية	426.127.386.000
2017	وزارة الداخلية والجماعات المحلية	349.260.754.000

المصدر: قوانين المالية 2016-2017[8].

من خلال دراستنا لهذا الجدول يتبين لنا تراجع التمويل المركزي للجماعات المحلية بمقارنته بسنوات البحبوحة المالية وذلك بسبب التراجع الكبير لعائدات الخزينة العمومية من الريع البترولي، حيث دخلت الجزائر في هذه المرحلة مرحلة الخطر، بعد أن خسرت 24 مليار دولار من مداخيلها من عائدات النفط[9].

حيث أن تراجع أسعار النفط كشف الوجه الحقيقي للإقتصاد الجزائري الذي كانت تحققه البحبوحة المالية، وكذا فشل الحكومة في سياسة تنويع الاقتصاد خارج المحروقات، وهذا ما

[8] – قانون رقم 15-08، مؤرخ في 30 ديسمبر 2015، يتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 72، صادر بتاريخ 31 ديسمبر 2015.

[9] – يوسفي سامية ، الجزائر تخصر 24 مليار دولار من عائدات النفط:
www.alkhabar.com/press/article/98840//sthash.zap36Ir7.dpb5/11/06/2017/01:00.

أدى إلى إجتماع الوزير الأول عبد المالك سلال مع ولات الجمهورية وحثهم على تكثيف الجهود من أجل تجاوز الوضعية الحالية التي تمر بها الدولة.

الفرع الثاني

التمويل غير المباشر

بالإضافة إلى الإعانات التي تقدمها الدولة مباشرة هناك نوع آخر من الإعانات المركزية المتمثلة في التمويل الغير المباشر، الذي تعتمد عليه الجماعات المحلية في تغطية نفقاتها السنوية.

حيث تتدخل عدة مصالح في هذا التمويل مثل مصالح رئيس الجمهورية عن طريق برنامج الإنعاش الاقتصادي، والبرنامج الخماسي، ومحلات الرئيس ضف إلى ذلك تدخل باقي القطاعات الوزارية عن طريق المشاريع الاستثمارية المندرجة في نفقات التجهيز.

أولا: دور مصالح رئيس الجمهورية

أ. برنامج الإنعاش الاقتصادي

إن برنامج الإنعاش الاقتصادي الذي جاء به رئيس الجمهورية الذي يمتد من سنة 2001 إلى غاية 2004[10]، يعتبر طريقة من طرق التمويل الغير مباشر من طرف السلطة المركزية حيث يدخل ضمن مشاريع رئيس الجمهورية.

[10] –بوصليح نبيل ، دراسة تقييمية لسياسة الإنعاش الاقتصادي المطبقة في الجزائر في الفترة 2000–2010، مجلة أبحاث إقتصادية وإدارية، العدد 12، جامعة شلف، 2012، ص254.

ويتمحور هذا البرنامج حول الأنشطة الموجهة لدعم المؤسسات ودعم الأنشطة الإنتاجية الفلاحية والأخرى، وتهدف الحكومة بهذا المخطط بدفع عجلة الاقتصاد الوطني عبر التراب الوطني، خاصة المناطق المحرومة.

ولقد مس هذا البرنامج مختلف القطاعات من بينها نجد قطاع الفلاحة الذي يعتبر القطاع الذي يمكن أن يضمن لأي دولة الأمن الغذائي، ويندرج هذا البرنامج في إطار المخطط الوطني للتنمية الفلاحية (PNDA) وقد خصص لهذا البرنامج 55 مليار دج[11].

ضف إلى ذلك الصيد البحري والموارد المائية هو الآخر مسه برنامج الإنعاش الاقتصادي، حيث خصص له 9.5 مليار دج وهذا بهدف البناء والتصليح والصيانة البحرية.

وجاء أيضا برنامج التنمية المحلية والبشرية ب 113 مليار دج للتنمية المحلية والتكفل بالإنشغالات المحلية، ويتضمن هذا البرنامج إنجاز مخططات بلدية للتنمية (PCD) موجهة للتنمية المحلية، وميدان التشغيل والحماية الاجتماعية بغلاف مالي يقدر ب 16 مليار دج، فهو يخص برنامج الأشغال ذات الكثافة العالية لليد العاملة (TUP-HUMO) المتعلق بالولايات المحرومة[12].

---

[11] – زرمان كريم، التنمية المستدامة في الجزائر من خلال الإنعاش الاقتصادي 2001–2009، مجلة الأبحاث الاقتصادية والإدارية، العدد07 ، المركز الجامعي خنشلة، جوان 2010، ص ص 201–202.

[12] – صالحي ناجية، مخناش فتيحة، أثر برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي والبرنامج التكميلي لدعم النمو وبرنامج التنمية الخماسي، على النمو الاقتصادي (2001–2014)، الاقتصاد المحلي المستديم، أبحاث المؤتمر الدولي، كلية العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة سطيف 1، يومي 10–11، 2013.

أما في إطار الأشغال الكبرى والتجهيز والتهيئة العمرانية فقد قدر المبلغ المالي ب 201.5 مليار دج، وهذا البرنامج يتشكل من ثلاث جوانب التجهيزات، الهيكلة للعمران، وإعادة إحياء النشاطات الريفية في الجبال والهضاب[13].

وجاء أيضا برنامج التنمية البشرية ب 90 مليار دج ولقد تم توزيع المشاريع وفقا ومراعاة لحاجات السكان، حيث خصص للتربية والتعليم غلاف مالي يقدر ب 27 مليار دج، والتعليم العالي 18.9 مليار دج، الصحة والسكان 1407 مليار دج، والبحث العلمي 12.38 مليار دج، التكوين المهني 9.5 مليار دج، الثقافة والإقتصاد 2.3 مليار دج، والشؤون الدينية 1.5 مليار دينار جزائري[14].

ولقد جاء أيضا البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش الاقتصادي بعد إعادة إنتخاب رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة رئيسا للجمهورية حيث تقرر فيه المواصلة وتكثيف المسار وإعادة بناء الاقتصاد الوطني[15].

---

[13] – عبو عمر، عبو وهيبة، جهود الجزائر في الألفية الثالثة لتحقيق التنمية المستدامة، ملتقى وطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وآفاق، كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة حسيبة بن بوعلي شلف، 2013، ص5.

[14] – المرجع نفسه، ص6.

[15] – زرمان كريم، المرجع السابق، ص205.

ب. البرنامج الخماسي

بالإضافة إلى برنامج الإنعاش الاقتصادي فإن مصالح رئيس الجمهورية تتدخل أيضا في التمويل الغير مباشر عن طريق البرنامج الخماسي حيث يندرج هذا البرنامج ضمن سياسة إنعاش الاقتصاد الوطني.

يستلزم برنامج الإستثمارات العمومية الذي وضع للفترة الممتدة 2010-2014، 21214 مليار دينار دج، ما يعادل (286 مليار دولار)، حيث خصصت 9700 مليار دينار ما يعادل 130 مليار دولار في إستكمال المشاريع التي لم تستكمل بعد خاصة قطاع السكك الحديدية والطرق والمياه[16].

ولقد جاء البرنامج الخماسي 2010-2014 بتحسين التنمية البشرية حيث خصصت أكثر من 40% من موارده لتحسين هذا القطاع، من خلال إنشاء ما يقارب ب 5000 منشأة للتربية الوطنية، 600.000 ألف مكان بيداغوجي جامعي 400.000 مكان إيواء للطلبة، وأكثر من 300 مؤسسة للتكوين والتعليم المهنيين[17].

ضف إلى ذلك أكثر من 1500 منشاة قاعدية صحية وإنشاء 2 مليون وحدة سكنية وكذلك في إطار تحسين الظروف المعيشية للمواطن، جاء في البرنامج الخماسي[18]، وتوصيل

---

[16] – برنامج التنمية الخماسي، تم الإطلاع عليه يوم 2017/05/26، على الساعة 10:00، المتوفر على الموقع:
http://algerianembassy-saudi.com/pdf/quint.pdf

[17] – بيان مجلس الوزراء، المنعقد يوم 24 ماي 2010، بين الرئيس والوزراء، المتوفر على الموقع:
http://algerianembassy-saudi.com/pdf/quint.pdf

[18] – برنامج التنمية الخماسي، المرجع السابق.

1 مليون بيت بشبكة الغاز الطبيعي وتزويد 220.000 مسكن ريفي بالكهرباء أما القطاع الرياضي فقد إستفاد من 5000 منشأة قاعدية موجهة للشباب والرياضة.

أما برنامج الإستثمارات العمومية فقد إستفاد من 40% موارد البرنامج لمواصلة تطويره، حيث خصصت أكثر من 3100 مليار دج لقطاع الأشغال العمومية، وأكثر من 2.800دج مخصصة لقطاع النقل، وما يقارب ب 500 مليار لتهيئة الإقليم، أما الجماعات المحلية فقد إستفادت من 1.800 مليار دج من أجل تحسين خدماتها[19].

ج. محلات والأسواق الجوارية

بالإضافة إلى برنامج الإنعاش الاقتصادي والمخطط الخماسي الذي جاء بهما رئيس الجمهورية من أجل النهوض بالإقتصاد الوطني وبعث التنمية المحلية، جاء مشروع محلات الرئيس التي إنطلقت في 2005 حيث صدر نص تنظيمي[20]، لتحويل بعض الممتلكات للبلديات[21] إبتداءا من 2017 ستمتلك البلديات 10000 محل تجاري أنشأت في إطار برنامج الذي أطلق في 2005، حيث تستفيد كل بلدية من 100 محل تجارين حيث ستضاف هذه المحلات لممتلكات البلدية التي بدورها تقوم بكرائها حسب قيمتها المالية، وهذا من شأنه إنعاش

---

[19] – برنامج التنمية الخماسي، المرجع السابق.

[20] – قرار وزاري مشترك، مؤرخ في08 يناير2017، يحدد كيفية نقل ملكية المحلات المنجزة في إطار برنامج "تشغيل الشباب"، مجانا، من الأملاك الخاصة للدولة إلى الأملاك الخاصة للبلديات، ج .ر.ج.ج.د.ش عدد 22، صادربتاريخ 9 أفريل 2017.

[21] – عادل أمين، تحويل ملكية محلات الرئيس إلى البلدية، المتوفر على الموقع:
http://www.alkersaa-dz.com/2000/04/25//17-06-2017/00:00.

خزينة الجماعات المحلية وكذا الممتلكات العقارية التي ستدمج من 2017 ضف إلى ذلك الأسواق الجوارية المنتهية إنجازها والتي سوف تسلم 700 منها نهاية السنة الجارية من طرف المجمع العمومي (باتيميتال).

ثانيا: دور القطاعات الوزارية في تمويل الجماعات المحلية

تؤدي القطاعات الوزارية دورا هاما في التمويل الغير مباشر وهذا ما يتضح من خلال دراسة تأثير نفقات التجهيز على النمو الاقتصادي فهذه الأخيرة تتضمن مجموع المشاريع المقرر إنجازها تحت المسؤولية المالية للدولة على المدى المتوسط، وتخص المنشأة الأساسية، ونفقات التجهيز الغير ممركزة تكون على شكل برامج توزع إلى قطاعات، وهذا ما يبينه الجدول التالي توزيع نفقات التجهيز النهائية لسنة 2017.

الجدول رقم 03: التالي المقتبس من قانون المالية 2017 توزيع نفقات التجهيز النهائية.

القطاعات	رخص البرنامج	إعتمادات الدفع (بالآلاف)
الصناعة	3.611.000	2.757.000
الفلاحة والري	101.062.200	151.655.000
دعم الخدمات المنتجة	5.120.500	13.403.500
المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية	139.940.800	366.811.100
التربية والتكوين	90.903.410	103.064.910
المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية	30.695.710	60.482.110
دعم الحصول على السكن	14.989.500	287.257.000
مواضيع مختلفة	800.000.000	600.000.000
المخططات البلدية للتنمية	35.000.00	35.000.000

المصدر: قانون المالية لسنة 2017[22].

[22] – قانون رقم 16-14، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، المرجع السابق.

المطلب الثاني

ضعف التمويل المحلي

يعتبر التمويل المحلي من أكبر التحديات التي تواجهها معظم الجماعات المحلية، حيث تعتبر إراداتها ضعيفة مقارنتا بنفقاتها السنوية، وهذا الضعف ناتج لعدة أسباب.

وهذا ما سوف نبينه في مطلبنا هذا حيث سنتطرق إلى عدم تثمين الموارد الذاتية **(الفرع الأول)** ضعف الجباية المحلية **(الفرع الثاني)** وضعف الإستثمار المحلي **(الفرع الثالث)** [23].

الفرع الأول

عدم تثمين الموارد الذاتية

تتميز الموارد الذاتية للجماعات المحلية بقلة إيرادات أملاكها وبضعف مردوديتها، ومساهمتها الضعيفة في ميزانيتها.

وهذا راجع إلى السياسة المنتهجة من طرف أغلب الجماعات المحلية في سير شؤون البلديات أو من الأسباب التي جعلت موارد الذاتية للجماعات المحلية غير كافية وضعيفة، تدخل عدة أسباب منها: عدم حصر الأملاك العمومية **(أولا)** غياب الفهرس العقاري **(ثانيا)** وعدم مراجعة أسعار الإيجار **(ثالثا)**.

---

[23] – وارث صبرينة، خير الدين خوخة، المالية العامة للبلدية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، قسم القانون العام، تخصص الجماعات المحلية، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2012، ص ص 56-57.

أولا: عدم حصر الأملاك العمومية

حيث نجد في هذا الجانب أن معظم مجالس الشعبية المحلية لا تقوم بجرد جميع أملاكها، الأمر الذي أدى إلى ضياع العديد من الممتلكات بالتالي ضياع موارد مالية هامة[24].

والأمر الآخر الذي جعل التمويل المحلي ضعيف هو عدم استغلال الأملاك العقارية والمنقولة للبلدية حيث نجد أن الكثير من الأشخاص يتهربون من دفع حقوق استغلال هذه الأملاك وهذا راجع إلى غياب الجرد الدقيق لكل الممتلكات وتحسين كل المعلومات المتعلقة بها[25].

ثانيا: غياب الفهرس العقاري

معظم البلديات تقريبا تفتقر على فهرس عقاري تحصي كل ممتلكاتها بكل أنواعها حتى وإن توفر هذا الفهرس فهو ناقص لا يبرر كل الممتلكات[26].

---

[24] – وارث صبرينة، المرجع السابق، ص57.

[25] – دوبابي نضيرة، الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجيستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، تخصص علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2012، ص120.

[26] – بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية للبلديات (جيلالي بن عمار، سيدي علي هلال، قرطوفة بولاية تيارت)، مذكرة لنيل شهادة الماجيستير في العلوم الاقتصادية، فرع وتسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وتسيير العلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010، ص ص104-105.

ثالثا: عدم مراجعة أسعار الإيجار

فالعديد من ممتلكات الجماعات المحلية مستأجرة بأسعار زهيدة ورمزية ولا تغطي تكاليف صيانتها ومنها ما هو مؤجر بدون مقابل، في حين نجد أن أسعار الإيجار عند الخواص مرتفعة مع تلك التي تؤجرها البلدية فلا بد على البلدية مراجعة أسعار الإيجار[27].

الفرع الثاني

ضعف الجباية المحلية

تعتبر الجباية موردا هاما للجماعات المحلية إلا أن احتكار الدولة أي السلطة المركزية لهذا المورد الهام من حيث التنظيم ومن حيث التحصيل جعل الجماعات المحلية تدخل في دوامة العجز المالي حيث يعتبر هذا الاحتكار من أهم الأسباب المؤدية إلى العجز الذي تعاني منه معظم البلديات[28].

يعود هذا إلى عدم تمتع هذه الأخيرة بأي سلطة تمكنها من حق التصرف في الميزانية كون النظام الجزائري قائم على عدم استقلالية الضريبة فالدولة هي التي تقوم بتحصيل الضريبة، ويعود اختصاص احداث الضريبة للسلطة التشريعية كما تنص المادة 140 الفقرة 12 من الدستور 2016[29].

---

[27] – عدور خوخة، فدور لياسن ميزانية البلدية ودورها في التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص52.

[28] – بيرازة وهيبة، محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2016، ص 251.

[29] – دستور 1996، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج رج ج د ش عدد 76، صادر في 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10-04-2002، ج رج ج د ش عدد 25، صادر بتاريخ 14-04-2002، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15-11-2008، ج رج ج د ش عدد 63، صادر بتاريخ 16-11-2008، معدل بموجب رقم 16-01، مؤرخ في 06-03-2016، ج رج ج د ش عدد 14، صادر بتاريخ 07-03-2016.

وإن البلدية لا تتدخل لأنها تخضع لقواعد محددة في إطار قانون المالية وهذا ما يدل على أن البلدية لا بد لها من تأسيس الضريبة وتحديد وعائها وهناك عامل آخر أثر سلبا على الاستقلال المالي للجماعات المحلية الذي يتمثل في تهميش المنتخبين لعملية تحصيل الضريبة حيث أوكلت هذه المهمة لأمين خزينة البلدية الذي هو المحاسب العمومي وذلك بمقتضى نص المادتين 205 و206 من قانون 10/11[30].

ومن الأسباب التي ساهمت في اضعاف الجباية المحلية نجد ظاهرة استفحلت كثيرا في مجتمعنا ألا وهي ظاهرة الغش الضريبي والتهرب الجبائي حيث تعتبر هذه الأخيرة من التحديات الكبيرة التي تواجهها الجماعات المحلية ولعل السبب من هذا يعود بالدرجة الأولى إلى كون النظام الجبائي الحالي لا يتناسب ومستوى المكلفين بتطبيقه، ضف إلى ذلك عدم تطوير بعض الضرائب والرسوم القديمة، أو تطوير الأنظمة القانونية وهذا ما أدى إلى وجود ثغرات عديدة نتيجة تطورات الحاصلة في المعاملات المالية، وذلك ما أدى إلى سهولة في التحايل والتهرب الضريبي[31].

[30] – المادتين 205-206 من قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج رج ج د ش عدد 37، صادر بتاريخ 03-07-2011.

[31] – علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، تخصص الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص ص 201-202.

الفرع الثالث

ضعف الاستثمار المحلي

نظرا للتطورات الراهنة التي مرت بها الجزائر فإن الإستثمار المحلي أصبح ضروري وواجبا من اجل إعطاء نفس آخر للتمويل المحلي، لهذا يجب من الجماعات المحلية التوجه إلى هذا القطاع إلا أن هذا الأخير يواجه مشاكل عديدة محفزة على الإستثمار المحلي نذكر من بينها مشكلة التمويل **(أولا)** ومشكل العقار الصناعي **(ثانيا)** والمشاكل الأمنية **(ثالثا)** ومشاكل ذات طابع غداري وتنظيمي **(رابعا)**.

أولا: مشكل التمويل

إن من أكبر الأسباب التي يعاني الإستثمار على المستوى المحلي هو مشكل السيولة المالية، حيث ان معظم المستثمرين يجدون صعوبات في الحصول على قروض بنكية سواءا كانت قروض إستغلال أو قروض إستثمار، خاصة بالنسبة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة فإستنادا إلى الإستقصاء الذي أعده البنك العالمي تبين أن أقل من 30% من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة إستطاعة الحصول على 15% فقط من إحتياجاتها التمويل على شكل قروض في حين أن 75% هي بمثابة تمويل ذاتي، وضف إلى ذلك تراجع نصيب الجماعات المحلية من القروض الإستثمارية[32].

[32] – علو وداد، المرجع السابق، ص172.

ثانيا: مشكل العقار الصناعي

يعتبر العقار الصناعي محددا لإنجاح عملية الإستثمار وعاملا مساعدا على جلب المستثمرين الوطنيين والأجانب، لكن العقار الصناعي في الجزائر مازال رهينة الكثير من العراقيل والممارسات التي خول دون إستغلاله أحسن إستغلال للنهوض بالإستثمار، ومن المشاكل التي يعاني منها المستثمرين في الحصول على العقار الصناعي نجد منها[33]:

- عدم تحكم السلطات المحلية في التراث العقاري وغياب مسح دقيق للأراضي.

- تحويل الأراضي الزراعية لغرض البناء.

- المضاربة التي تمارسها مجموعات مصالح مما أدى إلى ارتفاع فاحش للأسعار.

- عدم إمتلاك العديد من المؤسسات العمومية لشهادات الملكية، مما يعيق حوضها أو شراكتها مع متعاملين أجانب، وجمود سوق العقار.

ثالثا: الأوضاع الأمنية

إن المشكل الذي تعاني منه الجزائر بصفة عامة والجماعات الإقليمية فيها بصفة خاصة هو قدرة الدولة من جلب مستثمرين الوطنيين والأجانب وهذا يعود إلى عدم الاستقرار الأمني في الجزائر.

حيث أن العنصر الأمني يلعب دور فعال في عملية جلب المستثمرين وبما الجزائر مرت على فترة صعبة في التسعينات من القرن الماضي جعلها تتأخر عن تحقيق مشاريع إستثمارية

---

[33] – بن حمودة محبوب، بن قانة إسماعيل، أزمة العقار الجزائر ودوره في تنمية الإستثمار الأجنبي، مجلة الباحث، عدد 5، 2007، ص ص.61-68.

حيث أن الجزائر لا تزال تعاني من الأثار السلبية من فترة العشرية السوداء في الجزائر كل هذا جعل المستثمرين الأجانب يتخوفون من الإستثمار في الجزائر[34].

رابعا: الأسباب الإدارية

ضف للأسباب المذكورة سابقا هناك سبب آخر متعلق سوء التسيير والتنظيم في مختلف البلديات الجزائرية، حيث ان معظمها تسير بطريقة غير مدروسة، ضف إلى ذلك البيروقراطية والمحسوبية التي تعاني منها أغلب الإدارات فهذه الآفات هي التي أدت إلى حالة عدم التوازن في الموارد، رغم أن الجماعات المحلية تتمتع سلطة تقديرية ولقد سعت فيها يتعلق بإستغلال موارد التسيير التي تسمح بتحديد نسبها وطرق تغطيتها.

[34] – أنس عبد المجيد، "مناخ الإستثمار"، أعمال الملتقى الوطني الأول حول المؤسسة الاقتصادية الجزائرية وتحديات المناخ الاقتصادي الجديد، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، ورقلة، يومي 22-23 أفريل2003، ص26.

المبحث الثاني

انعكاسات أسعار البترول على التحويل المركزي والمحلي

تعتبر الجزائر من بين الدول الضعيفة من حيث تنوع الصادرات إذ إنها تعتمد اعتمادا مفرط على عائدات المحروقات، بحيث تشكل الجباية البترولية أكثر من 60% من إيرادات الميزانية العامة للدولة.

وهذا ما جعل الاقتصاد الجزائري يتأثر بالتغيرات الحاصلة على سوق النفط وفي هذا عرفت أسعار النفط سقوط مفاجئ في منتصف 2014[35].

حيث انخفض سعر البرميل من 112 دولار في جوان 2014 إلى 50 دولار في أكتوبر 2015 وبلغت النسب المئوية لأسعار النفط هبوط بمعدل 60%.

وقد أدى هذا التنازل لانخفاض فادح في إيرادات النفط حيث لم تسجل سنة 2015 سوى 14,91 مقابل 27,35 مليار دولار في سنة 2013، وهذا الانخفاض المفاجئ في سعر البرميل أدى إلى تأثر الاقتصاد الوطني[36].

وهذ ما سوف نحاول تباينه في مبحثنا هذا من خلال تأثر التمويل المركزي بأسعار البترول **(مطلب الأول)**، تأثير أسعار البترول على التمويل المحلي **(مطلب ثاني)**.

---

[35] – عبد المجيد عطار، المرجع السابق، ص125.

[36] –المرجع نفسه، ص126.

المطلب الأول

انعكاسات أسعار البترول على التمويل المركزي

إن الناتج المحلي للجزائر يأتي بـ 27% من عائدات النفط وتمثل المحروقات 98% من قيمة الصادرات الجزائرية، وبالتالي يتبين لنا مدى تأثير سعر البترول على التمويل المركزي[37].

فهذا الأخير يلعب دور هام في التمويل المركزي وهذا راجع لعدم التنويع في الاقتصاد الوطني، ولتطور أي دولة لابد لها من اقتصاد قوي.

وإن سعر البترول لا يعرف الاستقرار والثبات وله صلة مباشرة بالتمويل المركزي. وهذا ما سوف نحاول تبيانه من خلال اعتماد الدولة على أسعار البترول **(الفرع الأول)**، أسباب انهيار البترول **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول

اعتماد الدولة على أسعار البترول

تزخر الجزائر بالعديد من الموارد الطبيعية إلا أن البترول يحتل مكانة هامة، فقد اعتمدت الجزائر منذ الاستقلال على الثروة البترولية، اعتماد شبه كلي في سياستها التنموية بحيث يعتبر هذا الأخير المورد الوحيد والأساس الاقتصاد الوطني.

---

[37] –مخلوف أيت زياد، محروقات لا تتجاوز 2.4%، حسب الإحصائيات الأخيرة للمركز الوطني لإعلام والإحصائيات التابع للجمارك، المتوفر على الموقع:

https://www.djazairess.com/alfadjr/101228/14-06-2017/12:00.

ويرجع ذلك إلى النمو البطيء للقطاعات الأخرى الغير النفطية، خاصة الصناعة والزراعة في مقابل الحيوية التي عرفها قطاع المحروقات، نتيجة تزايد الطلب العالمي عليه، وتدعيم القدرات الإنتاجية الجزائرية جراء دخول الشراكة الأجنبية لهذا القطاع[38].

وعائدات صادرات البترول تلعب دور المحرك الأساسي في دفع عجلة التنمية[39]، وتمويل المشاريع ومما يؤكد اعتماد الدولة على العوائد البترولية هو أنه كلما ارتفع سعر البترول زادت مخصصات الدفع للقطاعات الأخرى، وهذا ما يوضح الدور الكبير الذي يلعبه النفط في التمويل المركزي[40].

واعتماد الدولة على هذا المورد الطبيعي، أثر سلبا على النمو الاقتصادي حيث توجد علاقة تأثير وتأثر تسير في اتجاه واحد بحيث أي تغير في العوائد البترولية بسبب في التغير في النمو الاقتصادي في الجزائر.

ولقد أكد الواقع ذلك خاصة في الآونة الأخير أين عرفت أسعار البترول انخفاض رهيب مما أدى إلى العجز في الميزان الاقتصادي.

---

[38] –مصطفى قوارح، نعوم عمار، الإستثمار الأجنبي وتأثيره على قطاع المحروقات في الجزائر، مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات شهادة ليسانس، تخصص إقتصاد وتسيير بترولي، كلية العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص33.

[39] – بن حسين ناجي، المرجع السابق ص 23.

[40] –عبد الرزق ب، الصادرات خارج المحروقات، تنهار بنسبة 23%، المتوفر على الموقع:
https://www.echoukonlin.com/ara/articl/489304.html/14-06-2017/11:00.

الفرع الثاني

انهيار أسعار البترول

إن أسعار النفط تتحكم فيها العديد من العوامل منها نسبة العرض والطلب ويرى العديد من الفقهاء أن تحديد السعر يخضع لعوامل سياسية واقتصادية ويرى اتجاه آخر أن لمنظمة الأوبك دور في ذلك، أي أنها تلعب دور في تحديد نسبة الإنتاج والتحكم في السعر والأسواق.

أولا: العوامل السياسية والاقتصادية

أ. العوامل السياسية

إن السياسة مرتبطة ارتباط مباشر بالمصالح وبسط النفوذ من طرف الدول الكبرى، فالمتتبع للشأن السياسي يلاحظ التواطؤ السعودي الأمريكي لتخفيض أسعار النفط، وهذا من أجل الضغط على إيران وروسيا، حيث تبنى هذا الرأي "ممدوح سلامة" حيث يرى أن النفط مثل عملة وجهها الأول اقتصادي والثاني سياسي.

ولقد لعبت السعودية دورا أساسيا فعلا، والمتمثل في الضغط الكبير على منظمة الأوبك من أجل أن لا تتخذ هذه الأخيرة قرار تخفيض الإنتاج، علما أن تخفيض الإنتاج هي سياسة تتخذها الدولة المنتجة للبترول من أجل رفع أسعاره في السوق العالمية[41].

[41] –سعادة عبد الله بن محمد العطية، أسعار النفط ودور الأبيك وسياستها تجاه الأسعار، "تدوة وتداعيات هبوط أسعار النفط على البلدان المصدرة، المركز العربي للأبحاث والدراسات السياسية، الدوحة، 7 تشرين الثاني نوفمبر، 2013، ص ص.22–23.

وكل المؤشرات تؤكد على أن سبب الانخفاض هو التواطؤ السعودي الأمريكي ضد إيران وروسيا حيث أن السعودية تقوم في كل مرة بإغراق أسواق النفط بكميات اضافية، وهذا مخالف لقرارات الأوبك[42].

ب. العوامل الاقتصادية

بالإضافة إلى العوامل السياسية هناك عامل آخر مؤثر على أسعار النفط أي وهو العامل الاقتصادي، حيث عرفت أسواق النفط تخمة في هذه الآونة الأخيرة بسبب التباطؤ الاقتصادي، وعودة كل من العراق وليبيا للإنتاج حيث تعتبران من أكبر الدول المنتجة للبترول.

وهذا ما أدى بدول الأعضاء في منظمة الأوبك إلى تخفيض السعر من اجل عدم عقدان أسواقها حيث تغيرت سياسة الأوبك عن سياسة استهداف الأسعار السياسية استهداف الحصص في الأسواق[43].

ويرى "عامر التميمي" أن الأسباب التي جعلت أسعار النفط تتراجع هو أن السوق تتحكم به المشترون، ضف إلى ذلك أن الطلب على أسعار النفط ينمو بوتيرة بطيئة، وهذا في ظل الأوضاع الاقتصادية الهشة في الكثير من البلدان المستوردة.

---

[42] – ممدوح سلامة، العوامل الكامنة وراء التراجع الحاد لأسعار البترول مداخله بمناسبة ندوة حول "تداعيات هبوط أسعار النفط على البلدان المصدرة، المركز العربي للأبحاث والدراسات السياسية، الدوحة، 7 تشرين الثاني، نوفمبر 2015، ص ص29-30.

[43] –المرجع نفسه، ص30.

ثانيا: دور الدول المنتجة في تحديد أسعار النفط

تلعب الدول المنتجة للبترول دور كبير ورئيسي في تحديد أسعار النفط إما برفعها أو بخفضها، وذلك عن طريق السياسة المنتهجة من طرف هذه الدول.

حيث يعتبر قرار عدم تخفيض الإنتاج لدول منظمة الأوبك عاملا كبيرا في إنخفاض أسعار النفط، حيث أصيبت السوق العالمية بتخمة مليون برميل فائض بالإضافة إلى مخزون تجاري استراتيجي العالمي في أعلى معدلاته[44].

حيث أن الدول المنتجة للنفط تساهم بطريقة غير مباشرة في إنخفاض أسعار هذه المادة[45]، لأن هذه الدول لا تتخذ موقفا محددا فيما يخص كمية الإنتاج حيث نجد في كل مرة الدول الغير أعضاء في منطقة الأوبك تخالف قرارات المنطقة فيما يخص تخفيض نسبة الإنتاج[46].

والدول الأعضاء تعتبر الخاسر الأكبر في حالة تخفيض الإنتاج، وهذا قد يسبب فقدانها للأسواق، حيث أن روسيا والسعودية لا يحترمان قرار خفض الإنتاج حيث في كل مرة تزيد في الإنتاج وهذا ما يؤدي إلى تدني أسعار النفط.

---

[44] –سعيفان سمير ، ندوة تداعيات هبوط أسعار النفط على البلدان المصدرة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، 7 تشرين الثاني نوفمبر 2015، ص6.

[45] – ممدوح سلامة، المرجع السابق، ص30.

[46] – سعادة عبد الله بن محمد العطية، المرجع السابق، ص22.

المطلب الثاني

تأثير النفط على التمويل المحلي

لا يمكن الحديث على تأثير أسعار النفط على التمويل المركزي دون التطرق لتأثير هذا الأخير على التمويل المحلي لأن التمويل المحلي مرتبط إرتباط شبه كلي بالتمويل المركزي، فإقتصاد الجزائر إقتصاد ريعي فأكثر من 95% من عائدات الخزينة العمومية هي من مداخيل أسعار النفط، ولا يقل عن 80% من مداخيل الجماعات المحلية تأتي من الدولة في غياب تمويل ذاتي قوي مبني على سياسة محلية واضحة، ولهذا فإن تأثير أسعار البترول يؤثر بطريقة مباشرة على التمويل[47].

الفرع الأول

إعتماد الجماعات المحلية على التمويل المركزي

رغم وجود تمويل محلي وموارد محلية كثيرة تتمتع بها الجماعات المحلية إلا أن معظم الجماعات المحلية تبقى تابعة من ناحية التمويل إلى السلطة المركزية، وهذا ما ينعكس بالسلب على الجماعات الإقليمية، إذ تجعلها تابعة دائما للسلطة المركزية رغم توفرها على أملاك وموارد كثيرة، وإن هذه الأملاك غير مستغلة بشكل جديد.

---

[47] –شعوة لمياء، سلطات ضبط لقطاع المحروقات في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع التنظيم الاقتصادي، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013، ص6.

ضف إلى ذلك توفر الجماعات الإقليمية على موارد جبائية ذات أهمية كبيرة إذ تشكل 90%من ميزاتها، إلا أنها غير كافية لتغطية نفقاتها نظرا لضالة قيمتها، وهذا ما تعاني منه معظم البلديات والولايات الجزائرية.

وتستفيد الجماعات المحلية من الإعانات من طرف السلطة المركزية[48]، وهذا يعود لسبب ألا وهو الضعف الواضح في مداخيل الأملاك وعدم كفاية الموارد الجبائية المخصصة لها، وغياب سياسة إقتصادية واضحة على المستوى المحلي، مما جعل الجماعات الإقليمية رهينة التبعية المالية، تجاه السلطة المركزية، حيث تعتمد الولاية والبلدية على التمويل المركزي بشكل شبه كلي إما عن طريق المبالغ المالية المخصصة لها أو الإعانات المالية.

وتعتبر النفقات العمومية هي المصدر الرئيسي للنمو الاقتصادي الوطني وبالتالي المحلي، وما يؤكد على أن التمويل في الجزائر مركزي ومرتكز على الريع البترولي[49]، هو غياب شبه تام للتمويل المحلي وتعاقب قوانين المالية التكميلية.

كما أن المتتبع لتطور هذه النفقات يلاحظ ترابط بصفة مباشرة مع تطورات الناتج الداخلي الخام، حيث أن الإعانات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية تأخذ مكانة هامة جدا في ميزانيتها[50].

---

[48] – علو وداد، المرجع السابق، ص21.

[49] – بن حسين ناجي، المرجع السابق، ص21.

الفرع الثاني

تراجع التمويل المركزي للجماعات الإقليمية

تعيش الدولة أزمة إقتصادية بعد تراجع أسعار البترول الشيء الذي أثر بشكل مباشر على المداخيل الخزينة العمومية التي تعتمد إعتماد شبه كلي على مداخيل النفط[51].

هذا ما جعل الإنفاق العمومي يتراجع وأصبحت الحكومة تنادي بشد الحزام وذلك بتجميد مشاريع التجهيز التي لم يتم الإنطلاق في إنجازها بعد[52].

ودعى الوزير الأول السيد عبد المالك سلال وزير المالية إلى إتخاذ التدابير اللازمة والرامية إلى تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية كما ركز الوزير الأول أثناء إجتماعه مع ولاة الجمهورية على ضرورة تجسيد سياسة التقشف[53]. **(أنظر الملحق رقم 02)**

فإذا كانت أسعار النفط أثرت على التمويل المركزي بطريقة مباشرة فإن هذا الأخير أثر بطريقة غير مباشرة على التمويل المحلي، وذلك بإعتبار التمويل المحلي يعتمد إعتمادا شبه

---

(50) – مرغاد لخضر، الإيرادات العامة للجماعات المحلية، مجلة العلوم الإنسانية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة بسكرة 2005، ص8.

(51) – عمراوي عادل، بدائل تنويع الاقتصاد الجزائري في ظل الأزمة النفطية، مذكرة نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص: السياسة العامة والإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2016، ص20.

(52) – تجميد كافة الإستثمارات التجهيز في الجزائر بسبب إنخفاظ أثمان النفط، المتوفر على الموقع:
www.madajara.com/16273.html/10-06-2017/11:00.

(53) – هو مصطلح يشير في علم الاقتصاد إلى السياسة الحكومية الرامية إلى خفض الإنفاق، وغالبا ما يكون ذلك من خلال تقليص الخدمات العامة في كثير من الأحيان تلجأ الحكومة إلى إجراءات تقشفية بهدف العجز في الموازنة، وغالبا ما تترافق خطط التقشف بزيادة الضرائب.

كلي على إعانات الدولة، وهذا في ظل غياب وضعف الموارد الذاتية للجماعات المحلية، فتبقي الجماعات الإقليمية تابعة دائما للسطة من حيث التمويل[54].

فإذا كانت الخزينة العمومية في حالة وفرة يكون التمويل وفير وبنسبة كبيرة وهذ ما عاشته الجزائر من سنة 2000 إلى منتصف سنة 2015، أين عرفت عائدات البترول مبالغ ضخمة جدا، فكانت الدولة تنفق بسخاء على الجماعات الإقليمية، ولكن بمجرد إنخفاض أسعار النفط تراجعت مداخيل الخزينة وبالتالي تراجع التمويل المركزي للجماعات المحلية[55].

[54] –علو وداد، المرجع السابق، ص59.

[55] –التمويل المركزي للجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية في الجزائر، المتوفر على الموقع:

https://forum.educ40.net/showthread.hp?t=2566/04-06-2017/12:00.

خلاصة الفصل

من خلال دراستنا في هذا الفصل للحالة الصعبة للجماعات المحلية، توصلنا إلى القول أن معظم البلديات الجزائرية تفتقد لأهم مقومات إنتاجية مهمة، التي من شأنها المساعدة في أداء اختصصاتها كهيئة مركزية فعلية تتكفل وتتولى تحقيق التنمية المحلية.

ولعل أهم الأسباب التي جعلت الهيئات المحلية تفشل في أداء مهمتها هو التبعية المالية للسلطة المركزية، اين نجد معظم الولايات والبلديات تعتمد على التمويل المركزي إما بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة، وهذا لعدم فعالية التمويل المحلي، فبالرغم من تنوع موارد الجماعات المحلية إلا أن مردوديتها ضعيفة وغير كافية لتغطية نفقاتها بسبب عدم تثمين الجماعات المحلية لمواردها الذاتية كالجباية المحلية التي إستحوذت عليها الدولة بنسب كبيرة ضف إلى ذلك غياب الاستثمار المحلي.

وهذا كله جعل مصير أغلبية الجماعات المحلية في يد السلطة المركزية، وحيث أن أكبر نسبة في ميزانية البلديات والولايات يأتي من إعانات الدولة، مما جعل التمويل المحلي يتأثر بتأثر التمويل المركزي الذي هو الآخر تأثر بمداخيل التمويل والجباية.

الفصل الثاني

المصادر البديلة

لتمويل الجماعات

المحلية

نظرا لعدم نجاعة وكفاية التمويل المركزي للجماعات الإقليمية، الذي يعرف بعدم الاستقرار بسبب إعتماد هذه الأخيرة على عائدات أسعار البترول بالدرجة الأولى.

ففي كل مرة تنخفض أسعار البترول يتأثر التمويل المركزي للجماعات المحلية لأن هذه الأخيرة من الناحية المالية تابعة تبعية شبه كلية للسلطة المركزية.

ومن أجل الخروج من هذه التبعية والعجز المالي الذي تعاني منه أغلب الجماعات الإقليمية في كل مرة، فمن الضروري البحث وإيجاد مصادر من شأنها أن تساعد على إعطاء نوع من التوازن.

وما سنحاول توضيحه في هذا الفصل معرفة المصادر البديلة للتمويل الجماعات المحلية، وذلك بتبيان تغيير سياسة التمويل المحلي **(المبحث الأول)**، وكذا تشجيع الإستثمار وتفعيل الجباية المحلية **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول

تغيير سياسة التمويل المحلي

لقد سعت الجماعات الإقليمية إلى تغير أنماط التمويل المحلي بعد المشاكل التي وجدتها في إيرادتها المالية، والبحث عن موارد أخرى من شأنها أن تساعد على التخفيف من التبعية المفرطة تجاه الدولة.

نجد تطوير السياق التضخمي للجماعات الإقليمية، وكذا مسح ديون البلديات تجاه الدولة[56]، وتطوير قدرات الإدخار المحلي والتي من شأنها دفع الجماعات المحلية من الخروج من العجز الذي تعاني منه.

وهذا ما سنحاول دراسته في هذا المبحث وذلك من خلال التطرق إلى تثمين الموارد المحلية.

المطلب الأول

تثمين الثروة المحلية وترقية الأنشطة

يعتبر هذا الجانب من أهم الجوانب التي تساعد بالنهوض بالتنمية المحلية حيث من شانه أن يساعد الموارد المحلية الداخلية.

(56) –مسعداوي يوسف، تحديات المالية والجباية المحلتين في الجزائر، مجلة الحقيقة، العدد29، جامعة أدرار الجزائر، جوان 2014، ص26.

ولذلك يجب على الجماعات المحلية أن تمنح أهمية كبيرة لمواردها وأن تحافظ عليها وتسعى لترقيتها، وهذا أيضا إلى جانب ترقية الأنشطة الذي يعد دعما وحل من الحلول، التي قد تساعد في النهوض من أجل تغطية العجز المسجل في اغلب الجماعات المحلية.

وهذا ما سنحاول دراسته فهذا المطلب، حيث سنتناول فيه تثمين الثروة المحلية **(الفرع الأول)**، والإستغلال الأمثل للموارد المحلية **(الفرع الثاني)**

الفرع الأول

تثمين الثروة المحلية

تعتبر الثروة المحلية أداة فعالة في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، وتلعب دور فعال في تنمية الموارد المالية الذاتية، وهذا لا يكون إلا باستغلال هذه الموارد إستغلالا جيدا.

وتتمثل موارد الجماعات الإقليمية في مداخيل الأملاك **(أولا)**، نواتج الإستغلال **(ثانيا)**، الناتج المالي **(ثالثا)**.

أولا: موارد الأملاك

هي تلك الإيرادات التي تستعملها الجماعات المحلية أو تستغلها بإعتبارها أشخاص إعتبارية تنتمي إلى القانون العام، أو ما تحصل عليه نتيجة إستعمال أملاكها من طرف الغير[57]، بهدف رفع مداخيلها وذلك لإعتبار أن هذه الموارد تصب في ميزانيتها، حيث تتنوع هذه الموارد من

[57] – أعراب كريمة، عمريو نعيمة، إيرادات الجماعات المحلية بلدية ولاية بجاية نموذجا، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، قسم القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية 2016، ص12.

إيرادات بيع المحاصيل الزراعية إلى حقوق الإيجار، وحقوق إستغلال الأماكن، وعوائد منح الإمتيازات والمعارض والأسواق[58].

أ. إيجار العقارات وبيعها

يعود إيجار العقارات وبيعها بفوائد مالية معتبرة لميزانية الجماعات المحلية خاصة إذا تم إستغلالها أحسن إستغلال حيث تكون هذه العقارات ذات الإستعمال السكني فإنها تخضع لإجراء التراضي أما في حالة إستعمالها لغرض تجاري يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد دفتر الأعباء الذي يعرض على المجلس ولا بد أن يتضمن هذا الدفتر مجموعة من الشروط المتعلقة بعملية الإيجار (المدة، المبلغ، شروط مراجعة الأسعار، شروط العقد وحالات المنازعات مهما كانت طبيعة العقار مقهى، مطعم، محلات...، حيث أجاز المشرع لجماعات المحلية في حالة البيع ضرورة الإلتزام بالمزايدة[59].

وضف إلى ذلك يجب أن يكون سعر الإيجار متوافق مع أسعر المتداولة في السوق، ويواكب أسعار التي يؤجر بها الخواص، حيث أنه يوجد فرق كبير بين مبالغ كراء ممتلكات الجماعات المحلية ومبالغ الكراء لدى ممتلكات الخواص.

ب. حقوق الوقوف وشغل الأماكن

يمكن أن يكون حقوق الوقف واستغلال الأماكن العمومية موردا لميزانية الجماعات المحلية، حيث عندما تمنح الهيئات الإقليمية ترخيصات للخواص لشغل الأملاك العمومية مثل أماكن وقف

---

[58] – بلعربي نادية، دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون الجديد، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص49.

[59] – علو وداد، المرجع السابق، ص35.

السيارات وكذا تأجير أراضي مخصصة للأسواق ذلك مقابل مالي يدفع بصفة إجيارية للجماعات المحلية[60].

ج. إستغلال حقوق الطريق

يعتبر حق الطريق من أهم الموارد المالية للبلديات، حيث نشأ هذا الحق عند إستعمال أحد الأشخاص الإعتبارية أو الطبيعية مساحة من الطريق[61]، لزمن معين بعد حصوله على ترخيص قصد وضع عتاد البناء على الطريق أو إنجاز أشغال، ضف إلى ذلك وضع لوائح إشهارية التي تعتبر موردا هاما للجماعات المحلية.

ثانيا: مداخيل الإستغلال

هي تلك النواتج التي تتحصل عليها الجماعات المحلية لقاء الخدمات التي تقدمها للمواطنين أو الناتجة عن بيع المنتوجات التي توفرها الجماعات المحلية، ويمكن أن تشمل مداخيل الإستغلال نواتج متنوعة مثل حقوق الوزن والكيل وقياس السعة حيث تقوم البلدية بإستثناء مصالح للوزن تتولى سيرها وتتقاضى مقابل ذلك حقوق محددة تضاف إلى ميزانيتها[62].

ويمكن أن تشمل مداخيل الإستغلال حقوق البيع وفوائد حيث يمكن للجماعات المحلية أن تحدث حقوق ملحقة بالمذابح عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي والمصادقة عليه من طرف الجهة الوصية.

---

[60] – الموارد المالية للجماعات المحلية، المتوفر على الموقع:
https://www.rasmouka.ahlamontadg.com/t1153-topic/13-06-2017/15:00.

[61] – علو وداد، المرجع السابق، ص36.

[62] – مرجع نفسه، ص219.

كما يمكن أن تكون الفضاءات الإشهارية موردا هاما للجمعات المحلية حيث يعتبر هذا الموارد الجديدة للهيئات الإقليمية وهذا ما نص المشرع الجزائري في نص المادة رقم 170-09 من القانون رقم 11-10 التي نصت على أن: "**تتكون الموارد الميزانية والمالية للبلدية بصفة خاصة مما يأتي ناتج حق الإمتياز للفضاءات العمومية بما فيها الإشهارية**"[63].

ثالثا: الناتج المالي

يضم الناتج المالي نوعين من المداخيل والمتمثلة في المداخيل الناتجة عن أموال الجماعات المحلية لشراء أسهم والسندات البيع وكذا فوائد الديون والقروض، أما المدخول الآخر يتمثل في حصة الجماعات المحلية من الأرباح التي تحققها مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري.

تقوم الجماعات المحلية بعمليات شراء الأسهم أو المشاركة بشراء الأسهم أو المشاركة في رأسمال شركات معينة مربحة ونفس الشيء للسندات، وكذلك يمكن للجماعات المحلية جني فوائد القروض أو حصص الأرباح من وحداتها الاقتصادية. **(أنظر الملحق رقم 01)**

إن ضعف الموارد المالية المحلية يجعل الهيئات الإقليمية غير قادرة على القيام بمهامها المفروضة عليها كما قال أحد الفقهاء في هذه الحالة: تتحمل الجماعات المحلية نظام التحويلات التي يعطي لها مكانة طالبة أمام الدولة[64].

[63] – قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية المرجع السابق.

64 – Bouda Mohand Ouamar, L'autonomie des collectives locales en question? Séminaire nationale : « Les collectivité territoriale et les impératifs de bonne gouvernance (Réalités et Perspectives) », Faculté de droit en collaboration avec l'assemblée populaire, Université Abderrahmane Mira, Bejaia, les 2,3 et 4/12/2008, pp131,132.

الفرع الثاني

الإستغلال الأمثل للموارد المحلية

إن الإستغلال الأمثل للموارد المحلية يكمن في ترقية الأنشطة المحلية، وهذا بإستغلال المناجم والمحاجر واستغلال مواد البناء المحلية كالأحجار التي تشكل موردا هاما بالنسبة لبعض البلديات[65].

وكذا يمكن أيضا أن تكون السياحة موردا فعالا للجماعات المحلية حيث ينظر للسياحة كقطاع إقتصادي له دور هام في التنمية الاقتصادية وهو القطاع الأكثر تسارعا في النمو إقليميا ودوليا[66].

وتعتبر الجزائر من الدول التي تملك إرثا حضاريا، تمتد جذوره إلى أعماق التاريخ، ومن أهمها نجد المعالم السبعة المصنفة عالميا من طرف منظمة اليونسكو والمتمثلة في:

-قلعة بني حماد بالمسيلة ومدينة تيمقاد الأثرية، ومدينة تيبازة الأثرية، مدينة جميلة، الطاسيلي، ناجر بولاية إليزي، قصور واد ميزاب.

---

[65] – سوامس رضوان، بوقلقول الهادي، تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية الجارية في الجزائر، 2010، ص 1-11، تم الإطلاع عليه يوم 2016/06/10، على الساعة 10:00، المتوفر على الموقع:

http://www.forum.educ40.net/show thread.php?t=25662/

[66] – حوتية عمرن، واقع قطاع السياحة في الجزائر وأفاق تطوره، مجلة الحقيقة، العدد 29 جامعة أدرار الجزائر، ص ص 392-396.

ضف إلى ذلك ترقية نشاط الصيد البحري وتربية المائيات الذي من شانه أن يعطي دفع للتنمية المحلية، الذي يعتبر مورد هام ولا يكلف مبالغ كبيرة خاصة وأن الجزائر تملك شريط ساحلي كبير حيث يمتد على طول 1600كلم.

كذلك عملية إسترجاع النفايات واستغلالها في إنتاج الطاقة حيث أنه في الدول المتطورة تعتبر النفايات مورد هاما في إنتاج الطاقة حيث نجد تركيا تزود أكثر من مليون منزل بالطاقة المنتجة من النفايات وفي المانيا كذلك هنالك منشآت ضخمة تنتج الطاقة من خلال 500 ألف طن من النفايات[67]، في المقابل نجد أن معظم البلديات في الجزائر تصرف مبالغ كبيرة للتخلص من نفايتها في حين يمكن أن تكون هذه النفايات موردا هاما.

الفرع الثالث

تحويل بعض الضرائب من الدولة إلى الجهات المحلية

إن من بين أهم أسباب التي أدت إلى تأزم الوضعية المالية للجماعات المحلية هو إستحواذ الدولة على أهم الضرائب والرسوم على حساب الجماعات المحلية.

لذلك كان من الضروري على الدولة أن تتنازل على بعض وتحويلها لفائدة الجماعات المحلية[68]، لأن مثل هذه الإجراءات من شأنها أن تحسن الوضعية المالية للولاية والبلدية، وتعفى الدولة في نفس الوقت من تقديم إعانات التسيير والتجهيز لهذه الجماعات.

---

[67] – نماذج حول العالم، إنتاج الطاقة من النفايات، تم الإطلاع عليه يوم 2016/09/08، على الساعة 14:00 متوفر على الموقع:

http://hnwww.noonpost.org/content/11949.

[68] – بوسري أمينة، الجماعات الإقليمية في الجزائر في ظل الإصلاحات الجديدة مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص القانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل 2015، ص169.

ومن الضرائب الكفيلة بتحقيق هذا الشرط نجد الضريبة على الأجور والرواتب التي يمكن تحويلها لصالح الجماعات المحلية بإعتبارها ضريبة سهلة التحصيل[69]، وبالتالي يمكن التخلي عنها بسهولة، كذلك الرسم على الطابع والتسجيل ويسمى حقوق التسجيل ولقد قمنا بإختيار هاتين الضريبين نظرا لسهولة تحصيلها وكونهما تقتطعان مباشرة من المنبع.

المطلب الثاني

ترشيد الوظيفة الإدارية وتكريس مبدأ المشاركة

يعتبر ترشيد الوظيفة الإدارية على المستوى المحلي من أكبر الأولويات التي يجب على الجماعات المحلية السعي إلى تخفيفها، ذلك لما لها من تأثير على التنمية المحلية، حيث أن ترشيد الوظيفة الإدارية لا تقل أهمية في الإطار القانوني والمالي.

ضف إلى ذلك تثمين الثروة البشرية التي تعتبر من أهم السياسات والتوجيهات الكفيلة من اجل تطوير وتفعيل نشاط الجماعات المحلية **(الفرع الأول)** وكذا مكافحة ظاهرة الفساد الإداري الذي أضحى يهدد معظم الإدارات المحلية في الجزائر **(الفرع الثاني)** وكذلك تعزيز مكانة المواطن على المستوى المحلي لما له من دور كبير في تحسين الرابطة بينه وبين الإدارة **(الفرع الثالث).**

[69] – خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر، واقع وافاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع تحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2011 ص 163.

الفرع الأول

تثمين الموارد البشرية

تعتبر الثروة البشرية من أهم الثروات التي يمكن أن يعتمد عليها في جميع ميادين التنمية المستدامة على المستوى المحلي فبالرغم من التعبئة الكافية للأموال العمومية إلا أن نجاح إستخدامها أو توظيفها يتوقف على مدى كفاءة ودور عناصر الموارد البشرية التي تتولى سير هذه الأموال سيرا عقلانيا والمحافظة على حسن إستغلالها، لأنه مهما كانت المبالغ المالية المرصدة للجماعات المحلية كبيرة إلا أن تحقيق التنمية يتوقف على الأساليب والتقنيات التي يتم بها صرف هذه الأموال فالعبرة تكون في التسيير وليس في مدى وفرة المبالغ المالية[70].

وما جعل مجال تدخل الهيئات الإقليمية في التنمية محدود هو نقص التأطير والتأهيل في الموارد البشرية[71]، لأن التنمية لا تقتصر على الجوانب المالية والقانونية بل تتعداها إلى عامل مهم ألا وهو العامل البشري والإستثمار فيه بات في حكم المؤكد لأن جميع الدول التي حققت تطورا في ظرف قياسي كان سبب إستثمارها في العنصر البشري مثل اليابان لأن الفرد هو المحرك الأساسي المحوري لأي مشروع مهما كانت طبيعته كما هو معروف في أدبيات إدارة الأعمال

---

[70] – علو وداد، المرجع السابق، ص ص 198-199.

[71] – عولمي بسمة، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر"، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، العدد السابع، جامعة باجي مختار، عنابة 2004، ص278.

"الفرد قبل كل شيء"، ولا يمكن أن يكون هناك كفاءات قادرة على السير الحسن والعقلاني إلا أن طريق الرعاية والإهتمام للموارد البشرية.

لذلك يمكن القول أن العنصر البشري له دور كبير في تحقيق التنمية المحلية ولهذا من الواجب التنفيذ بإلزامية القوانين الخاصة بالتكوين ضف إلى ذلك ضرورة إعادة النظر في المنظومة القانونية ذات العلاقة بالجمعات المحلية.

خاصة قانون المتعلق بالإنتخابات الذي يعتبر عائق بالنسبة للبلديات والولايات في إكتساب موارد بشرية ذات كفاءة لأن ذات القانون يسمح لأي مواطن تتوفر فيه شروط الترشح لإعتلاء مناصب ذات مسؤولية كبيرة مثل رئيس الشعبي البلدي وأعضاء المجلس الشعبي الولائي حيث لا يوجد أي شرط متعلق بالكفاءات والمستوى.

الفرع الثاني

مكافحة ظاهرة الفساد

إن من أخطر الظواهر التي تعاني منها مختلف الإدارات في الجزائر خاصة منها الإدارة المحلية. هي ظاهرة الفساد الإداري والمالي إلى عرقلة مسار التنمية في مختلف المجالات، لذلك كان لا بد من التصدي لهذه الظاهرة، ومعاقبة المفسدين[72]، ولا يكون ذلك إلا عن طريق تفعيل مجموعة من الاليات والمبادئ لمحاصرة الظاهرة وتفعيل مبادئ الحكومة وفقا لإستراتيجية واضحة.

[72] – علو وداد المرجع السابق، ص310.

ضف إلى ذلك تكريس مبدأ الشفافية على مستوى الإدارة فكلما كانت الإدارة تعمل بالشفافية[73]، والوضوح فكلما تجسدت على أرض الواقع كلما قل الفساد والعكس صحيح، كما أن للشفافية دور كبير على الرشاوي مقابل الحصول على الخدمات ويعمل على توفير الوقت.

كما يشجع عامل الشفافية العمال والموظفين عل الإبداع في مناصبهم لأن وضوح إجرءات ومعايير الترقية والمكافأة والتعيين في المناصب العليا تشجع على ذلك وهذا ما يسمح بخلق روح المنافسة النزيهة التي تعود بالفائدة على الفرد والإدارة والمجتمع.

الفرع الثالث

تكريس مبدا المشاركة

إن غياب الإتصال والتشاور الفاعلين المحليين من جهة والمجتمع المدني من جهة أخرى، أدى إلى إتساع الهوة بين الطرفين بالتالي غياب عامل الثقة بين الإدارة والمواطن الذي من شأنه يقلص من درجة فعالية برامج التنمية.

حيث يعتبر مبدأ الديموقراطية التشاركية من بين أهم المبادئ والركائز الأساسية لتحقيق التنمية المحلية، ذلك لأنها تتطلب من قاعدة شعبية عريضة لهذا فإن المشاركة[74]. هي أحد

---

[73] – علو وداد، المرجع نفسه، ص311.

[74] – عولمي باسمة، تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 04، جامعة باجي مختار، عنابة، 2004، ص 559.

أساليب التنمية التي تعتمد على الموارد الذاتية إعتمادا شبه كيا، حيث في هذا المبدأ أصبح الفرد شريك الإدارة في صناعة القرارات الإدارية ووضع الخطط التنموية وفي المتابعة والتقويم.

والمشاركة في مفهوم التنمية المستدامة إسهام المواطنين بدرجة أو بأخرى في التصميم والإشراف على تنفيذ سياسات التنمية المحلية سواء بجهودهم الذاتية أو بالتعاون مع الأجهزة الممركزة والمحلية.

ويمكن أن يتخذ مبدأ المشاركة أشكال عديدة من المشاركة في النشاطات السياسية والتنموية في المجتمع مثل المساهمة في الحملات الانتخابية وهذه المشاركة تكون على المستوى الفردي، ويمكن أن تكون أيضا على المستوى الجماعي المنظم وهي المشاركة الأكثر فعالية والأكثر تأثيرا حيث تكون عن طريق تنظيمات شعبية ومؤسسات إجتماعية، وقد تكون على في شكل المجالس المحلية المنتخبة والأحزاب السياسية والنقابات المهنية والعمالية والجمعيات ومختلف مؤسسات المجتمع المدني[75].

ولقد أشار المؤسس الدستوري الجزائري إلى ضرورة مشاركة الفرد في صناعة القرارات وتحقيق التنمية المحلية إلى جانب الإدارة، فقد أكد في المادة رقم 15 من الدستور[76]، على أن الدولة تشجع على الديموقراطية التشاركية على المستوى المحلي.

---

[75] – علو وداد، المرجع السابق، ص ص 324-325.

[76] – المادة رقم 15 من دستور 2016، المرجع السابق.

ولقد جاء أيضا في القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية[77]، في الباب الثالث تحت عنوان مشاركة المواطنين في سير شؤون البلدية حيث جاء في المادة رقم 11 على أن البلدية هو الإطار المؤسساتي لممارسة الديموقراطية التشاركية وجاء في المادة رقم 11 على أن المجلس الشعبي البلدي يسهر على وضع إطار ملائم لمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين معيشتهم، وجاءت المادة رقم 13 على أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستعين بصفة إستشارية بكل شخصية محلية وكل خبير أو جمعية محلية معتمدة قانونا كما جاء في المادة رقم 14 إمكانية الإطلاع على مستخرجات ومداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية.

من هنا نخلص إلى أن تكريس مبدأ المشاركة يسمح للفرد للتعبير عن إرادته ومراقبة الإدارة من خلالها، وكذا يساهم في دعم الموارد المالية والبشرية لدعم التنمية وضف إلى ذلك فإن المشاركة تسمح لأفراد المجتمع إدراك قيمة المال العام والحرص عليه، وهذا ما يؤدي إلى إنجاح برامج التنمية على المستوى المحلي.

[77] – أنظر المواد 11-12-13-14 من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

المبحث الثاني

تشجيع الاستثمار وتفعيل الجباية المحلية

إن الدولة أصبحت تجد صعوبات كبيرة في تغطية نفقات الجماعات المحلية لذا أصبح من الضروري على هذه الأخيرة من تعبير أنماط تمويلها والبحث عن حلول جديدة وهذا ما سنحاول معالجته في بحثنا هذا حيث سنتطرق إلى تشجيع الإستثمار **(المطلب الأول)** ثم تفعيل الجباية المحلية **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول

دور الجماعات المحلية في الإستثمار المحلي

إن التبعية الكلية والإعتماد الكلي للجماعات المحلية على الإعانات والمخصصات المالية التي تخصصها السلطة المركزية أدى إلى ظهور إنعكاسات كبيرة على مالية الجماعات المحلية مما إستوجب عليها البحث عن مصادر تمويل خارج إعانات الدولة التي تضمن لها الإستقلال المالي والإبتعاد عن التبعية ومن بين أهم المجالات التي يمكن للجماعات المحلية تعتمد عليها هو مجال الإستثمار التي يمكن أن يفتح لها مجال التنمية.

حيث سنتطرق في هذا المطلب إلى دور البلدية في الإستثمار المحلي **(الفرع الأول)** ثم دور الولاية في الإستثمار المحلي **(الفرع الثاني)** وتعاون المحلي في مجال إنعاش الاقتصاد المحلي **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول

دور البلدية في مجال الإستثمار المحلي

إن المقصود بالإستثمار المحلي هو أن يكون للجماعات الإقليمية دوار بارزا فيه من أي جانب كان، وهو الإستثمار الذي يرتبط بإقليمها الجغرافي أو يخضع لسلطتها، وينعكس عليها بالفائدة، وللبلدية على المستوى المحلي دور فعال في إمكانية تفعيل مجال إستثماري محلي، ويمكن أن تلعب دور كبير في ترقيته.

حيث سنتطرق في هذا الفرع إلى إبراز دور البلدية في كل من المجال الاجتماعي **(أولا)**، والمجال الاقتصادي **(ثانيا)**.

أولا: في المجال الاجتماعي

إن للبلدية دور هام في الحياة الاجتماعية بحيث تقوم بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وتشجيع النقل المدرسي وتقوم بإتخاذ إجراءات من شأنها تشجيع التعليم قبل المدرسي وتعمل على ترقيته وكذلك تشارك في الإطعام على مستوى المدارس بحيث حاليا أوكلت لها مهام سير المطاعم المدرسية.

يتخذ المجلس الشعبي البلدي تدابير إجراءات من شأنها التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة وتقديم الإعانات والمساعدات لها في مجالات الصحة والشغل والسكن بحيث أن البلدية تتكفل بإنجاز مراكز صحية وقاعات العلاج وصيانتها[78].

وكذلك البلدية لها دور بالاعتناء بالشبيبة والثقافة والرياضة والترفيه، وتعمل على صيانة المراكز الثقافية المتواجدة في إقليمها.

ولا يخفي لنا دور الفعال الذي تتخذه البلدية في مجال المشاركة في السكن وهذا في خلق شروط الترفيه العقارية العامة والخاصة وتشطيبها وتشارك في إنشاء المؤسسات العقارية عن طريق مستثمرين محليين وأجانب، وتشجيع على إنشاء تعاونيات عقارية وتساهم في ترقية برامج السكن.

ثانيا: المجال الاقتصادي

تسعى البلدية جاهدة في تطويل الأنشطة الاقتصادية في إطار مخططها التنموي وذلك عن طريق المبادرات التي يقوم بها المجلس الشعبي البلدي من أجل تشجيع المتعاملين الاقتصاديين وتوسيع قدراتهم الإستثمارية، وذلك بتشجيعهم في مختلف المجال لا سيما الإستثمار وفقا لخصوصية المنطقة.

---

[78] – مزياني فريدة، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مجلة الإجتهاد القضائي، العدد 06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ص58.

فضلا عن الإستثمار الذي تقوم به الجماعات المحلية من خلال إمتلاكها لمؤسسات إقتصادية عامة[79]، ذات طابع صناعي أو تجاري سواء في مجال الصناعات التقليدية أو الصناعات الحديثة وتتمتع بشخصية معنوية واستغلال مالي، وهذا من شانه تحقيق التنمية المحلية.

الفرع الثاني

دور الولاية في الإستثمار المحلي

تسعى الولاية جاهدة في المشاركة في مختلف الوظائف والمتعددة الداخلة في نطاق تخصصها الإقليمي عن طريق أجهزتها المختلفة، حيث خص قانون الولاية المجلس الشعبي الولائي عدة صلاحيات وهذا ما تبينه المواد من 73 إلى 101 من قانون المتعلق بالولاية، وهذا ما يدل على الإختصاصات الواسعة لمجلس الشعبي الولائي في تدخله في مجال الإستثمار المحلي.

وهذا ما سوف نبينه في هذا الفرع من خلال تدخل أجهزة التابعة للولاية في مختلف المجالات، سواء كان في المجال التنمية الاقتصادية **(أولا)**، وفي مجال الفلاحة والري **(ثانيا)**، ومجال السياحي **(ثالثا)** وأخيرا مجال السيد البحري **(رابعا)**.

(79) – مزياني فريدة، المرجع السابق، ص59.

أولا: مجال التنمية الاقتصادية

يتمثل دور المجلس الشعبي الولائي في المجال الاقتصادي بالمهام التالية، ويقوم بالمصادقة على مخططات الولاية من أجل ضمان تنمية إقتصادية فعالة، ضف إلى ذلك يعمل على ترقية الإستثمارات على مستوى الولاية، وذلك بإتخاذ جميع الإجراءات التي من شانها المشاركة في عملية التنمية[80].

ويعمل المجلس الشعبي الولائي على تدعيم البلديات وذلك في مجال تطبيق برامج الإسكان حيث يقوم بالمساهمة في خلق مؤسسات وشركات البناء العقاري ويساهم في دعم وتنمية الحركة التعاونية في مجال السكن والعمران حيث له دور فعال في مجال ترقية برامج الإسكان المخصصة للإيجار في مجال السكن وكذلك تشجيع الاستثمار فيه[81].

ثانيا: المجال الفلاحي والري

يقوم المجلس الشعبي الولائي بمبادرات ويجسد العمليات التي من شأنها حماية وتوسيع الأراضي الفلاحية ويدعم التدابير الوقائية التي من شأنها الحد من الكوارث الطبيعية، واستصلاح

---

[80] – بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، جسور النشر والتوزيع، الجزائر 2012، ص ص 332-334.

[81] – سلطان كتفي، تطبيق المخطط الوطني للتنمية الفلاحية 2000-2005 في ولاية قسنطينة: تقييم ونتائج، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في التهيئة العمرانية، كلية علوم الأرض والجغرافيا والتهيئة العمرانية، قسم التهيئة العمرانية، جامعة منتوري قسنطينة، 2006، ص9.

التربة وتهيئة المساحات الفلاحية، ويسعى جاهدا إلى حماية القطاع الفلاحي من الأخطار الطبيعية مثل الفيضانات والجفاف والتصحر[82]، والتي قد تؤثر على الإنتاج والأراضي الفلاحية وذلك عن طريق بناء السدود والتشجير لمكافحة التصحر ضف إلى ذلك الأعمال التي تهدف إلى المساعدة في أشغال التهيئة وتطهير المجاري وتحلية المياه، ويساهم أيضا الإستثمار الفلاحي في خلق فرص عمل على مستوى إقليم الولاية مما يؤدي إلى خفض معدلات البطالة.

ضف إلى ذلك مساهمة القطاع الفلاحي في مواجهة الأزمات المالية والإقتصادية خاصة بعد ثبوت أن الثروة البترولية معرضة للزوال وتتسم بعدم الاستقرار والديمومة.

ثالثا: المجال السياحي

لا يختلف إثنان على أن الجزائر تزخر بالمناطق السياحية والمناطق الجميلة لذا الدولة الأن تولي إهتمام واسع لهذا القطاع الحساس وكذلك المناطق الغير ممركزة كالولاية بحيث ان المجلس الولائي يهتم بازدهار السياحة في الولاية بحيث يقوم بإتخاذ كامل الإجراءات اللازمة التي من شأنها النهوض بهذا القطاع ويشجع الإشتثمار في هذا القطاع وتعتبر السياحة الحل الأمثل للنهوض بالتنمية المحلية حيث تعتبر على انها صناعة خدمات وبالتالي هي مصدر للتوظيف والقليل من نسبة البطالة[83]، بحيث تشكل مجالا واسعا للتشغيل وتعتبر أيضا نسبة التشغيل في

---

[82] – المرجع نفسه، ص234.

[83] – يحي سعيدي، العمراوي سليم، مساهمة قطاع السياحة في تحقيق التنمية الاقتصادية، حالة الجزائر، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد 36، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة، 2013، ص101.

الجزائر في قطاع السياحة في تزاد مستمر ولكن في نفس الوقت يعتبر ضئيلا جدا مقارنة بها للجزائر من إمكانيات سياحية الغير مستغلة.

وللنشاط السياحي إنعكاسات على مستوى معيشة المواطن وعلى مستواهم الثقافي لان السياحة تعمل على رفع مستوى المعيشة وتحسين حياة الأفراد وتتيح الفرصة للفرد بالإحتكاك بالثقافات الأخرى.

رابعا: مجال الصيد البحري

إن الجزائر تزخر بشريط ساحلي يقدر ب 1200 كلم، ويحتوي هذا الشريط على ثروة سمكية هائلة والمرجان البحري، لكنها غير مستغلة استغلالا كافيا فلذا على الولاية والبلدية الإستثمار في هذا الميدان، وذلك بتقديم الدعم اللازم للصيادين ذلك بتوفير لهم الوسائل اللازمة التي من شانها المساعدة في تنمية هذا النشاط والثروة البحرية بمختلف أشكالها تمثل موردا هام، سواء بالنسبة لإستهلاك المحلي أو التصدير، فلذا يجب على الصيادين إستعمال التقنيات الحديثة لتعيين المنتوج لكي يساهم في التنمية المحلية[84].

خامسا: في المجال الصناعي

لقد قامت المجالس الشعبية بإنشاء وإدارة الصناعات الصغيرة وتسعى دائما لتشجيع الخواص على إنشاء صناعات تقليدية والخفيفة، بحيث أن هذه الأخيرة تساعد في النمو الاقتصادي

[84] – مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 62.

وتخلق فرص عمل للشباب، وإن إيرادتها تساهم في تحقيق الإكتفاء الذاتي وتساهم في تقليص فاتورة الإستراد من الخارج خاصة ما يتعلق بالمواد البسيطة والصناعات الخفيفة كالاواني المنزلية والألبسة والمنتجات الغذائية[85]، التي لا تستوجب خبرات فيه عالية حيث تستعمل خبرات محلية وإستغلال الموارد المتاحة.

ويمكن تنمية وتطوير الصناعات الصغيرة وتحويلها إلى صناعات كبيرة وهذا بإستخدام الوسائل التقنية والتكنولوجية الحديثة وهذا ما يؤدي إلى إنشاء مجتمعات صناعية وهذا من شانه زيادة دخل الهيئات المحلية والصناعة تدر أرباح كبيرة وهذا ما يتيح للمجالس الولائية فرض بعض الضرائب والرسوم المحلية وهذا ما سوف يحقق للهيئات المحلية الإستقلال المالي والإبتعاد قليلا على الإعتماد الكلي لتمويل المركزي.

الفرع الثالث

التعاون المحلي كآداة الإنعاش الاقتصادي المحلي

بإمكان المجالس الشعبية أو البلديتين أو أكثر الإستمرار في إنشاء مؤسسة عمومية مشتركة وهذا لتقديم الخدمات والتجهيزات او مصالح ذات نفع مشترك وهذا لتطوير النظام الإداري المحلي وخلق مناخ تعاون بين المجالس المحلية.

[85] – مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 62.

ويكون لهذه المؤسسات شخصية معنوية واستقلال المالي، ويمكن أيضا تشكيل لجنة مشتركة بين البلديات[86]، وتتكون من منتخبي المجالس الشعبية للبلديات أو الهيئات المحلية المعنية وذلك في حالة وجود بلديات تملك أموالا وحقوقا مشاعة، حيث في هذا المجال يبرز عنصر التنسيق الذي يتمثل في ربط الهيئات التي تعمل في نطاق واحد، وذلك لتفادي التضارب والتكرار وضياع الوقت فهذه الطريقة قد أثبتت نجاعتها في عدة دول.

فهذه السياسة تساعد البلديات على توسيع مصادر مواردها، وهذا ما يعود عليها بالربح بسبب المداخيل التي تدرها المؤسسات العمومية المشتركة وتساعد في إستغلال اليد العاملة وتشغيل الشباب العاطل عن العمل بحيث تستغل الطاقة الموجودة على مستوى إقليمها وهذا ما يساهم في التنمية وسير نحو الإستقلال المالي.

ولقد كرس ذلك المشرع الجزائري في نص المادة 215 من قانون البلدية مبدأ التعاون المشترك بين البلديات[87]، حيث أشار إلى أنه يجوز لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قيد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جديدة.

ويأخذ هذا التعاون بموجب إتفاقية أو عقد يصادق عليها عن طريق المداولات بهدف ترقية فضاء للشراكة والتعاون وتبرز أهمية مبدأ التعاون:

---

[86] – عولمي بسمة، المرجع السابق، ص258.

[87] – أنظر المادة رقم 215 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

– إن إنشاء المشاريع المشتركة بين البلديات يساعد على تطوير علاقات الاجتماعية والإقتصادية التي بدورها تدفع بعجلة التنمية المحلية إلى الأمام.

– إن تبادل التجارب والخبرات بين الجماعات المحلية يسمح بإحداث ثروة زائدة على المستوى المحلي.

– إن العمل بمبدأ التعاون بين البلديات يشجع على تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية وتقريب الفرد بالإدارة وذلك عن طريق المشاركة في الحياة السياسية.

– ويقوم التعاون على تحفيز وتفجير الطاقات المحلية وذلك عن طريق خلق روح المبادرة بين أفراد الجماعات المحلية[88].

ويمكن القول أنه برغم بتكريس المشرع الجزائري لمبدأ التعاون ما بين البلديات ورغم الأهمية التي يكتسيها، إلا أن الواقع يشهد عكس ذلك، حيث نلاحظ غياب تام لمبدأ التعاون بين البلديات.

المطلب الثاني

تفعيل الجباية المحلية

تمثل الموارد الجبائية على كل ما ينتج من الضرائب التي تحصلها الجماعات الإقليمية من الرعايا المقيمين في نطاقها حيث تلعب الجباية دور أساسي على المستوى الاقتصادي والإجتماعي، خاصة الجانب المالي بإعتبارها تمثل 90% من الموارد الذاتية ولكن رغم هذا الدور

[88] – علو وداد، المرجع السابق، ص ص 354–356.

الكبير يلعبه الجباية المحلية في تمويل الجماعات الإقليمية إلا أنها تعاني من المشاكل والعراقيل التي تحول دون تحقيق هدفها ولهذا يستوجب على الدولة القيام بإصلاحات في كيفية تحصيل الجباية وتفعيلها باعتبارها كأداة هامة لتمويل الجماعات الإقليمية وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المطلب حيث سنتحدث عن كيفية إصلاح الجباية المحلية **(الفرع الأول)** كما تقوم بالتعرض إلى الإجراءات المتخذة لمكافحة الغش الجبائي وأخيرا سنتناول تحسين أدوات التمويل **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول

إصلاح الجباية المحلية

إن النقص الذي تعاني منه الجماعات الإقليمية إنما هو راجع إلى الخلل الحاصل في الجباية المحلية وهذا إلى جانب إهمال بعض الموارد التي من شانها إحداث التوازن في الميزانية وإن المنظومة الجبائية الحالية معقدة لأن الضرائب كلها تصب فيها ثم يتم توزيعها بعد ذلك وهذه الطريقة ليست عادلة.

والتركيز في عملية تحصيل الجباية المحلية هو الذي أدى إلى عدم فعاليتها أي أن الجباية محددة من طرف الدولة[89]. لوحدها وهذا سبب لحالة اللا عدل السائد في المجتمع.

[89] – بوسري أمينة، المرجع السابق، ص169.

لذلك فإن الدولة مطالبة بإعادة النظر في هذا الجانب والتخلي عن جانب من سلطتها الجبائية عن طريق التنازل عن بعض الصلاحيات لفائدة المجالس الشعبية البلدية[90]، وهذا لتحديد معدلات الضرائب العائدة لها مثل الرسم على النشاط المهني رسم السكن، الرسم العقاري، ورسم على الذبح وغيرها وهذا في إطار هامش تحدده الدولة عن طريق تحديد غيات دنيا وأخرى قصوى لمعدلات هذه الضرائب والرسوم.

ومن أجل استغلال جبائي فعال لا بد على الدولة إشراك الجماعات المحلية في كل ما يتعلق بالجباية المحلية بما في ذلك تحديد الوعاء الضريبي وكذلك تحديد بعض معدلات بعض الضرائب والرسوم والمشاركة في عملية التحصيل.

الفرع الثاني

مكافحة التهرب الضريبي

يتمثل التهرب الضريبي في تملص المكلف من عبئ الضريبة وقد يكون ذلك مشروعا، حيث يقوم المكلف بالضريبة الإستفادة من الإعفاءات الضريبية والثغرات القانونية والنقص الذي يكتسي نصوصه، ويكون غير مشروع بإستخدام طرق إحتيالية وتدليسية من أجل التخلص من عبئ الضريبة[91]، وهذا ما نصت عليه المادة رقم 194 من قانون الضرائب المباشرة على أنه

[90] – دوبابي نظيرة، المرجع السابق، ص 116.

[91] – محمد عباس محرزين، إقتصاديات الجباية والضرائب، الطبعة 05، دار هومة، الجزائر، 2013، ص 169.

تطبق عقوبة جنائية قدرها 30000دج على المكلف بالضريبة الذي لم يقدم التصريح خلال الثلاثين اليوم الأولى من بداية النشاط[92].

وعليه نستنتج مجموعة من الأسباب التي أدت إلى التهرب من دفع الضريبة ألى وهي:

- عدم إستقرار التشريعات الجبائية، الأمر الذي يترك مجال واسع للتهرب الضريبي[93].

- إنكار وإخفاء المكلف للمادة المفروضة الخاضعة للضريبة أو التصريح بأقل من قيمتها الحقيقة[94].

- ضعف الوعي الضريبي، ويقصد به شعور المواطن بواجبه نحو وطنه وما تقتضيه ذلك من تضحيات مادية، تعين الدولة على مواجهة ما يبقى عليها من أعباء[95].

---

[92] – يدو لويزة، قاري حياة، الغش الضريبي وآليات مكافحته، دراسة حالة المديرية الفرعية للجباية بالبويرة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ليسانس في العلوم الاقتصادية، فرع نقود مالية وبنوك، المركز الجامعي كنونال أكلي محند أولحاج لبويرة، 2011، ص51.

[93] – عوادي مصطفى، رحال نصر، الغش والتهرب الضريبي الجزائري، مكتبة بن موسى السعيد، الجزائر، 2011، ص ص57-58.

[94] – زغدود علي، المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص211.

[95] – صمودي محمد، لعرباوي أمين، إشكالية التسيير المالي في الجماعات المحلية، دراسة حالة البلديات حمام بوغرارة، تقرير لنيل شهادة ليسانس في العلوم التجارية، فرع مالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير وعلوم تجارية جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014،ص 14.

ومن أجل مكافحة هذه الآفة، يجب على الفاعلين التنسيق في المجهودات والعمل سويا لمكافحة التهرب الضريبي، ولا بد من رقابة حيث أن هذه الأخيرة تعتبر إجراء هام وواجب، فهي أداة في يد الإدارة وهذا من اجل الكشف عن أي غش والتأكد من صحة التصريحات المودعة لديها.

وهناك إجراء أخر فعال لمكافحة التهرب الضريبي ويعتبر أشد من الرقابة ألى وهو التحقيق المحاسبي والتحقيق المعمق وهذا كله تحت إسم التحقيق الجبائيٍ[96]، وهذا من أجل إثبات قانونية التصريحات المقدمة للإدارة الجبائية، وهذا من شانه أن يعطي عدالة في توزيع الضرائب، وعلى الإدارة الجبائية تفادي كل التجاوزات والإلتزام بالنصوص القانونية اثناء مزاولة النشاط.

الفرع الثالث

إشراك الجماعات المحلية في الجباية المحلية

إن الجماعات المحلية هي التي تعرف مدى إمكانيتها الجبائية لذلك فإن إشراك مطلبها في تحديد نسب الضريبة حسب إمكانية كل جماعة، تعد ضمانة لتحصيل أفضل لتلك الجباية.
ويعد البرلمان المتخصص في تهديد الضرائب ووعائها ونسبها وهذا حسب المادة رقم 140-12 من دستور 2016[97]، ويمكن للبرلمان أن يحدد الشروط التي تتم هذه العملية من خلال قوانين المالية، ولقد نص الأمر رقم 67-24 المتضمن قانون البلدية في الموارد 262 و263 على:

---

[96] – شلابي امال، نايت معمر لامية، الجباية كأداة لتمويل الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص ص59-60.

[97] –المادة 140 من دستور 2016، المرجع السابق.

– يمكن للبلديات أن تؤسس رسما على تفتين اللحوم، التي تتولى مراقبتها وختمها بطابع.

– يجوز أن تفرض البلدية على مالكي المباني المحادية للطريق العمومي رسوما تخصص لبناء الأرصفة أو ترميمها.

– غير أن قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية لم ينص على مثل هذه الأحكام[98]، لكن قانون المالية لسنة 2002 نجد أنه نص على الإشراك المباشر للمجالس الشعبية البلدية في تحديد بفرعتيه رسم إزالة القمامات المنزلية طبقا لجدول أسعار محددة من طرف المشرع في المادة رقم 12 منه[99].

[98] –قانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية، المرجع السابق.

[99] –قانون رقم 01-21، المؤرخ في 22-12-2001، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد79، صادر بتاريخ 23-12-2001.

خلاصة الفصل

توصلنا من خلال هذا الفصل على ضرورة إيجاد الجماعات المحلية لمصادر تمويل جديدة ويغير سياسة تمويلها هذا لعدم نجاعة وكفاية التمويل المركزي الذي يعرف بعدم الاستقرار بسبب إعتماد هذا الأخير على عائدات أسعار البترول.

فكان لا بد للهيئات الإقليم تغير سياسة التمويل المحلي من أجل تحقيق إستقلال المالي والقضاء على التبعية المفرطة للسلطة المركزية.

حيث كان على الجماعات المحلية من أجل تحقيق تمويل ذاتي قوي أن تلجأ إلى تثمين ثرواتها المحلية التي تعتبر أداة فعالة في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، وتلعب أيضا دور فعال في تنمية الموارد المالية الذاتية، ضف إلى ذلك كان على البلديات والولايات ترقية أنشطتها المحلية مثل السياحة والصيد البحري واستغلال المحاجر والإهتمام بالصناعات المنتجة.

وكذلك تطرقنا في هذا الفصل إلى الدور الفعال الذي يمكن أن يلعبه عنصر البشري في النهوض بالتنمية المحلية، والعمل على ترشيد المنظومة الإدارية للجماعات المحلية ذلك للقضاء على الفساد والمحسوبية.

ولعل أيضا أن أهم ما جعل التمويل المحلي ضعيف هو غياب الشبه كلي للإستثمار المحلي وذلك لأسباب عديدة ذكرنا بعضها في هذا الفصل ضف إلى ذلك الخلل الذي تعاني منه الجباية المحلية التي لم تثمن من أجل أن تكون مصدر قوي لمالية الجماعات المحلية.

خاتمة

خاتمة

من خلال دراستنا لموضوع تمويل الجماعات المحلية في التطورات الراهنة تمكنا من معرفة أنه رغم الموارد المسخرة لهذه الأخيرة مازالت تعاني من وضعية مالية متأزمة، وهذا راجع لسوء التسيير وضعف مواردها المالية والغير المالية بالتالي تضطر إلى الإعتماد على إعانات السلطة المركزية.

وبناءا على ما تقدم ذكره يمكن التوصل إلى النتائج التالية:

– الإعتماد المفرط للجماعات المحلية على التمويل المركزي وهذا في ظل عدم كفاية الموارد الذاتية للجماعات المحلية.

– الإهمال التام للممتلكات المحلية المتمثلة في مداخيل الأملاك وكذا نواتج الإستغلال التي يمكن تحصيلها مقابل تقديم خدمة عمومية.

– عدم ترقية الموارد الذاتية لا سيما عن طريق الإستثمار.

– الغياب التام للجماعات الإقليمية عن قطاع الإستثمار.

– عدم ترقية القطاع السياحي والذي يعتبر مورد هام لأغلب الجماعات المحلية، ويبقى من أهم المصادر التي يجب على الجماعات المحلية الإعتماد عليه وتثمين الثروة المحلية وهذا لزيادة دورها في تمويل الجماعات المحلية.

– عدم البحث على مصادر جديدة وبدائل عن التمويل المركزي

– وجوب الخروج من التبعية المالية تجاه السلطة المركزية وخلق الثروة، وغياب إدارة سياسة تشجع على ذلك.

– إنعدام الكفاءة في التسيير.

في نهاية هذه الدراسة ارتئينا إلى تقديم بعض الإقترحات تكون بمثابة الحلول والبدائل، نذكر منها:

– الحرص على تثمين الموارد المالية المحلية والتقليل من الإعتماد على الإعانات المالية المقدمة للقضاء على روح الإتكال.

– الاهتمام بالموارد المالية الذاتية.

– ترقية وتثمين الموارد الذاتية.

– ترشيد الإنفاق العام المحلي وذلك بخلق أجهزة رقابة داخلية على النفقات.

– التأكد من تدعيم الجماعات المحلية بكفاءات إدارية وتقنية، والعمل على تأطيرها وتكوينها المستمر، وإعادة النظر في قانون الانتخابات وشروط الترشح.

– ضرورة إعادة الإعتبار للموارد الجبائية والغير جبائية المحلية بإعتبارها المصادر الأساسية لتمويل الجماعات المحلية.

– ضرورة تخلي الدولة عن بعض الضرائب لصالح الجماعات المحلية حتى تحسن وضعيتها المالية والعمل على رفع النسب المخصصة لها.

– التشخيص الدقيق لممتلكات الجماعات المحلية.

– ترشيد الوظيفة الإدارية ومكافحة ظاهرة الفساد والمحسوبية التي تهدد معظم الجماعات المحلية.

– تكريس مبدأ المشاركة على مستوى المحلي وتعزيزي مكانة المواطن.

– تفعيل دور المجتمع المدني الذي يعتبر رأسمال لتحقيق الديموقراطية.

– الحرص على إستقلالية الجماعات المحلية من خلال الإستقلال المالي والوظيفي.

– تفعيل المشاركة الحقيقية للمجالس البلدية في تسيير شؤون التنمية المحلية.

تم بفضل الله وعونه

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولا: باللغة العربية

أ. الكتب

1. بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، جسور النشر والتوزيع، الجزائر 2012.

2. زغدود علي، المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.

3. عوادي مصطفى، رحال نصر، الغش والتهرب الضريبي الجزائري، مكتبة بن موسى السعيد الجزائر 2011.

4. محمد عباس محرزين إقتصاديات الجباية والضرائب، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2013.

ب. الرسائل والمذكرات الجامعية

- **الأطروحات الجامعية**

1. خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر، واقع وافاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع تحليل، الاقتصادي كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2011.

2. علو وداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، تخصص الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.

ج. المذكرات الجامعية

- **مذكرات الماجستير**

1. بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية للبلديات (جيلالي بن عمار، سيدي علي هلال، قرطوفة بولاية تيارت)، مذكرة لنيل شهادة الماجيستير في العلوم الاقتصادية، فرع وتسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وتسيير العلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010.

2. دوبابي نضيرة، الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجيستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، تخصص علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2012.

3. سلطان كاتفي، تطبيق المخطط الوطني للتنمية الفلاحية 2000-2005 في ولاية قسنطينة: تقييم ونتائج، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في التهيئة العمرانية، كلية علوم الأرض، الجغرافيا، والتهيئة العمرانية قسم التهيئة العمرانية، جامعة منتوري قسنطينة، 2006.

4. شعوة لمياء، سلطات ضبط لقطاع المحروقات في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع التنظيم الاقتصادي، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013.

- **مذكرات الماستر**

1. أعراب كريمة، عمريو نعيمة، إيرادات الجماعات المحلية بلدية ولاية بجاية نموذجا، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، قسم القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية 2016.

2. بلعربي نادية، دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون الجديد، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون الإداري كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.

3. بلعسل حنان، بلعميري سعاد، مالية الجماعات المحلية بين النصوص والممارسة، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق قسم القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2016.

4. بوسري أمينة، الجماعات الإقليمية في الجزائر في ظل الإصلاحات الجديدة مدكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص القانون العام الداخلي كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل 2015.

5. شلابي أمال، نايت معمر لامية، الجباية كآدات لتمويل الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.

6. عدور خوخة، فدور لياسن ميزانية البلدية ودورها في التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.

7. عمراوي عادل، بدائل تنويع الاقتصاد الجزائري في ظل الأزمة النفطية، مذكرة نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص: السياسة العامة والإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2016.

8. وارث صبرينة، خير الدين خوخة، المالية العامة للبلدية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، قسم القانون العام، تخصص الجماعات المحلية، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2012.

➢ **مذكرات ليسانس**

1. صمودي محمد، لعرباوي أمين، إشكالية التسيير المالي في الجماعات المحلية، دراسة حالة البلديات حمام بوغرارة، تقرير لنيل شهادة ليسانس في العلوم التجارية، فرع مالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير وعلوم تجارية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، ص 14، 2014.

2. مصطفى قوارح، نعوم عمار، الإستثمار الأجنبي وتأثيره على قطاع المحروقات في الجزائر، مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات شهادة ليسانس، تخصص إقتصاد وتسيير بترولي، كلية العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.

3. يدو لويزة، قاري حياة، الغش الضريبي وآليات مكافحته، دراسة حالة المديرية الفرعية للجباية بالبويرة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ليسانس في العلوم الاقتصادية، فرع نقود مالية وبنوك، المركز الجامعي كنونال أكلي محند أولحاج لبويرة، 2011.

د. المقالات والمداخلات

➢ **المقالات**

1. مرغاد لخضر، الإيرادات العامة للجماعات المحلية، مجلة العلوم الإنسانية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة بسكرة 2005.

2. يوسف مسعداوي، تحديات المالية والجباية المحليتين في الجزائر، مجلة الحقيقة، العدد29، جامعة أدرار الجزائر، جوان 2014، ص26.

3. بوصليح نبيل، دراسة تقييمية لسياسة الإنعاش الاقتصادي المطبقة في الجزائر في الفترة 2000-2010، مجلة أبحاث إقتصادية وإدارية، العدد 12، جامعة شلف، 2012، ص254.

4. بن حسين ناجي، "التنمية المستدامة في الجزائر ضمنية الإنتقال من الاقتصاد الريعي إلى تنويع الاقتصاد، مجلة الاقتصاد والمجتمع، العدد 05 كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة منتوري قسنطينة، 2008.

5. بن حمودة محبوب، بن قانة إسماعيل، أزمة العقار الجزائر ودوره في تنمية الإستثمار الأجنبي، مجلة الباحث، عدد 5، 2007، ص ص.61-68.

6. بيرازة وهيبة، محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2016، ص 251.

7. حوتية عمرن، واقع قطاع السياحة في الجزائر وأفاق تطوره، مجلة الحقيقة، العدد 29 جامعة أدرار الجزائر، ص ص 392-396.

8. زرمان كريم، التنمية المستدامة في الجزائر من خلال الإنعاش الاقتصادي 2001-2009، مجلة الأبحاث الاقتصادية والإدارية، العدد07، المركز الجامعي خنشلة، جوان 2010، ص ص 201-202.

9. عولمي باسمة، تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا العدد 04، جامعة باجي مختار عنابة 2004 ص 559.

10. عولمي بسمة، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر"، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، العدد السابع جامعة باجي مختار، عنابة 2004، ص278.

11. مزياني فريدة، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار مجلة الإجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، ص58.

12. يحي سعيدي، العمراوي سليم، مساهمة قطاع السياحة في تحقيق التنمية الاقتصادية، حالة الجزائر، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد السادس والثلاثون، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة 2013، ص101.

➢ **المداخلات**

1. أنس عبد المجيد، "مناخ الإستثمار"، أعمال الملتقى الوطني الأول حول المؤسسة الاقتصادية الجزائرية وتحديات المناخ الاقتصادي الجديد، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، ورقلة، يومي 22-23 أفريل2003.

2. سعادة عبد الله بن محمد العطية، أسعار النفط ودور الأبيك وسياستها تجاه الأسعار، "ندوة وتداعيات هبوط أسعار النفط على البلدان المصدرة، المركز العربي للأبحاث والدراسات السياسية، الدوحة، 7 تشرين الثاني نوفمبر، 2013، ص ص.22-23.

3. سعيفان سمير، ندوة تداعيات هبوط أسعار النفط على البلدان المصدرة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، 7 تشرين الثاني نوفمبر 2015.

4. صالحي ناجية، مخناش فتيحة، أثر برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي والبرنامج التكميلي لدعم النمو وبرنامج التنمية الخماسي، على النمو الاقتصادي (2001-2014)، الاقتصاد المحلي المستديم، أبحاث المؤتمر الدولي، كلية العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة سطيف 1، يومي 10-11، 2013.

5. عبو عمر، عبو وهيبة، جهود الجزائر في الألفية الثالثة لتحقيق التنمية المستدامة، ملتقى وطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وآفاق، كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة حسيبة بن بوعلي شلف، 2013.

6. عطار عبد المجيد، إنخفاظ أسعار وتأثيره على الاقتصاد الجزائري، تداعيات هبوط أسعار النفط على البلدان المصدرة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، دوحة، 7 تشرين الثاني، نوفمبر 2015.

7. ممدوح سلامة، العوامل الكامنة وراء التراجع الحاد لأسعار البترول مداخله بمناسبة ندوة حول "تداعيات هبوط أسعار النفط على البلدان المصدرة، المركز العربي للأبحاث والدراسات السياسية، الدوحة، 7 تشرين الثاني، نوفمبر 2015.

هـ. النصوص القانونية

- **الدستور**

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج ر ج ج د ش عدد 76، صادر في 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10-04-2002، ج رج ج د ش عدد 25، صادر بتاريخ 14-04-2002، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15-11-2008، ج رج ج د ش عدد 63، صادر بتاريخ 16-11-2008، معدل بموجب رقم 16-01، مؤرخ في 06-03-2016، ج رج ج د ش عدد 14، صادر بتاريخ 07-03-2016.

- **النصوص التشريعية**

1. قانون رقم 01-21، المؤرخ في 22-12-2001، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد79، صادر بتاريخ 23-12-2001.

2. قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج رج ج د ش عدد 37، صادر بتاريخ 03-07-2011.

3. قانون رقم 11-06، مؤرخ في 28-12-2011، يتضمن قانون المالية لسنة 2012، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 72، صادر في 29 ديسمبر 2011. قانون رقم 12-12، مؤرخ في 16-12-2012، يتضمن قانون المالية لسنة 2012، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 72، صادر بتاريخ 30 ديسمبر 2012. قانون رقم 13-08، مؤرخ في 30 ديسمبر 2013، تضمن قانون المالية لسنة 2014، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 68، صادر بتاريخ 31 ديسمبر 2013. قانون رقم 14-10، مؤرخ في 30 ديسمبر 2014، يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 87، صادر بتاريخ 31 ديسمبر 2014.

4. قانون رقم 15-08، مؤرخ في 30 ديسمبر 2015، يتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 72، صادر بتاريخ 31 ديسمبر 2015.

- **القرارات الوزارية**

1. قرار وزاري مشترك، مؤرخ في08 يناير2017، يحدد كيفية نقل ملكية المحلات المنجزة في إطار برنامج "تشغيل الشباب"، مجانا، من الأملاك الخاصة للدولة إلى الأملاك الخاصة للبلديات، ج .ر.ج.ج.د.ش عدد 22، صادربتاريخ 9 أفريل 2017.

ثانيا باللغة الفرنسية

1. Bouda Mohand Ouamar, L’autonomie des collectives locales en question? Séminaire nationale : « Les collectivité territoriale et les impératifs de bonne gouvernance (Réalités et Perspectives) », Faculté de droit en collaboration avec l’assemblée populaire, Université Abderrahmane Mira, Bejaia, les 2,3 et 4/12/2008.

ثالثا: المواقع الإلكترونية

1. تداعيات أسعار النفط، المتوفر على الموقع:

https://www.aljazeera.net/knoweledgate/newscoverge/17/01/2015/10:00.

2. إنهيار أسعار النفط وتهاوي دينار الجزائري، المتوفر على الموقع:

https://arabic.cnn.com/buisness/2015/08/25/algeria-dmars/12/06/2017/00:00.

3. يوسفي سامية، الجزائر تخصر 24 مليار دولار من عائدات النفط:

www.alkhabar.com/press/article/98840//sthash.zap36Ir7.dpb5/11/06/2017/01:00.

4. برنامج التنمية الخماسي، تم الإطلاع عليه يوم 2017/05/26، على الساعة 10:00، المتوفر على الموقع:

http://algerianembassy-saudi.com/pdf/quint.pdf

5. بيان مجلس الوزراء، المنعقد يوم 24 ماي 2010، بين الرئيس والوزراء، المتوفر على الموقع:

http://algerianembassy-saudi.com/pdf/quint.pdf

6. عادل أمين، تحويل ملكية محلات الرئيس إلى البلدية، المتوفر على الموقع:

http://www.alkersaa-dz.com/2000/04/25//17-06-2017/00:00.

7. مخلوف أيت زياد، محروقات لا تتجاوز 2.4%، حسب الإحصائيات الأخيرة للمركز الوطني لإعلام والإحصائيات التابع للجمارك، المتوفر على الموقع:

https://www.djazairess.com/alfadjr/101228/14-06-2017/12:00.

8. عبد الرزق ب، الصادرات خارج المحروقات، تنهار بنسبة 23%، المتوفر على الموقع:

https://www.echoukonlin.com/ara/articl/489304.html/14-06-2017/11:00.

9. تجميد كافة الإستثمارات التجهيز في الجزائر بسبب إنخفاظ أثمان النفط، المتوفر على الموقع:

www.madajara.com/16273.html/10-06-2017/11:00.

10. التمويل المركزي للجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية في الجزائر، المتوفر على الموقع:

https://forum.educ40.net/showthread.hp?t=2566/04-06-2017/12:00.

11. الموارد المالية للجماعات المحلية، المتوفر على الموقع:

https://www.rasmouka.ahlamontadg.com/t1153-topic/13-06-2017/15:00.

12. سوامس رضوان وقلقول الهادين تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية الجارية في الجزائر، 2010، ص 1-11، تم الإطلاع عليه يوم 2016/06/10، على الساعة 10:00، المتوفر على الموقع:

http://www.forum.educ40.net/show thread.php?t=25662/

13. نماذج حول العالم، إنتاج الطاقة من النفايات، تم الإطلاع عليه يوم 2016/09/08، على الساعة 14:00 متوفر على الموقع:

http://hnwww.noonpost.org/content/11949.

قائمة

الجداول

قائمة الجداول

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
01	جدول يبين نسبة التمويل المركزي للهيئات الإقليمية من سنة 2012 إلى غاية 2015.	17
02	جدول يبين المبالغ المالية التي ترصدها الدولة للجماعات المحلية	20
03	جدول يبين توزيع نفقات التجهيز النهائية من قانون 2017	26

الملاحق

الملحق رقم 01

103
2015 -10- 7
التاريخ

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

ولاية ميلة
الأمانة العامة
المديرية
تاريخ الوصول 06 أكتوبر 2015
رقم 9286

الوزير

تعليمة رقم 0 1047 مؤرخة في 05 أكتوبر 2015 تتعلق بشروط وكيفيات تمويل وإعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016

إلى السيدات والسادة الولاة

بالاتصال بالسيدات والسادة:

- الولاة المنتدبين
- رؤساء الدوائر
- رؤساء المجالس الشعبية البلدية

9396

تهدف هذه التعليمة إلى تحديد وتوضيح شروط وكيفيات إعداد الميزانيات المحلية لاسيما ميزانيات الولايات و البلديات، بعنوان السنة المالية 2016 والتي تعد السنة الموجهة للبدء في تنفيذ إصلاح الميزانية.

تندرج هذه التعليمة ضمن توجيهات السيد الوزير الأول المتعلقة بالتدابير المتخذة لمواجهة انخفاض أسعار النفط الخام وكذا التوصيات المتمخضة عن لقاء الحكومة –الولاة المنعقد بتاريخ 28 و 29 أوت 2015.

إنه لمن الواضح أن الجماعات المحلية تواجه تزايد مستمر للنفقات الناتجة أساسا عن الاستثمارات الاجتماعية والاقتصادية التي تولد نفقات مهمة لتسييرها وصيانتها وصعوبات مالية ناجمة عن تراجع الموارد لا سيما تلك المتأتية من الرسوم والضرائب المصوت عليها محليا. هذا التفاوت كان دائما محل موازنة عن طريق ميزانية الدولة بمنح مخصصات مالية لفائدة ميزانيات الجماعات المحلية من خلال قوانين المالية، وكذا تدخلات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

R.LE 05/10/2015 A 11H20 /221

غير انه و بالنظر للظرف الاقتصادي الحالي، والذي يتميز بانخفاض حاد في موارد ميزانية الدولة، تفرض علينا ا
أكثر من أي وقت مضى، اللجوء إلى رؤية جديدة في إدارة الجماعات المحلية مبنية على التسيير العقلاني و الحديث والفعا
دون المساس بنوعية خدمات المرفق العام.

إن هذه المقاربة الجديدة الواجب إتباعها على المستوى المحلي، ترتكز على ثلاثة محاور أساسية تسبق إعـ
الميزانيات الأولية للسنة المالية 2016 و هي :

- ✓ تثمين الموارد المحلية.
- ✓ ترشيد الإنفاق المحلي.
- ✓ ترسيخ الديمقراطية التشاركية في اختيار وتحديد الأولويات للمشاريع الاستثمارية.

إن هذه المبادئ الأساسية يجب أن يكون لها مدلول من خلال بعض القواعد الرامية إلى استرجاع الصرامة المالية
جهة، و وضع الخطوط التوجيهية التي ينبغي مراعاتها بمناسبة إعداد ميزانية 2016 من جهة أخرى، وذلك لتفادي ا
اختلال في التوازن الميزاني.

لذلك ، وقبل التطرق إلى شروط إعداد الميزانيات المحلية، و تطبيقا لأحكام المادة 165 من قانون الولاية و المادة ا
من قانون البلدية اللذان ينصان على أن التصويت على الميزانية الأولية يجب أن يتم قبل تاريخ 31 أكتوبر، على المسئوا
المحليين (المنتخبين والسلطة الوصية) احترام هذه المواعيد أثناء إعداد الميزانية الأولية لسنة 2016 .

1) التمويل وموارد الجماعات المحلية :

1- 1) تثمين الموارد الخاصة للجماعات المحلية:

يتعلق هذا التثمين أساسا بإيرادات أملاك الجماعات المحلية بالإضافة إلى دعم المصالح المكلفة بتحصيل الضرا
والرسوم المحلية وكذا البحث عن منابع تمويل جديدة.

1- 1- 1) تثمين إيرادات الأملاك :

إن المداخيل الناتجة عن الخدمات التي تكون موضوع إتاوات للدفع من طرف المستفيدين منها، تعتبر إيرادات تسـ
يجب تحيينها بعنوان السنة المالية 2016 بموجب مداولات المجالس الشعبية المحلية.

كما تمثل هذه الإيرادات في تلك الناتجة عن فوترة الخدمات العامة المقدمة من طرف البلدية أو في شكل إيرادا
متأتية من الأملاك البلدية (عقارية أو مالية)، تمثل هذه الأملاك عامل أساسي للتمويل المحلي وبالتالي يجب البحث عـ
و ترتيبها واستغلالها أحسن استغلال.

أ) نواتج الاستغلال والأملاك :

تسمح الأملاك البلدية بزيادة إيرادات البلديات، وعليه يجب أن تكون هذه الأملاك موضوع إحصاء و صيانة دائم
من خلال تحيين دفتر المحتويات بهدف تثمينها والرفع من مداخيلها.

- ضبط أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال السكني بالاعتماد على مؤشرات دواوين الترقية والتسيير العقاري وذا بالتقيد بأحكام القرار المؤرخ في 27 يناير 1998 المحدد لعناصر حساب القيمة الايجارية المرجعية لإيجار المساط التابعة لأملاك دواوين الترقية والتسيير العقاري و الموضوعة للاستغلال ابتداء من أول يناير سنة 1998.

أما بالنسبة لأسعار إيجار باقي المحلات، فيتم تحديدها بحرية طبقا للقواعد العامة المنصوص عليها في القان المدني والقانون التجاري.

وبالتالي، تتمتع البلديات بحرية الخيار لتحديد أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال التجاري.

- توثيق عقود الإيجار و تحديد حقوق وواجبات كل طرف، و تسوية الساكنين غير الشرعيين بعقود إيجار منتظ وقانونية للسماح للبلديات بتطبيق الأحكام المتعلقة بالفسخ خاصة في حالة الإيجار من الباطن وفي حالة عدم د المستحقات وكذا تطبيق و تنفيذ قرارات العدالة؛
- تفضيل مبدأ المزايدة لمنح الأملاك المنتجة للمداخيل خاصة منها الأسواق و المذابح ...إلخ؛
- تم ملاحظة أن الإتاوات المنصوص عليها في التنظيم مهملة أو مجهولة من طرف معظم البلديات (إتاوة استعم الدومين البلدي العمومي مثل: حقوق الطرقات، الأماكن والتوقف ...إلخ) وكذا مستحقات الخدمات المقدمة للغ (نواتج المحاشر، أعباء التطهير ...إلخ). وعليه يجب على الجماعات المحلية :
- ✓ اعتماد الرخص في شكل اتفاق عند كل استعمال مؤقت للدومين البلدي العمومي (شرف المقاهي، معروضا المنتجات الغذائية على قارعة الطريق ... إلخ)،
- ✓ إعذار البنات التي الحقت أضرارا بالطريق العام أو ملحقاته ولم تباشر بإعادة الطريق إلى حاله من جراء ، أتلفته الأشغال التي قامت بها، و في حالة الامتناع يجب على البلديات القيام بإصلاحها وإعداد سند تحصيل إجباري ضدها.
- ✓ وضع تسعيرة عادلة ومحينة للخدمات المقدمة لمستعملي المرافق العامة (دور الحضانة، الحظائر و المحاشر... إلخ)

و أخيرا، يوصى بتأسيس تعاون ما بين المصلحة المكلفة بتسيير ومتابعة الأملاك وأمين خزينة البلدية لتحصيل الإيج والإتاوات.

ب) النواتج المالية :

يجب أن تعرف هذه النواتج تطبيقا صارما عند رفع نسبها، و تتمثل في الأرباح الناتجة عن الوكالات و الوكالا العقارية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وكذا تسديد القروض المحتملة المقدمة للبلديات لفائدة الغير

1- 1- 2) دعم المصالح المكلفة بتحصيل الضرائب والرسوم المحلية :

لقد لوحظ بأن الموارد اللامركزية تسجل مردود ضعيف يجب تصحيحه و تداركه خاصة أمام الظروف المالي الحالية، وذلك من خلال التعاون بين مصالح الضرائب والبلديات.

جاء بها قانون المالية التكميلي لسنة 2015 لاسيما المواد 8 و 21 و 22 المتعلقة على التوالي بالرفع من القيمة الإيجارية الجبائية للعقارات الخاضعة للرسم العقاري وكذا تعريفة الرسم على رفع القمامات المنزلية و تعريفة الضريبة على الأملاك

منشور وزاري مشترك سيرسل إليكم في هذا الإطار.

في هذا الصدد، يجب على المسؤولين المحليين أخذ كل التدابير اللازمة من أجل تقديم الدعم اللازمة لمصالح الضرائب بهدف تحسين تحصيل الضرائب والرسوم المحلية.

كذلك، يجدر التذكير بأن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 جاء بموارد جديدة من خلال تأسيس التضامن المالي مابين البلديات لنفس الولاية وكذا غرامة على عاتق كل مستفيد عن طريق التنازل عن أراض ذات وجهة صناعية تابعة للأملاك الخاصة للدولة والتي بقيت غير مستغلة خلال مدة تفوق ثلاث (3) سنوات ابتداء من تاريخ تخصيص قطعة الأرض. تقدر نسبة هذه الغرامة بـ 3% من القيمة السوقية و يعود ناتجها لفائدة البلديات مكان تواجد العقار.

1- 2) تقديرات الميزانية بعنوان الميزانية الأولية لسنة 2015:

يرخص للجماعات المحلية فيما يخص تقديرات الإيرادات لإعداد الميزانيات الأولية لسنة 2016، إعادة التسجيل و بصفة بيانية لتقديرات السنة المالية السابقة كما يلي:

- ✓ منحة معادلة التوزيع بالتساوي: يرخص للجماعات المحلية إعادة تسجيل وبصفة بيانية مبلغ منحة معادله التوزيع بالتساوي للسنة المالية السابقة بنسبة 50 % .
- ✓ الإيرادات الجبائية : يتم تبليغ تقديرات الإيرادات الجبائية للجماعات المحلية من طرف مصالح الضرائب، الملحق رقم 01 بالنسبة لميزانيات الولايات والملحق رقم 06 بالنسبة لميزانيات البلديات، وذلك قبل إعداد الميزانيات الأولية و في حالة التأخر في تبليغها يرخص للجماعات المحلية إعادة تسجيل وبصفة بيانية إنجازات السنة السابقة.
- ✓ الإعانة الموجهة للتكفل بالزيادة في أجور موظفي الجماعات الإقليمية الناتجة عن تطبيق الشبكة الجديدة للأجور: بخصوص هذه الإعانة السنوية الممنوحة من ميزانية الدولة لفائدة البلديات و الولايات تطبيقا لأحكام المادة 83 من قانون المالية لسنة 2008، يرخص للجماعات المحلية التي تعاني من اختلالات مالية إعادة تسجيل وبصفة بيانية مبلغ السنة المالية السابقة بنسبة 40 %.

و بهذا الصدد، يجدر التذكير بأن الفارق بين المبالغ المبلغة بصفة نهائية و تلك المقيدة بالميزانية حسب النسب المذكورة أعلاه، يجب تسويتها في إطار الوثائق الميزانية التي تلي الميزانية الأولية.

2) ترشيد الإنفاق العمومي:

إن التحكم في النفقات فرضه تقلص احتمالات توسع الاستثمارات سواء المنتجة أو غير المنتجة للمداخيل. فترشيد الإنفاق العمومي ضرورة حتمية بغض النظر عن الوضع الاقتصادي والموارد المالية المتاحة.

يتعهد بترشيد النفقات العمومية حاق بجانب وكذا وضع خيارات في الاستثمار والتجهيز بمنطق الاقتصاد. يتم اقتر
إجرائين بالنسبة لميزانية 2016.

الإجراء الأول: إعادة التوازن بخصوص النفقات :

- يجب أن تكون نفقات قسم التجهيز أعلى بكثير من تلك المتعلقة بقسم التسيير والتي يجب أن تسجل انخفاض ب
%5.
- يجب أن تحتل نفقات الاستثمار المنتجة للثروة حصة الأسد من القسم الثاني حتى تشكل في المستقبل القريب مد
للإيرادات.

الإجراء الثاني: تحسين التحكم في النفقات من خلال :

- توحيد وتجميع الطلبيات، وبالتالي ضرورة تصفية تلك التي قيمها صغيرة بسبب التكاليف الإضافية.
- وضع سياسة من أجل المشتريات والإمدادات، قبل الإعلان عن المناقصات، مع تحديد الاحتياجات العاجلة والاحتيا
المستقبلية.
- تشجيع التعامل مع الموردين، مع تفادي قدر الإمكان المؤسسات ذات الشخص الوحيد و الحرفين ، عن طريق الاتفا
أو صيغة صفقة طلبيات.

وفيما يتعلق بالتكاليف الأخرى، خارج الأجور وأعبائها، التي يجب احتواءها باستمرار، يجب اعتبارها نفقات غير
للتجديد وبالتالي يمكن إعادة التفاوض بشأنها في حالة صعوبة تطبيق إجراء التخفيض بنسبة 20%.

3) منهجية إعداد الميزانيات:

3- 1) طريقة إعداد الميزانية وفق القاعدة - صفر:

يجب أن تكون مجهودات الجماعات المحلية مسطرة وفقا لأهداف محددة، بحيث تكون فيها التقديرات المالية للنف
مرصودة نبما لأثرها وفائدتها المرجوة مع الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المالية المتاحة لكل جماعة محلية؛ وهذا بنه
مبدأ الميزانية على أساس القاعدة صفر.

إن الميزانية وفق القاعدة صفر لا تأخذ بعين الاعتبار التقديرات وكذا الانجازات التي تم تحقيقها بآخر ميزانية (مير
السنة المالية السابقة) بخصوص النفقات تساهم هذه التقنية في التسيير الرشيد واليقظ من حيث تقديرات النفقات وتس
ايضا في وضع حد للزيادة المفرطة في حجم الإنفاق من سنة إلى أخرى.

3- 2) قواعد إعداد الميزانية الأولية لسنة 2016:

بخصوص تقديرات النفقات، ومن أجل ضمان التوازن المالي للجماعات المحلية على مدار السنة وأيضا تحقيق استقلال م
نسبي عن ميزانية الدولة، يجب التقيد بالملاحظات التالية أثناء إعداد الميزانية الأولية لسنة 2016 والتي هي على ال
التالي:

ا) بخصوص قسم التسيير :

- يجب أن تحدد تقديرات الميزانية بعد تحليل تكاليف كل خدمة عمومية على حدى، يعتمد هذا التحليل على معطيات سنة 2014.
- التحكم في نفقات حظيرة السيارات للجماعات المحلية من خلال التسيير الصارم والعقلاني للحظيرة مع تجنب المبالغة في الاستعمال لا سيما فيما يتعلق بنفقات الوقود التي يجب تقليصها بنسبة 20% على الأقل.
- على الجماعات المحلية الامتناع عن الالتزام بالنفقات ذات الطابع التباهي واقتناء السلع الثمينة ذات طابع كمالي ووضع حد للتكفل على عاتق الميزانيات اللامركزية بالهياكل الأخرى التي تكون على عاتق ميزانية الدولة.
- أما بخصوص التمويل الذاتي، فيجب على الجماعات المحلية أن تأخذ بعين الاعتبار القدرة المالية الفعلية لها وذلك تجنبا لكل خلل في توازن الميزانية، وعليه فإن الجماعات المحلية التي لا تملك الموارد الكافية لتغطية النفقات الإجبارية السنوي ملزمة بتحقيق الحد الأدنى القانوني المتمثل في 10٪ من إيرادات الضرائب.
- احترام التشريعات المنظمة للصفقات العمومية،
- التقيد الصارم بقواعد المحاسبة العمومية ولا سيما فيما يتعلق بتوفر الاعتمادات المالية.
- إن الجماعات المحلية التي ليس لها موارد مالية كافية لتغطية النفقات الضرورية، غير ملزمة بمنح اعانات مالية لفائدة الجمعيات الناشطة بمختلف القطاعات ماعدا المساهمات التي تدفعها لصندوق الولاية المتعلق بترقية الشباب وتطوير الممارسات الرياضية. وعليه، يحظر منح أي إعانة للجمعيات الرياضية غير "الهواة".
- على مصالح السلطة الوصية (المفتشية العامة - مديرية الإدارة المحلية – الدائرة) القيام بعمليات تفتيش ومراقبة مبرمجة أو فجائية من أجل تنشيط وتوجيه المصالح المحلية.
- ترسيخ سلوك مبني على الصرامة والتقشف في استخدام بعض الخدمات والمنتجات ذات الاستهلاك المتكرر مثل (الهاتف، والانترنت، والورق، المطبوعات والمواد المكتبية الأخرى). يجب تكريس الانضباط في استعمال الهاتف النقال والفاكس.

أخيرا، لا يجب التقيد إلا بالنفقات التي تعتبر ملائمة وإجبارية ومفيدة.

ب) بخصوص قسم التجهيز والاستثمار :

على المنتخبين المحليين والإدارة الوصية أن يصب اهتمامهم على الاستثمارات الاقتصادية والاجتماعية المنتجة، حيث أن جهود الاستثمارات التي قامت بها الجماعات المحلية، لم يكن دائما دائما محل متابعة بالإجراءات الضرورية الكفيلة بضمان تسيير فعال وصيانة هذه التجهيزات.

في هذا التوجه فإنه يجب أن يكون الاقتطاع من إيرادات قسم التسيير موجه للتكفل بتهيئة هذه الاستثمارات، حيث يتعين على المجالس المنتخبة اعداد برامج يحدد اختيار البرامج والاستثمارات الواجب التكفل بها سنويا.

بالإضافة إلى ذلك، ينبغي توجيه الفائض المحتمل بالميزانية من أجل انجاز مشاريع استثمارية منتجة للمداخيل تحقق خلالها الجماعات المحلية الاستقلال المالي أو على الأقل تساهم في تحسين التمويل المحلي.

لقد لفت انتباهنا أثناء مراقبة ميزانيات الجماعية المحلية، إلى ظاهرة إعادة تقييم المشاريع المتكررة، والتي تمس بصفة خ تلك المشاريع التي تسجل بالميزانيات الأولية، ولتجنب ذلك يستوجب التذكير بقاعدة أساسية عند تسجيل المشاريع والد إعداد دراسة شاملة وتقنية ونفادي قدر الإمكان تجميد الاعتمادات المالية ولهذا يجب التنبيه لما يلي:

- إدخال الديمقراطية التشاركية عند اختيار المشاريع وكذا الانطلاق في انجازها.
- توجيه العمليات الجديدة التي لم تبلغ مرحلة النضج لتمويل مشاريع ذات المردودية الاقتصادية.

كذلك وفيما يخص المخططات البلدية للتنمية وكما هو منصوص عليه في التعليمة رقم 14/ ع المؤرخة في 21 جانفي 5 المتعلقة بالإطار الجديد لهذه المخططات، يجب لاسيما:

- أثناء توزيع الغلاف المالي الممنوح على البلديات يجب تفضيل تلك التي تسجل تأخر في التجهيز،
- القيام بعملية توزيع الغلاف المالي فور استلام المقررات وموافاتي بوضعية توزيع هذه المنح على البلديات نهاية جا 2016 كأخر أجل.

من الواضح أنه يتم تطبيق أحكام المنشور المذكور أعلاه بعنوان السنة المالية 2016. (سيتم موافاتكم لاحقا بتعليما هذا الصدد).

3- 3) <u>حالة خاصة بفتح الاعتمادات المسبقة والرخص الخاصة :</u>

لقد لوحظ أثناء عمليات المراقبة على مستوى بعض الجماعات المحلية لا سيما البلديات، عدم احترام النموذج الخاص بالو التعديلية للميزانيتين الأولية والإضافية وهي فتح إعتمادات مسبقة و الرخص الخاصة.

للتذكير فإنه في حالة ايراد جديد (إعانات على سبيل المثال) يجب تقييدها كما يلي:

- بعد المصادقة على الميزانية الاولية :عن طريق فتح اعتماد مسبق
- بعد المصادقة على الميزانية الاضافية :عن طريق رخصة خاصة

إن عرض هذه الوثائق من قبل بعض الجماعات لا يتوافق دائما مع النموذج المنصوص عليه عن طريق التنظيم، لا سـ التعليمة رقم 333 المؤرخة في 08 فيفري 1978 المتضمنة التذكير ببعض القواعد المتعلقة بالميزانية والمحاسبة.

لذلك فمن الضروري لفت انتباه المسؤولين المحليين (البلدية و الولاية)، إلى ضرورة السهر مستقبلا عند تقديم هذه الوثائق أجل المصادقة، على أن يكون الجدول مطابقا للنموذج المنصوص عليه عن طريق التنظيم مع إرفاقه بمداولة المجلس الشع المنتخب والوثائق الثبوتية المتعلقة بالإيراد.

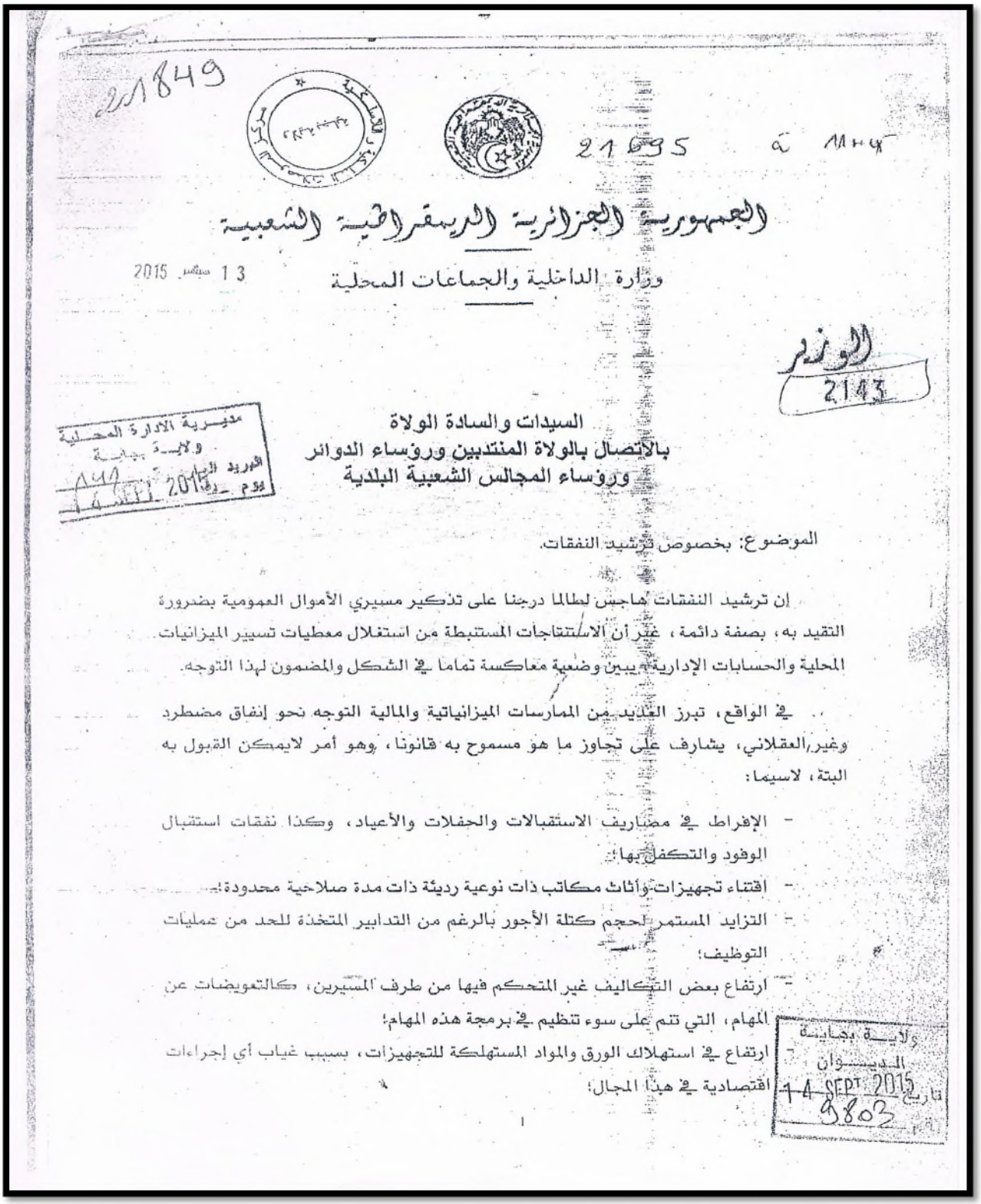
المؤرخ في 21 اوت 2012، فقد تقرر تأجيله إلى موعد لاحق.

تلكم هي المعايير ، غير تلك التي حددها القانون صراحة، و التي يجب أن ترافق كل عمل محاسبي بدين الدولة والجماعات المحلية: والتي يجب تفعيلها أكثر عن طريق تنشيط الوظيفة المزدوجة لعمليات المرافقة و الرقابة التي تقوم بها مصالح الوصاية.

وزير الداخلية والجماعات المحلية

نورالدين بدوي

الملحق رقم 02



21849

21895

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

13 ديسمبر 2015

الوزير

2143

مديرية الادارة المحلية
ولاية بجاية
الورود يوم 14 ديسمبر 2015

السيدات والسادة الولاة
بالاتصال بالولاة المنتدبين ورؤساء الدوائر
ورؤساء المجالس الشعبية البلدية

الموضوع: بخصوص ترشيد النفقات.

إن ترشيد النفقات ماجش لطالما درجنا على تذكير مسيري الأموال العمومية بضرورة التقيد به، بصفة دائمة، غير أن الاستنتاجات المستنبطة من استغلال معطيات تسيير الميزانيات المحلية والحسابات الإدارية، يبين وضعية معاكسة تماما في الشكل والمضمون لهذا التوجه.

في الواقع، تبرز العديد من الممارسات الميزانياتية والمالية التوجه نحو إنفاق مضطرد وغير العقلاني، يشارف على تجاوز ما هو مسموح به قانونا، وهو أمر لايمكن القبول به البتة، لاسيما:

- الإفراط في مصاريف الاستقبالات والحفلات والأعياد، وكذا نفقات استقبال الوفود والتكفل بها؛
- اقتناء تجهيزات وأثاث مكاتب ذات نوعية رديئة ذات مدة صلاحية محدودة؛
- التزايد المستمر لحجم كتلة الأجور بالرغم من التدابير المتخذة للحد من عمليات التوظيف؛
- ارتفاع بعض التكاليف غير المتحكم فيها من طرف المسيرين، كالتعويضات عن المهام، التي تتم على سوء تنظيم في برمجة هذه المهام؛
- ارتفاع في استهلاك الورق والمواد المستهلكة للتجهيزات، بسبب غياب أي إجراءات اقتصادية في هذا المجال؛

ولاية بجاية
الديوان
تاريخ 14 SEPT 2015
9803

1

- التجديد المبالغ فيه أحيانا وغير المبرر لأثاث المكاتب وتجهيزات الإعلام الآلي، وخلال فترات متقاربة؛
- تسجيل عمليات بنفس العنوان ولنفس الغرض سنويا والتي تبقى دون تنفيذ مالي؛
- مناورات محاسبية يتم اللجوء لها لتسجيل عدة عمليات في نفس السنة المالية لنفس الغرض، تحت عناوين مختلفة، من أجل الحصول على التمويل الإجمالي المطلوب؛
- تقديرات مبالغ فيها عند إعداد توقعات الميزانية تؤدي إلى تسجيل قروض مالية واعتماد ميزانيات لا يمكن تنفيذها؛
- استعمال الاعتمادات ذات التخصيص الخاص دون ترخيص مسبق من السلطة الممولة؛
- التكفل بأعمال تعد من اختصاص قطاعات أخرى، لاسيما في قسم التجهيز.

إن قائمة المعاينات طويلة ومتعددة وعند مقارنتها بواقع تسيير الأموال العامة على المستوى المحلي نجد للأسف العديد من النقائص، لاسيما:

- ترسخ ثقافة تسيير إنفاقي يرتكز أساسا على استهلاك الاعتمادات، حيث تم تحجيم مغزى النفقة العمومية لأبسط معنى لها وهو "العملية المحاسبية للإنفاق"؛
- توفر الجماعات المحلية على حظائر كبيرة لأثاث المكاتب وتجهيزات الإعلام الآلي، التي توجد في حالة إهمال تفتقر للصيانة، وفي أحسن الحالات تعرض للبيع في المزاد العلني بقيمة محاسبية زهيدة؛
- تجهيزات إعلام آلي تجاوزها الزمن وغير مناسبة تفتقر للحماية الضرورية من الفيروسات، ويزود بعضها بتطبيقات معلوماتية غير مرخصة؛
- سكنات إدارية غير مجهزة بشكل جيد ولا تتم صيانتها دوريا وتفتقر لأدنى المتطلبات؛
- حظيرة سيارات لا تتم صيانتها واللجوء المتكرر في هذا المجال لعمليات الاقتناء الجديدة؛
- أملاك محلية من البنى التحتية والممتلكات، تفتقر للصيانة وغير مستغلة، بل وفي بعض الأحيان مهملة؛
- إنجاز مشاريع بتمويل ذاتي ليست لها علاقة في بعض الأحيان بالأولويات المحلية؛
- بالنظر للحجم الكبير للاعتمادات المسجلة سنويا بعنوان بعض الميزانيات المحلية، أصبحت هناك أرصدة مالية كبيرة متبقية لا تخضع لأية رقابة ؛

- تسديد نفقات بعنوان الميزانيات المحلية، تتعلق بتحمل أخطاء ونقائص في تسيير عمليات ومشاريع مسجلة سواء في المخططات البلدية للتنمية أو بالنسبة للبرامج القطاعية للتنمية.

إن الوضعية الموصوفة أنفا تدعو بالفعل إلى القلق، غير أن ما يدعو للقلق أكثر هو:

- الوضعية المتدهورة للأملاك المنتجة للمداخيل؛
- ندرة متزايدة لمداخيل الأملاك المحلية؛
- غياب المبادرات الرامية لاستحداث نشاطات منتجة للمداخيل أو إلى تثمين الأملاك المتوفرة؛
- عدم تثمين عائدات الكراء وتحيينها والتي لا تعكس تماما قيمتها الإيجارية الحقيقية؛
- المستوى الضعيف لتحصيل مداخيل الجباية والأملاك وذلك في ظل غياب المتابعة الدائمة؛
- الطبيعة القانونية الغامضة للعديد من أملاك الجماعات المحلية والتي لا تسمح باستغلالها الفعلي؛
- إعادة النظر المرتقبة في نظام الجباية العامة يستدعي ردة فعل سريعة من أجل الرفع من مستوى الموارد المحلية.

أمام هذه الوضعية المعقدة، فإن ترشيد النفقات لم يعد خيارا فقط بل أصبح ضرورة قصوى.

في هذا الصدد، يطلب منكم إيلاء أهمية بالغة لمتابعة التسيير المالي للميزانيات المحلية والسهر على ضمان توازنها المالي بغض النظر عن الموازنات المحاسبية.

كما يقع على عاتقكم معالجة هذه الوضعية وتوخي صرامة أكبر في التسيير المالي، لاسيما من خلال:

- الحد من النفقات المخصصة لاقتناء التجهيزات وأثاث المكاتب بكميات كبيرة وترجيح اقتناء تجهيزات ذات نوعية لضمان مدة استعمال أطول؛
- منع كل استبدال غير مبرر للأثاث والتجهيزات، لاسيما بالنسبة للسكنات الإدارية؛

- ترشيد مصاريف الاستقبالات والأعياد والحفلات، وكذا الأمر بالنسبة لنفقات استقبال الوفود والتكفل بها، لاسيما من خلال توخي التحكم الجيد في عدد المعنيين بهذه العمليات؛
- السهر على التنظيم الجيد للمهمات المنجزة بطريق تسمح بالتحكم في تعبئة الأشخاص ووسائل التنقل المسخرة، لاسيما فيما يخص مدة المهمة؛
- الامتناع عن تسجيل عمليات تخص قطاعات النشاط الأخرى في قسم التجهيز؛
- منع كل تجزئة للمشاريع في نفس الميزانية أو تجزئتها في الميزانيات السنوية وتركها دون تنفيذ مالي؛
- توخي صرامة أكبر عند إعداد تقديرات الميزانية؛
- تقليص النفقات المرتبطة باستهلاك الورق والمواد الاستهلاكية الالكترونية، لاسيما من خلال ترجيح السحب المجمع عن بعد للوثائق على مستوى أمانات المسؤولين المكلفين بالإمضاء؛
- توخي صرامة أكبر في تسيير حظائر السيارات مع السهر على ضمان المتابعة الدقيقة للمحاسبة المادية للمخازن.

بالنسبة لتثمين الإيرادات وتطوير الإمكانيات المالية للجماعات المحلية، فإنه يتعين عليكم:

- إعادة تثمين وبصفة ملموسة، قيمة الكراء الخاصة بالنسبة لكل الأملاك المنتجة للمداخيل والتي لم تشملها هذه العملية في السنوات الثلاث (03) الأخيرة؛
- السهر على ضمان تحصيل الديون المستحقة على عاتق مستغلي الأملاك المحلية؛
- السهر على الاستغلال الأمثل للموارد والأملاك المحلية.

وفي هذا الإطار، يتعين عليكم العمل على تطوير الإمكانيات المالية للبلديات من خلال القيام بتشخيص شامل لوضعياتها المالية وإعداد مخطط عمل من أجل تحسين تسييرها المالي والميزانياتي.

إن التدابير المذكورة أعلاه والرامية إلى ترشيد التسيير المالي، لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تستغل كذريعة لاتخاذ تدابير تقشفية مجحفة والتي ستؤدي لا محالة إلى عدم التكفل بالمصالح الإدارية والتخلي عن مهام المرفق العمومي.

إن ترشيد النفقات المراد تحقيقه يرمي إلى توجيه الموارد المتاحة نحو القضايا الأكثر إلحاحا، وضمان تقديم أحسن خدمة بأقل تكلفة، مع إدراج تسيير الأموال العمومية في إطار منظور مستقبلية استباقية تجعل الجماعات المحلية من الآن في منأى عن أي مخاطر مالية.

- ترشيد مصاريف الاستقبالات والأعياد والحفلات، وكذا الأمر بالنسبة لنفقات استقبال الوفود والتكفل بها، لاسيما من خلال توخي التحكم الجيد في عدد المعنيين بهذه العمليات؛
- السهر على التنظيم الجيد للمهمات المنجزة بطريق تسمح بالتحكم في تعبئة الأشخاص ووسائل التنقل المسخرة، لاسيما فيما يخص مدة المهمة؛
- الامتناع عن تسجيل عمليات تخص قطاعات النشاط الأخرى في قسم التجهيز؛
- منع كل تجزئة للمشاريع في نفس الميزانية أو تجزئتها في الميزانيات السنوية وتركها دون تنفيذ مالي؛
- توخي صرامة أكبر عند إعداد تقديرات الميزانية؛
- تقليص النفقات المرتبطة باستهلاك الورق والمواد الاستهلاكية الالكترونية، لاسيما من خلال ترجيح السحب المجمع عن بعد للوثائق على مستوى أمانات المسؤولين المكلفين بالإمضاء؛
- توخي صرامة أكبر في تسيير حظائر السيارات مع السهر على ضمان المتابعة الدقيقة للمحاسبة المادية للمخازن.

بالنسبة لتثمين الإيرادات وتطوير الإمكانيات المالية للجماعات المحلية، فإنه يتعين عليكم:

- إعادة تثمين وبصفة ملموسة، قيمة الكراء الخاصة بالنسبة لكل الأملاك المنتجة للمداخيل والتي لم تشملها هذه العملية في السنوات الثلاث (03) الأخيرة؛
- السهر على ضمان تحصيل الديون المستحقة على عاتق مستغلي الأملاك المحلية؛
- السهر على الاستغلال الأمثل للموارد والأملاك المحلية.

وفي هذا الإطار، يتعين عليكم العمل على تطوير الإمكانيات المالية للبلديات من خلال القيام بتشخيص شامل لوضعياتها المالية وإعداد مخطط عمل من أجل تحسين تسييرها المالي والميزانياتي.

إن التدابير المذكورة أعلاه والرامية إلى ترشيد التسيير المالي، لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تستغل كذريعة لاتخاذ تدابير تقشفية مجحفة والتي ستؤدي لا محالة إلى عدم التكفل بالمصالح الإدارية والتخلي عن مهام المرفق العمومي.

إن ترشيد النفقات المراد تحقيقه يرمي إلى توجيه الموارد المتاحة نحو القضايا الأكثر إلحاحا، وضمان تقديم أحسن خدمة بأقل تكلفة، مع إدراج تسيير الأموال العمومية في إطار منظور مستقبلية استباقية تجعل الجماعات المحلية من الآن في منأى عن أي مخاطر مالية.

فهرس

المحتويات

فهرس المحتويات

شكر وتقدير

الإهداء

قائمة لأهم المختصرات

مقدمة..... 8

الفصل الأول

وضعية تمويل الجماعات المحلية

الفصل الأول: وضعية تمويل الجماعات المحلية 14

المبحث الأول: اعتماد الجماعات المحلية على التمويل المركزي 15

المطلب الأول: صور التمويل المركزي للجماعات المحلية 15

الفرع الأول: التمويل المباشر الذي تقدمه الدولة 16

أولا: في زمن البحبوحة المالية..... 17

ثانيا: زمن ترشيد النفقات..... 19

الفرع الثاني: التمويل غير مباشر 21

أولا: دور مصالح رئيس الجمهورية 21

ثانيا: دور القطاعات الوزارية في تمويل الجماعات المحلية 26

المطلب الثاني: ضعف التمويل المحلي..... 27

الفرع الأول: عدم تثمين الموارد الذاتية..... 27

أولا: عدم حصر الأملاك العمومية 28

ثانيا: غياب الفهرس العقاري 28

ثالثا: عدم مراجعة أسعار الإيجار 29

الفرع الثاني: ضعف الجباية المحلية 29

الفرع الثالث: ضعف الاستثمار المحلي..... 31

أولا: مشاكل التمويل 31

ثانيا: مشكل العقار الصناعي 32

ثالثا: الأوضاع الأمنية..... 33

رابعا: الأسباب الإدارية..... 33

المبحث الثاني: انعكاسات أسعار البترول على التمويل المركزي والمحلي 34

المطلب الأول: انعكاسات أسعار البترول على التمويل المركزي 33

الفرع الأول: اعتماد الدولة على أسعار البترول 35

الفرع الثاني: إنهيار أسعار البترول..... 37

أولا: العوامل السياسية والاقتصادية 37

ثانيا: دور الدول المنتجة في تحديد أسعار النفط..... 39

المطلب الثاني: تأثير النفط على التمويل المحلي..... 40

الفرع الأول: اعتماد الجماعات المحلية على التمويل المركزي 40

الفرع الثاني: تراجع التمويل المركزي للجماعات الإقليمية..... 42

خلاصة الفصل 44

الفصل الثاني

المصادر البديلة لتمويل الجماعات المحلية

الفصل الثاني: المصادر البديلة لتمويل الجماعات المحلية 46

المبحث الأول: تغيير سياسة التمويل المحلي 47

المطلب الأول: تثمين الثروة المحلية وترقية الأنشطة 48

الفرع الأول: تثمين الثروة المحلية 48

أولا: موارد الأملاك 48

ثانيا: مداخيل الاستغلال 50

ثالثا: الناتج المالي..... 51

الفرع الثاني: الاستغلال الأمثل للموارد المحلية 52

الفرع الثالث: تحويل بعض الضرائب من الدولة إلى الجهات المحلية 53

المطلب الثاني: ترشيد الوظيفة الإدارية وتكريس مبدأ المشاركة 54

الفرع الأول: تثمين الموارد البشرية 55

الفرع الثاني: مكافحة ظاهرة الفساد..... 56

الفرع الثالث: تكريس مبدأ المشاركة 57

المبحث الثاني: تشجيع الإستثمار وتفعيل الجباية المحلية 60

المطلب الأول: دور الجماعات المحلية في الإستثمار المحلي 60

الفرع الأول: دور البلدية في مجال الإستثمار المحلي 61

أولا: المجال الاجتماعي..... 61

ثانيا: في المجال الاقتصادي..... 62

الفرع الثاني: دور الولاية في الإستثمار المحلي 63

أولا: مجال التنمية الاقتصادية..... 64

ثانيا: المجال الفلاحي والري 65

ثالثا: المجال السياحي 65

رابعا: مجال الصيد البحري..... 66

خامسا: في المجال الصناعي 66

الفرع الثالث: التعاون المحلي كأداة الإنعاش الاقتصادي المحلي..... 67

المطلب الثاني: تفعيل الجباية المحلية 69

الفرع الأول: إصلاح الجباية المحلية 70

الفرع الثاني: مكافحة التهرب الضريبي 71

الفرع الثالث: تحسين أدوات التحصيل 73

خلاصة الفصل 75

خاتمة **77**

قائمة المراجع

قائمة الجداول

الملاحق

فهرس المحتويات

ملخص

تعتبر مسألة تمويل الجماعات المحلية من أكبر التحديات والرهانات التي تواجه أنظمة الحكم المحلي، فبالرغم من الإستقلالية المالية التي تتمتع بها الهيئات الإقليمية، إلا أنها تبقى تابعة تبعية شبه مطلقة للتمويل المركزي.

ولعل أهم الأسباب التي جعلت الجماعات المحلية لم تجسد إستقلاليتها المالية تجاه السلطة المركزية، هو ضعف مواردها الذاتية.

كل هذا جعل الجماعات المحلية تدخل في كل مرة في دوامة العجز المالي بسبب عدم إستقرار إيرادات الخزينة العمومية التي تتأثر في كل مرة بانخفاض أسعار النفط.

الكلمات المفتاحية: التمويل المحلي، مالية الجماعات المحلية، الإيرادات، العجز المالي.

Résumé

La question du financement des collectivités locales est considérée comme l’un des grands défis et paris auxquels font face les systèmes locaux de gouvernement.

En dépit de l’autonomie financière dont disposent les instances locales, elles restent quasiment dépendantes du financement central.

Et l’une des importantes causes qui empêchent les collectivités locales de réaliser leur indépendance financière vis-à-vis du pouvoir central, est la faiblesse de leurs propres ressources.

Tout cela fait que les collectivités locales entrent à chaque fois dans une spirale d’insuffisance financière. Et là, la cause étant l’instabilité des entrées du trésor public, les quelles sont à chaque fois affectées par la baisse des prix du pétrole.

Mots clés : collectivités locales, financement, autonomie, entrées du trésor.