

جامعة الجزائر 3

كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية

قسم التنظيم السياسي والإداري



# الاستقلالية المالية المحلية كآلية لتنمية الجماعات المحلية في الجزائر

دراسة ميدانية لبلديتي قرواوا والصومعة بولاية البليدة 2015. 2019

رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في العلوم السياسية والعلاقات الدولية

تخصص: إدارة الجماعات المحلية

إشراف:

أ.د. نورالدين حاروش

إعداد الطالبة:

ياسمين لغواطي

أعضاء لجنة المناقشة:

أ.د سمارة نصير.....جامعة الجزائر3، رئيسا

أ.د نور الدين حاروش..... جامعة الجزائر3، مشرفا ومقرا

د. عائشة عباس..... جامعة الجزائر3، عضوا

د. الكرم محمد..... جامعة الجلفة، عضوا

د. زان مريم..... جامعة البليدة2، عضوا

السنة الجامعية 2019 - 2020

## دعاء

اللهم علمني ما ينفعني

وانفعني بما علمتني

وزدني علما

الشكر

الشكر والحمد لله حمدا كثيرا لله وحده العلي القدير على نعمه التي لا تعد ولا تحصى الذي يسر لي وقدرني وامدني بالقوة والعزيمة على إنجاز هذا العمل.

حقيقة وبكل صدق أتقدم بالشكر الجزيل الذي كان سببا مباشرا وراء انجاز هذه الأطروحة، هذا الذي جعل من الصعب سهلا، ومن المعقد مبسطا، والذي أجهد نفسه وقلمه لإتمام الأطروحة وأشكره على رحابة صدره وهو يدقق ويمحص لهذا العمل وعلى كل نصائحه وتوجيهاته.

أشكرك أستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور

نور الدين حاروش الذي اشكره على قبوله الإشراف على هذه الأطروحة وعلى رحابة صدره وهو يدقق ويمحص لهذا العمل وعلى كل نصائحه وتوجيهاته.

كما أتوجه بالشكر إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة الذين شرفونا بقبولهم وحضورهم لمناقشة هذه الرسالة.

وإلى كل من كان له فضل، دعم، مساندة أو تشجيع لي ولو كان معنويا.

## الإهداء

إلى روح والدي، أبي الحنون عندما أجلس بين كتاب العمر  
وأقرأ سطور تاريخك العظيم يأخذني الحنين إليك  
أبـي، رحمك الله وجعل قبرك روضة من رياض  
الجنة.

إلى من حملتني وهنا على وهن وسقتني من نبع حنانها وعطفها  
الفياض، إلى من كان دعاؤها ورضاها عني سر نجاحي أمي  
الغالية حفظها الله.

إلى أخواتي نسبية دلال، لميناء ومريم.

و إلى البراعم مليسة، إيناس، عبد الملك و دانيا الين حفظهم الله

إلى ابني محمد أنيس حفظه الله

إلى صديقتي وأختي خوخاوي عائشة

إلى كل زميلاتي وزملائي

لكل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي.

# مقدمة

## مقدمة:

يستند التنظيم الإداري في أية دولة على أساليب تقنية و فنية تتمثل في المركزية واللامركزية الإدارية كسبيل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأقاليم والأجهزة الإدارية بالدولة، حيث تلعب طبيعة النظام السياسي والاقتصادي السائد دورا في ذلك. فمثلا نجد نظام اللامركزية الإدارية يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين طرفين رئيسيين وهما الحكومة المركزية في العاصمة، وبين أفراد الإدارة المحلية أو المجالس المحلية في المقاطعات أو الأقاليم أو المحافظات أو الولايات، وقد تكون هذه المجالس منتخبة كلية أو جزء منتخب و الجزء الآخر معين، وهذه المجالس تحوز على نوع من

الاستقلالية إذ أنها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، مع خضوعها بطبيعة الحال للرقابة من طرف الوصاية ممثلة في وزارة الداخلية.

ففي هذا النظام تتمتع السلطة المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها، من خلال الشخصية المعنوية المحلية التي يطلق عليها عادة بالإدارة اللامركزية أو السلطات اللامركزية الإدارية وعليه تعد الإدارة المحلية أهم تطبيق لنظرية اللامركزية الإدارية.

كما تستند اللامركزية الإدارية على أركان ومقومات تتمثل في الاعتراف والإقرار بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية وهو ما نسميه بالخصوصيات المحلية، والركن الأخر للامركزية هو إنشاء أجهزة محلية منتخبة أو معينة أو المزج بينهما ومستقلة لإدارة وتولى تلك المصالح، والركن الأخير هو طبعاً خضوع تلك الأجهزة عند قيامها بإدارة تلك المصالح لرقابة وتوجيه الإدارة المركزية أو الوصاية. كما يجب التمييز هنا بين نوعين من اللامركزية وهما اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية التي نحن بصدد دراستها وهي التي تعيننا في هذا البحث، ولكن لا بأس من التذكير بأن اللامركزية السياسية لها علاقة بالحكم المحلي بينما دراستنا هذه تركز فقط على الإدارة المحلية وليس الحكم المحلي، لأن الحكم المحلي مرتبط بالدولة المركبة أو الدولة الفيدرالية و الاتحادية بينما ترتبط الإدارة المحلية بالدولة البسيطة ويمكن وجود الإدارة المحلية في كلتا الدولتين، البسيطة والمركبة ولكن لا نجد الحكم المحلي إلا في الدولة المركبة.

وبالمقابل، فإن اللامركزية الإدارية تقابلها المركزية الإدارية والتي تعني وحدة السلطة التي تباشر الوظيفة الإدارية في الدولة، أي حصر مظاهر النشاط الإداري بجميع صورته وأنماطه في يد سلطة إدارية واحدة تسمى الحكومة المركزية. وقد ساد هذا النوع من التنظيم في المجتمعات القديمة حيث كانت حاجيات الجماعة محدودة ووظيفة الدولة تقتصر على حفظ الأمن والنظام العام، الدولة الحارسة، وكان هذا التنظيم لا يشكل أي صعوبة، فالملك وممثليه يبتون في الأمور بسرعة وبسهولة، ولكن بعد التطور الذي عرفته المجتمعات وتعاضل دور الدولة أصبح من غير الممكن الاعتماد على هذا النمط الإداري، ومع هذا لا تزال بعض الدول تحتفظ ببعض التطبيقات المهمة لهذا النظام. وكما للامركزية الإدارية أركان، فللمركزية الإدارية ركنين رئيسيين وهما : حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة والتدرج الإداري.

لا شك أنّ نظام اللامركزية الإدارية له الكثير من المزايا، لكنه بالمقابل له بعض العيوب، ومن مزايا اللامركزية الإدارية، تأكيد المبادئ الديمقراطية في الإدارة من خلال إشراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية، وتخفيف العبء عن الإدارة المركزية، وفي حالة حدوث الأزمات على

المستوى المحلي، فإنّ اللامركزية الإدارية هي الأقدر على مواجهتها وحلّها معرفتها بالخصوصيات المحلية. وتوفر اللامركزية الإدارية أيسر السبل في تفهم احتياجات المصالح المحلية وأقدر على رعايتها، وبالمقابل لا تخلو اللامركزية الإدارية من عيوب، لعل أهمها: هو المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات والجماعات والهيئات المحلية، كما قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الاثنين بالشخصية المعنوية ولأن الهيئات المحلية غالباً ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة العامة. و يعاب على الهيئات المحلية الإسراف وتبذير المال العام لقلّة خبرتها وعدم درايتها مقارنة بالإدارة أو السلطة المركزية.

وتلجأ العديد من الدول التي أخذت بنظام اللامركزية إلى سدّ النقص في خبرة الهيئات المحلية من خلال البرامج التدريبية والتكوينية ومعاونة الحكومة المركزية مما يقلل من فرص الإسراف في النفقات. وتتجه اليوم أغلب الدول نحو الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية على اعتبار أنه الأسلوب الأمثل للتنظيم الإداري، والذي يحقق التنمية المحلية، ولكن قبل الحديث عن التنمية المحلية حري بنا الحديث أولاً عن التمويل المحلي ومشكلة استقلاليتها؟

يرتبط مفهوم التمويل المحلي بالتنمية المحلية، هذه الأخيرة التي هي عبارة عن تطوير الفضاء المحلي من خلال امتلاك الجماعات المحلية القدرة التنظيمية من اجل تعبئة الموارد المحلية الذاتية والخارجية لتحقيق أهداف تنموية مختلفة.

وتمويل التنمية يعني في الأساس البحث عن مصادر الادخار المحلي وبحث الوسائل الكفيلة بتعبئة هذه المدخرات لأغراض التنمية بزيادة الاستثمار (التراكم الرأسمالي)، وللتمويل المحلي شروط وضوابط، فمن الشروط نجد محلية المورد وذاتيته وسهولة إدارته، وتختلف مصادر التمويل المحلي كذلك فمن الموارد المالية الذاتية إلى الضرائب المحلية والرسوم المحلية ونواتج استغلال واستثمار المرافق المحلية والمشاركة الشعبية بالجهود الذاتية، وفي ظل شح وعدم كفاية الموارد المحلية لتحقيق التنمية يتطلب الأمر اللجوء إلى مصادر أخرى مثل الموارد المالية الخارجية وهي غالباً ما تكون عبارة عن إعانات الحكومة والقروض البنكية والتبرعات والهيئات

وعلى غرار أغلب دول العالم، تبنت الجزائر خيار اللامركزية الإدارية لتجسيد إستراتيجيتها التنموية، و يتضح ذلك من خلال تخلي السلطة المركزية عن جزء من اختصاصاتها لصالح الهيئات المحلية، لا سيما البلديات مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة هذه السلطة. حيث أضحت البلديات الجزائرية حجر الزاوية في أية سياسة أو مخطط تنموي على مستوى الدولة من خلال الأخذ بمتطلبات تحقيق تنمية محلية على اختلاف مظاهرها اقتصادية- اجتماعية وثقافية.

لكن غالبا ما يرتبط مفهوم التنمية المحلية ومدى تحقيقها من طرف الجماعات المحلية بمجموعة من العوامل وعلى رأسها الموارد المالية لأداء مهامها، فمؤشرات التطور و التقدم على المستوى المحلي ترتبط إيجابا أو سلبا بالوفرة المالية المتاحة، فتطبيق اللامركزية الإدارية عادة ما يكون على حساب مبدأ الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية.

التمويل المحلي هو كل الموارد المالية على اختلاف طبيعتها الداخلية والخارجية، والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على المستوى المحلي بالصورة التي تحقق أكبر معدلات للتنمية عبر الوقت والتي تهدف إلى تعظيم استفادة هذه الأخيرة منها فهي الوسيلة والهدف في آن واحد..

غير أن التجربة أثبتت عجز السواد الأعظم من البلديات الجزائرية في مسالة تحصيل الموارد المالية وفي مقدمتها الإيرادات (العجباية المحلية) باعتبارها عصب التسيير المحلي وإحدى ركائز ضمان الاستقلالية المالية عن السلطة المركزية. في ظل معضلة ندرة الموارد على مستوى الأقاليم، مما أدى إلى تعاظم مستويات تدخل السلطة المركزية في الشأن المحلي من زاوية المساعدات المالية لهذه الهيئات وبعده صيغ وأدوات مالية في شكل مساعدات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية، وهو ما يحد استقلالية الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات.

وبالرغم من الإصلاحات المتجددة والمتكررة لإعادة النظر في الشأن المحلي وفي شقه المالي المتضمن في قانون البلدية، قوانين المالية والميزانية، إلا أن المؤشرات الراهنة أثبتت مستويات غير مرضية في هذا الشأن، في ظل تفاقم مظاهر الأزمة المالية متعددة الأبعاد، والتي من المفروض أن تأخذ فيها هيئات التنظيم المحلي (البلديات) البديل الأحسن لمجابهة هذه الأزمة عن طريق إيجاد قنوات أخرى للحصول على موارد مالية بشكل ذاتي.

ويعد ضعف التحصيل المالي للبلديات الجزائرية من بين المشاكل التي باتت تعرقل مسار التنمية المحلية، ويرجع ذلك بالأساس إلى غياب مصادر جديدة للتمويل المحلي نظرا لمحدودية الموارد المالية التقليدية التي لا تكاد تغطي الحد الأدنى من ضروريات الخدمات المحلية، لذا أصبحت البلدية الآن أمام تحدي حقيقي في البحث عن مصادر تمويلية بديلة، باعتبار أن التحصيل الجيد والمتنوع للموارد المالية من أساسيات تحديد الأهداف ورسم السياسات وتجسيدها.

## 1. مبررات اختيار الموضوع:

## أ. الأسباب الذاتية:

تتبع المبررات الذاتية لتناول موضوع علاقة المالية المحلية ومدى استقلاليتها لتحقيق تنمية محلية فعلية من منطلق أن الباحث في هذا المجال هو مواطن محلي بالدرجة الأولى، تعنيه وتهمه كل حيثيات وجوانب الشأن المحلي، فهو الفاعل الأول فيه والذي يتأثر ويؤثر في البيئة المحلية بما تتضمن من تفاعلات وعلاقات ونواتج والتي قد تكون في إحدى جوانبها مالية، اقتصادية... كما أن محاولة تقديم بعض الحلول والاقترحات البحثية (النظرية والعملية) في هذا الشأن كانت من الدوافع الذاتية، كما أنه يعتبر من متطلبات وأهداف القيام بأية عملية بحثية، لاسيما في الشأن المحلي وخاصة الجانب الاقتصادي و المالي، باعتباره عصب التنمية المحلية.

## ب. الأسباب الموضوعية:

شكل البحث في موضوع أهمية ومكانة استقلالية المالية المحلية في ظل الأزمات المالية الراهنة في الكثير من الدول، إحدى البدائل والحلول لمجابهة هذه الأخيرة إلى جانب المالية العامة للدولة بما تتضمن من موارد ومصادر لخلق الثروة. وبالتالي فإن دور المالية المحلية في هذا الشأن عادة ما يتوقف على مدى استقلاليتها عن السلطة المركزية بهدف تحقيق مستويات أعلى من التنمية المحلية، باعتبارها من أهم ضمانات اللامركزية الإدارية الفعلية.

## 2. أهداف الدراسة:

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف:

1. البحث في الأسباب التي تعرقل سير الجماعات المحلية و تحول دون الوصول إلى طرق التسيير الكفيلة بتحقيق التنمية المحلية.
2. البحث عن حقيقة عجز البلديات في مواجهة المتطلبات المستقبلية بالشكل الصحيح.
3. تبيان الواقع الحقيقي لتسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية.
4. تبيين الموارد المالية المحلية بالإضافة إلى عقلنة وترشيد آليات الإنفاق من خلال اعتماد شفافية التسيير المالي المحلي.

## 3- أهمية البحث العلمية والعملية:

### أ. الأهمية العلمية:

تتبع أهمية البحث من أهمية الموضوع المتناول الذي يدور فحواه حول مدى استقلالية المالية المحلية كمؤشر من مؤشرات استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر وأثر ذلك على فعالية التنمية المحلية.

## ب. الأهمية العملية:

تستعين الدراسة بتحليل المتغيرات الرئيسية المتعلقة بمصادر التمويل المحلي في الواقع، وإشكالية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وذلك من خلال البحث في الآليات القانونية والعملية لتثمين دور هذه الأخيرة ميدانيا، مع إمكانية الاستفادة من نتائج هذه الدراسة وتطبيقها على مستوى البلديات المشابهة للبلديات محل الدراسة.

### 4- الدراسات السابقة:

اهتمت العديد من الدراسات الأكاديمية بموضوع المالية المحلية واستقلاليتها، وحتى نتمكن من الإحاطة بهذا الموضوع المعقد، نقوم بإدراج مجموعة من الدراسات في مجالات علمية مختلفة، كالعلوم الاقتصادية والسياسية والحقوق حتى نستطيع بناء أرضية علمية وتشكيل رؤية شاملة كفيلة بتحديد معالم هذا الموضوع، لأن اختلاف الرؤى العلمية حول مشكلة المالية المحلية يساعدنا في الطرح والتحليل والاستنتاج، ومن بين الدراسات السابقة نجد:

- الدراسة الأولى: كانت للباحث جمال يركي الموسومة: إشكالية العجز في ميزانية البلدية، دراسة حالة بلديات دائرتي وزرة والمدينة لولاية المدية، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2010. 2011،

أنطلق الباحث من الإشكالية التالية: كيف يمكن معالجة إشكالية قلة إيرادات التسيير مقارنة بالنفقات المحلية، وكيف يمكن إيجاد تنمية محلية متوازنة ومستمرة في ظل هذا العجز؟ وقد صاغ الباحث جملة من الفرضيات العلمية تمثلت فيما يلي:

- ✓ تعتمد المالية المحلية في اغلب الحالات على المالية العامة حتى تحقق أهدافها.
- ✓ انطلاقاً من أن البلديات مؤسسات عمومية ذات طابع إداري وظيفتها اجتماعية بالدرجة الأولى، فإن اعتماد المالية المحلية على المالية العامة تعتبر القاعدة الأساسية لاستمرار هذه المؤسسات في وظيفتها.
- ✓ المال سلاح ذو حدين بيد الإدارة المركزية تستعمله لتنشيط المجتمعات المحلية، أو تستخدمه كأداة للتضييق على نشاط المجالس المحلية.
- ✓ يمكن مواجهة العجز في ميزانية البلدية عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية من جهة، ومشاركة وتبرعات المواطنين من جهة ثانية

من بين النتائج المتوصل إليها في هذه الدراسة على سبيل الذكر لا الحصر نجد:  
زيادة النفقات ناتج عن زيادة مهام البلدية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية  
لا تزال الوسائل المالية المحلية دون المستوى ولا تغطي نفقات تسييرها  
نتيجة العجز المتعدد الأطراف من الناحية المالية، نمت في نفوس المسؤولين المحليين الاتكالية  
وانتظار الإيرادات المركزية ولو على حساب اللامركزية واستقلاليتهم في اتخاذ القرار.  
يمكن لهذه الدراسة أن تفيدها من الناحية الاقتصادية، وكذلك دراسة الحالة من خلال التعرف  
على الأساليب التقليدية في تحديد ميزانية البلديات وكيف تنفق والفروقات الموجودة بين البلديات  
الغنية والفقيرة، بينما تحاول دراستنا البحث عن الأساليب غير التقليدية في التمويل المحلي وعدم  
الاكتفاء بالإيرادات المركزية وهذا هو الهدف الأساسي للدراسة، أي الانتقال من عامل الاتكالية إلى  
تحرير المبادرات المحلية التي تخلق الثروة وتحقق الاستقلالية المالية المحلية، ومنها التنمية.

- الدراسة الثانية للباحث خنصري خيضر بعنوان: تمويل التنمية المحلية في الجزائر(واقع و آفاق)، رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2010-2011.

تمثلت إشكالية الباحث فيما يلي: هل نظام تمويل التنمية المحلية الحالي نظاما فعالا، أم يجب تجديده؟ و في هذه الحالة ما هي الإستراتيجية المثلى التي ينبغي إتباعها من اجل تجديد نظام تمويل التنمية المحلية؟

وقد تمت صياغة العديد من الفرضيات العلمية وفق ما يلي:

✓ الجماعات المحلية تسعى جاهدة في إطار الموارد المالية التي تحوزها إلى القيام بالمهام الموكلة لها.

✓ التنمية المحلية تتطلب جهودا تتجاوز الإمكانيات المتاحة للجماعات المحلية

✓ إصلاح الوسائل المالية لتمويل التنمية المحلية وكذا تجديد نوعية العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية هما العنصران الأساسيان لتجديد جهاز تمويل التنمية.

وقد توصل الباحث إلى جملة من النتائج لعل أبرزها ما يلي:

يتضح أن جهاز تمويل التنمية المحلية الحالي غير فعال لأن الموارد الداخلية التي يوفرها للجماعات المحلية لا تمكنها من القيام بواجباتها التنموية، ونجدها بحاجة إلى تدخل الدولة لدعمها في كل مرة (المصادر الخارجية)

كما أن هذا التدخل يكون في كثير من الأحيان معرقل ويحد من استقلالية الجماعات المحلية ويجعلها رهينة السلطة المركزية، وهنا تبرز حتمية تجديد جهاز تمويل التنمية المحلية وهذا من خلال

تبني إستراتيجية تتمثل في القطيعة مع الممارسات والأساليب القديمة وتبني إستراتيجية إصلاح تشمل كافة عناصر جهاز تمويل التنمية المحلية الداخلية والخارجية .

فبخصوص المصادر الداخلية اقترح الباحث إصلاح الجباية المحلية وهذا بإشراك الجماعات المحلية في تحديد وعاء ونسبة الضرائب والرسوم المحلية، بالإضافة إلى تخلي الدولة عن IRG IBS TVA، لبعض أو جزء من الضرائب والرسوم المحلية، و القيام بمكافحة التهرب الضريبي وتشديد العقوبات على المخالفين، وإعادة تثمين الممتلكات المحلية وجعلها أكثر مردودية وتطهير قوائمها لكونها مورد دائم ومستمر.

أما الوسائل الخارجية فتتمثل في عقود النجاعة على مستوى البلدية والاتفاقيات البلدية للتنمية والاقتراض البنكي وتأسيس الشركات المختلطة، كما تم اقتراح تحويل الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى بورصة تداول فيها الجماعات المحلية الأسهم والسندات، و اقتراح تغيير العلاقة القائمة بين الدولة والجماعات المحلية من علاقة هيمنة وسيطرة إلى علاقة شراكة وتعاون، وفي الأخير لفت الباحث الأنظار إلى دور الزكاة في بعث التنمية المحلية وإدخال التحليل المالي لتسيير الجماعات المحلية... ويمكن الأخذ ببعض نتائج هذه الدراسة وتدعيمها في دراستنا الحالية...

● الدراسة الثالثة: دراسة الباحثة: صبيحة محمدي بعنوان، تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر، واقع و آفاق، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2013

انطلقت الباحثة من الإشكالية التالية: ما هي الآليات والسبل الفعالة لتحليل واقع المالية المحلية من أجل تسيير كفو وفعال وتطبيق الحكم الراشد؟

وقد جاءت فرضيات هذه الدراسة على الشكل التالي:

✓ أزمة التنمية في الجزائر هي أزمة حكامه بالدرجة الأولى بسبب فساد النظم السياسية وضعف

التسيير والتخطيط ونقص الموارد المالية والبشرية

✓ شرط نجاح الإدارة المحلية في مهامها التنموية مبني على التوافق بينها وبين السلطة المركزية

✓ تشكل الجماعات المحلية المحرك الأساسي للتنمية المحلية حيث أصبح توافر الموارد المالية

الكافية مرهونة بإستراتيجية التنمية

أما النتائج المتوصل إليها في هذه الدراسة فتمثلت فيما يلي:

إن كفاءة الإدارة المحلية وفعاليتها يتطلب جهاز فني وإداري ذو خبرة مع التحكم في التكنولوجيا،

ومعلوم أن التنمية المحلية تتطلب وسائل مادية ومالية وبشرية وإدارة كفوة...

ساهم التزايد السريع في نفقات الجماعات المحلية والنمو البطيء لإيراداتها في عدم التوازن بين

النفقات والإيرادات مما انعكس سلبا على تمويل التنمية المحلية، مع ظهور مشاكل اجتماعية بسبب

التزوح الريفي وكل ذلك أدى إلى زيادة النفقات الاجتماعية...

لا يمكن تحقيق التنمية دون عملية تشاركية بين جميع مكونات المجتمع المحلي، وتعد الحكامة الجيدة شرط جوهري للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستويين المحلي والمركزي، مع إعادة النظر في التشريعات الخاصة بالضرائب المحلية تماشيا مع الحاجيات المحلية. وقد تتقاطع بعض نتائج هذه الدراسة مع دراستنا خاصة ما تعلق بضرورة تطبيق الأساليب الإدارية الحديثة في التسيير المحلي، كالحكامة والشراكة بين القطاع العام والخاص والتسيير العمومي الجديد..

الدراسة الرابعة: دراسة الباحث حمداني الوناس، إستراتيجية تسيير الجماعات المحلية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية تخصص تنظيم سياسي وإداري، جامعة الجزائر 3، 2018/2019.

انطلق الباحث من الإشكالية التالية: هل يمكن للجماعات المحلية في الجزائر بلورة إستراتيجية تسيير تسمح بها إثبات مبررات وجودها كمؤسسات عامة، تجمع بين التنظيم الإداري والسياسي في إدارة الشؤون العامة المحلية؟  
وقد جاءت فرضيات هذه الدراسة على الشكل التالي:

✓ طبيعة الخلفية المركزية للنظام المؤسسي للدولة، تؤثر على تكريس تبعية الجماعات المحلية، وتحد من استقلاليتها.

✓ ضعف التمثيل السياسي في المجالس المنتخبة، يفسح المجال لهيمنة الروح البيروقراطية.

أما النتائج المتوصل إليها في هذه الدراسة فتتمثل فيما يلي:

الإصلاح والتغيير العقلاني أصبح ضرورة إستراتيجية، لا مفر منها رغم التحديات الداخلية المتسمة بالتعقيد والضغوط الخارجية الهائلة، التي صاحبت حركة العولمة لاسيما في مجال الاتصالات التقنية المعلوماتية و ما تتيحه من تبادلات وتفاعلات غير متحكم فيها، نتيجة وجود فجوة رقمية لا يمكن سدها، إلا من خلال رؤية استشرافية لمشروع مستقبلي، يقتبس من روح العصر ويحافظ على الهوية الوطنية. كما أن نظام الجماعات المحلية في الجزائر ملحق وظيفيا بالنظام المؤسسي الوطني، مما يجعل الحديث عن استقلاليتها مجرد خيال، بالإضافة إلى أن دور المجالس المنتخبة في التمثيل السياسي للمنتخبين ضعيف وهش، مما يفسح المجال واسعا لهيمنة تمثيل البيروقراطية السياسية التي يتميز بها النشاط العمومي لممثلي الدولة في الإدارة المركزية و الإقليمية.

الدراسة الخامسة: كانت من تقديم الباحثة طيبي سعاد بعنوان: المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، وهي رسالة دكتوراه في القانون العام من كلية الحقوق بجامعة الجزائر 2008. 2009، طرحت الطالبة إشكالية بحثية مفادها: إذا كانت المالية المحلية الأداة الأساسية التي يتوقف على أساسها قيام الجماعات المحلية بمختلف مهامها لتلبية حاجيات مواطنيها وبالتالي تحقيق الهدف المنشود المتمثل في الرخاء والازدهار لمجتمعاتها، فما هي الموارد المالية المحلية؟ وما هو الدور الذي تلعبه في التنمية المحلية؟

أما النتائج المتوصل إليها فكانت كما يلي:

لا سبيل في القيام بنظام كفاء وفعال للإدارة المحلية إلا عن طريق وضع سياسة للمالية المحلية يضمن معالجة الصعوبات التمويلية مع تحديد مجال معقول للجماعات المحلية من أجل ممارسة اختصاصاتها بحرية ودون تضيق وتشديد الرقابة عليها.

على الهيئة المركزية أن تمنح للجماعات المحلية سلطات أكبر من أجل إدارة ميزانيتها، وأن تكون لكل جماعة محلية ميزانية مستقلة يتم إعدادها وتنفيذها على المستوى المحلي.

إن ضمان استقلالية الضرائب للجماعات المحلية يتطلب أن تتحكم فيها الجماعات المحلية وأن تتحصل على نسبة كبيرة من دخلها الإجمالي.

التوجه إلى اللامركزية يتطلب إن تحصل الجماعات المحلية على كافة الموارد ذات الطابع المحلي من أجل تنمية مواردها الذاتية، وبالتالي فالأمر يتطلب تدعيم الجماعات المحلية ماليا وفنيا وإداريا.

تتقاطع نتائج هذه الدراسة مع باقي الدراسات الأخرى بغض النظر عن التخصص، وهو ما يمكننا من رسم صورة حقيقية لما تعانيه الجماعات المحلية من الناحية المالية والذي ينعكس سلبا بطبيعة الحال على التنمية المحلية، فمختلف الآراء العلمية، السياسية والاقتصادية والقانونية تجمع على إعادة النظر في المالية المحلية والاستقلالية المالية المحلية وهو ما يتقاطع كذلك مع دراستنا التي استفادت من نتائج الدراسات السابقة وجعلتها أرضية لمواصلة البحث والدراسة خاصة وأن دراستنا تتضمن دراسة ميدانية ونتائجها تكون أقرب إلى الواقع لأن منطلقاتها كانت من الواقع.

##### 5. إشكالية الدراسة وحدودها:

تعد قضية التمويل المحلي الذاتي أو المستقل للجماعات المحلية من التحديات والرهانات التي تواجه الهيئات المحلية قانونيا، إداريا، وماليا، ويقضي مبدأ الاستقلالية المالية لهيئات التمثيل المحلي ارتباط موارد ومصادر التمويل المحلي الذاتي والخارجي بمبدأ ضمان تحقيق الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية لنظم اللامركزية الإدارية.

إلا أن مصادر التمويل والموارد المحلية تتميز بضعفها وعدم كفايتها بصورة تجعل المجالس المنتخبة للجماعات المحلية مشلولة وعاجزة، فبالرغم من الاعتراف القانوني والتنظيمي لوظائفها وللاستقلاليتها المالية إلا أن الواقع أثبت خلاف ذلك، فالجباية المحلية مثلا والتي من المفروض أن تأخذ الحيز الأكبر في دعم الموارد الداخلية لهذه الهيئات تجسيدا لمبدأ الاستقلالية لا تحوز منها إلا على القسط القليل، كما أن برامج التجهيز والاستثمار هي مشاريع من انجاز الحكومة المركزية ناهيك عن آليات التمويل المركزي التي جعلت من هيئات التمثيل المحلي جسدا بدون روح، وبناء على ما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية: فيما تتمثل حدود مساهمة الآليات التنظيمية والإجرائية الراهنة المرتبطة بالاستقلالية المالية للهيئات البلدية المنتخبة في الجزائر في تحقيق التنمية المحلية، وما واقع التنمية في البلديات

محل الدراسة؟

ويمكن تفصيل هذه الإشكالية من خلال تفكيكها للتساؤلات الفرعية التالية:

1. ماذا يقصد بالاستقلالية المالية للجماعات المحلية؟ وما هي أسس ومظاهر ذلك؟
2. ما هي موارد التمويل المالي المحلي؟ وما هي آليات تفعيل ذلك؟
3. ما هي مظاهر مساهمة المالية المحلية في التنمية المحلية؟
4. ما هو واقع التنمية المحلية في البلديات محل الدراسة على ضوء الوضعية الراهنة للمالية المحلية؟ وما هي آليات النهوض بذلك؟
5. حدود الدراسة:

#### الحدود العلمية:

سنركز في هذه الدراسة على الشق المالي بصفته المتغير المستقل ونبحث في مدى الاستقلالية المالية المحلية من الناحية القانونية والتنظيمية والإجرائية ولكن الأهم هو الواقع، أي واقع الاستقلالية المالية المحلية، وعليه نقوم بربط العلاقة بالمتغير الثاني. التنمية. وكيف سيكون تأثيرها بالاستقلالية.

#### الحدود الزمنية:

حدد المجال الزمني لهذه الدراسة في الفترة الممتدة من 2017 إلى 2020، وهي فترة تناهز الأربع سنوات تتمكن من دراسة الموضوع وضبطه والخروج بالنتائج...

#### الحدود المكانية:

لقد اخترنا كمرحلة أولى عينة من بلديات ولاية البليدة، وسنفصل في اسم البلديات بعد الدراسة الاستطلاعية الأولية حتى تكون البلديات محل الدراسة ممثلة بشكل جيد لنتمكن في الأخير من تعميم النتائج المتوصل إليها على باقي البلديات المشابهة، و على العموم ستكون البلديات محل الدراسة تتشكل من بلدية ذات طابع حضري، وأخرى شبه حضري، وثالثة ريفية، كما يمكن التدقيق في هذه البلديات من حيث الغنى والفقر ومن حيث الديمغرافية والجغرافية وغيرها...

#### 7.الفرضيات:

قمنا بصياغة جملة من الفرضيات العلمية والتي سنقوم باختبارها خلال هذه الدراسة، وهي:

1. تتأثر التنمية المحلية بدرجة الاستقلال المالي المحلي

2. هيمنة مصادر التمويل الخارجي من طرف السلطة المركزية على مصادر التمويل الداخلي للبلديات الجزائرية أدى إلى فشل المخططات البلدية للتنمية
3. الفشل وعدم الحرص على تحصيل الجباية المحلية أدى إلى عجز مالي مزمن لدى البلديات الجزائرية.
4. عدم اهتمام التشريعات القانونية المتعلقة بالتنمية المحلية لخصوصيات البيئة المحلية، أدى إلى فشل هذه الأخيرة في تحقيق أهدافها.
5. الأخذ بالاعتقاد السائد بان البلديات الجزائرية مجرد مؤسسات عمومية تابعة للدولة، قد جعل منها هيئات منتخبة مستقلة نسبيا.

### 8. المناهج المستخدمة:

إن أول أساس تنطلق منه الدراسة العلمية، هو اختيار المنهج الذي تتم بموجبه معالجة المشكلة البحثية، ونظرا لاختلاف المناهج باختلاف المواضيع فإن طبيعة الدراسة من حيث تشابكها واختلاف توجهاتها وعلاقتها الترابطية في سياقها الاجتماعي والاقتصادي والمالي والسياسي والإداري...ألزمت الاعتماد على منهج مركب يجمع بين الجانب النظري والجانب الميداني.

طبيعة الدراسة تصنف ضمن الدراسات الاستطلاعية، حيث تتطلب استخدام المنهج الكمي والكيفي، وذلك بجمع أكبر قدر ممكن من المعلومات والحقائق عن مدى فعالية آليات الاستقلالية المالية للجماعات المحلية لتحقيق التنمية المحلية.

### المنهج التاريخي:

يعد منهجا أساسيا لتتبع السياسات العامة في الدولة والوقوف على الحثيات التي أدت إلى اتخاذها والتطور التي شهدته، يقتضي ذلك استقراء تاريخيا لها، ذلك أن وصف الأحداث التي وقعت في الماضي وصفا كيفيا بتناول عناصرها وتحليلها وتفسيرها يساعدنا في استشراف اتجاهاتها المستقبلية.

### المنهج الوصفي:

إيماننا منا بأن كل المناهج وصفية بالدرجة الأولى، فإن الاعتماد على هذا المنهج يرجع لطابع الدراسة الذي يقتضي وصف كافة المعطيات التي تتعلق بالمالية المحلية وتأثيرها على التنمية المحلية، ثم تحليل هذه الآلية وتقييمها.

### المنهج الإحصائي:

يعد المنهج الإحصائي من بين المناهج التي أضفت الصيغة العلمية على الأبحاث السياسية والاجتماعية وتتطلب الدراسات المتعلقة باستقلالية الجماعات المحلية الوقوف على الأرقام والإحصائيات الدورية وخاصة الميزانية التي تصدر عن الجهات المختصة بالإضافة إلى نتائج البحوث المسحية التي تعني بأبعاد تحقيق التنمية المحلية...

منهج دراسة حالة: ويمكن الاستعانة بهذا المنهج في الدراسة الميدانية المتعلقة بالبلديات محل الدراسة

### أدوات جمع البيانات:

لأجل فهم وتفسير الدراسة وإعادة بنائها في سياقها الطبيعي كان من البديهي أن نلجأ في ذلك إلى استخدام مجموعة من التقنيات والأدوات البحثية ونظرا لاختيارنا منهج البحث الميداني كمنهج أساسي في الدراسة فقد كان لزاما علينا أن نختار الأدوات المنهجية التي ترتبط بهذا المنهج والتي تستلزم المزج بين التقنيات الكمية والكيفية فكان اعتمادنا على:

### الملاحظة:

سنعتمد كذلك على الملاحظة بصفتنا أولا مواطنين وثانيا بصفتنا باحثين قصد الوقوف والمعاناة للفعل التنموي المحلي على مستوى البلديات محل الدراسة، كما تم الاستعانة بهذه الأداة خلال كل فترات الدراسة الميدانية بدءا بالزيارات الاستطلاعية وذلك للوقوف على اثر السؤال على المبحوث واستجاباته وانفعالاته إزاء الموضوع في تحليلنا الكيفي للبيانات المجمعة.

### المقابلة:

كانت المقابلة مع بعض أعضاء المجالس الشعبية البلدية المنتخبة، للتدقيق أثر في جدلية الاستقلال المالي للجماعات المحلية والتنمية المحلية...

### 9.هندسة الدراسة:

ارتأينا هندسة بحثنا هذا إلى مقدمة وبعدها أربعة فصول و كل فصل يتفرع إلى مباحث، وفي الأخير خاتمة، وهي كالتالي:

الفصل الأول يتناول علاقة أو تأثير الاستقلالية المالية على التنمية المحلية أو العملية التنموية المحلية الذي سيتم التطرق فيه إلى أساليب التنظيم الإداري وطبيعة التمويل المحلي ودرجة استقلاليته ثم دور التمويل المحلي في التنمية المحلية وبعدها عوائق أو معوقات استقلالية التمويل المحلي وأثره على التنمية.

وجاء الفصل الثاني ليعالج تطور التمويل المحلي في الجزائر في ظل تبني أسلوب اللامركزية الإدارية، وتتطرق فيه لدراسة الإدارة المحلية كشكل من أشكال اللامركزية في الجزائر وبعدها تطور المنظومة المالية المحلية في الجزائر، ثم عوائق استقلالية التمويل المحلي وأثره على التنمية، مذكرين بالعراقيل والصعوبات التي تواجه التحصيل الضريبي وتؤثر في التنمية المحلية

ويستعرض الفصل الثالث واقع استقلالية المالية المحلية ومستوى التنمية لبلديات ولاية البليدة محل الدراسة، وذلك من خلال دراسة بطاقة فنية عن مدينة البليدة، وبعدها بطاقة فنية لبلديتي قرواو والصومعة، ثم دراسة الوضعية المالية لبلديتي قرواو والصومعة وتأثيرها على التنمية المحلية، وقياس التنمية المحلية من خلال العمل البلدي (مؤشرات التنمية المحلية)، وأخيرا مقارنة بين البلديتين: قرواو المستقلة ماليا والصومعة الممولة في تحقيق التنمية.

ويعالج الفصل الرابع آليات النهوض بالتنمية المحلية على ضوء استقلالية المالية المحلية الفعلية وتحدياتها من خلال الآليات التالية: أطر وآليات إصلاح النظام المالي في الجزائر، و تمكين الموارد البشرية للجماعات المحلية، والتضامن ما بين البلديات للتحكم في النفقات وترشيدها وأخيرا الخاتمة التي هي بمثابة حوصلة لأهم النتائج المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة.

#### 10. صعوبات الدراسة وكيفية التغلب عليها:

لقد عرضتنا العديد من الصعوبات والعراقيل أثناء الدراسة والبحث، فمن قلة المراجع المتخصصة في هذا الموضوع إلى صعوبات الحصول على المعلومات والإحصائيات من طرف المسؤولين المحليين ووصولنا إلى الحالة الوبائية . كوفيد 19 . التي عرفتها الجزائر على غرار دول العالم والتي تزامنت مع الدراسة الميدانية وهو ما زاد من صعوبة الأمور..

لكن بالصبر والاجتهاد والمثابرة والإصرار تمكنا من الوصول إلى المعلومة من خلال اللقاءات المتكررة مع المسؤولين المحليين، والذين نشكرهم بالمناسبة، وهو ما جعلنا نحقق هدفنا المتمثل في استكمال الدراسة وتقديمها في وقتها القانوني، وهي الآن أمام اللجنة المحترمة لمناقشة وإثرائها.

## الفصل الأول

# علاقة وتأثير الاستقلالية المالية على العملية التنموية المحلية

تمهيد:

يحظى موضوع المالية المحلية باهتمام متزايد من قبل السلطات العمومية والإعلام، وتبرز أهمية المالية المحلية باعتبارها إحدى المقومات الأساسية التي على أساسها تتوقف قدرة الجماعات المحلية

على القيام بمهامها وصلاحياتها، بحث لا يمكن تصور مساهمة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية وبأداء وظائفها التقليدية من غير موارد مالية، كما أنه لن تكون لفكرة الديمقراطية المحلية أي مضمون إذا لم تتوافر لدى الجماعات المحلية القدرة المالية، كون الإدارة المحلية تعني وجود هيئات لامركزية مستقلة عن الحكومة المركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي مما يخولها سلطة اتخاذ القرار المحلي في مجال اختصاصها استجابة لمطالب وحاجيات المواطن المحلي ..

يتم اللجوء إلى توزيع الاختصاصات بين مختلف أجهزة الدولة بما فيها الجماعات المحلية، مع محاولة إيجاد التوازن بين المسؤوليات فيما يخص التخطيط والرقابة والإشراف والتوجيه و أعباء الخدمات العامة المختلفة وبين تطلعات الجماهير للمشاركة في العملية الإدارية عملاً بمبدأ الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، دون الإخلال بنظام وحدة الدولة ووحدة الدستور ووحدة السيادة الوطنية، وإن كان هناك من يرى أن الإدارة المحلية تقوم على أساس تنازل الدولة عن بعض الاختصاصات لصالح المجالس المحلية في أضيق الحدود، فهناك من يرى أن مفهوم الإدارة المحلية يقوم على أساس طبيعة الاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية، وهو استقلال مطلق أم استقلال محدود و مشروط؟

بالمقابل، فإن منح الجماعات المحلية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي تمكن الحكومة من الإسراع في تحقيق التنمية المحلية مما تجعل من برامج التنمية أثراً مستقراً وثابتاً على أساس أن اللامركزية تساهم بشكل كبير في تحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة.

#### المبحث الأول : أساليب التنظيم الإداري المركزي واللامركزي .

اهتمت معظم دول العالم بالإدارة المحلية، وهذا الاهتمام تزايد في النصف الثاني من القرن العشرين، و يكمن سر هذا الاهتمام في أفضلية نظام الإدارة المحلية وأكثرها تحقيقاً للمشاركة الديمقراطية وأكثر كفاءة في إشباع الحاجات العامة، لذا تلعب الجماعات المحلية دوراً أساسياً باعتبارها ركيزة من ركائز التنمية المحلية من خلال مسؤوليتها عن المشاريع الإقليمية. لذلك سنتطرق في هذا المبحث إلى مفهومي المركزية واللامركزية الإدارية كأساس نظري كونهما تبنى عليهما الإدارة المحلية والاستقلال المالي، فماذا نقصد بهما وما هي أركانهما وصورهما؟ وما هي مأخذهما؟

#### المطلب الأول: مفهوم المركزية واللامركزية الإدارية

أولاً: تعريف المركزية الإدارية

المركزية الإدارية ظاهرة قديمة جدا تعود جذورها إلى ما قبل الثورة الفرنسية، وقد عرفتها جل الحضارات القديمة كمارسة، تتمثل في التسليم بوجود إرادة واحدة لا يجوز الخروج عليها وهي إرادة الملك وقد تجسدت تلك الإرادة في مقولة ملك فرنسا لويس السادس عشر " الدولة هي أنا" ، نافيا بذلك وجود أشخاص عامة أخرى تشاركه في مباشرة اختصاصات الدولة سواء كانت هذه الأشخاص إقليمية أو مرفقيه.<sup>1</sup>

أما من حيث تعاريف المركزية الإدارية فهي عديدة وسنقوم بتقديم بعضها حتى يتسنى لنا تقديم تعريف إجرائي نعتمده في هذه الدراسة، ومن بين تلك التعريف نجد: "هي إنفراد سلطة إدارية واحدة مقرها العاصمة، بممارسة الوظيفة الإدارية بالدولة، عن طريق أقسامها وعمالها التابعين لسلطتها الرئاسية، سواء داخل العاصمة أو خارجها."<sup>2</sup>

تعرف المركزية الإدارية كذلك بأنها " جمع مظاهر النشاط الإداري بيد السلطة المركزية التي يشمل اختصاصها أرجاء الدولة، يستوجب قيام جهاز الحكومة المركزية في العاصمة وفروعه في مختلف المناطق بإنجاز كافة الوظائف"<sup>3</sup>.

وعلى ضوء ما تقدم، نستنتج أن المركزية الإدارية ما هي إلا شكل من أشكال التنظيم الإداري للدولة يقوم على حصر الوظيفة الإدارية وتجميعها في يد واحدة رئيسية تنفرد بالبت النهائي في جميع الاختصاصات الداخلة في الوظيفة الإدارية عن طريق ممثلها في عاصمة الدولة أو في أقاليمها.

### ثانيا: أركان المركزية الإدارية.

تقوم المركزية الإدارية كنظام إداري على ركنين أساسيين هما:

1. **حصر الوظيفة الإدارية:** يقوم هذا الركن على أساس حصر الوظيفة الإدارية بكافة مظاهرها في يد السلطة المركزية في العاصمة، بحيث تباشر كافة الاختصاصات التي تخولها الوظيفة الإدارية لها في كافة أرجاء الدولة، ولا تكون هناك هيئات أو جهات أخرى. مستقلة تمارس هذه الوظيفة أو جزء منه إلى جانب السلطة المركزية، وبناء على ذلك تملك السلطة المركزية دون سواها البت النهائي في

<sup>1</sup> نواف كنعان، القانون الإداري، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2008، ص 134

<sup>2</sup> ماجد راغب حلو، القانون الإداري، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 1984، ص 93

<sup>3</sup> أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، ط1، عمان: دار وائل للنشر، 2010، ص 25

جميع الشؤون الداخلية للإدارة بما في ذلك الاختصاص الفني وسلطة إصدار القرارات و تعيين الموظفين.<sup>1</sup>

<sup>2</sup> السلطة الرئاسية: ويشير إلى مجموعة الاختصاصات التي يتمتع بها الرئيس في مواجهة رؤوسيه والتي من شأنها أن تجعل المرؤوس يرتبط به برباط التبعية والخضوع إذ تتعدد وحدات الجهاز الإداري المركزي في العاصمة وتنتشر في الأقاليم ، ومع ذلك تبقى في إطار جهاز واحد. ويصف الأستاذ الفرنسي " مارسيل فالين " فكرة السلطة الرئاسية بقوله " أن الموظف العام وخاصة أثناء ممارسة مهام وظيفته، وعندما يكون داخل تدرج إداري معين يمكن أن يتلقى من قبل رؤسائه أوامر، يقع عليه واجب طاعتها وتنفيذها وسلطة إعطاء الأوامر والنواهي ، كما يمكنه تعديل وإلغاء أعمال رؤوسيه، والرئيس الإداري يملك هذه السلطات بقوة القانون دون الحاجة إلى نص قانوني يحدد ذلك.

3. أشكال المركزية الإدارية: لقد عرفت المركزية الإدارية كمفهوم وممارسة، تطورات عديدة وذلك تبعا للظروف السياسية والاقتصادية، والاجتماعية التي مرت بها، وهناك شكلين من أشكال المركزية الإدارية هما:

■ **التركيز الإداري:** وهو ما يطلق عليه أيضا اسم المركزية المكثفة أو المطلقة، أو الكاملة أو الحصرية، أو الوزارية إبرازا لدور الوزير في العمل الإداري، ويمثل التركيز الإداري الصورة القديمة والبدائية للحكومة، وحينما كان تدخل الدولة محدودا أي الدولة الحارسية.<sup>2</sup> ويقصد بالتركيز الإداري تركيز الوظيفة الإدارية في كلياتها وجزئياتها بيد الحكومة المركزية، أي أن سلطة القيام بجميع مظاهر الوظيفة الإدارية تتركز في يد رئيس السلطة الإدارية وحده لكونه يشغل أعلى درجات السلم الإداري، وعليه فلا يحق لممثلي السلطة المركزية سواء في العاصمة أو في الأقاليم البث في أي أمر من الأوامر، بل يتعين أن يرجع هؤلاء إلى وزراءهم الذين يكون لهم وحدهم الحق في ممارسة هذه السلطة.<sup>1</sup>

■ **عدم التركيز الإداري:** وهو ما يطلق عليه "المركزية المخففة" ويعني نقل سلطة البث والتقرير النهائي من طرف الرئيس الإداري في جانب من اختصاصاته إلى نوابه ومرؤوسيه دون الرجوع

<sup>1</sup> حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الهاشمية، عمان: دار وائل للنشر، 2009، ص 35

<sup>2</sup> حسين فريجة، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية 2009، ص 112

<sup>1</sup> هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004، ص 26

إليه، ويظهر ذلك جليا في مسألة توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وفروعها أو ممثلها في الأقاليم.

كما يعرف نظام عدم التركيز بأنه شكل من أشكال التنظيم الإداري للدولة المركزية، والذي تقوم الدولة عن طريقه بتفويض سلطات اتخاذ القرار إلى موظفين متواجدين وموزعين على الأقاليم (المقاطعات الإدارية)، وهؤلاء يخضعون للسلطة الرئاسية التي تمارسها السلطة المركزية وسلطة البث التي يتمتع بها هؤلاء الموظفين تكون تحت إشراف الوزير ورؤسائهم الإداريين في نطاق السلطة الرئاسية.

بالرغم من أن عدم التركيز الإداري ما هو إلا شكل من أشكال المركزية الإدارية، إلا أنه يهدف إلى التغلب على الصعوبات و العراقيل التي شابت التركيز الإداري، وبالتالي فهو يحقق مجموعة من المزايا يمكن إيجازها فيما يلي:<sup>2</sup>

تقريب الإدارة من المواطن، كما تمكن صانع القرار من الأخذ بعين الاعتبار المعطيات والخصوصيات المحلية<sup>1</sup> وذلك تجسيدا لمقولة نابليون بونابارت " بإمكانك أن تحكم عن بعد. ولكن المستحيل أن تدير إلا عن قرب."<sup>3</sup>

#### رابعا: تقدير المركزية الإدارية

1. المزايا: باعتبار نظام المركزية الإدارية وجه من أوجه التنظيم الإداري يحقق مجموعة من المزايا نتيجة تركيز السلطة الإدارية في يد هيئة واحدة يمكن توضيحها فيما يلي:

- ✓ نظام المركزية الإدارية يؤكد ويدعم الوحدة القانونية والسياسية للدولة ويسهم بقدر في تثبيت سلطات الحكومة.
- ✓ يؤدي تطبيق نظام المركزية الإدارية إلى تحقيق العدل والمساواة بين المواطنين أمام خدمات الدولة المركزية وتمكنهم جميعا من الاستفادة من الإمكانيات المادية للدولة.<sup>1</sup>
- ✓ تطبيق نظام المركزية الإدارية يؤدي إلى تحقيق وحدة الأسلوب ونمط الوظيفة الإدارية، ويؤدي إلى ثبات واستقرار الإجراءات الإدارية .

<sup>2</sup> محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية (دراسة تحليلية مقارنة)، ط 1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009، ص 26

<sup>3</sup> Martine Lambard, *cours de droit administratif*, Paris : Edition Dollaz , 2001 ,p 87

<sup>1</sup> يوسف حسن محمد اليسر، المرجع السابق، ص 45

✓ تعد المركزية الإدارية الأسلوب الإداري الأمثل الذي تستطيع بواسطته الدولة إدارة وتسيير وتمويل المؤسسات والمرافق الإدارية العامة الكبرى السيادية مثل: مرفق الدفاع الوطني، مرفق العدالة، مرفق المواصلات...

## 2. العيوب:

تطبيق نظام المركزية خاصة في صورته المطلقة في الواقع العملي أفرز مجموعة من العيوب والمساوئ يمكن تلخيصها كما يلي:

✓ تعقد الإجراءات والمغالاة البيروقراطية والروتين الإداري وفي هذا السياق يقول الأستاذ Laménais 'المركزية الإدارية' تؤدي إلى سكتة في الوسط وإلى شلل في الأطراف"<sup>2</sup>

✓ كما يرى المفكر الفرنسي Jaques Bousseaux أن المركزية الإدارية تؤدي إلى اتخاذ قرارات وسياسات لا تنطبق مع واقع الأقاليم ما يؤدي إلى شعور المواطن المحلي بأن حاجاته تم تجاهلها، لأن الإدارة المركزية بعيدة عن انشغالاته."<sup>3</sup>

✓ عدم التجاوب مع المفهوم الحديث الذي يعتمد الحكم المحلي كمظهر من المظاهر الديمقراطية الحقيقية، وهو ما جعل Louis Blanc يقول في هذا المضمار، المركزية الإدارية ما هي إلا شكل من أشكال الاستبداد، وفي نفس الاتجاه يقول المفكر الفرنسي Alexis De Tocqueville "المركزية الإدارية تضمن للنظام الهدوء، ولكنها أيضا عامل يشجع الجمود فهي غير قادرة على تعبئة المواطنين على المستوى المحلي"

✓ كذلك من أبرز عيوب النظام المركزي هو بعده عن الحقائق المحلية، وعدم قدرته على تلبية حاجات جميع الأقاليم، خصوصا في الوقت التي اتسعت فيها مهام الدولة، فقد أصبح من العسير تلبية كل المطالب والحاجيات المتنوعة للأفراد لاسيما في المناطق البعيدة وفي ظل هذه الاعتبارات نشأ النظام اللامركزي كأسلوب علاجي يتوخى من خلاله تفادي الممارسات السلبية للامركزية الإدارية التي عملت على مركزة كل السلطات بيدها.

## خامسا: اللامركزية الإدارية

كتعريف بسيط للامركزية الإدارية نقول أنها أسلوب في التنظيم الإداري يقوم على توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانونا. فكيف ذلك؟.

<sup>2</sup> حمدي سليمان القديلات، المرجع السابق، ص 47

<sup>3</sup> Jaques Beguenard , Administration ,Paris presse Universitaire de France ,1980 ,p 10 ,

اللامركزية الإدارية هي ذلك النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية والوحدات الإدارية الإقليمية الأخرى المستقلة قانوناً عن الإدارة المركزية بمجرد اكتسابها الشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة جزئياً لرقابة الإدارة المركزية ' يشمل هذا التعريف جانبين: سياسي ويتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من تسيير شؤونها بنفسها مما يرسخ مبدأ الديمقراطية الإدارية، أما الجانب القانوني فيتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والمحلية من جهة، وبين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي من جهة أخرى .

لتجسيد اللامركزية الإدارية لابد من مراعاة العديد من الاعتبارات:

1. نوع الوظائف والمهام: بالرغم من استقلالية الجماعات المحلية إلا أنه لا تخول السلطة المركزية ممارسة كل الوظائف، إذ هناك وظائف، نظراً لطبيعتها، لا تحتاج إلى تفويض كالدفاع والأمن أما الوظائف الأخرى كالتهذيب والتجارة والفلاحة والمواصلات..... يمكن نقلها إلى مستوى الأقاليم .

2. درجة النمو والوعي الاجتماعي: تتجسد اللامركزية الإدارية على المستوى المحلي في الإدارة المحلية التي تحول لها صلاحية إدارة الشؤون المحلية على أكمل وجه مما يفرض كفاءة ودرجة عالية من الوعي الاجتماعي حتى تضمن نجاحاً أكبر .

3. مدى توفر الخبراء الإداريين: يعتبر انعدام أو نقص الخبراء و الأكفاء والمختصين في مجال الإدارة مانعاً دون اتخاذ قرارات مصيرية وهذا ما ينعكس سلباً على شؤون الإقليم.

أركان اللامركزية الإدارية: تقوم اللامركزية على أركان تستند إليها وتمثل في:

✓ الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية : يرتكز نظام اللامركزية إلى

المصالح المحلية التي تتكفل بالإشراف والتسيير من قبل الأشخاص المعيّنين و المنتخبين من قبل الشعب حتى يتسنى للسلطة المركزية إدارة المصالح العامة التي تهم الدولة ككل، فالدولة تسيطر على مرافق الأمن و القضاء والمواصلات، في الولايات و البلديات عبر الوطن أما الوظائف الأخرى كالصحة والتعليم والكهرباء و الماء.... يعني بإدارتها المصالح المحلية لأن هذه الأخير أدري بحاجة المجتمع وبالتالي تتحمل هي مسؤولية إشباعها، وفي هذا الصدد توجد طريقتان معتمدتان في تحديد المصالح:

الطريقة الأولى: يحدد فيها المشرع اختصاص السلطة اللامركزية وما يتبقى يكون من اختصاص السلطة المركزية وبالتالي لا يمكن ممارسته.

الطريقة الثانية: يحدد فيها المشرع اختصاصات السلطة اللامركزية دون حصرها بقواعد عامة محددة إلا ما استثنى بنص خاص كالدفاع والعدالة و التمثيل الخارجي لأن هذه المرافق تتعارض في طبيعتها ومبدأ فصلها عن السلطة المركزية

#### ✓ وجود هيئات محلية منتخبة تتولى إدارة المصالح:

إذ يقتضي منطق ومفهوم الديمقراطية المحلية أن تتولى إدارة الشؤون المحلية هيئات محلية خاصة على صلة واتصال بأصحاب العلاقة، أي بسكان الوحدة المحلية، فتولي موظفو السلطات المركزية إدارة شؤون الأقاليم المركزية يخل بمنطق وفكر وفلسفة اللامركزية الإقليمية ويخرجها من مضمونها ومحتواها.

أي يستلزم المنطق الديمقراطي أن تتكون الهيئات المحلية المكلفة بإدارة الشؤون والقضايا المحلية من عناصر منتخبة و تتولى تصريف شؤونهم المحلية إداريا، وذلك تجسيدا لسلطة ممثلي الشعب، لذلك فإن الانتخاب هو الوسيلة الوحيدة الممكنة لتطبيق الديمقراطية على الصعيد المحلي كما أنه يضمن استقلال الأجهزة المحلية.

#### ✓ خضوع الأجهزة المحلية لرقابة الوصاية:

إذا كان الاعتراف بوجود مصالح محلية مميزة (الركن الأول) يقتضي قيام وإنشاء هيئات وأجهزة محلية منتخبة ومستقلة لإدارة تلك المصالح (الركن الثاني) فإن هذا الاستقلال لا يكون مطلقا مما يؤدي إلى نظام اللامركزية السياسية، فالوصاية الإدارية تعرف على أنها " مجموع السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا لمنع انحراف وتخاذل وتعننت وسائل استعمال الهيئات المركزية لسلطتها لتحقيق مشروعيتها أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة.

فهذا التعريف يبرز الغرض من نظام الوصاية الإدارية فإذا كانت اللامركزية الإدارية تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين هيئات إقليمية أو مصلحة فإن ذلك فقد يشكل خطرا باتجاه انفصال الأقاليم أو عدم مراعاة المصلحة العامة للدولة في أعمال هذه الهيئات وانسجام أعمالها بما يتوافق مع مصلحة الدولة ككل و احترام القوانين المعمول بها وتأخذ هذه الوصاية عدة مظاهر تتجلى في:

➤ الرقابة على الأشخاص: تكون هذه الرقابة على أفراد الهيئات المحلية وتتم بالوقيف أو الإقالة أو العزل والطرده.

➤ الرقابة على الهيئة: وتتمثل في الحل الذي يتمثل في الإزالة وإنهاء الدائم للهيئة.

تقدير النظام اللامركزي:

المزايا: لا شك أنّ نظام اللامركزية الإدارية له الكثير من المزايا، لكنه بالمقابل له بعض العيوب، ومن مزايا اللامركزية الإدارية نجد:

✓ تأكيد المبادئ الديمقراطية في الإدارة من خلال إشراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية، كما أنّ هذا الأسلوب الإداري يخفف العبء عن الإدارة المركزية، حيث يتيح الوقت ويوفر لها الجهد لأداء المهام الأكثر أهمية في رسم السياسات العامة وإدارة المرافق العامة الوطنية. وفي حالة حدوث الأزمات على المستوى المحلي، فإنّ اللامركزية الإدارية هي الأقدر على مواجهتها وحلّها معرفتها بالخصوصيات المحلية. وعكس المركزية الإدارية، حيث تحظى العاصمة والمدن الكبرى بعناية أكبر على حساب المدن والأقاليم الأخرى، فإنّ اللامركزية الإدارية تعمل على تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات على مختلف الوحدات المحلية.

✓ توفر اللامركزية الإدارية أيسر السبل في تفهم احتياجات المصالح المحلية وأقدر على رعايتها، عكس المركزية الإدارية التي من ميزتها البطء والروتين والتأخر في اتخاذ القرارات ذات الطابع الإداري حتى لو كان الأمر مستعجل أو حدوث أزمة.

**العيوب:** تتمثل أهم المساوئ النظام اللامركزي في ثلاثة جوانب:

من الناحية السياسية: أن أهم انتقاد يتعرض له هذا النظام هو المساس بوحدة الدولة بسبب منح الأقاليم الشخصية المعنوية والاستقلال المالي جراء إساءة استعمال وتطبيق هذا النظام وهذا الطرح قد انتقد بشدة واعتبر أن التطبيق السليم للامركزية لا يمكن أن يؤدي إلى هذا الأمر.

من الناحية الإدارية: يؤدي إلى عدم تجانس العمل الإداري وإمكانية تفصيل المصالح المحلية عن الوطنية. كما يعاب عليه أيضا أنه قد يؤدي إلى وصول أشخاص غير أكفاء مما يؤدي إلى انخفاض مستوى أداء هذه المحليات بسبب قاعدة الانتخاب.

من الناحية المالية: قد يؤدي إلى ظاهرة تبديد النفقات العامة بسبب منع هذه المحليات بميزانيات مستقلة...

**المطلب الثاني: علاقة التنمية المحلية بالتنظيم الإداري المحلي.**

إن دراسة التنظيم الإداري لأي مجتمع أو دولة يعطي لنا صورة واضحة عن المراحل التي يقطعها القرار التنموي منذ صدوره إلى ساعة تنفيذه وتقييمه وتقويمه. وقد تطورت أشكال التنظيم الإداري في العالم في ظل ظروف اقتصادية، سياسية و اجتماعية طبعت حياة المجتمعات ماضيا وحاضرا، وعرف في

تطوره مراحل مختلفة،<sup>1</sup> بدأت إبان القرن التاسع عشر ميلادي بتركيز السلطات الإدارية في يد السلطة المركزية بالعاصمة، نظرا لاقتصار دور الدولة آنذاك على الوظائف التقليدية، (الدولة الحارسة)، كحماية للأفراد وممتلكاتهم والحفاظ على سيادة الإقليم، الأمر الذي فرض عليها انتهاج سياسة مركزية متشددة، تساعد في إرساء أركان السلطة العمومية، وتقوية نفوذها على أفرادها، سعيا منها لتحقيق نوع من العدالة الاجتماعية في تقديم الخدمات التي سيطلمها الأفراد دون تمييز، ومعلوم أن هذا الأسلوب الإداري يتمثل في المركزية الإدارية، أي حصر الوظائف الإدارية في الدولة على مستوى القائمين بالإدارة المركزية في العاصمة كرئيس الدولة والوزراء، إلا أن عملية الحصر لا تعني بأن الوزير مكلف بالقيام بكل المهام الإدارية فذلك ضرب من الخيال، قياسا بقدراته ككائن بشري محدود الطاقات، لذا كان لزاما التفكير في أسلوب جديد للتنظيم الإداري، تمثل في إنشاء تنظيم إداري محلي، أو ما يعرف بالإدارة المحلية، هذه الأخيرة كانت نتيجة حتمية للتطور الذي شهدته وظيفة الدولة الحديثة (الدولة المتدخلة)... فتزايدت واجباتها نحو أفرادها وتعددت، من خلال تقديم العديد من الخدمات العمومية تمس حياة الفرد الاجتماعية (كالتهليم، الصحة... الخ)، والاقتصادية (توفير الغذاء، العمل... الخ) فكان ذلك دافعا قويا للتفكير في إيجاد أسلوب جديد للإدارة، يسمح لها بتخفيف العبء على أجهزتها المركزية من جهة وإشراك المواطنين أنفسهم في توفير ما يحتاجونه من خدمات على المستوى المحلي دون انتظار من جهة ثانية. وهو ما يعرف بالتنظيم الإداري المحلي فما هي أشكاله وعلاقته بالتنمية؟

#### أولاً: التنظيم الإداري المحلي:

تعددت مسميات التنظيم الإداري المحلي بتعدد الاعتبارات السياسية والإدارية التي يقوم عليها، فهناك من يسميه بالإدارة المحلية أو الجماعات المحلية تمييزا له عن الإدارة المركزية، ونجد في مقدمتهم فرنسا ومن حذت حذوها كالجزائر، وهناك دول أخرى تدعوه بنظام الحكم المحلي نظرا لتمتعها باستقلال واسع عن الإدارة المركزية، وهذا ما تعرفه بريطانيا،<sup>1</sup> ورغم هذا الاختلاف في التسميات، فهناك قواسم مشتركة لا تكاد تختلف عليها أي دولة أخذت بالتنظيم الإداري اللامركزي، وعليه من الواجب معرفة مميزات كلا منهما وطبيعة دورهما في التنمية المحلية؟ وقبل التفصيل في هذه الهيئات، من الموضوعية تحديد الإطار المعرفي للتنظيم الإداري المحلي.

<sup>1</sup> حسين حسين مصطفى، الإدارة المحلية المقارنة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص 05

<sup>1</sup> مسعود شهبوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص

1. مفهوم التنظيم الإداري المحلي وأهميته: يجمع أغلبية الدارسين للقانون الإداري والإدارة العامة، على صعوبة تحديد مفهومها جامعا وشاملا للتنظيم الإداري المحلي أو ما يسمى بالإدارة المحلية، نظرا لتعدد استخداماته واختلاف مقومات الدول التي تعتنقه، ولا بأس أن نذكر بآركانه المتمثلة في الإعراف بوجود مصالح محلية مشتركة، و أن يعهد بالإشراف على هذه المصالح لهيئات منتخبة ومستقلة، وأن تخضع هذه الهيئات المنتخبة لرقابة السلطة المركزية، لذلك نجد هذا التنظيم الإداري المحلي يكتسي أهمية بالغة، نوجزها في الآتي:

- إنها نظام يسمح بالمحافظة على القيم التقليدية الموروثة بالمجتمع، سواء كانت قيم اجتماعية، ثقافية، أو حضارية، كما أنها بمثابة ضمان أكيد لاستقلالية التسيير محليا. كل هذا دفع بالعديد من الدول إلى المحافظة على هذا النظام وفي مقدمتها فرنسا.<sup>2</sup>

- لولا هذا النظام الإداري لما أمكن حكم هذه الأعداد الكبيرة من السكان، فالسلطة المركزية- البعيدة عن الأقاليم - يتعذر عليها الإلمام الكامل بمتطلبات واحتياجات الأفراد ورغباتهم وظروفهم المحلية، ما يجعل القرارات التي تصدرها هذه السلطة تشوبها نوعا من التعسف وعدم التطابق مع خصوصيات الموقف أو الظرف محل القرار الصادر، من جهة أخرى فإن الاعتماد على التخطيط المركزي في إصدار القرارات التنموية التي تطبق على المستوى المحلي قد لا يجد نفعاً، إن لم تكن موجودة هيئات محلية تعيش ظروف الوحدة الإقليمية وتعرف ما ينبغي تنميته.

- إن الإدارة المحلية في نظر العديد من المهتمين بها - والتي تكون على علم تام بالظروف والحقائق المحلية - تساعد من ناحية على تجنب الأخطاء التي تقع من الإدارة المركزية البعيدة، وتخفف من مخاطر تركيز السلطة.

- تظهر الأهمية العلمية والتقنية لنظام الإدارة المحلية، من حيث أن توسيع نشاط الدولة وتدخلها في مختلف الميادين، جعلها عاجزة عن إدارة جميع الأنشطة وتقديم كل الخدمات من المركز- العاصمة- إضافة إلى البطء في الاستجابة لمطالب المواطنين نظرا للتعقيد الذي كان يعرفه تنقل الملفات عبر مستويات متعددة حتى يصل للعاصمة، ناهيك عن الوقت الطويل الذي يستغرق في دراسته. لذلك كان لابد من إيجاد صيغة لتقسيم الوظائف على المستوى المحلي مع احتفاظ السلطة المركزية بالتقرير في الشؤون ذات البعد القومي.

2. مميزاته:

<sup>2</sup> عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، القاهرة: دار الفكر العربي، 1973، ص 377

تتفق معظم الدراسات الخاصة بالتنظيم الإداري المحلي أو الإدارة المحلية مبدئيا على تحديد أربعة عناصر تميز الإدارة المحلية وهي:

- الشخصية المعنوية: ويعني ذلك أن الوحدة الإقليمية تتمتع بشخصية قانونية أو بالأحرى تملك أهلية الحصول على حقوق الالتزام بأداء واجبات، بمعنى أنه شخص إداري مستقل في مجال تسيير أمواله تحت رقابة الدولة ووصايتها.

- الاستقلال: يتضمن منح أعضاء الهيئات المحلية جزءا من الحرية بما يسهل لهم أداء مهامهم، وهو استقلال نسبي لا يشكل خطرا على السيادة الوطنية للدولة، تحدده تشريعات قانونية تصدر في الدولة.  
- الوصاية الإدارية: يقصد بها مجموع السلطات التي يخولها القانون للسلطة المركزية، قصد مراقبة نشاط الهيئات المحلية، بهدف منح صفة الاستقلال النسبي سابق الذكر، وتكون هذه الوصاية على الوكلاء أو الأجهزة كما قد تكون على الأعمال.

- اللامركزية الإقليمية: تعني سلسلة من المجموعات ذات الشخصية الاعتبارية كالولاية والبلدية في الجزائر، تتميز باختصاصات خاصة، وتتمتع باستقلال عضوي ووظيفي عن السلطة المركزية. وهي بذلك تختلف عن مفهوم اللاتركيز الإداري أو عدم التركيز الإداري وكذا مفهوم اللامركزية السياسية الذي نجده في الدولة المركبة أو الاتحادية ويقابله نظام الحكم المحلي.

### المبحث الثاني: مضامين استقلالية الجماعات المحلية.

ظلت قضية التنمية المحلية تمثل إحدى الاهتمامات الكبرى للدول المتقدمة والنامية على حد سواء، ولازالت هذه القضية تحتل أهمية أكبر في البلدين النامية باعتبارها الخيار الرئيسي والوحيد للتحرر من أسر التخلف.

ومن هذا المنطلق وضعت هذه الدول "التنمية" قضيتها ومعركتها الرئيسية التي لا بد من الظفر برهانها، وفي سبيل ذلك جندت الجماعات المحلية كأداة رئيسية لتجسيد هذه التنمية مادامت الوحيدة القادرة على رصد ونقل هموم واحتياجات وألويات المواطن المحلي.

وتحقيقا لذلك، أسندت للجماعات المحلية مجموعة من الاختصاصات لها علاقة مباشرة بحياة المواطن اليومية، غير أن النهوض بهذه الاختصاصات مرتبط إلى حد كبير بالتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية والتي تعد حجر الزاوية في اللامركزية الإدارية، فبدون استقلالية تظل الجماعات المحلية جسدا بدون روح عاجزة وغير قادرة عن تحريك عجلة التنمية.

وعلية، سوف نتناول في هذا المبحث مدلول استقلالية الجماعات المحلية في المطلب الأول ثم مقومات وأسس استقلالية الجماعات المحلية في المطلب الثاني، وفي المطلب الثالث سيتم التعرض إلى مظاهر استقلالية الجماعات المحلية.

المطلب الأول: مدلول استقلالية الجماعات المحلية.

تلعب الجماعات المحلية دورا أساسيا في النهوض بأعباء التنمية الشاملة على مستوى أقاليمها، وتعتمد في ذلك على الاستقلالية التي منحها إياها القانون في ظل التطبيق اللامركزي المحلي، لأن ذلك التطبيق - انعكاس للمبدأ الديمقراطي في مجال الإدارة - يجب أن يقوم على أساس منح الكيانات المحلية قدرا من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها المحلية على ضوء الظروف المحيطة بكل وحدة إدارية، وعلى ذلك يكون النشاط الإداري المحلي نابعا من الوحدة المحلية ذاتها، فتحقق بذلك ديمقراطية الإدارة، التي تعد الدافع الأساسي لتطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية.

أ. تعريف استقلالية الجماعات المحلية:

1. الاستقلالية من الناحية اللغوية: الاستقلالية مشقة من الكلمة اليونانية *Autonomia*، *Autonomos*

تشير إلى من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة، وبذلك فهي تعني انفصال الوحدات المحلية عن المركز وتمتعها بقوانين وتنظيمات خاصة.<sup>1</sup>

2. الاستقلالية من الناحية الاصطلاحية: يقصد بها " حق الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات والقيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية."<sup>2</sup>

كما تعرف الاستقلالية بأنها، " تمتع الهيئات المحلية بسلطة تقريرية تمكنها من إصدار القرارات بما يعود بالنفع على الشخص المعنوي الذي تكون إرادته مستقلة في ذلك عن الإدارة المركزية. وسلطة التقرير الذي تباشره الهيئة اللامركزية في مجال اختصاصاتها بمحض إرادتها، دون أن يحق للسلطة المركزية أن تتولى بنفسها هذه الاختصاصات."

وتعرف أيضا بأنها: " حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك إلى أوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها، وعليه يترتب على استقلال الهيئة المحلية مجموعة من المظاهر حيث تبرز حرية المبادرة ولا تتدخل السلطات المركزية إلا في الحالات المبينة في القانون، كما يجب ألا

<sup>1</sup> مسعود شهبوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام الإدارة المحلية في الجزائر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص 191

<sup>2</sup> زينب مذكور، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة نهاية الدراسة، الجزائر: المدرسة الوطنية للإدارة، 2006، 1986، ص 161

يكون للسلطة المركزية حق تعديل قرارات الجماعات المحلية، ولا تسأل عن أعمالها حتى وإن كانت خاضعة للسلطة الوصية.

إضافة إلى حق مخاصمة الدولة ذاتها أمام القضاء وطلب إلغاء القرارات الصادرة عن السلطة المركزية، كذلك أن يكون لها، أي لممثليها حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها، كما أن هذا الاستقلال يعني أن يكون لتلك الهيئة دور رئيسي وفعال في إدارة مرافقها، ولا يقتصر هذا الدور على مجرد التوجيه.

فالاستقلالية تخول الهيئات المحلية مباشرة سلطات تقريرية بعيدة عن نفوذ السلطة المركزية في التأثير على إيراداتها، إذ من شأن هذا التأثير أن يفقد هذه الهيئات عنصر المبادرة في اتخاذ القرار الذي يعد جوهر الاستقلال المحلي ومضمونه.<sup>1</sup>

#### المطلب الثاني: مقومات استقلالية الجماعات المحلية

إذا كانت الاستقلالية تعني أن يكون للهيئات المحلية اختصاصات إدارية تباشرها بنفسها وتتولى إصدار القرارات المناسبة في شأنها. وحرية اختيار أعضائها دون أن نخضع لأوامر السلطة المركزية، فإن هذه الاستقلالية تتخذ صورتين إدارية ومالية.

أولاً: الاستقلالية الإدارية وهي أحد مظاهر الاعتراف بالشخصية المعنوية القانونية للجماعات المحلية، وتعني صلاحية إصدار القرارات الإدارية، والبت النهائي في الأمور الإدارية، دون الحاجة للرجوع إلى السلطة المركزية، فقرارات هذه الهيئات نهائية وتنفيذية، ومن مظاهر هذا الاستقلال وجود أنظمة إدارية خاصة بهذه الهيئات تختلف عن الأنظمة المعمول بها لدى السلطات المركزية.<sup>2</sup> أي أن يكون للهيئة المحلية اختصاصات إدارية تباشرها بنفسها وتتولى إصدار القرارات المناسبة في شأنها، كما يكون لتلك الهيئة حرية اختيار أعضائها دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة.

وحتى يكون الاستقلال الإداري فعلياً، لا بد من اختيار أعضاء المجالس التي تتولى إدارة الهيئات اللامركزية بأسلوب يضمن استقلالها وعدم خضوعها لإدارة السلطة المركزية، حتى تتمكن المجالس البلدية من تجسيد متطلبات المجتمع المحلي الحديث من خلال رفع قدرتها على تقديم الخدمات

<sup>1</sup> إسماعيل صمصاع غيدان، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق، مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، العدد 4، ص 281

<sup>2</sup> حمدي سليمان القبيلات، عضوية المجالس البلدية في المملكة الأردنية (دراسة تحليلية)، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد

22، العدد 2، 2006، ص 53

المتنوعة إلى حد رضا سكان الوحدة المحلية التي يمثلها المجلس البلدي، فإن المشرع من الضروري أن يسعى من خلال القوانين التي تحكم المجالس البلدية، إلى تقرير أسلوب معين لاختيار أعضاء المجلس البلدي يكون في مستوى تطلعات السكان المحليين.<sup>1</sup>

ومن الأساليب التي تأخذ بها الدول لاختيار أعضاء المجالس البلدية انطلاقاً من ظروفها المحلية نذكر ما يلي:

1. أسلوب الانتخاب: بموجب هذا الأسلوب يقوم سكان الوحدة المحلية باختيار أعضاء المجلس البلدي الممثل لوحدتهم المحلية بأنفسهم، ويعتبر هذا الأسلوب الأصل في تشكيل المجالس البلدية، ويعد هذا الأسلوب أكثر ديمقراطية من غيره من الأساليب (سواء كان الانتخاب مباشراً أو غير مباشر) وأكثر تعبيراً عن إرادة سكان الوحدة المحلية، غير أن ما يعاب على هذا الأسلوب أنه قد يفرز أشخاصاً تنقصهم الكفاءة والخبرة الإدارية لعضوية المجلس البلدي.
2. المزج بين الانتخاب والاختيار: يقوم هذا الأسلوب على ملء عدد من مقاعد المجلس البلدي بأسلوب الانتخاب المباشر من قبل السكان المحليين، ومن ثم يقوم الأعضاء المنتخبون باختيار العدد المتبقي من أهل الخبرة والكفاءة، وفق أسس تنظيمية محددة، ويهدف هذا الأسلوب إلى توفير الاستقلالية للمجلس بالإضافة إلى توفير عنصر الكفاءة.
3. التعيين: بموجب هذا الأسلوب تقوم السلطة المركزية بتعيين أعضاء المجلس البلدي بمعرفة، لتضمن الكفاءة الإدارية في أعضاء المجلس البلدي، ولرفع مستوى الخدمات التي يقدمها السكان المحليين ولتجنيب الدولة والسكان المحليين الكلفة المادية الزائدة، والكثير من العقبات والصعوبات، وذلك بحجة أن بعض المجتمعات لا تكون بالمستوى الذي يؤهلها لحسن انتخاب من يمثلها في المجالس المحلية نتيجة نقص الوعي الثقافي والسياسي لدى هذه المجتمعات.<sup>2</sup>
4. الأسلوب المختلط: يقوم هذا الأسلوب على أساس انتخاب السكان المحليين لعدد من أعضاء المجلس البلدي المحلي بشكل مباشر، في حين تقوم السلطة المركزية بتعيين الأعضاء الآخرين، ويجمع هذا الأسلوب بين مزايا وفوائد أسلوب الانتخاب والتعيين، حيث يضمن إدخال عناصر مؤهلة من الناحية الإدارية والفنية، حسن تسيير أعمال المجلس البلدي، ورفع مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين.

<sup>1</sup> عادل محمود حمدي، ص 109

<sup>2</sup> حمدي سليمان القبيلات، نفس المرجع، ص 379

ورغم أن الدول تختلف فيما بينها في طريقة اختيار أعضاء المجالس المحلية، إلا أنها تتفق على أسلوب الانتخاب كأحسن وسيلة للتعبير الديمقراطي وضمان استقلالية أعضاء الهيئات المحلية حتى وإن كان البعض يرى أن هذا الأسلوب يؤدي إلى اختيار أعضاء غير مؤهلين، إلا أن المجتمع بحاجة إلى حريات سياسية تقتضي مشاركة السكان في اختيار ممثلهم فالانتخاب لا يهدف من ورائه إلى إدارة الوحدة المحلية على وجه أفضل، وإنما لتحقيق مشاركة ديمقراطية للمواطنين.

فكما يقول الأستاذ **Maurice Hauriou** "إن الانتخاب الذي نرغب فيه هو الانتخاب الذي يقوم في ظل التعددية السياسية ليتمكن أفراد المجتمع من اختيار البرامج السياسية والاقتصادية التي تتماشى وقيم المجتمع." وفي نفس السياق يرى المفكر الفرنسي **Bernard Manin** "ليس عدد الأفراد الذين يحكمون مكان الشعب هم من يعرف التمثيل السياسي، بل طريقة اختيارهم بالانتخاب."<sup>1</sup>

ثانيا: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري يوجب لها الاعتراف بخاصية الاستقلال المالي أو الذمة المالية، وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة للجماعة المحلية تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة إليها، وإشباع حاجيات المواطنين في نطاق عملها وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة بالإضافة إلى ذلك فإن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية تسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة.<sup>2</sup>

ويعرف الاستقلال المالي بأن يكون للهيئات الإقليمية ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للدولة، وبالتالي يكون لها أموالها الخاصة التي تستقل هي بالتصرف فيها في حدود القانون.<sup>3</sup> وأن يكون للمجالس المحلية موازنات مالية مستقلة عن الموازنة العامة للدولة وان تستطيع الاحتفاظ بما يتبقى من فائض موازنتها المحلية لاستثمارها بما يحقق مصلحة سكان الإقليم. وبعد الاستقلال المالي حجر الأساس في اللامركزية الإدارية، وهو ما يؤكد **P Lalumiere** بقوله " اللامركزية الإدارية تتطلب التمتع بالاستقلالية المالية اللازمة والكافية والتي بدونها يبقى الاستقلال المحلي وهما، إذا لم تكن الموارد المالية في متناول الجماعات المحلية."

<sup>1</sup> Marc Sadoun Et Bernard Manin , **principe du gouvernement représentatif**, revue Française de science politique ,1995,volume 45 ,n 6,P 1044

<sup>2</sup> لخصر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 7، 2005، ص 3

<sup>3</sup> باسم بشاق، التنظيم الإداري للمحافظات في فلسطين، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2003، ص 15

كما يؤكد كذلك الأستاذ **François Labie** يقوله " لابد من تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية المالية الذي بغيا به يظل الاستقلال القانوني للجماعات المحلية كالفوق العارغة، فالاستقلال المالي وحده الكفيل بجعل الاستقلال القانوني للجماعات المحلية حقيقيا.<sup>1</sup>"  
والأمر نفسه عند Ferrard الذي يرى أن وظيفة الاستقلال المالي هي جعل الاستقلال الإداري للجماعات المحلية استقلالا حقيقيا."  
وفي نفس السياق يرى المفكر الفرنسي Greffe أن " كل تحويل للصلاحيات والاختصاصات والمهام يجب أن يتبعه ضمان توفير المالية الضرورية التي تسمح للجماعات المحلية بالنهوض بالاختصاصات والصلاحيات التي أسندت لها."  
فالاستقلال المالي يعني الاعتراف لهذه الهيئات بالقدرة على تحصيل الموارد المالية " المحلية" أو الداخلية إلى جانب تلك الموارد التي تحصل عليها من السلطة المركزية، وأن تكون مواردها المالية تكفي نسبيا بما يجعلها في منأى عن هذه المساعدات الحكومية والتي يمكن أن تؤثر سلبا على استقلالية هذه الهيئات.

وقد حدد **P,Alumière** و آخرون أسس الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في ما يلي :

- الحرية في وضع ميزانيتها.

- التمتع بالموارد المالية الخاصة والكافية لتمويل ميزانيتها.

المطلب الثالث: مظاهر استقلالية الجماعات المحلية

تعد استقلالية الجماعات المحلية الصرح الذي تبنى عليه اللامركزية الإدارية، فبدونها لا تستطيع المجالس المنتخبة أن تقوم بالأعباء الملقاة على كاهلها أو أن تنفذ الالتزامات المفروضة عليها أو أن تباشر الاختصاصات المنوطة بها بموجب القانون. ومن هذا المنطلق قامت الدول وعلى اختلاف أشكالها بضمن مساحة من الحرية للجماعات المحلية شملت جوانب إدارية ومالية.

أولا: مظاهر الاستقلالية الإدارية

إن إعطاء الاستقلال الإداري لهيئة ما، يعني أن تنشأ أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية وتكفل هذه الأجهزة بالتصويت كليا أو جزئيا على الإيرادات والنفقات، و بإقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطاتها وبتحمل مسؤولية أعمالها، وعليه فإن الاستقلالية التي تتمتع بها الجماعات المحلية، تدفع

<sup>1</sup> Francois Labie, *Finance Locale*, Paris : édition Dalloz, 1995 , p 5

السلطات المركزية للالتزام والعمل في إطار مجموعة من القواعد والحدود القانونية والعملية والموضوعية أهمها:<sup>1</sup>

1. قيام مجالس محلية مستقلة: تتطلب الاستقلالية الإدارية تشكيل مجلس مستقل، أي إنشاء هيئة إدارية محلية، تمثل الوحدة المحلية وتعمل على رعاية مصالحهم المحلية، بحيث تنبثق هذه الهيئة من السكان عن طريق الانتخاب العام المباشر، تماشياً مع الديمقراطية وضماناً لانتقاء أقرب العناصر لرعاية المصالح المحلية باعتبار أن الانتخاب من أفضل الطرق لتحقيق الاستقلال المحلي.<sup>2</sup>
2. تمتع المجالس المنتخبة بحق المبادرة: إن سلطة اتخاذ القرارات تعرف في القانون الإداري بسلطة "المبادرة أو المبادرة" أو مباشرة الشخص اللامركزي اختصاصاته بمحض إرادته دون أن يحق للسلطة المركزية أن تتولى بنفسها هذه الاختصاصات، وهذا يؤدي إلى أن تصديق السلطة المركزية على بعض القرارات التي ينص القانون على وجوب التصديق عليها لا يغير شيئاً من طبيعة هذه القرارات، بل يبقى الشخص اللامركزي مسؤولاً وحده عن الآثار التي تترتب عليها.
3. حق المقاضاة أو الطعن: تبرز هذه الاستقلالية في صورتها القانونية حق الشخص اللامركزي بمقاضاة الدولة وطب إبطال القرارات عن سلطاتها المختصة، ولا سيما سلطة الوصاية أمام القضاء إذا ما كانت بحقوقه واستقلاله.

هذا الاستقلال في اتخاذ القرارات الإدارية يجب أن يكون للشخص اللامركزي جهاز إداري خاص به يتولى تنفيذ العمليات والنشاطات العائدة له، فالهيئات اللامركزية هي صاحبة الحق والصلاحية في اختيار مستخدميها ووضع نظام لهم يحدد أصول عملهم وترقيتهم وتدرجهم وتأديبهم.

4. حق التعديل: يترتب على استقلال الهيئات المحلية أن لا يكون للسلطة المركزية حق تغيير قراراتها وحتى ولو كانت خاضعة لرقابتها، فلو أصبحت هذه القرارات خاضعة إلى السلطة المركزية لفقدت الهيئة المحلية استقلالها، ولأصبحت فرعاً من فروع السلطة المركزية.<sup>3</sup>

## ثانياً: مظاهر الاستقلالية المالية

<sup>1</sup> خيرة مقطف، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر:كلية الحقوق، 2002، ص

<sup>2</sup> محمد عبد الحميد أبوزيد، ص 220

<sup>3</sup> اسية حمور، استقلالية البلدية في الجزائر بين الطرح القانوني والممارسة العملية، دراسة حالة بلديتي وادي السمارو وبوروية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة الجزائر 2013، ص 3، ص 50.

إن مقدرة الجماعات المحلية على تأمين الخدمات الضرورية للمواطنين مرتبطة بشكل أساسي بالموارد المالية المتوفرة لديها، فعندما توزع المهام وتحدد البرامج، تبرز الحاجة إلى التأكد من أن السلطات المحلية لديها الموارد الضرورية لتأمين هذه الخدمات وتنفيذ تلك البرامج. لذلك فإن التمويل المحلي هو الركيزة الأساسية للاستقلال المحلي بحيث إذا لم تتوفر للجماعات المحلية موارد مالية مستقلة، فإن الاستقلال يعتبر ناقصاً، ويحول دون ممارستها لاختصاصاتها، ذلك أن تدعيم اللامركزية الإدارية ورفع قدرتها على القيام باختصاصاتها إنما يعتمد على الموارد المحلية المتاحة، والتي من بينها نجد:

1. التمويل المحلي: يعرف التمويل المحلي بأنه: كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتعمم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المنشودة، وهناك علاقة طردية بين التمويل المحلي والتنمية المحلية فكلما زاد التمويل المحلي زادت معدلات التنمية من جهة. وكلما زاد التمويل المحلي زادت استقلالية الإدارة المحلية من جهة ثانية. فالتمويل المحلي قد تقاس به درجة الاستقلالية المالية.

فالتمويل المحلي الذاتي بالنسبة للعناصر السابقة (المصالح المحلية، الانتخاب) هو بمثابة المحرك المتوفر فيه الوقود الذي يحرك قرارات الهيئات المحلية نحو التنفيذ الفعلي وكلما كان هذا الوقود موجوداً عزز من استقلال الهيئات المحلية وزاد من نشاطاتها والعكس صحيح.<sup>2</sup>

2. شروط التمويل المحلي:

يقضي تميز الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية توفير احتياجاتها من الموارد المالية لدعم استقلالها وتأكيد حريتها في العمل، وتطلب نظام الإدارة المحلية توافر شروط معينة في هذه الموارد لا يتعين بالضرورة في الموارد المركزية وأهم الشروط:<sup>1</sup>

أ. محلية الموارد: يقصد بمحلية المورد أن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تستفيد من حصيلة هذا الوعاء، وأن يكون هذا الوعاء متميزاً بقدر الإمكان عن أوعية الموارد المركزية.

<sup>1</sup> فيصل علي الجبري، مقومات استقلالية هيئات الإدارة المحلية وتطبيقاتها في نظام السلطة المحلية اليمنية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة عمان، 2003، ص 107

<sup>2</sup> محمد محمود الطعمنة، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009، ص 166

ب. ذاتية الموارد: يقصد بذاتية المورد استقلالية الهيئات المحلية في سلطة تقدير سعر المورد في حدود معينة أحيانا، وربطه وتحصيله حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصوله الموارد المتاحة لها.

ج. سهولة تسيير المورد: يقصد بسهولة تسيير المورد سهولة تقديره وكيفية تحصيله وكذا تكلفه تحصيله... الخ.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> عبد الحميد عبد المطلب، المرجع السابق، ص 65

### المبحث الثالث: طبيعة التمويل المحلي ودرجة استقلاليته

تعتبر الموارد المالية مدخر هام من مدخرات الإدارة المحلية، وتعمل الجماعات المحلية باستمرار للوقوف على مواردها وإمكانياتها الحقيقية، مع دراسة المشكلات التي تواجهها خاصة في مجال مواردها الداخلية مع وضع الحلول المناسبة لها، ومعلوم أن كفاءة النظام تتوقف على قدرة الجماعات المحلية في ما تحققة من موارد محلية في ظل النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي. وبما أن الموارد المالية للجماعات المحلية تعتبر أحد دعائم استقلالها وأحد ركائز عملها لذا سنحاول في هذا المبحث تحديد ماهية التمويل المحلي ومصادره وكيف له أن يجسد المشاريع التنموية المحلية على أرض الواقع؟

#### المطلب الأول: الأسس المحددة لأنواع ومصادر التمويل المحلي.

بداية يعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المتاحة والتي يمن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية، هدفها تحقيق أكبر معدلات للتنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة<sup>1</sup>، هذا يجرنا للقول بأن التمويل المحلي يعتبر الدعامة الرئيسية لاتخاذ القرارات في نظام الإدارة المحلية، لأن هناك علاقة طردية بين درجة استقلالية الجماعات المحلية في اتخاذ القرار المحلي بعيدا عن تأثير الحكومة المركزية وبين توفير الموارد المالية للمحليات من أجل إحداث المزيد من التنمية.

ولتنمية الموارد المحلية فإنه يجب توسيع سلطات الوحدات المحلية في الحصول على إيراداتها الذاتية، من خلال إعداد موازنة محلية مستقلة يراعي فيها ترشيد الإنفاق العام وتطوير القدرات الفنية والإدارية للعاملين، مع تهيئه المناخ المناسب للاستثمار وجذبه، وتنظيم الجهود الذاتية الخاصة بالأفراد والقطاع الخاص ودعم اللامركزية المالية من خلال توسيع صلاحيات الوحدات المحلية في فرض الضرائب والرسوم في إطار ضوابط مركزية.

هناك مجموعة من الأسس المحددة لمصادر التمويل المحلي أي التمويل على مستوى المحليات، كما أن هناك شروطا يجب توفرها في المورد المالي المحلي ذكرناها آنفا، أهمها محلية المورد وذاتيته وسهولة إدارته، ويتجلى ذلك في تدعيم الإدارة المحلية وزيادة قدراتها الذي يتوقف على مقدار ما يتوفر لديها

<sup>1</sup> خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي لوحدات الإدارة المحلية، عمان: 1985، ص 60

من موارد مالية متاحة، لذا يقتضي تمييز الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية بتوفير احتياجاتها من الموارد المالية لدعم استقلاليتها وتأكيد حريتها في العمل.

فمع تنوع مصادر التمويل من جهة وتنوع الخدمات المقدمة من جهة و اختلاف المشروعات من جهة أخرى، تعد الضرائب من أهم الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية، كما تتعدد و تتنوع الأسس المحددة لأنواع و مصادر التمويل المحلي بسبب إختلاف طبيعة الخدمات و المشروعات التي تؤديها و تديرها الإدارة المحلية و التي يمكن تصنيفها كما يلي :

- خدمات ضرورية لبقاء المجتمع مثل الخدمات التعليمية و الصحية و هي خدمات يتوجب أداؤها لأفراد الوحدات المحلية مهما ارتفعت تكلفتها...

- خدمات ضرورية لأفراد الوحدات المحلية أو لقطاعات معينة منهم مثل خدمات النقل العام و الإنارة و المياه و الغاز و غيرها ...

- خدمات ذات منفعة اجتماعية أو ثقافية يستفيد منها فئة معينة فقط من الأفراد و يعم نفعها المجتمع بأسره مثل المكتبات العامة و المتاحف و الحدائق العامة و غيرها...

- خدمات ضرورية للأفراد و لكنها ذات طبيعة اجتماعية، ونظرا لأن القصور في تأدية هذا النوع من الخدمات على الوجه الأكمل يعرض سلامة المجتمع و أمنه و صحة أفراده للخطر، فغالبا ما تتدخل السلطات العامة في أدائها بحكم طبيعتها الاجتماعية مثل خدمات الإسكان اللائق ..

- خدمات استثمارية مكلفة لا تقتصر منفعتها على الجيل القائم بل تمتد إلى الأجيال المقبلة مثل المدارس و المستشفيات .....إلخ،

- خدمات اقتصادية مكلفة لا تدخل في نطاق الوحدات المحلية الأساسية مثل خدمات إنشاء الطرق الرئيسية ...

### المطلب الثاني: مصادر التمويل المحلي.

تنقسم مصادر تمويل الإدارة المحلية إلى مصدرين رئيسيين، موارد مالية ذاتية داخلية وأخرى خارجية:

أولا: موارد مالية ذاتية: هي أرباح المشروعات التجارية الصناعية المملوكة للجماعات المحلية والموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية (مداخيل الجباية، الرسوم ..) المتمثلة في الضرائب على

الدخل، الضرائب على الأجور، الأنشطة الفلاحية..... على المباني.. وأخرى تعد غير مباشرة نذكر منها على سبيل المثال الضرائب على البنزين، على السيارات. ومنها:

## 1. الرسوم المحلية:

يعرف الرسم بأنه مبلغ من المال تحدده الدولة و يدفعه الفرد كلما تؤدي إليه خدمة (في كل مرة) معينة تعود عليه بنفع خاص ، ويتميز الرسم المحلي بعدة خصائص هي:  
. لا يفترض في الرسم المحلي بالضرورة أن يغطي تكلفة الخدمة بالكامل، ولا يجوز الرجوع منه بغية عدم كفاة أفراد المجتمع المحلي عن استغلال هذه المرافق.  
. تفرض الرسوم المحلية كذلك على المجال العام و المجالات الصناعية و التجارية بفئات مختلفة مقابل استفادتها بالمنافع العامة المحلية، وتدفع هذه الرسوم بنسب متفاوتة حسب الأهمية النسبية لكل نشاط.

.تنظيم الرسوم المحلية بقرار من الوزير المختص أو من مجلس الوزراء، تحدد فيه أسس وإجراءات إقرار و حساب الرسوم ذات الطابع المحلي، وطريقة التظلم منها

.ترتبط الرسوم المحلية بخدمة معينة يجب أن تؤدي ولذلك فمن المتوقع والمطلوب أن تؤدي تلك الخدمة على أكمل وجه وبأعلى كفاءة.

.تنوع الرسوم المحلية بتنوع الخدمات التي تؤديها السلطة المحلية للأفراد ، كما تستعين هذه الأخيرة بحصيلة الرسوم على أداء مهامها التي يغلب عليها طابع المنفعة العامة.

.تسمح مختلف أنظمة الإدارة المحلية بحق التظلم للأفراد وأصحاب الأنشطة من هذه الرسوم والنظر في تعديلها حيث من الممكن أن لا تتوافق التقديرات مع رغبات المستفيدين المكلفين بسدادها.

## 2. الضرائب المحلية:

تعرف الضريبة العامة بأنها فريضة مالية يدفعها الفرد جبراً إلى الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية بصورة نهائية مساهمة منه في التكاليف دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> سوري عدلي ناشد، المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،

أما الضرائب المحلية فهي كل فريضة مالية تتقاضاها الهيئات المحلية على سبيل الإلزام في نطاق الوحدة الإدارية التي تمثلها دون مقابل معين بقصد تحقيق منفعة عامة.<sup>1</sup>

وبالتالي يتضح أن الضريبة المحلية تدفع في نطاق الوحدة المحلية إلى المجالس المحلية من قبل أفراد الوحدة المحلية أو المجتمع المحلي على عكس الضريبة العامة التي تدفع إلى الهيئات العامة للدولة من قبل جميع مواطني وأفراد مساهمة في الأعباء العامة، وبهذا فإن مواصفات الضريبة المحلية تتلخص في ضرورة أن تتحقق القواعد العامة للضريبة التي من أهمها تحقيق العدالة والمساواة في التضحية بالإضافة إلى محلية الوعاء وسهولة تقدير الضريبة المحلية لتمكين المجالس المحلية من تخطيط مشروعاتها ووضع موازنتها تبعاً للتقديرات المتوقعة لحصيلة الموارد المقدره له.

### 3. نواتج استغلال المرافق العامة المحلية:

تتمثل هذه الإيرادات في المداخل الناتجة عن إيجار مختلف المساكن والمحلات والمساحات التي تحوزها الجماعات المحلية بالإضافة إلى نواتج التنازل عن هذه الأملاك ، وكذا إيرادات الخدمات العمومية التي تقدمها الجماعات المحلية للمواطنين.

### 4 المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية:

لاشك أن الجهود الذاتية لأفراد المجتمع المحلي تتمثل في الأرصدة الضخمة من طاقات الجماهير التي لا حدود لها. الطاقات المادية والبشرية والطاقات الفنية في المدينة والقرية، وفي المصانع وفي المدارس والجامعات وجموع المواطنين الذين يعملون في الخارج، كل هؤلاء يمثلون رصيد ضخم إذا جندوا ووجهوا الوجهة السليمة فإنهم سيكونون الأساس الجيد لتطوير المجتمع تطويراً يبلغ حد الثروة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.<sup>2</sup>

### ثانياً: الموارد الخارجية:

إن التأكيد على أهمية الموارد المالية المحلية في دعم الاستقلال المالي الإداري للمحليات لا يعني تغطية كافة نفقات مشروعات التنمية المحلية من الموارد المالية الخارجية، وتسمى هذه الموارد بالخارجية لأنها تأتي من مصادر خارج نطاق الوحدات المحلية، وتكمن أهمية الفصل بين هذين النوعين من

<sup>1</sup> مراد نحمد حلمي، مالية الهيئات المحلية، مطبعة نهضة مصر، 1962، ص 63

<sup>2</sup> مصطفى الجندي، مرجع سابق، ص 86.

الموارد المالية في إبراز مدى الاعتماد الذاتي للجماعات المحلية على إمكانياتها ومواردها الذاتية وإبراز حجم الموارد الخارجية والتي تتمثل في:

✓ الإعانات الحكومية

✓ القروض

✓ التبرعات والهبات

1. الإعانات الحكومية :

غالباً ما تضطر الدولة لمنح مساعدات مالية إلى الهيئات العمومية والوحدات المحلية، وفي بعض الأحيان بدون أن تحصل الدولة على مقابل أي بدون أن تلزم المستفيدين برد هذه المساعدات لا نقداً ولا عينياً، وتسمى هذه المساعدات المالية الموجهة لتغطية نفقات التنمية المحلية بالإعانات،<sup>1</sup> وتحقق هذه الإعانات أهداف اقتصادية وأخرى اجتماعية تتمثل في تعميم الرخاء في مختلف مناطق الدولة، وإزالة لفوارق بين المناطق الفقيرة والنائية والمناطق الغنية.

إن الإعانات الحكومية غالباً ما تتضمن شروطاً تقيّد حرية واستقلال المجالس المحلية إذ أنها توجب في كثير من الأحيان خضوع الإدارة المحلية عند إنفاقها للإعانات الحكومية إلى توجيه ورقابة مالية من الهيئات المركزية.

فمن المعروف أن الإيرادات المحلية تشكو دائماً من قلة مواردها المالية الذاتية، لذلك تلجأ الإيرادات المحلية إلى موارد أخرى خارجية أو غير ذاتية تأتي في قسمها الأكبر عن طريق مساهمة الدولة المركزية أو المؤسسات العامة أو الصناديق المالية التابعة لها إضافة إلى مساهمات الدول والصناديق عن طريق القروض أو مساهمات المواطنين المالية عن طريق التبرعات والهبات.<sup>2</sup>

وغالبا ما تقدم الإدارات اللامركزية المعونات للأسباب التالية:

✓ تقديم مساعدة إضافية للوحدات المحلية ذات الموارد الضعيفة بشكل خاص.

✓ رفع مستوى أداء الخدمات المقدمة والنهوض بها.

✓ المشاركة في تكاليف الخدمات التي تشترك فيها كل من الإدارة المركزية والإدارة المحلية.

✓ استخدامها وسيلة من وسائل الإشراف والرقابة على الإدارات المحلية.

✓ تقديم المساعدة للهيئات المحلية عند تعرضها للظروف الاستثنائية.

<sup>1</sup> حسين صغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دالي إبراهيم، دار المحمدية، الجزائر، 1999، ص 47 .

<sup>2</sup> خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية، 2009، ص 176

- ✓ دعم الاقتصاد المحلي للقضاء على اختلاف مستويات المعيشة في الأقاليم.
- ✓ التخفيف من العبء الضريبي عن كاهل السكان.
- ✓ معالجة الأزمات الاقتصادية في أوقات الكساد لتمكين الهيئات المحلية من التوسع في الإنفاق مما يساعد في دعم سياسة الإنعاش الاقتصادي.

وقد تكون الإعانات الحكومية عامة يترك أمر تحديد مجال صرفها للمجالس المحلية ذاتها أو تكون إعانات مخصصة تنفق في خدمة أو نشاط معين. وتعكس هذه الإعانات سياسة السلطة المركزية تجاه خدمة محلية معينة ترى ضرورة قيام الإدارة المحلية بها على النحو الذي تقرره السلطة المركزية ومن جانب آخر قد تكون إعانات دائمة أو استثنائية تقدم في ظل ظروف معينة. ورغم أهمية هذه الإعانات، إلا أن الكثير من الباحثين يرون عدم استطاعه الهيئات المحلية الاعتماد عليها بشكل كبير وذلك بسبب عدم ضمان استمراريتها، ومساسها بحرية المجالس المحلية.

## 2. القروض:

تستعمل القروض في تمويل المشروعات الاستثمارية التي تنشأ على مستوى المحليات وتعجز موارد الميزانية من تغطية نفقاتها، ولا يجوز عادة أن تلجأ المجالس على مستوى المحليات إلى عقد دون إذن من الحكومة وهذا النوع من القروض عادة ما يكون بفائدة بسيطة ومدة القرض تعتمد على طبيعة المشروع المراد إنفاق قيمة القرض عليه.

إن اشتراط موافقة الحكومة المركزية على مثل هذه القروض يقترن بتحقيق جملة من الأهداف وهي:

- ممارسة نوع من الرقابة على الإنفاق الرأسمالي المحلي لكي يتحقق لها الإشراف الكامل على هذا النوع من الإنفاق بما يتفق مع سياستها الاقتصادية والمالية، فهذه الرقابة تيسر مهمة الدولة في ممارسة التخطيط الاقتصادي.
- الحفاظ على سمعة المجالس المحلية المالية وإمكانيات المجالس في سداد الأقساط والفوائد المستحقة عليها في المواعيد المحددة.
- التحكم في سعر الفائدة عن طريق توزيع القروض على فترات متباعدة.

➤ خشية الحكومة المركزية في حالات عدم الوفاء بالالتزامات من اضطراب الثقة بين المواطنين ومجالسها المحلية.<sup>1</sup>

### 3. التبرعات والهبات:

هي عبارة عن موارد مالية خارجية يعود قبولها أو رفضها لإدارة المجالس الشعبية المحلية، حسب تقديرها للشروط المفروضة مقابل الحصول على هذه الهبات أو الوصايا. هذه الأخيرة قد تكون ذات مصدر حكومي يتمثل في شخص معنوي عام، أو بإمكانها أن تصدر من طرف أحد أشخاص القانون الخاص سواء الطبيعيين أو المعنويين، وهي بمثابة موارد موسمية، عرضية غير منتظمة ولا مستقرة، لا يؤخذ بها في الحسابان أثناء إعداد ميزانية الولاية و البلدية، إلا أنه رغم ذلك لديها جانب إيجابي لما تمثله من مورد مالي للجماعات المحلية يسمح لها تغطية بعض أنشطتها الظرفية.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> خالد سمارة الزغي، المرجع السابق، ص 177

<sup>2</sup> حسن محمد عواضة، المرجع السابق، ص 130

## المبحث الرابع: المقومات الأساسية لإدارة التنمية المحلية وتمويلها

منطقيا تحتاج التنمية المحلية لعنصر التمويل وتوافر المقدار المالي الكافي، و كلما زادت تعبئة الجماعات المحلية للموارد المالية سواء الذاتية أو الخارجية كلما حققت المزيد من التنمية المحلية، وباعتبار التمويل المحلي الدعامة الرئيسية لاتخاذ القرارات في نظام الإدارة المحلية، فإن التبعية المالية المحلية يحد من حريتها واستقلالها، فماذا نقصد بالتنمية المحلية، ولكن قبلها ما هي الأسس النظرية لنظام الإدارة المحلية باعتباره تنظيم تطور مع تطور الدولة؟

### المطلب الأول: الأسس النظرية لنظام الإدارة المحلية ومقوماتها

لم تعرف الإدارة المحلية كتنظيم يأتم معنى الكلمة وبصورتها المعروفة حاليا في استقلاليتها كمنظمة إدارية إلا في نهاية القرن الثامن عشر ، نتيجة تبلور فكرة الديمقراطية واتساع تطبيقها في مختلف دول العالم، وهو ما جعل أسسها وإحكامها تمتد إلى الإدارة<sup>1</sup>

ورغم اختلاف النظم القانونية في تحديد الأساس الفلسفي الذي يعتمد عليه لإقرار حق الشعب في تسيير شؤونه بنفسه عبر المجالس المحلية، إلا أنها أجمعت كلها على الاستعانة بالإدارة المحلية في تحقيق ذلك.

ومن جهة أخرى تعتبر الدول ذات التوجه الاشتراكي، الإدارة المحلية كصورة من صور اشتراك القوى الاجتماعية في السلطة(العمال والفلاحين)، أما النظم الغربية فإنها تعتبر الإدارة المحلية مثالا للديمقراطية وأسلوبا فعالا للمشاركة في التسيير. ومهما اختلفت التوجهات والتيارات الإيديولوجية بشأن الإدارة المحلية، فلا احد ينكر أهميتها، فنجد اهتمام علماء الاجتماع بها من منطلق أنها تشكل صورة من صور التضامن الاجتماعي، وينظر إليها علماء السياسة على اعتبار أن المجالس المحلية المنتخبة تمثل قاعدة اللامركزية يتمكن من خلالها المنتخبين من المشاركة في عملية صنع القرار المحلي مما يجسد حقيقة فكرة الديمقراطية المحلية والتشاركية... ولا شك أنه هناك العديد من الأسباب أدت إلى الاعتماد على نظام الإدارة المحلية يمكن إجمالها فيما يلي:

تزايد مهام الدولة، والتفاوت بين أجزاء إقليم الدولة سواء من الناحية الجغرافية أو الديمغرافية أو المالية وغيرها، يحتم على الدولة الاستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم لصعوبة هذه

<sup>1</sup> عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار بجاية، الجزائر، 2002، ص ص 104، 105

الاختلافات والخصوصيات بجهاز مركزي واحد مقره العاصمة، وكلما كان مقر المسير قريبا من مشاكل الإقليم ومواكب لتطورات التنمية الإقليمية كلما كان التسيير أحسن.

#### 1. مقومات الإدارة المحلية

لا يقوم نظام الإدارة المحلية إلا إذا توفر على عدد من المقومات الأساسية والمتفق عليها وتتمثل في:

أ. تقسيم إداري لأقاليم الدولة: يشير هذا العنصر إلى ضرورة وجود تقسيم إداري لأقاليم الدولة على وحدات ذات مفهوم محلي على الأقل بالنسبة لأدنى الوحدات (البلدية في الجزائر)، وتكون الوحدة ذات مفهوم محلي إذا توفر لسكانها وحدة المصلحة (الانتماء).<sup>1</sup>

يتوقف نوع التقسيم الإداري لأقاليم الدولة على هدف الدولة من نظام الإدارة المحلية وعلى الظروف البيئية السائدة في إقليم الدولة، في هذا الإطار توجد عدة عوامل تكون دائما موضع الاعتبار عند تقسيم إقليم الدولة، لأغراض الإدارة المحلية أهمها:

تجانس المجتمعات المحلية والقوة المالية، أي مدى قدرة الوحدة المحلية على الحصول على موارد مالية ذاتية تكفي لتغطية جزء كبير من نفقاتها، فهذا يتطلب حجما أدنى من السكان الذين يكلفون بأداء الضرائب والرسوم إلى السلطات المحلية المعنية. وهناك أسلوبين يمكن استخدامهما لتقسيم إقليم الدولة إلى وحدات الإدارة المحلية وهما الأسلوب الكمي والأسلوب الوظيفي، فالأسلوب الكمي يقسم إقليم الدولة إلى وحدات متساوية النطاق أو الحجم، وأما الأسلوب الوظيفي فيقسم الدولة إلى وحدات لخدمات معينة كخدمة التعليم والصحة، ووحدات الخدمات الاقتصادية

ب. مجالس محلية منتخبة تمثل الإدارة العامة لأهالي الوحدات:

من الضروري إدارة شؤون الوحدات المحلية من قبل مجالس منتخبة تمثل الإدارة العامة لمواطني الوحدة، والأصل في تشكيل المجالس المحلية المنتخبة يكون بالانتخاب المباشر، ذلك لأن الباعث على نشأة نظام الإدارة المحلية باعث سياسي وهي القرب إلى الأهالي ماديا ومعنويا، بالإضافة على أن

<sup>1</sup> عبد الله ولد سيد لحمد فل، دور الإدارة المحلية في تسيير الخدمات العمومية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والاقتصادية والتسيير، جامعة محمد خيضر الوادي، 2006، ص 35

الانتخاب المباشر ضروري لدعم استقلال السلطات المحلية في مواجهة الحكومة المركزية، ولأن التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية تقوم أساسا على المشاركة في التخطيط والإدارة والتنفيذ.<sup>1</sup>

ج . التمويل المحلي الذاتي بالموارد المحلية: يكون استقلال الوحدات المحلية إداريا باستقلالها المالي وبموارد مالية ذاتية، فبالنسبة لأعضاء المجتمع المحلي، تؤدي المسؤولية المالية إلى تعميق مفهوم الديمقراطية نظرا لارتباط عنصر التكليف بأداء الضريبة بحق التمثيل حتى يكون للممولين رأي في الطريقة التي تصرف بها أموالهم ، هذه المسؤولية تجعلهم يشاركون مشاركة إيجابية في انتخاب ممثلهم في المجالس المحلية، وقد تتعرض مسؤوليات الأعضاء لخطر مؤكد إذا ما تضائل نصيب التمويل الذاتي في الميزانية المحلية، لذا فلا بد من تدخل الدولة عن طريق النفقات المحددة وذلك للأسباب التالية:<sup>2</sup>

✓ إخضاع السلطات المحلية للرقابة المركزية

✓ التفاوت في مستوى الخدمات من وحدة محلية إلى أخرى،

✓ ارتفاع سعر الضريبة المحلية يؤثر على الوحدات الفقيرة وبالتالي يكون تدخل السلطات

المركزية من خلال تقديم الإعانات اللازمة...

د. العنصر البشري: يعمل على إنجاح التنمية المحلية والتي تعتبر الهدف النهائي لنظام الإدارة المحلية، لذلك يجب أن تتوفر لدى وحدات الإدارة المحلية الموارد البشرية المؤهلة فنيا وإداريا بالإضافة إلى مشاركة المواطنين في جميع عمليات التنمية منذ رسم الخطة إلى غاية تنفيذها.

هـ. المشاركة الشعبية: تعتبر المشاركة الشعبية أحد المقومات الأساسية في نظام الإدارة المحلية وبدون المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات في الأعمال الخاصة بالتنمية المحلية تبعد وحدات الإدارة المحلية عن حقيقة ما يحس به المواطنين من مشكلات وحاجات، فالمشاركة الشعبية هي إشراك المواطنين أفرادا وجماعات مع الهيئات الإدارية في تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات وتحديد أفضل الوسائل لتحقيقها.

<sup>1</sup> عبد المطلب عبد المجيد، ص 50

<sup>2</sup> محمد أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية ، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص 25

و. ضرورة التكامل بين أجهزة التخطيط: إذا كانت التنمية المحلية تلك العملية المخططة للتعبئة الشاملة والاستخدام الأمثل للموارد والإمكانيات المتاحة للنهوض بالمجتمعات المحلية في جميع المستويات، لذا يعد التخطيط أحد المقومات الضرورية لأي نظام للإدارة المحلية.

فإذا كان تحديد اتجاهات التنمية العامة تبدأ من السلطات العليا والمجلس الشعبي، فإن الأهداف التفصيلية والمنشآت القاعدية ينبغي أن تبدأ من الوحدات الأدنى ومجالسها الشعبية على أن يتم إقرارها من السلطات العليا، ويلزم ذلك ربط التخطيط الإقليمي والمحلي بالتخطيط القومي بحيث تتضمن الخطة الوطنية الخطط الإقليمية والمحلية بما يحقق التكامل الاقتصادي والاجتماعي والعمراي وحماية البيئة على كافة المستويات<sup>1</sup>

ز. العلاقة مع الحكومة المركزية: ويعني ذلك ضرورة ارتباط الهيئات المحلية مع الحكومة المركزية، وتقوم على حق الهيئات المحلية في إدارة الشؤون المحلية المخولة لها قانونا مع خضوعها لقدر معين من الرقابة المركزية بما يضمن تنفيذ السياسة العامة للدولة وعدم تفاوت مستوى الخدمات من وحدة محلية لأخرى تبعا لتفاوت الموارد المالية لكل منها.

فالسلطات المحلية أو (الإدارة المحلية) هي جزء من النظام الإداري للدولة فهي تباشر إدارة الخدمات ، والمرافق المحلية مستقلة عن الحكومة المركزية ولكن هذا الاستقلال ليس مطلقا بل هو مقيد بحق السلطات المركزية في مباشرة الرقابة عليها وعلى أعمالها لتحقيق ثلاثة أهداف رئيسية:<sup>2</sup>

- تأكيد وحدة الدولة السياسية.
- ضمان مشروعية أعمال السلطات المحلية .
- تأكيد مستوى أدنى من الخدمات التي تؤديها السلطات المحلية...

ح . المشاركة الشعبية: تعتبر المشاركة الشعبية أحد المقومات الأساسية لقيام نظام الإدارة المحلية. فالمشاركة الشعبية هي اشتراك المواطنين أفرادا وجماعات مع الهيئات الإدارية في تحديد الاحتياجات<sup>1</sup>

<sup>1</sup> عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي، الإسكندرية، دار الجامعة، 2001، ص 54

<sup>2</sup> عبد العزيز صالح بن حيتور، الإدارة العامة المقارنة، ط<sup>1</sup> ، عمان: دار المسيرة للتوزيع، 2009، ص 255

<sup>3</sup> بسمة عولي، الجباية المحلية ودورها في التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، المركز الجامعي العربي التبسي، 2004، ص

من الملاحظ أن التنمية المحلية والتي تمثل الهدف الأساسي لقيام الإدارة المحلية تعتمد على ضرورة تضافر الجهود الذاتية الممثلة في المشاركة الشعبية مع الجهود الحكومية من أجل تحقيق أكبر معدلات نمو ممكنة. فماذا نقصد بالتنمية المحلية؟

#### المطلب الثاني : التعريف بالتنمية المحلية

تعتمد التنمية المحلية على مستوى الأقاليم المكونة للدولة في مضمونها على التمويل المحلي حيث أرتبط مفهومها دوما بالتمويل المحلي، و لا يختلف اثنان حول حقيقة العلاقة بين التنمية المحلية والتمويل المحلي ومنه فإن مفهوم التنمية المحلية لا يخلو من التمويل المحلي.

لقد تعددت الكتابات والتعريفات التي تبحث في هذا المفهوم، ونتيجة لتطور التنمية بصفة عامة، حيث لم يعد مفهومها يركز على جانب معين بل أصبح يشكل عملية متعددة الأبعاد والجوانب يسعى إلى إحداث تغييرات هيكلية وجذرية في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية ... بشكل متوازن تماما يساير زيادة معدلات النمو الاقتصادي وتحقيق العدالة في توزيع عوائد التنمية، أي تحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي، وفي ظل هذا التطور في فكر التنمية تطور أيضا مفهوم التنمية المحلية خاصة بعد الحرب العالمية الثانية حيث حظيت المجتمعات المحلية باهتمام كبير من طرف معظم الدول النامية كونها الوسيلة الفعالة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى الوطني.

وفي هذا الإطار يمكن أن نعرف التنمية المحلية في أبسط معانها على أنها " العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتقاء بمستويات المجتمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة، لسكان تلك التجمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة.

وفقا لهذا التعريف، يرى الدكتور عبد المطلب عبد الحميد أن التنمية المحلية تركز على عنصرين أساسيين، أولهما يتعلق بالمشاركة الشعبية والتي تدعم جهود التنمية المحلية ومن ثم مشاركة الأفراد أنفسهم في جميع الجهود التي تبذل لتحسين مستوى معيشتهم ونوعية الحياة التي يعيشونها معتمدين

بقدر الإمكان على مبادراتهم الذاتية، أما العنصر الثاني فيتمثل في توفير مختلف الخدمات والمشروعات المتعلقة بالتنمية المحلية بأسلوب يشجع هذه المبادرة والاعتماد على النفس والمشاركة.<sup>1</sup>

وعرفها ( Xavier Griffier ) " بأنها مسار تنوع وإثراء النشاطات الاقتصادية والاجتماعية داخل إقليم معين من خلال تعبئة طاقات وموارد ذلك الإقليم".<sup>2</sup>

وبالنظر إلى هذا التعريف فهو يعبر على أن التنمية المحلية عبارة عن مسار ضمن حدود معينة (إقليم) يشمل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية ويعمل على تعبئة طاقات ذلك الإقليم بغرض استغلال إمكانياته وموارده.

كما يرى الدكتور أحمد رشيد بأن " التنمية المحلية هي دور السياسات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة للإحداث تغيير مقصود ومرغوب فيه في المجتمعات المحلية تهدف إلى رفع مستوى المعيشة في تلك المجتمعات بتحسين نظام توزيع الدخل".<sup>3</sup>

يعتبر هذا التعريف التنمية المحلية عبارة عن سياسات وبرامج تهدف إلى تنمية الجانب الاقتصادي والاجتماعي للمواطن، كما أن التنمية المحلية بهذا المعنى هي عملية شاملة، فهي ليست منفصلة عن المفهوم العام للتنمية، كما أن التنمية في أي جانب من جوانبها هي عملية متكاملة، فالتنمية المحلية وان كانت تبدو اقتصادية في إطارها العام إلا أن هدفها اجتماعي، وهذا ما يؤكد على أن التكامل بين الجوانب الاقتصادية والاجتماعية حتمي وضروري، ولا يقتصر هذا التكامل على الجوانب المادية فقط، بل لا بد أن يواكب التغيرات المادية تغيرات غير مادية تتمثل في ترشيد السلوك وترسيخ القيم لدى المواطنين، وأيضاً محاربة السلوكات السيئة والتي تقف حجر عثرة أمام التقدم في كافة مجالات الحياة.

ويرى الأستاذ آرثر دونهام ( ARTHUR DUNHAM ) بأن " التنمية المحلية ما هي إلا نشاط منظم لغرض تحسين الأحوال المعيشية في المجتمع وتنمية قدراته على تحقيق التكامل الاجتماعي والتوجيه

<sup>1</sup> عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 13

<sup>2</sup> Xavier Griffier , territoires de France : les enjeux économiques sociaux de la décentralisation , Ed Economisa , Paris ,1984 ,p 146

<sup>3</sup> أحمد رشيد، مرجع سابق، ص 16 .

الذاتي لشؤونه، ويقوم أسلوب العمل في هذا الحقل على تعبئة وتنسيق النشاط التعاوني والمساعدات الذاتية للمواطنين، ويصاحب ذلك مساعدات فنية من المؤسسات الحكومية والأهلية.<sup>1</sup>

من خلال هذا التعريف، يتضح لنا بأن التنمية المحلية تتحكم فيها عناصر هامة تتمثل في ضرورة وجود برنامج أو مخطط يحصر كافة احتياجات الأفراد على المستوى المحلي، كما يلزم ضرورة توفير مساعدات فنية وإعانات مالية تقدمها السلطات لتلك الجماعات المحلية.

وقد عرفها الأمم المتحدة بـ " التنمية المحلية هي العمليات التي يمكن بها توحيد جهود المواطنين والحكومة (الهيئات الرسمية) لتحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية ومساعدتها على الاندماج في حياة الأمة والمساهمة في رقيها.<sup>2</sup>

من خلال هذا العرض الوجيز لمفاهيم التنمية المحلية نستخلص من ذلك أن التنمية المحلية هي عملية تراكمية والقصد منها إجراء وإحداث تحسينات على كافة الأصعدة الاجتماعية، والاقتصادية والخدماتية للمجموعة المحلية في حدود لا تكاد تختلف في مبادئها وأسسها عن التنمية الوطنية إلا من حيث مجال تطبيقها.

#### المطلب الثالث: أهداف التنمية المحلية

تتمثل أهداف التنمية المحلية في العناصر التالية:

##### 1. الأهداف الاجتماعية:

- يكمن الهدف الأساسي في تحسين مستويان المعيشة والحد من الفقر في المجتمعات المحلية وذلك لتحقيق الرفاهية وتقدمه اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا.
- محاولة القضاء على العزلة والتهميش وذلك عن طريق دعم الروابط بين أفراد المجتمع المحلي ودعم الفئات الضعيفة وإدماجها في المجتمع.
- زيادة الدخل الحقيقي للأفراد لتحسين مستوى معيشتهم
- محاربة الآفات الاجتماعية كالجرائم والمخدرات والسرقة...والعمل على إقصائها بنشر الوعي عن طريق تنظيم حملات ودورات ومحاضرات التي تغرس القيم النبيلة والتضامن.

<sup>1</sup> مصطفى الجندي، الإدارة المحلية وإستراتيجيتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987، ص 132 .

<sup>2</sup> ميشل تودارو، ، التنمية الاقتصادية، (ترجمة محمود حسن حسني ومحمود حامد محمود) دار المريخ، السعودية، ص 50 .

■ القضاء على البنايات الفوضوية بتوجيهه او توزيع السكنات الاجتماعية لفائدة الفئات الضعيفة الدخل والفقيرة.

■ زيادة التعاون والمشاركة بين السكان ومجالسهم المحلية مما يساعد في نقل المجتمع المحلي من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفعالة.

## 2. الأهداف الاقتصادية:

■ تتمثل في سيطرة الإنسان على بيئة أعماله عن طريق إعداد خطط بغية الاستفادة من الإمكانيات الاقتصادية المحلية وتوجيهها نحو المشروعات الإنتاجية والخدماتية.

■ إنشاء الأسواق وإقامة المعارض وتنمية الصناعات الصغيرة والقطاع الفلاحي واستصلاح الأراضي وتربية المواشي.

■ تثمين الموارد البشرية والطبيعية والأموال المحلية.

■ زيادة القدرات المالية للهيئات المحلية مما يساهم في تعزيز قيامها بواجباتها وتدعيم استقلاليتها.

## 3. الأهداف السياسية:

الشعور بمسؤولية الانتماء الاجتماعي لدى المجتمع المحلي عن طريق تنمية قدراته لإدراك وتفهم المشاكل التي تواجهه، ثم تعبئة الإمكانيات المتاحة لمواجهة هذه المشاكل والتحديات بأسلوب موضوعي واقعي وعملي.

## 4. الأهداف الإدارية:

■ تحقيق كفاءات إدارية وتنظيمية من شأنها التخفيف من أعباء الإدارة المركزية بخلق مؤسسات تنظيمية جديدة مع التغلب على ظاهرة البيروقراطية.

■ إدخال واستخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة في مختلف ميادين الإنتاجية والخدماتية (الإدارة الالكترونية).

كما تهدف التنمية المحلية إلى:

✓ تنمية قدرات القيادات المحلية للإسهام في تنمية المجتمع.

✓ تطوير الخدمات والنشاطات والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات

المحلية والعمل على نقلها من الحالة التقليدية إلى الحداثة.

✓ توفير المناخ الملائم الذي يمكن السكان في المجتمعات المحلية من الإبداع، والاعتماد على الذات بدل الاعتماد على الدولة وانتظار مشروعاتها.

✓ جذب الصناعات والنشاطات الاقتصادية المختلفة لمناطق المجتمعات المحلية بتوفير التسهيلات الممكنة مما يسهم في تطوير تلك المناطق وبتيح لأبنائها مزيدا من فرص العمل (الجاذبية الإقليمية)

#### المطلب الرابع : علاقة التنمية المحلية بالتمويل المحلي

تمتلك الجماعات المحلية باعتبارها مؤسسات مستقلة موارد هامة و متعددة، وتتمتع بصلاحيات قانونية عامة، أقرها الدستور وحددتها التشريعات المنظمة لها في نطاقها الإقليمي، وأجالها الزمنية. ولممارسة هذه صلاحيات كسلطات محلية تحتاج إلى وسائل تدخل لتفعيل هذه الموارد وتحويلها إلى مخرجات ضمن برامج السياسات العامة لإدارة التنمية المحلية، ومعالجة مطالب المجتمع المحلي بالكيفية الملائمة.

تتوقف طبيعة المهام الموكلة إلى الجماعات المحلية على حجم الموارد المتاحة لها، فيرافق تحويل أي مهمة جديدة لها بمساعدات مالية لتغطية تكاليف تلك المهام، وتتضمن تلك الموارد ثلاثة أصناف هي: (الموارد المالية و الموارد البشرية والتنظيمية)، كلها مترابطة ومتكاملة وتعتبر سر قوة الإدارة المحلية لهذه الجماعات ضمن النسق المؤسسي التي تنشط فيه. فغالبا لما تتأثر قضايا عجز التسيير المحلي تعلق كل المبررات على عدم كفاية الموارد، و بالدرجة الأولى نقص الأموال في حين أن آليات التسيير العمومي الحديث تمنح الأولوية الإستراتيجية للعوامل البشرية في البحث المبدع عن الرشادة والعقلانية في تحصيل الموارد، وسد العجز عبر الاستثمار في أملاك الجماعات المحلية، ورفع إنتاجية ثرواتها الخاصة المنتجة للمداخيل، أي السعي للاعتماد على الذات والتقليل من الإعانات الخارجية . لكن وإن كان المورد المالي هو عصب التسيير فإن حيويته رهينة القيادة البشرية وكفاءة المسؤولين المحليين، بالتنسيق مع ممثل الحكومة (الولاية) في إيجاد الاقتراحات المدمجة لكل القدرات المحلية لتوظيفها في خدمة التنمية المحلية.

وفرة الإمكانيات المالية من دون إرادة سياسية وكفاءات قيادية محلية مبدعة، يجعل من إدارة التنمية المحلية، هياكل من دون روح بسبب ضعف المقاربة الاقتصادية لدى ممثلي هذه المؤسسات المحلية، الذين يفضلون الأسلوب الريعي عوض إنتاج قيم اقتصادية قابلة للتداول المنتج. لاسيما في القطاعات ذات الخصوصية المحلية التي تحتاج إلى رؤية تقديرية في التكامل والاندماج الإقليمي والمحلي، كما هي مبرمجة في المخطط الوطني لهيئة الإقليم أو باقي المخططات التوجيهية، التي تجعل

من الجماعة المحلية أداة وفضاء لبرمجة السياسات العامة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية . ثم أن الإطار المؤسسي والتنظيمي للجماعات المحلية، ليس فيه ما يمنع ممارسة الوظيفة المقاولانية كمتعامل رسمي عمومي متعدد النشاطات، يبحث عن المساهمة الإيجابية والمرحة في الحياة الاقتصادية والخدماتية المفتوحة للشراكة أمام الفاعلين الاقتصاديين العموميين أو الخواص.<sup>1</sup>

جدلية الموارد والمطالب، والحاجات العامة والمشاكل العمومية، تحتم على الجماعات المحلية استشراف نطاق قدراتها المحلية (النائمة)، وغير المستغلة أو بالأحرى المهملة، لتبدو وكأنها ملك عام مشاع (حسب ذهنية البايليك) تقتضي التخلي عن الروح الإتكالية التي يخفيها نظام الوصاية، القائم على تقييد المبادرة المحلية وتحويلها إلى إستراتيجية غير قابلة للتكيف، مع تغيرات البيئة الداخلية والدولية، التي أصبحت تنادي بدور حاسم للسلطات المحلية باعتبارها أول محطة تنطلق منها ثقافة المواطنة والتسيير الجوّاري للمصالح العامة المحلية.

تبدو القراءة التحليلية لحجم الموارد المحلية، وكأنها طاقات معطلة تحتاج إلى قوة دفع منظمة، ومنتجة، تندمج في أبعادها المحلية مع مقتضيات الإصلاح وأهدافه، التي تفترض أنها تستهدف الفصل الفعال بين البناء الإداري المنمط بضرورات الدولة الموحدة والبسيطة، ومقاصد التسيير المحلي المنتج يساهم وظيفيا في تمويل النشاط العام لباقي مؤسسات الدولة، من دون المساس بمبادئ الدولة وهوية المجتمع، ككيانات سياسية واجتماعية متواجدة نسقيا ومتكاملة إستراتيجيا. ويزيد في تماطل شرعية الواحدة منها تجاه الأخرى، قوة إنتاجها المحلي وتزايد المنافع التي توفرها أنظمتها الاقتصادية لصالح المواطنين، ضمن اختيارات عامة مبنية على العقلانية والرشادة والاقتصاد في نفس تلك الموارد<sup>2</sup>، نتيجة لذلك التحليل المركز لوظيفة الاستخدام الأمثل للموارد التي تمتلكها الجماعات المحلية. يفرض علينا الاتجاه المنهجي دراسة كل مورد على حدى بغرض الوقوف على درجة قوة أو ضعف أي صنف منها، للبحث على الأسلوب الممكن لتشجيع التفاعل المنطقي بينها وبين شروط بيئة النشاط التي تمارس فيها مؤسسات النظام المحلي، كامتداد للنظام الوطني بكل إيجابياته وسلبياته.

1. الموارد المالية: تتعلق محاولة فهم الموارد المالية للجماعات المحلية بإحدى الوسائل الإستراتيجية لإدارة وتسيير الشؤون المحلية، وتمنحها سلطة التدخل وشرعية ممارسة مهامها في معالجة متطلبات

<sup>1</sup> حمداني الوناس، إستراتيجية تسيير الجماعات المحلية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر 3، 2019/2018، ص 220

<sup>2</sup> حمداني الوناس، نفس المرجع، ص 222

التنمية المحلية. وتحويل النشاط الاستثماري المنتج لما يخدم المنفعة العامة المحلية، بالإضافة إلى الاضطلاع بالخدمات المرفقية التي تعتبر من صميم النشاط العمومي.

فدراسة المالية المحلية تسمح لنا بالتعرف على بنية مواردها وأساليب تسييرها الفعلي وعن علاقتها بالدولة، وتقع هذه الدراسة -فنيا- بكل تعقيداتها ضمن تقاطع قضيتين هامتين هما: مشاكل المالية المحلية والتنمية المحلية وعلاقتها بالموارد المحلية كأسلوب للتمويل.

فأما موارد مالية الجماعات المحلية فتتكون من ثلاثة أصناف أساسية تتمثل فيما يلي:

1. الجباية المحلية.

2. ناتج الأملاك الخاصة.

3. إعانات الدولة.

مفصلة إلى حوالي تسعة (09)<sup>2</sup> فروع وتوزع على إحدى وعشرين (21) ضريبة ورسم<sup>1</sup>. وهي موارد جبائية بنسبة تفوق 90 من المائة من موارد المالية المحلية، تحولها الدولة بعد تحصيلها محليا من قبل مصالح الضرائب بالولاية لفائدة الجماعات المحلية. يمكن تصنيفها عند دراستها وتحليل عناصرها حسب ثلاثة معايير:<sup>3</sup>

أ. المنظور المحاسبي: l'optique comptable

ويعتمد تقسيم وثيقة الميزانية إلى قسمين: قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، حيث يحدد النفقات والإيرادات حسب التخصيصات المالية، ونسبها طبقا للإطار القانوني الذي يضبط ميزانية البلدية وعنوان ورقم تقسيمات الأبواب والحسابات.

ب. المنظور الجبائي: L'optique Fiscale

ويميز بين الموارد الجبائية المباشرة وغير المباشرة، والموارد غير الجبائية كالمداخيل والإعانات والقروض....

ج. المنظور الإداري: L'optique Administrative

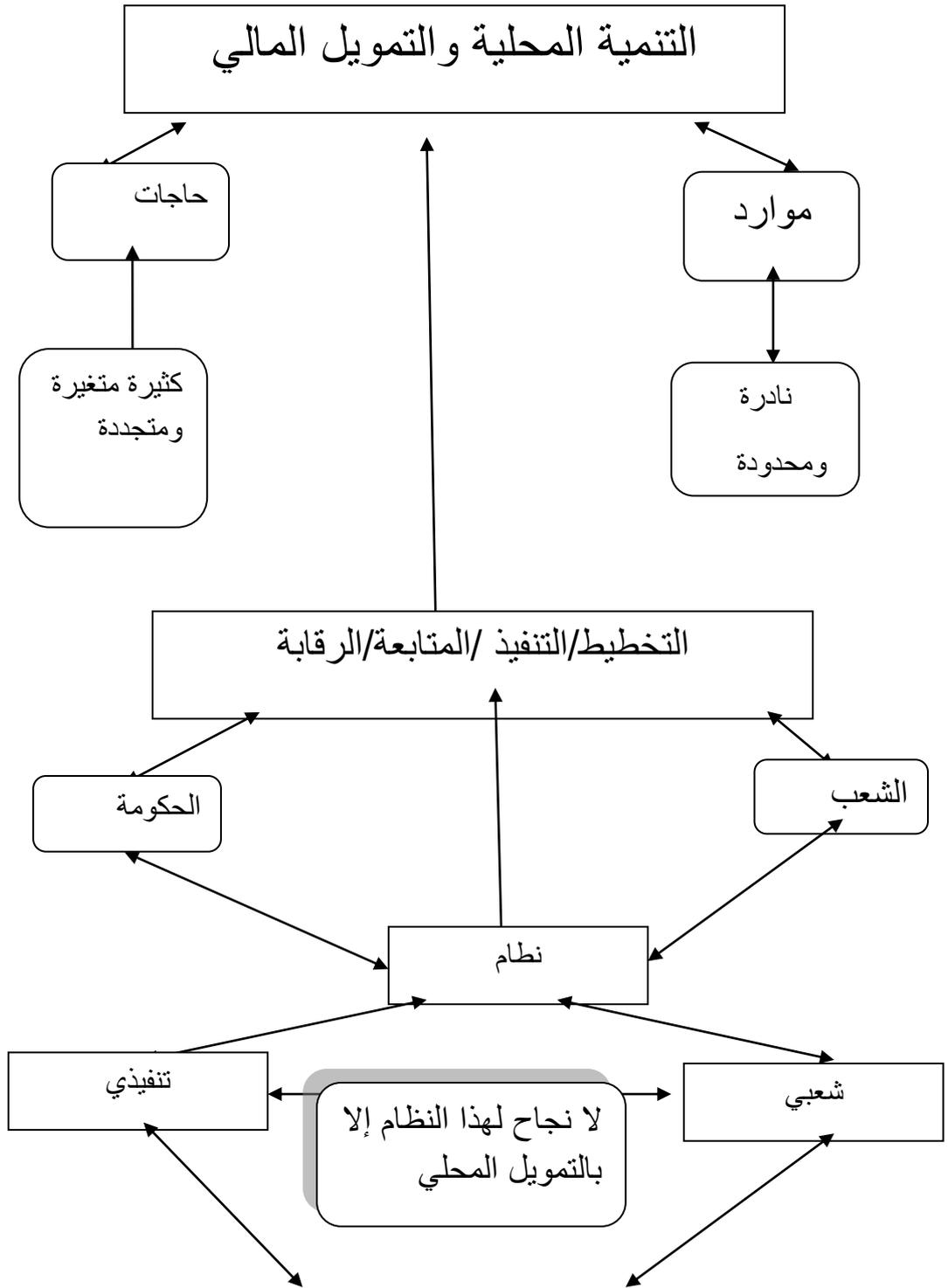
<sup>1</sup> Ministère de l'intérieur et des collectivités locales « structures des ressources fiscales des collectivités locales », sur [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz), consulté le : 17 . 01.2018.

<sup>3</sup> Ministère de l'intérieur et des collectivités locales, Institut Supérieur de Gestion et de planification : DESS en management public : La Gestion des finances locales : Cycle de formation des secrétaires généraux des<sup>3</sup> communes : Janvier 2008.

يميز بين الموارد الداخلية والخارجية، ومن خلال هذا المعيار يمكن قياس درجة استقلالية أو تبعية الجماعات المحلية، بالمقارنة بين مواردها الخاصة (موارد مالية ذاتية) وبين الموارد المالية الخارجية. يتوقف التمويل العمومي المحلي ولاسيما لدى البلديات على الوظيفة الإقليمية للضريبة باعتبارها تعبر عن السيادة الجغرافية للدولة، وتبحث عن تحقيق التوازن المالي والتنمية.

المتمعن في مفهوم التنمية المحلية يلاحظ وجود علاقة وطيدة بين الديمقراطية و التنمية المحلية مما يرسخ المبدأ القائل بان الجماعة تخدم نفسها وفقا لإمكاناتها، ومن ناحية أخرى، فإن التنمية المحلية تقوم على ركيزتين أساسيتين هما(الموارد المالية الذاتية و الخارجية التي تدعم الموازنة المحلية).

والشكل رقم (1) يوضح حقيقة العلاقة بين التمويل المحلي والتنمية المحلية.



## خلاصة واستنتاجات:

تطرقنا في هذا الفصل إلى المركزية واللامركزية الإدارية وعلاقة تأثير الإستقلالية المالية على العملية التنموية المحلية من خلال التعرض إليه تم إستنتاج وإستخلاص ما يلي:

على إعتبار الجماعات المحلية كشريك للدولة يحتم ولاشك أن تقوم الجماعات المحلية بأدوار كبيرة ومتنوعة على جميع المستويات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، لذلك تقتضي نظام الجماعات المحلية الإعتراف لها بالذمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة يمكنها من تنفيذ الإختصاصات الموكلة إلهما وإشباع حاجيات المواطنين في نطاق عملها، كما تعتبر الجماعات المحلية المحرك القاعدي لعملية التنمية المحلية كونها حلقة الربط بين السلطة العليا للبلاد والشعب.

حتى تكتمل التنمية المحلية وتحقق أهدافها كان لابد أن تبرز مقوماتها الأساسية وهي : المقومات المالية، البشرية والتنظيمية التي يعتبر توفرها مجتمعة يساعد في تحقيق أهداف التنمية ، والتي يمكن تلخيصها في هدفين أساسيين هما:

- ✓ أهداف انجاز ويشمل كل ما تحققه التنمية المحلية من منجزات مادية ومالية.
  - ✓ أهداف معنوية وتشمل كل المتغيرات السلوكية والمعرفية والمهارية التي تطرأ على سكان الإقليم أثناء مشاركتهم وقيادتهم لعملية التنمية المحلية.
- بما أننا تطرقنا إلى التنمية المحلية كشق ثاني من الفصل ركزنا على التمويل المحلي بوصفه كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن وتعظم إستقلالية الجماعات المحلية عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة.
- ولتنمية هذه الموارد المالية المحلية فإنه يجب توسيع سلطات الجماعات المحلية في تحصيل إيراداتها الذاتية وأن تكون لها موازنة مستقلة حتى تستطيع ترشيد نفقاتها وتطوير القدرات الفنية والإدارية لمواطنيها وتقوم بإعداد الدراسات الفنية و الإقتصادية وتهيئة المناخ المناسب للإستثمار.
- وحتى يكون التمويل المحلي ذو فعالية يجب أن تتوفر فيه شروط:

- محلية المورد.
- ذاتية المورد.
- سهولة تسيير المورد.

كما أن التمويل المحلي يقوم على مجموعة من الأسس أهمها أن يكون موجها لتوفير الخدمات الضرورية لأفراد المجتمع المحلي مثل الصحة والتعليم، وكذا الخدمات الأساسية مقل النقل، الإنارة، الماء..... وغيرها.

وأن التمويل يجب أن تتوفر له مصادر يمكن من خلالها تحصيل مبالغ تمكن الجماعات المحلية من القيام بواجبها. ومما سبق نرى مدى حاجة التنمية المحلية إلى التمويل المحلي ، فلكي تتحقق التنمية المحلية وبمعدلات مرتفعة وبأفضل صورة ممكنة فإنها بحاجة إلى الوارد المالية المحلية، خصوصا الذاتية منها وهذا بشكل مستمر ومتزايد ومتجدد، ولا بد من البحث عن أفضل السبل لتعبئة تلك الموارد للوصول إلى هيكل التمويل المحلي الأمثل الذي يحقق أهداف التنمية المحلية بفعالية وكفاءة، ويجسد الإستقلالية الفعلية.

## الفصل الثاني

تطور التمويل المحلي في الجزائر في ظل تبني

أسلوب اللامركزية الإدارية

## الفصل الثاني: تطور التمويل المحلي في الجزائر في ظل تبني أسلوب اللامركزية .

في خضم التطورات الاقتصادية والانتقال من المركزية إلى اللامركزية أصبح للضريبة دورا هاما في تمويل التنمية المحلية ولا سيما الدولة الجزائرية أين أصبحت الضريبة أداة من أدوات السياسة المالية، إذ أخذت حيزا كبيرا من اهتمام الباحثين في علم المالية وأدى تطور الدولة بعد أن تخلت عن فكرة الحيادية في سياستها الاقتصادية والاجتماعية إلى زيادة الاهتمام بالضرائب ليس لأنها تعتبر كمورد مالي فقط خاص بالدولة، ولكن لتأثيرها على مختلف نواحي الحياة السياسية و الاقتصادية والاجتماعية.

على اعتبار أن الجباية من أهم الموارد العامة للدولة الجزائرية كونها تحتل المرتبة الثانية بعد الجباية البترولية، فقد اهتمت الدولة بإصلاح المنظومة الجبائية خلال 1992 و 1997 في هذه الفترة أو المرحلة الجديدة من تاريخ الجزائر وتحديد بعد بداية النصف الثاني من الثمانينات كونها فترة تحول من سياسة اقتصادية (الاقتصاد الموجه) تعتمد على تدخل الدولة في تسيير الحياة الاقتصادية والاجتماعية إلى تبني المنهج الرأسمالي الذي يأخذ بمفهوم اقتصاد السوق وما يحمله من معاني، فكانت الغاية المرجوة من وراء ذلك هي القضاء على ما كان يعاني منه الاقتصاد الوطني من صعوبات متمثلة في المديونية الخارجية، العجز الموازناتي الكبير، ارتفاع معدل التضخم والسياسة الاقتصادية غير الفعالة... فكان لابد على الدولة الجزائرية من إدخال تعديلات على المنظومة الجبائية بغية توسع الوعاء الضريبي بحيث يشمل مكامن لم يسبق استغلالها واهتدت إلى ترقية وتطوير مفهوم الجباية المحلية بشكل خاص نظرا لما تلعبه هذه الأخيرة في تمويل التنمية المحلية وتوجيه التكليف الجبائي تدريجيا نحو الضريبة المباشرة، فعلى هذا الأساس اعتبرت الجماعات المحلية، تلك الهيئة اللامركزية والمحرك القاعدي لعجلة التنمية المحلية في الجزائر، فجاء قانوني البلدية والولاية ككايح للعجز الآلي للجماعات المحلية ، وبالتالي تحرير المبادرة المحلية قصد تحقيق التنمية ...

## المبحث الأول: الإدارة المحلية كشكل من أشكال اللامركزية في الجزائر

الإدارة المحلية في الأصل هي جزء لا يتجزأ من الإدارة العامة الهدف منها هو إدارة مرفق محلي ذا نفع عام وتزداد أهميته ودور الإدارة المحلية كلما اقتربت من المواطن، فقد اهتمت الدولة على غرار المرافق الأخرى، بهذا النوع من الإدارة نظرا لحساسية الهيئات المحلية بحكم قربها من المواطن والتغيرات الجوهرية التي شهدتها السنوات الأخيرة، حيث أنصب الاهتمام أكثر على تحقيق التنمية المحلية وكيفية تنفيذ السياسات التنموية، وفي هذا الصدد تم إلقاء الجماعات المحلية أهمية كبيرة بصفتها وسيلة وأداة في نفس الوقت لتحقيق التنمية على المستوى المحلي ومن تم التنمية الشاملة.

وسعى منها إلى تحقيق أهداف التنمية المحلية، وتطوير المجتمع المحلي، اتجهت الجزائر إلى تطبيق نظام اللامركزية الإدارية بعد الاستقلال مباشرة وهدفها تنمية الجماعات المحلية، حيث صدرت عدة موثيق وقوانين تبرز أهمية هذه الهيئة (البلدية) منها ميثاق البلدية لسنة 1964 وقانون البلدية رقم 24/67 المعدل سنة 1981 وفي فترة لاحقة القانون 08/90 والمعدل في سنة 10/11، وعلى هذا الأساس سنتطرق لدراسة تطور التنظيم الإداري البلدي في الجزائر.

### المطلب الأول : تطور نظام البلدية في الجزائر

يتضمن نظام الإدارة المحلية وجود وحدات محلية تختلف مستوياتها من بلد لآخر وفي الجزائر تتمثل في البلدية والولاية. وتعتبر البلدية في الجزائر الجماعة المحلية القاعدية و الوحدة اللامركزية الأساسية، وقد وجد هذا النظام في كل المراحل التي عرفتها الجزائر ابتداء بالوجود العثماني ثم الاستعمار الفرنسي وخلال الجزائر المستقلة... وسوف يتم التطرق في هذا المبحث إلى التطور التاريخي للبلدية في الجزائر خلال المراحل السالفة الذكر .

1. الوجود العثماني: ظهر التنظيم الإداري بالجزائر منذ الوجود العثماني للبلاد، حيث قسمت البلاد من الناحية الإقليمية إلى أربعة مناطق (البايليك) هي:

- دار السلطان (العاصمة وضواحيها)
- بايليك التيطري وعاصمته المدية.
- بايليك الغرب وعاصمته وهران
- بايليك الشرق وعاصمته قسنطينة.

و كانت لهذه الأقاليم إدارات شبيهة بالإدارة المركزية حيث يعتبر الباي على رأس هذه الإدارة له أعوان يساعده في القيام بمتطلبات الإقليم.<sup>1</sup>

ويتكون البايليك بدوره من تنظيمات إدارية أقل حجما من الأولى وهي البلدة (البلدية) أو المنطقة، كما يتكون البايليك من عدة مستويات هي: الباي، ديوان الباي، المجلس الاستشاري، المصالح الإدارية للبايليك.

يتمثل المستوى الثاني من التنظيم الإداري في العهد العثماني بالمنطقة، وهي تشمل مجموعة من القبائل وتشبه الدائرة في أيامنا هذه، ويتجسد المستوى الثالث في " القبائل " أو "الأوطان " فكل إقليم من الأقاليم الأربعة السابقة تتكون من عدة مناطق والمناطق تنقسم إلى الأوطان، فكل وطن عبارة عن أرض قبيلة معينة، والقبيلة كانت تخضع لسلطة الشيخ الذي هو من أصل جزائري والذي خضع بدوره للقائد، فالقبيلة بهذا المعنى يقابلها في أيامنا ما يسمى بالبلدية، فكلاهما يعتبران الوحدة الأساسية للتنظيم الإداري.

بعد سقوط الدولة العثمانية وخضوع الجزائر للاحتلال الفرنسي قام الأمير عبد القادر باستبدال النظام العثماني الذي كان سائدا بنظام جديد، حيث قسم البلاد إلى ثمانية ولايات أو أقاليم وعين على رأس كل مقاطعة خليفة له وممثل للدولة.

## 2.: نظام البلدية في المرحلة الاستعمارية

المرحلة الأولى من 1830 إلى 1954 : بصدر مرسوم 22 جويلية 1834 واعتبار الجزائر مقاطعة فرنسية وهي جزء من التراب الفرنسي يديرها حاكم عام ويساعده مجلس استشاري<sup>2</sup>، ونظرا لأهميتها الجغرافية وموقعها الإستراتيجي وقربها من فرنسا عملت هذه الأخيرة على رسم تنظيم إداري خاص بالجزائر قصد تشجيع هجرة المعمرين إليها.

فقد جاء هذا التنظيم متوافقا مع نمط معيشة المعمرين وحاجياتهم دون الاهتمام بالسكان الأصليين (الجزائريين المسلمين) بطبيعة الحال، الذين خصصت لهم نظام قمعي نتيجة الاضطرابات العديدة من جراء الثورات والمقاومات والتحولت التي عرفتها فرنسا<sup>3</sup>، فقد عمد الاحتلال الفرنسي في

<sup>1</sup> أرزقي أبراش بن العربي، النظرية العامة للتنظيم الإداري ومدى تطبيقها على البلدية الجزائرية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 1976، ص 139، 140

<sup>2</sup> يحيى بوعزيز، سياسة التسلط الإستعمارية والحركة الوطنية الجزائرية، الجزائر: دم ج، ص 07

<sup>3</sup> Claude Collot, *les institutions de L'Algerie pendant la période coloniale* (1830, 1962), Paris :editions CNRS, Alger opu, 1987, p 05.

بدايته إلى إتباع نفس التنظيم الذي وضعه الأمير عبد القادر، وفي عام 1854 وبموجب الأمر المؤرخ في 18 أبريل 1854 تم تقسيم الجزائر إلى ثلاث مقاطعات (عمالات) هي: الجزائر، وهران، قسنطينة، كما يقسم هذا الأمر الجزائر من الناحية الإدارية إلى ثلاثة مناطق هي:<sup>1</sup>

1. مناطق مدنية: وتشمل المدن والقرى الساحلية التي يكثر فيها العنصر الأوروبي وتخضع للإدارة المدنية المعمول بها في فرنسا.

2. مناطق مختلطة: تحتوي على العنصر الأوروبي وعدد قليل من السكان الجزائريين يخضع فيها الأوروبيين للحكم المدني والأهالي للحكم العسكري.

3. مناطق عسكرية ينعقد فيها العنصر الأوروبي ويسكنها الجزائريون تخضع للحكم العسكري، وكانت تضم على مستوى التنظيم المحلي " المكاتب العربية " وهي مكاتب كان يقتصر دورها على قمع العرب المسلمين لتفجير ثوراتهم والمحافظة على النظام العام وجمع الضرائب.<sup>2</sup> وهي عبارة عن مكاتب تتوسط بين الأهالي والسلطات الاستعمارية أوجدتها فرنسا منذ الغزو واعتمدت عليها في حكم الجزائر، فهي الأداة التي من خلالها يتم تسيير الأهالي من طرف المستعمر، مسيرة من طرف ضابط فرنسي ومساعدين له وبعض الأعيان.

وكانت هذه المكاتب تمثل في نظر المستعمر " الجهاز الشرعي للسياسة الأهلية للتمهيد للإدارة المباشرة للأهالي<sup>4</sup> وتهدف هذه المكاتب إلى التمكين للاستعمار وإخضاع القبائل للسلطة الاستعمارية، ومراقبة تحركات القبائل ومساعدة القادة العسكريين بالبلاد في إدارة الأهالي وتنفيذ أوامره.

وفي مرحلة ثانية، وبعد قيام الجمهورية الثالثة وتبني الحكومة الفرنسية النظام المدني في المستعمرة الجزائرية ابتداء من 1870 ثم الانتقال من تقسيم إداري مبني على أساس النواحي إلى تنظيم إداري مقسم على أساس الولايات وقسمت الولايات إلى بلديات حسب تواجد العنصر الأوروبي إلى:

<sup>1</sup> يحيى بوعزيز، نفس المرجع، ص 13

<sup>2</sup> منصور بلرنب، إستراتيجية التنمية الإدارية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 1988، ص 15-16

<sup>3</sup> صالح فركوس، وسائل اتصال الاستعمار: علاقة المكاتب العربية بالمجتمع الجزائري، مجلة أفاق، جامعة باجي مختار عنابة،

العدد 05، 2001، ص 155

أ. بلديات الأهالي: (البلديات الأهلية) ووجد هذا الصنف في مناطق الجنوب (الصحراء) وفي بعض الأماكن الصعبة والثانية في الشمال، وتميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري، حيث أن الحكم المدني لم يطبق إلا في الجنوب. وقد تأسست بموجب مرسوم سنة 1874 الذي ألغى البلديات الفرعية وعوضها بالبلديات الأهلية، كما أقر أن هذه البلديات العديدة تبقى خاضعة للسلطة العسكرية وتشبه تنظيماها البلديات المختلطة في الشمال، إذ تولى تسييرها الفعلي رجال الجيش الفرنسي وبعض الأعيان من الأهالي.

ب. البلديات المختلطة: تأسست و تنظمت وفق قرار من الوالي العام في 20/05/1868 طبقا لمرسوم 27/12/1866 حول التنظيم البلدي في الجزائر وقد كانت تغطي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري حيث وجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوروبيين.<sup>1</sup> وكانت تضم هذه البلديات أغلبية جزائرية وأقلية أوروبية طبقت فيها القوانين المدنية على الأوروبيين والقوانين العسكرية على الجزائريين، وهي عبارة عن بلديات مرحلية بين البلديات الموجودة في فرنسا والبلديات كاملة الصلاحيات في الجزائر، تمثل مرحلة تطور وتنظيم الاستعمار والاستيطان في الجزائر.<sup>2</sup>

وتتكون إدارة البلدية المختلطة من هيئتين رئيسيتين هما:

- المتصرف الإداري والذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي العام من حيث التعيين والترقية والتأديب.
- اللجنة البلدية: ويرأسها المتصرف مع عضوية عدد من المنتخبين من الفرنسيين وبعض الجزائريين الذين يتم تعيينهم من طرف السلطة الفرنسية.

وقد جاء في قرار ماي 1868 حول التنظيم البلدي أنه يمكن تحويل البلدية المختلطة إلى بلدية كاملة الصلاحيات لما يكثر فيها العنصر الأوروبي.

يهدف إنشاء البلديات المختلطة إلى إدارة تسيير مناطق واسعة يعيش فيها عدد كبير من الأهالي ليتمكن الأوروبيين من استغلال الأراضي استغلالا جيدا، ومنحت للحاكم العام سلطة تطبيق قرارات تبدو له صالحة لضمان الشروط والظروف الحسنة للأوروبيين وتوفير الظروف الضرورية للاستيطان والهيمنة على الأهالي وتتطور شيئا فشيئا إلى بلديات كاملة الصلاحيات.

<sup>1</sup> عبد النور ناجي، مرجع سابق، ص 155

<sup>2</sup> Claude Collot : op- cit ,p 06.

ج . البلديات ذات التصرف التام (كاملة الصلاحيات) وقد أقيمت أساسا في مناطق التواجد المكثف للأوروبيين بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية، ولقد خضعت هذه البلديات إلى القانون البلدي الفرنسي الصادر في 1884/04/05 والذي ينشئ بالبلدية هيئتين هما:

المجلس البلدي: وهو الجهاز المنتخب من طرف سكان البلدية الأوروبيين والجزائريين.

العمدة: ينتخبه المجلس البلدي من بين أعضائه.<sup>1</sup>

وكقاعدة عامة فقد كانت البلديات المختلطة مؤسسة على التركيز الإداري، بينما البلديات ذات السلطات الكاملة فنظامها يعتمد على أسس اللامركزية، وإن دل هذا على شيء فإنما يدل على السياسة التي انتهجتها فرنسا إبان الاحتلال والتي تقوم على التمييز العنصري حتى في المجال الإداري ناهيك عن المجالات الأخرى.<sup>2</sup>

المرحلة الثانية 1954\_1962 :

استمر التنظيم السابق إلى غاية نهاية الحرب العالمية الثانية واندلاع الثورة التحريرية، فبصعود الجنرال ديغول إلى الحكم، حاول انتهاج سياسة جديدة خاصة بعد أحداث 08 ماي 1945، وقد تجلت هذه السياسة من خلال النظام الأساسي للجزائر الصادر عن القانون المؤرخ في 20 سبتمبر 1947، الذي يحتوي على تنظيم إداري وسياسي للجزائر.

وفيما يخص تنظيم الإدارة المحلية، فقد اضطرت الحكومة الفرنسية إلى اتخاذ سلسلة من الإجراءات اثر اندلاع الثورة التحريرية مثل حل مجلس الجزائر وتحويل اختصاصاته إلى الحاكم العام، وعلى المستوى الإقليمي فقد حظي ولاية الأقاليم الثلاث باختصاصات واسعة مدنية وعسكرية، ثم تم رفع عدد الولايات إلى تسع ثم ثلاثة عشر لتصل سنة 1958 إلى خمسة عشر ولاية بموجب المرسوم المؤرخ في 17 مارس 1958 بهدف التحكم في الأوضاع أكثر.

أما على مستوى البلديات فقد تم حذف البلديات المختلطة سنة 1956، بموجب المرسوم المؤرخ في 28 جوان 1956 لتصبح كالبلديات كاملة الصلاحيات التي يقطنها الأوروبيون وتم إنشاء ما يعرف " بالأقسام الإدارية الخاصة (S.A.S) في المدن، والأقسام الحضرية (S.A.U) في المناطق الريفية والتي

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 38

<sup>2</sup> أرزقي أبراش بن العربي، مرجع سابق، ص 144

تخضع لسلطة العسكريين وهي الهيئات التي تتحكم فعليا في إدارة وتسيير البلديات، ففي هذه المرحلة حاولت الحكومة الفرنسية استدراك الأمور وذلك عن طريق الإصلاح الإداري الذي شرعت فيه منذ 1956 على المستوى القاعدي أي البلدي كزيادة عددها ليرتفع إلى 1484 بلدية.

أما بالنسبة للجانب الجزائري في هذه الفترة، فبعد عامين من اندلاع ثورة أول نوفمبر تم عقد مؤتمر الصومام 1956 لتنظيم وهيكله الثورة، ومن القرارات الهامة التي جاء بها هذا المؤتمر هو إنشاء تنظيم إقليمي للبلاد وخلق إدارة محلية خاصة بكل وحدة إقليمية حيث قسمت الجزائر إلى ست ولايات، والولاية بدورها إلى مناطق والمناطق إلى نواح والنواحي إلى قسامات، وبذلك تجسدت السلطة المحلية، أما المجالس الشعبية البلدية فقد أنشأتها قيادة الثورة لتأطير المدنيين وتنظيمهم وربطهم مباشرة بجيش وجهة التحرير الوطنيين.

وقد غطت المجالس الشعبية كل المدن والقرى، وأصبحت تسيرها هيئة جماعية منتخبة يقودها رئيس يسمى شيخ البلدية يساعده مجلس بلدي، وتنوعت اختصاصاته من الإشراف على التعليم وتنظيم شبكة الاستعلامات داخل الأحياء والقرى، وأصبحت إدارة البلدية موازية للإدارة الاستعمارية. من خلال السرد التاريخي لتطور التنظيم الإداري والإدارة المحلية خلال هذه الفترة فإنه يلاحظ ما يلي:

إن التنظيم الإقليمي الإداري أثناء الفترة الاستعمارية وضع على أساس أهداف اقتضتها حاجة المستعمر الفرنسي، فجاء التقسيم الإداري الوارد ضمن الأمر الصادر في 15 أبريل 1845 إلى صدور المرسوم المؤرخ في جوان 1956 المتضمن الإصلاح الإداري متناغما مع الإدارة الاستعمارية ومقتضيات الهيمنة على مختلف الأقاليم الجزائرية بما يحقق سياستها ويخدم مصالحها وليست هناك أية رغبة استعمارية تراعي في هذا التنظيم حاجة السكان من الجزائريين، فمع نهاية الحقبة الاستعمارية كانت الجزائر تضم في تنظيمها الإداري الإقليمي 15 عمالة (ولاية)، 91 دائرة، هذا التوزيع الذي صاغته الإدارة الفرنسية يعكس روح السيطرة التنظيمية الكاملة على تسيير الأقاليم، بحيث لم يحمل هذا التنظيم أي صورة تراعي الاهتمامات المحلية ولكنه ذهب في اتجاه خدمة مصالح المستعمر الرامية إلى مزيد من الضغط والهيمنة.<sup>1</sup>

3. النظام البلدي بعد الاستقلال (مرحلة الحزب الواحد)

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 111

البلدية في المرحلة الانتقالية(1962-1967): وجدت الجزائر نفسها بعد الاستقلال أمام تحديات اقتصادية وثقافية وتنظيمية، لذلك لجأت السلطة آنذاك إلى إحداث تغييرات في البنية التنظيمية والسعي إلى تطويرها بما يوافق المتطلبات الجديدة. فقد كان عدد البلديات الموروثة عن العهد الاستعماري مرتفعا وهو 1578 بلدية، تعاني أغلبها من قلة الإمكانيات البشرية وقلة الموارد المالية بسبب صغر حجمها أساسا، مما أدى إلى تدخل المشرع بعد سنة واحدة من الاستقلال وقلص عددها إلى 632 بلدية بموجب مرسوم 16 ماي 1963 لاغيا بذلك أكثر من نصفها في محاولة القضاء على أزمته المالية ونقص وسائلها خاصة البلديات الصغيرة<sup>1</sup>

ولقد أهدف هذا التنظيم الإقليمي الأول والمستعجل للبلديات إنشاء بلديات على أساس، تجزئة بعض البلديات المختلطة والتي ليس لها وسائل تقنية، بشرية، مالية لتنميتها، وإلغاء تلك التي لا تتلاءم مع المفهوم الوطني السياسي والاجتماعي، كما هو الأمر بالنسبة للبلديات ذات التصرف التام التي أنشأت في مناطق المعمرين.

كانت البلدية غداة الاستقلال تعاني أزمة مثل باقي المؤسسات بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية، ولتدارك هذا العجز فقد تم تأكيد نظام المندوبية الخاصة بمقتضى المرسوم السابق الذي قلص عدد البلديات والتي عوضت المجالس البلدية الموروثة عن الاستعمار الفرنسي ابتداء من صائفة 1962 وقد كان يشرف عليها رئيس يمارس اختصاصات ومهام رئيس البلدية ويساعده في أداء مهامه نائب رئيس وتتكون أيضا من مندوبين يتفاوت عددهم حسب حجم سكان البلدية يعينون بموجب قرار صادر عن الوالي.<sup>2</sup>

وبهدف مساعدة البلديات على القيام بمهامها خاصة ما يتعلق بمساهمتها في النشاط الاقتصادي والاجتماعي وقد تم إنشاء لجان تمثلت في:

لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي: أنشأت بمقتضى الأمر المؤرخ في 06 أوت 1962 على مستوى المحافظات وكذا على مستوى البلديات(المادة 06) منه، وتضم هذه اللجنة ممثلين عن الشعب وتقنين من المصالح العمومية والمؤسسات الخاصة، ثم أصبح يرأسها رئيس المندوبية الخاصة.

<sup>1</sup> مسعود شهبوب، ص 93

<sup>2</sup> بلكرشة مولاي، إشكالية العلاقة بين السياسي والإداري في الإدارة البلدية، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2008، ص 25-26

تتمثل صلاحياتها في إبداء آرائها حول مشروع الميزانية، واقتراح التعديلات والنشاطات التي من شأنها تحقيق التنمية المحلية وتنشيط الحياة الاقتصادية والاجتماعية، غير أن هذه اللجان لم يتم تنصيبها في كثير من المناطق ولم يكن لها وجود فعلي على أرض الواقع.<sup>1</sup>

المجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي: المنشئ على مستوى كل بلدية بمقتضى المرسوم المؤرخ في 22 مارس 1963، والمتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات الشاغرة وكان الهدف منه هو إشراك البلدية في عملية التسيير الذاتي، ويتشكل من رؤساء لجان التسيير، ممثل عن حزب جبهة التحرير الوطني، ممثل عن الإتحاد العام للعمال الجزائريين، ممثل عن الجيش، أما مهامه فتتمثل في المساعدة على إنشاء وتنظيم المؤسسات المسيرة ذاتيا وتنشيط أعمالها ونشاطاتها على مستوى البلدية.<sup>2</sup> و لم ير هذا الجهاز بدوره النور إلا في مناطق قليلة جدا وأن عدد قليل منها تمكن من العمل فعليا.

من خلال هذه المرحلة من تاريخ البلدية الجزائرية يمكن استنتاج النقاط التالية:

تعتبر هذه المندوبيات الخاصة امتدادا للجهاز التنفيذي بحكم سلطة التعيين الذي يخضع لها رؤساءها وأعضائها وبالتالي خضوعها سياسيا إلى إشراف الحزب والجيش وكانت تعتبر وحدة محلية خاضعة لرقابة رئاسية يمارسها الوالي، حيث كانت أغلبية الصلاحيات مركزة في يد الوالي كما يتبين مدى تهميش وتقزيم البلديات (المندوبيات الخاصة) مما جعلها عاجزة عن أداء المهام المنوطة بها، حيث لم تتوفر لها الصلاحيات اللازمة وسلطة اتخاذ القرار والاكتفاء بالاقترح فقط.

فالبلدية لم تؤد دورا أساسيا في هذه المرحلة حسب المفكرين للأسباب التالية:

سياسيا: لم تتمتع المندوبية الخاصة بسمعة كبيرة تمكنها من القيام بدور الجماعة المحلية في ظروف الاستقلال الجديدة، مما أدى إلى نفور المواطنين عنها وعدم اهتمامهم بتسيير شؤونهم المحلية، وإداريا أغلب المندوبيات الخاصة كانت تنقصهم الخبرة المهنية، ثم إن التعاقب السريع للمندوبيات في فترات قصيرة كثيرا ما كان يحول دون إتمام البرامج المسطرة.

ماليا: عرفت كل البلديات عجزا ماليا كبيرا نتيجة شح الإيرادات واتساع مجالات الإنفاق البلدي بالنظر إلى متطلبات التنمية المحلية في ذلك الوقت.

<sup>1</sup> عمار بوضيف، مرجع سابق، ص 136

<sup>2</sup> بلكرشة مولاي، نفس المرجع، ص 27

فالملاحظة الهامة التي يمكن استخلاصها من هذه الفترة أن الحكومة الجزائرية لم تهتم بالبلدية الاهتمام الكامل ويرجع السبب إلى أن هناك سياسة قائمة في بناء الدولة من القمة لا القاعدة.<sup>1</sup>

البلدية في ظل قانون 24/67: برز الوعي بأهمية البلدية ودورها منذ الاستقلال، وتم التعبير عن ذلك من خلال المواثيق الرسمية الصادرة عن الدولة الجزائرية، فقد أعتبر دستور 1963 البلدية أساس المجموعة الترابية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، وهو نفس التوجه الذي أكده ميثاق الجزائر 1964 وضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطة تتطلب مراجعة جذرية، هدفها جعل البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد تمنح لها سلطة توجيه التطور الاقتصادي باستخدامها جزء من الدخل الذي تحققه من أجل إشباع الحاجات المحلية، وأن تسهر أيضا على تحقيق الانسجام بين مصالح سكانها والمصالح العامة وعلى تشجيع التقدم والإنتاجية، انطلاقا من ذلك قام المكتب السياسي لحزب جبهة التحرير الوطني بوضع مشروع قانون البلدية سنة 1965، وصدر في شكل أمر بتاريخ 18 جانفي 1967.

وقد كانت الدوافع الأساسية لهذا القانون تتمثل في العمل على الحفاظ على التوازن الجهوي وإقامة تناسق بين المناطق الريفية والمدن الكبيرة، كما أن النمو الديمغرافي المتزايد الذي عرفته الجزائر قد عجل من أمر تبني نظام لامركزي.<sup>2</sup> حيث حدد هذا القانون صلاحيات البلدية حتى تكون خلية قاعدية أساسية اقتصادية واجتماعية قوية تعمل من أجل التطور والرفق على المستوى المحلي، حيث تم إجراء أول انتخابات بلدية في الجزائر المستقلة بموجب هذا الأمر في 05 فيفري 1967.<sup>3</sup>

فالتركيب العام للبلدية كما يبدو في هذا القانون يستمد سماته الأساسية من نموذجين هما: النموذج اليوغوسلافي والفرنسي ويتم تسيير البلدية بجهاز للمداولة هو المجلس الشعبي البلدي الذي يعتبر جهاز أساسي في البلدية والعضوية فيه تخضع لشروط هي:

وضع قائمة المترشحين للمجلس الشعبي البلدي من طرف حزب جبهة التحرير الوطني وينتخبون من طرف المواطنين المسجلين في القائمة الانتخابية، وينتخب من بين أعضائه رئيس له ونائبين أو عدة نواب حسب عدد السكان ويكون رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه الجهاز التنفيذي للبلدية.

<sup>1</sup> أرزقي ابراش بن العربي ، المرجع السابق ، ص 146

<sup>2</sup> مياسة أودية، المرجع السابق، ص 106

<sup>3</sup> أحمد محيو، المرجع السابق، ص 191.

يقوم المجلس الشعبي البلدي بتكوين لجان متخصصة دائمة و مؤقتة لمعالجة المسائل التي تهم البلدية.

يعمل المجلس الشعبي البلدي والجهاز التنفيذي تحت رقابة وصائية يمارسها خاصة الوالي ورئيس الدائرة.

وقد وسع هذا القانون من صلاحيات البلدية في المندوبيات الخاصة حيث تقول المادة 100 من القانون " إن المجالس الشعبية البلدية تنظم بواسطة مداولاتها شؤون البلدية " حيث تتمثل أهم مهامها في تغطية كافة قطاعات النشاط الاقتصادي والاجتماعي وتتمثل في:

النشاطات الخاصة بتوجيه ومراقبة الاقتصاد وتتمثل بوضع مخطط للتنمية المحلية والتدخل كمساهم في تحقيق المشاريع وكذا برنامج للتجهيز المحلي، ويحدد الأعمال القادرة على تأمين التطور البلدي ويضع تصورا لسبل تحقيقها.<sup>1</sup>

نشاطات التسيير الاقتصادي: إن البلديات لا تكتفي بدورها في الإدارة الاقتصادية وإنما تقوم بدور في مجال التسيير، وهذا يعني أنها تعمل مباشرة أو بصورة غير مباشرة في إنتاج الأموال والخدمات المهمة للمواطنين و يميز القانون بين ستة قطاعات للنشاطات الممكنة:

في المجال الصناعي والحرفي: بإمكان المجلس إنشاء مشاريع أو المشاركة في مشاريع ذات منفعة عامة.

في المجال الزراعي: يمكن للمجلس أن يشجع أو يحث على إنشاء التعاونيات الإنتاجية والاستهلاكية.

في المجال السياحي: يخول له خلق أي مرفق أو مؤسسة ذات منفعة محلية أو تسيير مرافق وهياكل قاعدية سياحية.

في مجال السكن: تعد البلدية المخطط العام لتنظيم المدن، وتشجع وتدعم البناء وتدبر الأموال العقارية.

في مجال التوزيع والنقل: يمكن للبلدية أن تدبر بنفسها المرافق الموجودة ضمن حدودها أو أن تشارك في كل مشروع من هذا النوع يتعلق بالبلدية، وفي مجال تسويق المنتجات يمكن للبلدية أن تقدم تعاونيات استهلاكية أو مؤسسات مكلفة أو إقامة مخازن.

---

<sup>1</sup> أحمد محيو، المرجع السابق، ص 195

في المجال الثقافي والاجتماعي: تشارك البلدية إزاميا ببناء وصيانة الأبنية المدرسية للتعليم الأساسي ودور الشباب والمنشات الرياضية، ويمكنها أن تقوم بأي عمل أو إحداث مراكز أو هيئة ضرورية أو مشروع لإشباع الحاجات الثقافية والصحية والاجتماعية للسكان والسهل على رعاية المعوزين والعمل على تحسين مستوياتهم المعيشية والعمل على ترقية الحياة الثقافية والرياضية والاجتماعية وتوفير الرعاية الصحية.

ومن أجل إنجاز هذه النشاطات المتعددة التي ذكرها القانون يستعمل المجلس طرق تسيير مختلفة: استغلال مباشر، مؤسسة عامة، امتياز، وبالإضافة إلى هذه الطرق التقليدية هناك المؤسسة البلدية التي تم استحداثها والتي تهدف إلى تحقيق الربح لمؤسسة البلدية. والملاحظ أن نظام الإدارة المحلية والمجسد في الجماعات المحلية وبالذات البلدية كان أسلوبا للممارسة السياسية أكثر منه إداريا، إن لم نقل انعدام الأسلوب الإداري لهذا التنظيم (أو الذي يعني استغلال الوسائل لتحقيق الأهداف)، وما يؤكد ذلك هو الرقابة السياسية للحزب الواحد وتدخله في وظائف وعمل البلديات من جهة ومن جهة أخرى الرقابة المتشددة من طرف الوصاية وتدخل الدولة الدائم لتسيير الشؤون البلدية مما يعني مركزية التسيير<sup>1</sup>.

غير أن تبرير ذلك يعود إلى نقص أو انعدام الوسائل التقنية، الإمكانيات المادية والمالية وكذا الإمكانيات البشرية الكفؤة، كما أن أهم سمة تميزت بها الإدارة الجزائرية في هذه المرحلة هي البيروقراطية الشديدة والتي كانت تعتبر أسلوبا للمحافظة على الوحدة الوطنية والشرعية الثورية من خلال الحزب الواحد، وأمام هذه الأوضاع كان لابد من التفكير والإسراع في القيام بتعديلات تجعل من البلدية أكثر قدرة على تحقيق التنمية المحلية، فما هي هذه التعديلات؟

عرفت البلدية عدة تعديلات أدخلت على هذا القانون منها الأمر رقم 85/76 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976 ويتعلق بتعديل النظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي. والقانون رقم 05/79 المؤرخ في 23 جوان 1979 جاء لتعديل العهدة الانتخابية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي من أربع سنوات إلى خمس سنوات، أما أهمها فهو القانون رقم 09/81 المؤرخ في 04 جويلية 1981 الذي جاء لإبراز

<sup>1</sup> مياسة أودية، المرجع السابق، ص 107

وتطوير دور البلدية في شتى المجالات وجعلها مؤسسة إدارية أكثر فعالية قادرة على تلبية مطالب الشعب الجزائري وتنفيذ قرارات الدولة على المستوى المحلي<sup>1</sup>.

وقد حافظ على نفس فصول القانون السابق مع إحداث بعض التغييرات التي تتماشى مع المعطيات الجديدة والمتمثلة في الثورة الزراعية، كما منح صلاحيات جديدة للبلدية تتمثل في الرقابة على كافة الأجهزة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والتجارية التي تعمل على إقليم البلدية، وكذلك الهيئات التعاونية، والوحدات الاقتصادية للمؤسسات الاشتراكية التي تنشط على ترابها، كما تم إعادة تنظيم الجماعات المحلية، حيث اعتمد على تقسيم جديد للبلديات بموجب القانون 09/84 المؤرخ في 04 فيفري 1984، والمتعلق بالتنظيم الإقليمي والذي رفع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية، وعدد البلديات 1403 إلى 1451 بلدية، وتأتي هذه العملية من أجل تحقيق ثلاثة أهداف على مستوى الخطاب الرسمي وتتمثل في:

1. القضاء على البيروقراطية التي تنتج عن المنظمات الكبيرة الحجم.
2. توسيع مشاركة الجماهير التي يجب أن تتحمل مسؤولية حل مشاكلها.
3. تقريب الإدارة من المواطن<sup>2</sup>.

تنظر الدولة إلى الجماعات المحلية كأداة للتحكم ووسيط للسلطة المركزية ومجرد هيئة للمشاركة الشعبية تستعمل لتبني القرارات والخيارات التي تتخذ على مستوى القمة. ويعود ذلك إلى ثلاثة عوامل أساسية:

العوامل التاريخية: تعود لطبيعة تنظيم السلطة في فترة الاستعمار والتي توصف بالمركزية الشديدة، ويعود ذلك إلى طبيعة تنظيم العمل السياسي- العسكري الذي فرضه حزب التحرير حيث كان من الضروري تبني تنظيم مركزي تندمج فيه كل التنظيمات من أجل المحافظة على الحركة الوطنية للتحرير.

<sup>1</sup> خيرة مقطف، تطبيق اللامركزية في الجزائر من 67 إلى يومنا، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 2002، ص 60

<sup>2</sup> مصطفى كلوشي، مسارات الشرعنة لدى النخبة السياسية المحلية، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الجزائر، 2000، ص 178

عوامل اقتصادية: ويتعلق بالتخلف الذي كان يعيشه المجتمع الجزائري والذي يقتضي معالجة شاملة وإستراتيجية لا تقبل التمييز، ومساواة فرص التنمية بين كل الجهات وهو ما شكل دافعا لتركيز السلطة وعدم قبول أي تنازل أو تفويض حقيقي للسلطة للجماعات المحلية.

عوامل سياسية وإيديولوجية: إن التوجه السياسي الذي اتبعته الجزائر بعد الاستقلال (الحزب الواحد) يرفض نشوء أي سلطة قوية موازية أو منافسة أو مناوئة، كما أن الخيار الاشتراكي يؤكد على مركزية القرارات.

لم يشر قانون البلدية لسنة 1967، لاختصاصات البلدية بالطريقة ذاتها التي اعتمدها الميثاق، إلا أنه قام بتفصيلها. معترفا لها باختصاصات إدارية. اقتصادية، واجتماعية، وهو ما يدعم الاستقلالية بحكم أن التمتع بصلاحيات واسعة ومهمة يعد من الركائز الضرورية لها، وخصوصا أن المشرع دعمها بوسيلة مهمة لتفعيلها وهي سلطة اتخاذ القرار – على الأقل من الناحية الشكلية. وهو ما نصت عليه المادة 100 من القانون نفسه: " يفصل المجلس الشعبي البلدي في قضايا البلدية بالقرارات التي يتخذها بعد المداولة."

البلدية في ظل قانون (08/90): إن آخر تطور للبلدية يتمثل في القانون الجاري العمل به حاليا هو (قانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية) والذي ألغى القانون السابق 08/90، حيث جاء هذا القانون في ظل سياق آخر يتمثل في التعددية الحزبية وكذا التخلي عن النمط الاشتراكي والتوجه نحو اقتصاد السوق، وهو ما يؤثر على هذه الهيئة من ناحية تسييرها ووظائفها، والذي أرسى مبادئ جديدة لعمل ونشاط هذه الهيئات.

وعلى هذا الأساس سنتطرق في هذا العنصر إلى هذا القانون من خلال معالجة هيئات تسيير البلدية، و دورها في مختلف المجالات وأخيرا نظام الوصاية ونخصص مطلب أخير في هذا المبحث لما أضافه القانون البلدي الجديد 10/11 الساري المفعول .

هيئات تسيير البلدية: عرف النظام السياسي الجزائري تحولات وتغيرات اقتصادية وسياسية وقانونية واجتماعية بعد تعديل الدستور سنة 1989، الذي كان الركيزة الأولى لبناء نظام سياسي تعددي حيث نصت المادة 40 منه على: " حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به...." ولا شك أن هذا الأمر سوف ينعكس على الجماعات المحلية (البلدية) والتي لا بد أن تتكيف مع هذا الواقع الجديد

وذلك عن طريق قانون جديد يحدد ذلك، فصدر القانون 08/90 في 07 أفريل 1990 ليجسد هذه التغييرات.

إن الإصلاح البلدي الذي جاء به قانون البلدية لسنة 1990 تضمن شروط تشكيل المجلس الشعبي البلدي وعمله وصلاحياته وفق التعددية الحزبية الذي أقرها الدستور الجديد للبلاد، حيث نص القانون على أن البلدية يديرها جهاز يتكون من المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية، وهو جهاز المداولة ويعتبر الجهاز الأساسي في البلدية. حيث يتألف المجلس الشعبي البلدي من أعضاء منتخبين يتراوح أعدادهم ما بين 07 إلى 33 عضوا حسب عدد سكان البلدية، ويتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري والمباشر لمدة خمس سنوات، ويتم بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة مع تطبيق مبدأ الباقي الأقوى. وذلك على النحو التالي:

- 07 أعضاء في البلديات الذي يتراوح عدد سكانها اقل من 10000 نسمة.
- 09 أعضاء في البلديات الذي يتراوح عدد سكانها ما بين 10000 و 20000 نسمة .
- 11 عضوا في البلديات الذي يتراوح عدد سكانها ما بين 20001 و 50000 نسمة.
- 15 عضوا في البلديات الذي يتراوح عدد سكانها ما بين 50001 و 100000 نسمة.
- 23 عضوا في البلديات الذي يتراوح عدد سكانها ما بين 100001 و 200000 نسمة.
- 33 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200000 نسمة.

لم يعط هذا القانون الأولوية لأية فئة من فئات المجتمع للترشح خلافا للقانون السابق الذي منح الأولوية رسميا لفئة العمال والفلاحين والمثقفين الثوريين.

ونتيجة لذلك يعتبر المجلس الشعبي البلدي أهم خلية في التنظيم البلدي والأعضاء المشكلة له، فهو المؤسسة المنتخبة في البلدية التي تحقق الديمقراطية على المستوى المحلي وتكرس مبدأ الاختيار للشعب على أساس أن الانتخابات المحلية عنصر أساسي من عناصر الديمقراطية المحلية والتي تعطي للمواطنين المحليين الفرصة لتقييم أداء الأعضاء المنتخبين والحكم على مصداقيتهم في المستقبل، كما يعتبر هيئة مداولات علنية على المستوى البلدي الذي يمكن للمواطنين حضور الجلسات والإطلاع على محاضر المداولات وأخذ نسخ عنها.

هذا القانون سمح للأحزاب السياسية والمواطنين بالترشح (بشترط استيفاء الشروط القانونية) للعضوية في هذا المجلس عكس المرحلة السابقة والقانون السابق الذي كان الحزب الواحد (حبهة

التحرير الوطني) يحتكر الترشح وحده، وشروط الترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي تتمثل في السن 25 سنة كاملة، وأداء لخدمة الوطنية أو الإعفاء منها، وألا يكزن المترشح ضمن إحدى حالات التنافي، وأن يكون المترشح تحت رعاية حزب أو أن يرفق ترشيحه بالعدد اللازم من التوقيعات (150 إلى 1000 ناخب).

وحفاظا على مصداقية العملية الانتخابية أبعده المشرع فئات مهنية معينة ومنعها من حق الترشح لعضوية هذه المجالس، وهذا من أجل سد الطريق أمامها حتى لا تستعمل نفوذها لكسب المعركة الانتخابية وتتمثل هذه الفئات في الولاية، ورؤساء الدوائر، والكتاب العامون للولايات، وأعضاء المجالس التنفيذية للولايات، وأعضاء الجيش الشعبي الوطني، والقضاة، وموظفو أسلاك الأمن، ومحاسبو أموال البلدية، ومسؤولو المصالح البلدية. وبهذا يعتبر المجلس الشعبي البلدي إطار التعبير عن الديمقراطية محليا ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.

يعقد المجلس الشعبي البلدي لتسيير أعماله أربع دورات عادية في السنة (بمعنى دورة عادية كل ثلاثة أشهر)، ويمكنه أن يعقد دورات استثنائية بطلب من الوالي أو رئيسه أو ثلث أعضائه كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، ويتولى رئيسه توجيه الاستدعاءات لاجتماع المجلس إلى مقر سكن الأعضاء قبل عشرة أيام من تاريخ الدورة، ويمكن تخفيض هذه المدة في حالات الاستعجال وأن لا تقل عن يوم واحد، ويتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي الإجراءات اللازمة للتسليم الاستدعاءات وذلك حسب المواد 14، 16، 15 من هذا القانون. كما يعلق جدول أعمال الاجتماع في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، كما لا يصح اجتماع المجلس إلا بحضور أغلبية أعضائه، وإذا لم يتحقق هذا النصاب بعد استدعائين متتاليين يفصل بينهما ثلاثة أيام تكون المداولة صحيحة قانونا بعد الاستدعاء الثالث مهما كان عدد الحاضرين وذلك حسب المادة 17 من القانون ذاته. ويجوز للعضو توكيل زميله كتابيا، كما لا يجوز للوكيل أن يحمل أكثر من وكالة واحدة في الجلسة الواحدة، كما تكون جلسات المجلس علنية بغرض توسيع الرقابة الشعبية على أشغال المجلس. وحسب المادة 19 يمكن للجلسة أن تكون مغلقة في حالتين هما:

دراسة مسائل تأديبية لأحد الأعضاء، ودراسة المسائل التي تتعلق بالنظام والأمن العام.

و من الإجراءات المهمة هو تعليق محضر المداولة في المكان المخصص لإعلام المواطنين بالمقر خلال الـ 08 أيام التي تلي انعقاد الجلسة وهو ما من شأنه تجسيد الرقابة الشعبية على أعمال المجلس وذلك حسب المواد 21 و22 من هذا القانون محل الدراسة.

و بغرض تمكين المجالس الشعبية البلدية من أداء مهامها أجازت المادة 24 من القانون إنشاء لجان دائمة منها لجنة الاقتصاد والمالية، ولجنة التهيئة العمرانية والتعمير، ولجنة الشؤون الثقافية والاجتماعية، بالإضافة إلى لجان مؤقتة تتولى القيام بمهام يحددها المجلس كالتحقيق في أمر معين أو تجاوزات على مستوى مصلحة تابعة للبلدية.

يتخذ المجلس قراراته عن طريق المداولة، بأغلبية الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، ويحرر محضر المداولة باللغة العربية، وتسجل المداولة في سجل خاص يوقعه جميع المنتخبين ويؤشر عليه رئيس المحكمة المختصة.

وتنص المادة 48 من قانون البلدية " يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي"، ويتم التنصيب في مدة لا تتعدى ثمانية أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع، ويعين الرئيس للمدة الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي (خمس سنوات)، وهي الثغرة القانونية الموجودة بهذا القانون بحيث لم ينظم حالة عدم وجود قائمة ذات الأغلبية مما يؤدي إلى حدوث الانسداد وتعطيل مصالح المواطنين لاختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي.

عهد قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بصلاحيات متنوعة منها ما يعود إليه بصفته ممثلا للدولة، ومنها ما يعود إليه باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي ومنها ما يعود لاعتباره ممثلا للبلدية، ويمكن إيجاز أهم هذه الصلاحيات فيما يلي:

ضابط الحالة المدنية، وضابط الشرطة القضائية، واختصاصات الضبط الإداري، وفي هذا الصدد أجاز قانون البلدية للرئيس الاستعانة في تحقيق الأمن العام بالحرس البلدي، بالإضافة إلى صلاحياته المتعلقة بالمشاركة في مهام الحماية المدنية، وبوصفه جهة عدم تركيز إداري تتمثل في تنفيذ القوانين واللوائح في حدود إقليم البلدية، والإحصاء السنوي للشباب المعنيين بالخدمة الوطنية، وإعداد قوائم الانتخاب وفقا للقوانين المتضمنة لها، والمساهمة في عملية الإحصاء الديمغرافي للسكان. وصلاحياته باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي منها العمل على تحريك وتسيير وتنسيق أعمال المجلس الشعبي البلدي، وتنصيب اللجان البلدية والإشراف على حسن سيرها كما

يقوم بإعداد وتحضير الميزانية. أما 3.1 صلاحياته باعتباره ممثلاً للبلدية فتتمثل في تتمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية والتظاهرات الرسمية والاحتفالات، ويمثلها أمام الجهات القضائية، وإدارة أموال البلدية والمحافظة على حقوقها، حيث يقوم الرئيس تحت مراقبة المجلس الشعبي البلدي بتسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق، والقيام بكل الأعمال القانونية المتعلقة بأموال البلدية من حيث اكتسابها، استعمالها واستغلالها والتصرف فيها، وإبرام الصفقات البلدية ومراقبة تنفيذها، وتوظيف مستخدمي البلدية والإشراف على تسييرهم وممارسة السلطة الرئاسية وذلك حسب المادة 128 من هذا القانون.

المطلب الثاني: سياسات التنمية المحلية من خلال التنظيم البلدي الجديد (10/11):

للبلدية في الفكر الإداري الجزائري أهمية بالغة، فهي تشكل الهيئة القاعدية والجماعة الإقليمية للدولة إضافة إلى تعاملها المباشر مع المواطنين وحل مشاكلهم، فهي بذلك نواة الدولة على المستوى المحلي، ورمز الديمقراطية المتجسدة في تشكيلات مجالسها المحلية المنتخبة من الأحزاب السياسية المتعددة، الأمر الذي يجعلها تتأثر بكل المستجدات السياسية والاقتصادية. من هذا المنطلق جاء إصلاح البلدية لعام 2011 المتمثل في القانون 10/11، الذي حدد بصورة واضحة هيئات البلدية ومجال نشاطها في ظل تجسيد التنمية المحلية على المستوى البلدي. فما هو الشكل التنظيمي الجديد للبلدية في ظل هذا القانون مقارنة بالقانون السابق؟

تشكل البلدية حسب المادة 15 من القانون 10/11 من هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي هو أساس البلدية، لما يمثله من رمز التعبير عن الديمقراطية محلياً، وسبيلاً لمشاركة المواطن في تسيير شؤونه العمومية المحلية، وهيئات إدارية لا تركيزية تنحصر في رئيس المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية البلدية التي يرأسها هذا الأخير، بالإضافة إلى إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وعليه لابد من معرفة طبيعة هذه الأجهزة وما هو الدور الذي تلعبه في مجال التنمية المحلية على مستوى إقليم البلدية؟

إن قرار الهيئات اللامركزية، كمحرك أساسي وشريك رئيسي للدولة في بلورة البرنامج التنموي المحلي لم يكن وليد الصدفة، بل كان نتيجة منطقية لما عرفته الإدارة المحلية الجزائرية من تطور منذ الاستقلال، في سعيها المتواصل من أجل إحقاق تنمية محلية شاملة وفعالة، خاصة على مستوى البلديات. فما هي اختصاصاته التنموية؟

يتجلى دور المجلس الشعبي البلدي ومن ورائه البلدية في السياسة التنموية المحلية، من خلال مختلف البرامج المسندة إليه، والمتمثلة بالخصوص في موافات السلطة المركزية بمختلف الاقتراحات

الخاصة ببرامج نفقات التجهيز المحلي الذي يسمح بإنجاز مختلف الأنشطة، وانطلاقاً من كل ما تقدم يتحدد دور المجلس الشعبي البلدي في مجال التنمية المحلية (تنمية البلدية) على ثلاثة مستويات:

1. على مستوى سياسات التهيئة العمرانية والتجهيز:

تتمثل أساساً في الآتي:

- إعداد المخطط البلدي للتنمية، القصير، المتوسط وطويل المدى، ثم المصادقة عليه مع مراعاة توافقه مع مخطط الولاية وأهداف مخططات التهيئة العمرانية.
- المشاركة في الإجراءات المتعلقة بعمليات التهيئة العمرانية، وفي هذا الإطار يتعين على البلدية ما يلي:

- التزود بكل وسائل التعمير المنصوص عليها في القوانين الجاري العمل بها .
- احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها.
- السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء للشروط المحددة في التنظيمات القانونية المعمول بها.
- الموافقة القبلية (المسبقة) على إنشاء أي مشروع في ترتب البلدية بإمكانه أن يحتوي مخاطر تضرر بالبيئة.
- المحافظة على المواقع الطبيعية والآثار ذات القيمة التاريخية.
- حماية الطابع الجمالي والمعماري.
- حماية الأراضي الزراعية والمساحات الخضراء أثناء إقامة المشاريع السكنية والصناعية في تراب البلدية .

. إعداد الأعمال المتعلقة بأشغال تهيئة الهياكل القاعدية والأجهزة الخاصة بالشبكات التابعة لممتلكات البلدية وبكل العمليات الخاصة لتسييرها وصيانتها.

إن ما ينبغي التأكيد عليه في مجال هذه الصلاحيات المنوطة بالمجلس الشعبي البلدي في ميدان التهيئة العمرانية والتجهيز، أن ممارستها مرهونة بمدى توفير وسائل التعمير المنصوص عليها في القوانين سارية المفعول والمتمثلة بالتحديد في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ومخططات شغل الأراضي.

2- على مستوى السياسات الاجتماعية:

يظهر لنا دور المجلس الشعبي البلدي في المجال الاجتماعي من خلال ثلاث ميادين رئيسية هي: الصحة والتعليم، السكن والثقافة والسياحة.

أ. ميدان الصحة والتعليم:

تضمنه القانون البلدي في الفصلين الثالث والرابع من الباب الثاني، ويمكن إنجاز صلاحيات البلدية في هذا الإطار فيما يلي:

. إنجاز مؤسسات التعليم الأساسي طبقاً للمقاييس الوطنية والخريطة المدرسية مع السهر على صيانتها.

. اتخاذ كافة الإجراءات التي تسمح بتشجيع النقل المدرسي داخل تراب البلدية.

. المبادرة في مباشرة كل الإجراءات التي من شأنها ترقية التعليم من خلال إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقاً للخريطة المدرسية الوطنية وصيانتها بالإضافة إلى دعم المطاعم المدرسية وتوفير وسائل النقل للتلاميذ وهو ما نصت عليه المادة 122 من القانون 10/11.

أما فيما يخص صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال الصحة، فإن البلدية مكلفة بالمحافظة على الصحة العمومية ومراقبة النظافة العمومية، من خلال إنشاء مكتب بلدي خاص بالوقاية والنظافة، تكمن مهمته في:

. إنشاء مراكز صحية وقاعات للعلاج وصيانتها طبقاً للمقاييس الوطنية.

. مراقبة عملية توزيع المياه الصالحة للشرب، وكذا صرف المياه القذرة والنفايات الجامدة.

. مكافحة ناقلات الأمراض المعدية.

. نظافة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.

. مكافحة التلوث وحماية البيئة، وهذا طبقاً لأحكام المادة 124 التي تنص على أن البلدية تتكفل بإنشاء، وتوسيع وصيانة المساحات الخضراء وتحسين إطار الحياة، إضافة إلى السهر على حماية التربة والموارد المائية، والمساهمة في استعمالها الأمثل.

ب. ميدان سياسات السكن:

حددت المواد 113 إلى 120 من القانون البلدي 10/11، دور المجلس الشعبي البلدي في ميدان السكن، من خلال وضع مكانزمات وتقاليد قد تدفع خلق ثقافة عقارية عمومية، في هذا الإطار خول القانون سابق الذكر للمجلس الشعبي البلدي ومن ورائه البلدية الصلاحيات التالية:

- ✓ تشجيع تأسيس جمعيات السكن ولجان الأحياء، وتنظيم نشاطها من أجل القيام بعمليات حماية العقارات أو الأحياء السكنية وصيانتها واسعي لتجديدها.
- ✓ تسهيل عمل أصحاب المبادرة من خلال وضع تحت تصرفهم، التعليمات والقواعد العمرانية وكل المعطيات الخاصة بالعملية المزمع القيام بها.
- ✓ المساعدة على ترقية برامج السكن والمشاركة فيها.

ج . ميدان السياسات الثقافية والسياحية:

في جانب الثقافة، يخول للمجلس الشعبي البلدي، اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية التي من شأنها دفع الثقافة على مستوى البلدية والعمل على صيانة المراكز الثقافية المتواجدة عبر ترابها في حدود إمكاناتها المادية، أما الجانب السياحي، فإن القانون البلدي أجاز للبلدية أن تبادر بكل إجراء يسمح تشجيع وتوسيع قدراتها السياحية، وتشجيع المتعاملين المعنيين على استغلالها.

وفيما يخص المجال الرياضي والترفيهي، فللبلدية دور كبير في صيانة الجمعيات الرياضية والشبانية، وتخصيص إعتمادات مالية معتبرة لإعانتهم ضمن الميزانية البلدية، كما لا ننسى في هذا الصدد الإشارة إلى صلاحيات البلدية في مجال تنظيم الطقوس الدينية، لما تقوم به من صيانة للمساجد والمدارس القرآنية، بالتنسيق مع نظارة الشؤون الدينية بالولاية وكذا الجمعيات المسجدية، إضافة إلى محافظتها على الممتلكات الدينية المتوزعة على مستوى تراب إقليمها.

كما تكمن اختصاصات المجلس على مستوى السياسات الاقتصادية في هذه النقطة و بالعودة إلى المادة 31 من القانون البلدي 10/11، أعطى المشرع الجزائري للبلدية حق إنشاء بموجب مداولة لجنة دائمة مكلفة بالشؤون الاقتصادية والمالية والاستثمار، إضافة إلى إمكانية إنشاء لجان بلدية مؤقتة تتكفل بمتابعة النشاطات الاقتصادية، فما هي المراحل والتطورات التي عرفتها المنظومة المالية المحلية في الجزائر كونها من يجسد فعلا المشاريع على أرض الواقع ويحقق بالتالي التنمية المحلية؟

## المبحث الثاني: تطور المنظومة المالية المحلية في الجزائر

تشكل المالية المحلية العمود الفقري والعصب الرئيسي في حياة الجماعات الإقليمية، إذ تمكنها من القيام بالمهام والوظائف الموكلة في أحسن الظروف والأحوال من جهة، وكذا الاستمرار في الحياة والمحافظة على كيانها الهيكلي والتنظيمي من جهة أخرى.

وباعتبار البلديات هي القاعدة الأساسية للتنظيم السياسي والإداري في البلاد مكلفة بحقيبة هامة وأساسية من المهام والصلاحيات، فإن الأمر يتطلب توفرها على موارد مالية تمكنها من بلوغ أهدافها وتحقيق غاياتها، هذه الموارد تختلف من حيث طبيعتها ومصدرها ودرجة تأثيرها، إلا أنها تمثل في مجملها العنصر الجوهري الذي تبرز من خلاله القيمة الحقيقية للبلدية.

وانطلاقا من هذه الحقيقة يظهر لنا جليا مكانة الموارد المالية للبلديات، إذ لا يعقل أن تتمكن البلدية الوصول إلى تحقيق فكرة السلم الاجتماعي (تلبية حاجيات ومتطلبات سكانها) وتنفيذ برامجها التنموية دون أن تكون لها موارد مالية تتزايد باستمرار واطراد، موازنات تتوافق على الأقل مع حجم النفقات والمتطلبات ولما لا مالية محلية تفوق النفقات وتحقيق فكرة الادخار (التمويل الذاتي).

وأمام جملة الانشغالات المطروحة حاليا بخصوص مصير ومستقبل التنمية المحلية بصفة خاصة، سنحاول في هذا المبحث معالجة تسيير الموارد المالية للبلديات و تأثير الوضعية المالية لها بنوع التحليل نظرا لما يعرفه هذا التسيير من اللاعقلانية والإختلالات التي تعترض قيام هذه الموارد بدورها كأداة جوهريّة تسعى من خلالها البلدية تجسيد استقلالها المالي وتطلعها نحو الاستجابة لشروط ومبادئ اللامركزية.

المطلب الأول: مفهوم المالية المحلية ( موارد البلدية ).

يقصد بالمالية المحلية هي تلك الموارد الداخلية أو الخارجية التي تعود للجماعات المحلية، كما يقصد بها أيضا ميزانياتها والحسابات الخاصة بها،<sup>1</sup> فالمالية المحلية إذن هي موارد السلطة المحلية، حيث تستمد السلطة المحلية اللامركزية ما يلزمها من أموال من موارد متعددة منها الضرائب المحلية سواء انصبت على أموال الأشخاص أو النشاطات الاقتصادية، ومنها الرسوم التي تتحصل عليها هذه

<sup>1</sup> بن عبد الحفيظ بوعلام، الضريبة كمصدر من مصادر تمويل ميزانيات المجموعات المحلية، مذكرة نهاية الدراسة، المعهد الوطني للمالية، القليعة، 1988، ص05

السلطة مقابل الانتفاع بالخدمات التي تقدمها كرسوم استهلاك الكهرباء، أو المياه، ومنها الإيرادات التي تحصل عليها من أملاكها ومشاريعها، وكذلك التبرعات التي تأتيها من المواطنين.<sup>1</sup>

ويقصد بها أيضا كل الموارد المالية المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الهيئات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات من الأسس المحددة لمصادر المالية المحلية على مستوى الجماعات المحلية. و من بين الشروط الواجب توفرها في المورد المالي و أهمها على الإطلاق محلية الموارد وذاتية المورد وسهولة إدارة المورد.

ويمكن القول أن المالية المحلية تعتبر الدعامة الرئيسية لاتخاذ القرارات في نظام الإدارة المحلية، على أساس أن هناك علاقة طردية بين درجة استقلالية الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات بعيدا عن تأثير الحكومة المركزية وبين توافر الموارد المالية المحلية الذاتية من أجل إحداث المزيد من التنمية المحلية. فكلما زادت مصادر المالية المحلية كلما زادت معدلات التنمية ومن هنا فإن المالية المحلية تلعب دورا هاما في تجسيد الاستثمارات على المستوى المحلي خاصة أن حرية المجالس واستقلالها في تنفيذ المشاريع يتوقف على كيفية إعداد ميزانياتها.

وتأتي أهمية الإدارة المالية من أهمية المالية نفسها، وعليه فالإدارة المالية هي مجموعة الوظائف الإدارية المتعلقة بالهيئات المحلية والتي تنظم حركة الأموال اللازمة لتحقيق أهدافها بكفاءة عالية، وتتمثل هذه الوظائف في تحقيق قدر من التخطيط المالي الجيد والرقابة المالية الجيدة للتأكد من تحقيق الأهداف المخططة الموضوعة أو تنفيذها. فماذا نقصد بميزانية المالية وكيف تعد؟

أولا: مفهوم ميزانية البلدية وكيفية إعدادها.

ميزانية البلدية وثيقة رسمية تعد من خلالها البلدية تقديراتها المالية لكل سنة، وتتم المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية، وتحدد هذه الوثيقة مجموعة من إيرادات ونفقات البلدية. فعرفت المادة 176 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في يوليو 2011 المتعلق بالبلدية ميزانية البلدية على أنها " جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار، يحدد شكل ميزانية البلدية عن طريق التنظيم."

<sup>1</sup> ماجد راغب الحلو، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد 1، القاهرة، 1975، ص 22، 23.

وتعتبر الميزانية البلدية عملاً إدارياً منظماً، يندرج في إطار قانوني وتقني منظم تنظيمياً دقيقاً، يتم عن طريق توقع النفقات والإيرادات والترخيص لتنفيذها، أي أن الميزانية عبارة عن:

✓ عمل إداري: ناتج عن مداولة المجلس الشعبي البلدي وفقاً لأحكام قانون البلدية ونصوصه التطبيقية، كما يخضع في دوريته، إعداداً، تقديمه، التصويت عليه، وتنفيذه للأحكام التشريعية والتنظيمية سارية المفعول (قانون البلدية، التعليمات الوزارية المشتركة حول الميزانية البلدية).

✓ عمل تقديري: على البلدية قبل كل شيء أن تقوم بإعداد برنامج تقديري (مستقبلي)، أي معرفة الموارد التي سوف تمتلكها والنفقات التي ستقوم بها، وعليه تقوم البلدية بتحديد نظام الأولوية الخاص بالأعمال الواجب إنجازها وفقاً لطابعها الإستعجالي ولضرورتها.

✓ عمل ترخيص: إذ على المجلس الشعبي البلدي البث في مسائل النفقات والإيرادات فهو الذي يقضي بما يراه مناسباً، فبمجرد أن يقضي بأمر فإنه لا يستطيع أحد أن يطعن في الاختيارات التي قام بها<sup>1</sup>، وفي حقيقة الأمر الترخيص عبارة عن إلزام باستثناء الإيرادات، فريئس المجلس الشعبي البلدي ليس ملزم لإنفاق كل الإعتمادات المزودة بها البلدية، على عكس المداخل الجبائية، فالأمر بالصرف عليه أن يستوفي في جميع الإيرادات المتوقعة.

#### ثانياً: مبادئ ميزانية البلدية

إن متطلبات التسيير العمومي المحلي تلزم البلدية بانجاز ميزانية متوازنة وغالباً ما يكون هذا التوازن بحثاً شاقاً و عملاً صعباً ودقيقاً، لذلك يخضع إلى خمسة مبادئ أساسية:

✓ مبدأ السنوية: إن الميزانية البلدية عمل توقعي لمدة سنة، وذلك بموجب مبدأ سنوية الضريبة، لأنها تقتطع لمدة 12 شهراً، لكن هذا المبدأ غير ملائم لانجاز المشاريع الاستثمارية التي تتجاوز بحكم حجمها ومدة انجازها، القدرة المالية السنوية لبعض البلديات إن لم نقل جُلها، لذلك تتم البرمجة على عدة سنوات لتحقيق الأهداف المراد الوصول إليها، وذلك بإسقاط نظام مالي.

<sup>1</sup> Dominique FLECHER et HERNI FORT : Les finances locales, Maisson ,Paris 1977 ,p 14

✓ مبدأ القبلية: إذ يجب إعداد الميزانية قبل انتهاء السنة المالية الجارية في وقت لا تكون فيه الموارد معرفة بدقة.<sup>1</sup> وهذه القبلية تعزز الطابع الاعتباطي للتوقعات المالية، وذلك أن الإيرادات قليلا ما تكون قابلة للضبط في شموليتها عند بداية السنة المالية.<sup>2</sup>

✓ مبدأ وحدة الميزانية: يعني أن تدرج الإيرادات وكل النفقات في وثيقة واحدة هي الميزانية، لكن في مجال التطبيق هناك عدة وثائق خاصة بالميزانية لكنها مرتبطة ببعضها البعض وبصورة موحدة، كوثيقة الميزانية الأولية، تعتبر كوثيقة أم، والميزانية الإضافية، وفتح اعتماد مالي خاص والترخيص الخاص و الحسابات (الإداري بالنسبة للأمر بالصرف، وحساب التسيير بالنسبة للقباض البلدي).

✓ مبدأ الشمولية: يجب أن تقدم كل العمليات الخاصة بالإيرادات والنفقات وفقا للوثيقة عرض تسمى "قائمة الميزانية"، وينجم عن ذلك مانعان اثنان:<sup>3</sup>

1. منع القيام بتعويضات بين الإيرادات والنفقات قصد تخصيص الحسابات وحدها،

2. عدم تخصيص الإيرادات لتغطية النفقات.

فمبدأ وحدة الصندوق المالي هو الذي يسمح بتغطية أي نفقة بالرصيد المتوفر، مع ذلك هناك بعض الاستثناءات وهي مقصورة على بعض النفقات المحددة مثل: المنح المخصصة للمكفوفين والمساعدات المقدمة لكبار السن وحقوق الحفلات والهبات والوصايا المحملة بتخصيصات خاصة وبالتالي لا يستطيع الأمر بالصرف تغيير وجهتها.<sup>4</sup>

✓ مبدأ التوازن: يهدف هذا المبدأ إلى التسيير المستقبلي للبلدية، وعلى ألا يكون المستقبل المالي للجماعة المحلية رهنا للمشاكل والعراقيل ونقصد بالتوازن الميزاني:

.تحقيق التوازن سواء لفرع التسيير أو فرع التجهيز والاستثمارات.

<sup>1</sup> لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر: دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص 85  
<sup>2</sup> براج محمد، الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانيات الجماعات المحلية: دراسة حالة بلديات ولاية المدية، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية فرع التخطيط، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة الجزائر 2005، ص

<sup>3</sup> Cherif Rahmani : « Les finances des communes Algériennes : sincérité , déficits et bonne gouvernances »,Ed

<sup>4</sup> Valembos (F) : « Le budget communal », Ed,Sofiac, Paris,1993,p 59

إبعاد كل نقص أو زيادة، وكل تقدير مبالغ فيه أو إنقاص للإيرادات والنفقات أثناء وضع التوقعات الخاصة بالميزانية.

✓ مبدأ عدم التخصيص: يقصد بهذا المبدأ عدم جواز تخصيص إيراد بعينه لتغطية نفقة معينة، حيث أن مجموع إيرادات مخصصة لتغطية مجموع النفقات.

ثانيا: وثائق ميزانية الجماعات المحلية.

ميزانية البلدية تتكون من ثلاثة وثائق أساسية ( الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية، والحساب الإداري).

1. الميزانية الأولية: سميت بالميزانية الأولية لأنها أول وثيقة تعدها البلدية خلال السنة المالية للجماعات المحلية، وهي عبارة عن كشف وبيان تفصيلي لكافة العمليات المالية

أ. الموارد المالية للبلدية: كشخص معنوي من أشخاص القانون العام، فإن البلدية تحتاج إلى موارد مالية لقيامها بالوظائف الموكلة لها، وللموارد البلدية مصادر جد متنوعة فهي ترد إليها خصوصا من إيرادات الضرائب المحلية وموارد أملاكها الخاصة العمومية وتخصيصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية ومساعدة الدولة وأخيرا الاقتراض. هذه الموارد وغيرها تم تصنيفها بعدة تصنيفات نعرضها فيما يلي:

❖ التصنيف الإداري: يبرز زيادة على الطبيعة القانونية للإيراد مصدره التمويلي، ويحصر

التمويل في شقين: المصادر الذاتية أو الداخلية: وتشمل جميع الموارد المالية للبلدية من:

➤ موارد جبائية: مباشرة وغير مباشرة،

➤ موارد غير جبائية: منتوج الاستغلال، ومداخيل الأملاك والنتاج المالي.

المصادر الخارجية: والتي تتمثل في الإعانات والمساعدات والقروض<sup>1</sup>.

إن لهذا التصنيف جملة من المزايا فزيادة على أنه يحصر جملة مصادر التمويل بتحديد طبيعتها القانونية فإنه يبرز مصدر هذه الموارد إما ذاتية أو خارجية، الأمر الذي يسهل استنتاج مدى استقلالية البلدية وسلامتها المالية بالنظر إلى حجم مواردها الذاتية أو مدى تبعيتها وعدم استقلالها المالي بالنظر إلى حجم الإعانات المالية التي توفرها لها السلطات الوصية.

<sup>1</sup>عبد الحميد عبد المطلب، المرجع السابق، ص 72.

❖ التصنيف الجبائي: حسب هذا التقسيم تصنف الموارد المالية حسب مصدرها الجبائي أي

حسب طبيعة المصدر القانوني للجماعات المحلية ويضم هذا التقسيم:

أولاً: المصادر المالية الجبائية: يحصر فيها كافة مداخيل الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة،

ثانياً: المصادر المالية غير الجبائية: تحتوي على مداخيل الممتلكات، الإعانات، المساعدات والقروض.

❖ التصنيف حسب ترتيب المخطط المحاسبي: يتم حسب وجهة النظر هذه، وهي الأكثر

استعمالاً تبيان إيرادات التسيير المسماة سابقاً المداخيل العادية، والمقسمة فرعياً في

الحساب سبعة (07) إلى محاصيل حسب النوع وحسب الفصل وإيرادات التجهيز أي

حسابات الصنف (01) و حسابات الصنف (02).

باعتمادنا على التصنيف الإداري للموارد المالية، سنتطرق بنوع من التفصيل لكل من المصادر

الداخلية والخارجية مع إبراز نسبها وحجمها في تكوين الميزانية.

المطلب الثاني: المصادر المالية الداخلية

يتم إجراء تقسيم الموارد المالية للبلديات إلى موارد ذاتية انطلاقاً من الإمكانيات التي تتوفر عليه

ومنه الاعتماد الذاتي للبلديات على نفسها في تمويل التنمية المحلية وتحقيق أهدافها دون الاعتماد

على الموارد الخارجية. وتتمثل الموارد الذاتية للبلديات أساساً في:

1. حاصل الجباية ( Le produit de la fiscalité ): من بين جملة الموارد الذاتية للبلدية، تحتل الجباية

المكانة المتميزة وتمثل المورد الأساسي لتمويل أنشطة الجماعات المحلية<sup>1</sup>. فبتصفح ميزانيات البلديات

نجد أنها تعتمد وبصورة كبيرة على الموارد الجبائية لتمويل أنشطتها، مما يؤهلها للاستقلال المالي .

ويتضمن حاصل البلدية كلا من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، وقد رتب المشرع الجباية

حسب الأصناف الثلاثة وذلك طبقاً للأشخاص العامة المستفيدة منها:

➤ الضرائب المحصل عليها لصالح الدولة

➤ الضرائب المحصل عليها لصالح الجماعات المحلية؛

➤ الضرائب المحصل عليها لصالح البلديات وحدها.

الضرائب المحصل عليها لصالح البلديات وحدها: تنفرد البلدية على الخصوص بحاصل الضرائب

التالية:

<sup>1</sup> BELTRAME (p) : « : LA Fiscalité en France », Ed .Hachette, Paris ,2000 ,p 20 .

الرسم العقاري ( La taxe foncière ) : أسس لتعويض مجموعة من الرسوم تخص العقار، وهو ضريبة عينية تمس العقارات المبنية وغير المبنية الموجودة على مستوى التراب الوطني، توجه حصيلته إجمالاً إلى ميزانية البلدية. ينقسم هذا الرسم فرعياً إلى ما يلي:

#### ❖ الرسم العقاري على الأملاك المبنية:

✓ الأملاك الخاضعة للرسم: يتم سنوياً فرض الرسم العقاري على الأملاك المبنية التالية:<sup>1</sup>

- الإنشاءات الموجهة للإسكان للأشخاص وإيداع الأموال أو تخزين المواد، المنشآت التجارية الواقعة في محيط المطارات والموانئ ومحطات السكك الحديدية ومحطات الحافلات، بما في ذلك توابعها المتمثلة في المخازن والمعامل اليدوية وورشات الصيانة، أرضية البنايات بأنواعها والأراضي التي تشكل توابع مباشرة ضرورية، الأراضي غير المزروعة المستعملة استعمالاً تجارياً أو صناعياً من قبل الورشات وأماكن تخزين السلع والمواضع الأخرى.

✓ أساس فرض الضريبة: إن أساس فرض الضريبة ناجم عن محصول قيمة الإيجار والضريبة على المتر المربع للملكية المبنية مضروباً في المساحة الخاضعة للضريبة، يحدد أساس فرض الضريبة بعد تطبيق نسبة اقتطاع تساوي 02 سنوياً لأخذ القدم بعين الاعتبار، مع ذلك لا يمكن لهذا الاقتطاع أن يتجاوز 40 كنسبة قصوى، أما فيما يخص المصانع فإن نسبة الاقتطاع محددة بصورة موحدة ب 50.<sup>2</sup>

أما بخصوص المعدل فقد حدده قانون الضرائب المباشرة كالتالي:

- المعدل المطبق على الملكيات المبنية بأتم معنى الكلمة هو 03.
- المعدل المطبق على الأراضي التي تشكل ملحقات للملكيات محدد كالتالي:
- 05 عندما تقل مساحتها أو تساوي 500 متر مربع؛
- 07 عندما تفوق مساحتها 500 متر مربع أو تساوي 1000 متر مربع؛
- 10 عندما تفوق مساحتها 1000 متر مربع.

#### ❖ الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية:

<sup>1</sup> المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 171 بليش شاوش بشير، المالية العامة

<sup>2</sup> Said Benaissa : « Fiscalité produits dominaux parafiscalité » , « 3eme Ed, Alger,2001,pp 54,55 .

- الأملاك الخاضعة لهذا الرسم من: الأملاك غير المبنية، الأراضي الزراعية، الأراضي الواقعة في القطاع العمراني أو القابل للتعمير مناجم الملح والملاحات، المحاجر و المرامل و المناجم المكشوفة.

✓ أساس الإخضاع للرسم: وينجم على محاصيل القيمة الإيجازية الضريبة معبرا عليها بالمتر المربع أو الهكتار مضروبا في المساحة الخاضعة للضريبة، أما المعدلات المطبقة فهي كما يلي: <sup>1</sup>

- الأملاك غير المبنية الواقعة في قطاعات غير عمرانية 05 متر مربع؛
- الأراضي العمرانية، النسب المطبقة هي كما يلي:
- 05 عندما تكون مساحتها أقل وتساوي 500 متر مربع؛
- 07 عندما تكون مساحتها أكبر من 500 متر مربع وأقل من 1000 متر مربع؛
- 10 عندما تكون مساحتها أكبر من 1000 متر مربع؛
- 03 بالنسبة للأراضي الفلاحية.

ثانيا: الرسم التطهيري: ( La taxe d'assainissement ) إضافة الرسم العقاري وبالموازاة معه تستفيد الجماعات المحلية على وجه الخصوص البلديات بنسبة 100 بالمائة من رسم يدعى رسم التطهير أساس هذا الرسم بموجب القانون رقم 80-12 الصادر في 31 ديسمبر 1980 المتضمن قانون المالية لسنة 1981، وذلك مكان الرسوم الفرعية القديمة ( الرسم الخاص بالصب في المجاري المائية ورفع القمامات المنزلية)، وقد نص قانون المالية 1993 في مادته 30 على التفرقة بين رسم رفع القمامات المنزلية ورسم تصريف المياه في المجاري المائية، لكن قانون المالية رقم 93-18 لسنة 1994 التي في مادته 25 و 26 رسم تصريف المياه في المجاري المائية، هذا الرسم الذي يعرض على الملكيات المبنية المجهزة بشبكة القنوات، و عوضت المادتين (25 و 26) برسم وهو رسم رفع القمامات المنزلية.

يؤسس هذا الرسم لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية وذلك على الملكيات المبنية داخل إقليم البلدية، ومنه يعتبر هذا الرسم ملحقا بالرسم العقاري، فهو مرتبط باستفادة أصحاب الملكيات المبنية من رفع القمامات يوميا، كما أن أي بناء تعرض للهدم يبقى خاضعا للرسم.

<sup>1</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون المالية، المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة رقم 76-105 المؤرخ في 17 ذي الحجة عام 1396 الموافق ل 09 ديسمبر 1997 المعدل والمتمم

وقد تم تحديد مبلغ رسم رفع القمامات المنزلية كما يلي:

- 375 دج عن كل منزل واقع في بلدية يقل عدد سكانها 50000 نسمة؛
- 500 دج عن كل منزل واقع في بلدية يقل عدد سكانها 50000 نسمة وأكثر؛
- 1000 دج عن كل محل تجاري أو غير تجاري أو حرفي أو ما يماثله ، واقع في بلدية يبلغ عدد سكانها 50.000 نسمة أو أكثر؛
- 1250 دج عن كل محل تجاري أو غير تجاري أو حرفي أو ما يماثله، واقع في بلدية يبلغ عدد سكانها 50.000 نسمة أو أكثر؛
- 2500 إلى 50.000 دج عن كل محل صناعي أو تجاري أو حرفي و مماثل ينتج كميات فضلات أكبر من الأصناف المذكورة أعلاه.

الضرائب المحصل عليها لصالح الجماعات المحلية: تستفيد الولاية والبلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية من الضرائب التالية:

#### ❖ الضرائب المباشرة:

أولاً: الرسم على النشاط المهني ( La taxe sur l'activité professionnelle ): لقد أنشئ هذا الرسم<sup>1</sup> بموجب قانون المالية لسنة 1996، وقد عرض النظام السابق الذي كان يحتوي الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (TAIC) والرسم على النشاط غير التجاري (TANC)، ويفرض الرسم على النشاط المهني على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاطاً صناعياً أو تجارياً أو غير تجارياً، فهو يحسب على أساس رقم الأعمال الذي حققه هؤلاء الأشخاص بغض النظر عن نتائجهم المحققة.

تم تحديد معدل الرسم على النشاط المهني ب 02 وذلك بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2001 وتوزع حصيلة هذا الرسم كما يلي:

- الحصبة العائدة للولاية 0.75
- الحصبة العائدة للبلدية 1.66
- الحصبة العائدة للصندوق المشترك للجماعات المحلية 0,14

<sup>1</sup> يليس شوش بشير، المرجع السابق، ص 172

الضريبة على الأملاك: (l'impôt sur le patrimoine): تعتبر هذه الضريبة حديثة النشأة، يرجع تأسيسها إلى القانون المالية لسنة 1991، وجاءت لتستخلف الضريبة التضامنية على الأملاك العقارية.

يخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعيون الذين يمتلكون الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية والحقوق العقارية والأموال المنقولة مثل السيارات ذات أسطوانات تفوق 1.800 سم مكعب وسفن النزهة وخيول السباق، غير أنه تعفى من الضريبة الأملاك المهنية وحصص وأسهم الشركات والأموال التي لا تزيد قيمتها عن 800000 دج. وتجدر الملاحظة أن هذه الضريبة تضاف إلى الرسم العقاري، وإن كانت تشابهه غير أنها تختلف عنه في كونها تفرض على الأموال العقارية والمنقولة على السواء.

ونحدد نسبة الضريبة على الأملاك كما يلي:

الجدول رقم (1): نسب الضريبة على الأملاك.

النسبة	قسط القيمة الصافية من الأملاك الخاضعة للضريبة
0	يقل عن 30.000.000
0.25	من 30.000.001 دج إلى 36.000.000
0.5	من 36.000.001 دج إلى 44.000.000 دج
0.75	من 44.000.001 دج إلى 54.000.000 دج
1	من 54.000.001 دج إلى 68.000.000 دج
1.5	أكثر من 68.000.000 دج

المصدر: المادة 13 من قانون المالية لسنة 2006.

يوزع حاصل هذه الضريبة طبقاً للأحكام المادة 282 من قانون الضرائب المباشر كما يلي:

- 60 % لفائدة ميزانية الدولة؛<sup>1</sup>
- 20 % لفائدة ميزانية البلديات؛
- 20 % لفائدة حساب التخصيص الخاص بعنوان "الصندوق الوطني للسكن"

<sup>1</sup> يليس شوش بشير، المرجع السابق، ص 174

الدفع الجزافي (Le versement forfaitaire): تسمح المبالغ المدفوعة من طرف أرباب العمل في صورة رواتب وأجور ومنح بما فيها قيمة التعويضات العينية بدفع جزافي تستفيد منه كليا الجماعات المحلية ويوزع محصوله كما يلي:

- 30% موجهة للبلديات؛
- 70% موجهة للصندوق المشترك للجماعات المحلية، هذه الحصيلة يتم بدورها توزيعها من جديد على الشكل التالي:
- 20% للولايات؛
- 60% للبلديات؛
- 20% للصندوق المشترك للجماعات المحلية؛

إلا أنه وابتداء من 01 فيفري 2006 تم إلغاء هذا الرسم واستبدله بالضريبة الجزافية الوحيدة.

الضريبة الجزافية الوحيدة (L'impôt forfaitaire unique):

- ✓ تأسيس الضريبة: تنص المادة 282 مكرر من قانون المالية 2007 على ما يلي: تؤسس ضريبة جزافية وحيدة محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المني.
- ✓ مجال تطبيق الضريبة: يخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة:
- الأشخاص الطبيعيون الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع البضائع والأشياء، عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثة ملايين دينار جزائري (30.00.0000 دج)، بما في ذلك الحرفيين التقليديين الذين يمارسون نشاط حرفي<sup>1</sup>؛
- الأشخاص الطبيعيون الذين يمارسون الأنشطة الأخرى (تأدية الخدمات التابعة لفئة الأرباح الصناعية و التجارية) عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثة ملايين دينار جزائري (3000.000 دج).

<sup>1</sup> Ministère des finances, direction des impôts : « instruction générale », N°0001MF/DG/07 du 09/01/2007, relative a l'impôt forfaitaire unique, P12

✓ لا يخضع الأشخاص الطبيعيون الذين يمارسون في أن واحد أنشطة تنتهي للفئتين المذكورين في الفقرتين (01) و(02) للضريبة الجزافية، إلا إذا لم يتجاوز سقف رقم أعمالهم ثلاثة ملايين دينار جزائري (3000.000 دج). معدلات الضريبة: يحدد معدل الضريبة الجزافية الوحيدة كالتالي:<sup>1</sup>

➤ 06% بالنسبة لأنشطة الفئة الأولى؛

➤ 12% بالنسبة للأنشطة الأخرى.

يوزع ناتج الضريبة الوحيدة كما يلي:

➤ 50% ميزانية الدولة؛

➤ 40% ميزانية البلدية؛

➤ 05% ميزانية الولاية؛

➤ 05% الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

❖ الضرائب غير المباشرة: تستفيد البلديات من الضرائب غير المباشرة التالية:

الرسم الصحي على اللحوم (La taxe sanitaire sur les viandes): يفرض على الرسم على الحيوانات المذبوحة داخل إقليم البلدية، كما يخضع لنفس الرسم استيراد اللحوم،<sup>1</sup> ويحدد مبلغ الرسم على وزن اللحم الصافي للحيوانات، حدد قانون المالية لسنة 1997 تعريفه للرسم ب 05 دج للكيلوغرام الواحد من اللحم، ويخصص مبلغ 1.50 دج من هذه التعريفية لصندوق حماية الصحة الحيوانية، أما باقي المبلغ تستفيد منه البلدية التي وقعت في إقليمها الذبيحة ويخصص مبلغ الرسم بكامله للصندوق المشترك للجماعات المحلية لما يتم تحصيله في مؤسسة للتبريد أو التخزين لا تملكها البلدية والتي لا توجد على ترابها، أو عندما يحصل عند الاستيراد.

حقوق الاحتفال (Les droits de fête): يتضمن التشريع الجبائي الجزائري نوعين من الاقتطاعات في مجال تنظيم الاحتفالات: رسم عن الاحتفالات العائلية ورسم عن الاحتفالات المنظمة في القاعات المخصصة لذلك.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Journal officiel de la république Algérienne démocratique et populaire N° 85 /45 année correspondant au 27-12-2005,p 04.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية العدد 85، القانون رقم 96-31 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 قانون<sup>2</sup> المالية لسنة 1997 (المادة 58 المعدلة للمادة 452 من قانون الضرائب الغير المباشرة) 1996

■ الرسم على الاحتفالات العائلية: يؤسس لمصلحة ميزانية البلديات في المناطق التي تنظم فيها احتفالات الأفراح العائلية مع الموسيقى. كما يلي: 500 دج إلى 800 دج عن كل يوم عندما لا تتعدى مدة الحفل الساعة السابعة مساءً، ومن 1000 دج إلى 1500 دج إذا امتد الحفل إلى ما بعد هذه الساعة.

■ الرسم على الاحتفالات المنظمة في القاعات: تفترض حقوق الاحتفال حسب المادة 127 من قانون الرسم على رقم الأعمال في حالتين:

✓ إذا تمت الاحتفالات والتظاهرات في قاعات أو مؤسسات عامة أو خاصة، وتكون نسبة هذا الرسم 20 من مبلغ نفقات التنظيم؛

✓ إذا لم تنظم الاحتفالات في هذا النوع من المؤسسات ولم تستقبل الجمهور، يحدد مبلغ 500 دج.

رسم الإقامة ( La taxe de séjour ): يفرض هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين في البلديات المصنفة وتحدد تعريفته على الشخص واليوم الواحد للإقامة، وهي تتراوح بين 20 و30 دج، بالنسبة للأشخاص واليوم الواحد على أن لا يتجاوز 60 دج على العائلة وعندما تكون الإقامة في مؤسسات مصنفة تحدد تعريفه الرسم كالتالي: 50 دج بالنسبة للفنادق ذات 3 نجوم و150 دج بالنسبة للفنادق ذات 4 نجوم و200 دج بالنسبة للفنادق ذات 5 نجوم.

الرسم الخاص على رخص العقارات: أنشأ المشرع الجبائي لفائدة البلديات رسماً خاصاً على العقارات يفرض على الرخص والشهادات المتمثلة في رخص البناء ورخص تقسيم الأراضي ورخص التهديم وشهادات المطابقة، والتجزئة العمران وتتراوح مبلغ الرسم بين 1.875 دج بالنسبة للبناءات ذات الطابع التجاري والصناعي.

الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية: أنشأ لفائدة البلديات استثناء للإعلانات والصفائح التي تتعلق بالدولة والجماعات الإقليمية والحاملة للطابع الإنساني، ويؤسس هذا الرسم على:

- الإعلانات على الأوراق العادية أو المطبوعات أو المخططة باليد؛<sup>1</sup>

- الإعلانات التي تعرضت إلى تجهيزها قصد إطالة بقائها؛

<sup>1</sup>. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية العدد 108، قانون المالية، مادة رقم 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر

- الإعلانات المدهونة والمعلقة في الأماكن العمومية؛
- الإعلانات المضيئة الموضوعة فوق هيكل المبنى أو ركيزة ما؛
- الصفائح المهنية المخصصة للتعريف بنشاط ومكان ممارسة العمل؛
- ✓ الإعلانات المعروضة: ويحدد رسمها حسب إعلانات المعروضة، وحسب حجمها.<sup>1</sup>
- ✓ الإعلانات والصفائح المهنية: ويحدد مبلغ هذا الرسم حسب الفترات السنوية وحسب حجم الإعلان.

الرسم على القيمة المضافة (Taxe sur la valeur ajoutée): يعتبر الرسم على القيمة المضافة أداة ضريبية لعصرنة الاقتصاد ودمجه في الاقتصاد العالمي، وهو ضريبة حديثة واسعة التطبيق سواء في الدول المتقدمة أو النامية، وذلك لما تتمتع به هذه الضريبة من مجال واسع للتطبيق، أسس الرسم على القيمة المضافة في الجزائر بموجب قانون المالية لسنة 1991، بالمقابل ألغي النظام السابق المتشكل من الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج (TUGP)، والرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات (TUGPS)، وذلك نتيجة للمشاكل التي شهدتها هذا النظام من حيث تعقده وعدم ملائمة للإصلاحات التي يشهدها الاقتصاد الوطني، ويتم تطبيق الرسم فعليا ابتداء من أول أبريل 1992.<sup>2</sup>

محال تطبيق الرسم: يخضع للرسم على القيمة المضافة على عمليات البيوع والأعمال العقارية وتقديم الخدمات غير تلك التي تخضع لرسم خاصة والتي تكتسب طابعا صناعيا تجاريا أو حرفيا، والتي تنجز في الجزائر بصورة معتادة أو ظرفية، عمليات الاستيراد، البيوع والتسليمات المنجزة من قبل المنتج، الأشغال العقارية، البيوع والتسليمات للمنتجات والسلع المستوردة في حالتها والخاضعة للضريبة والمنجزة ضمن شروط الجملة من قبل التجار المستوردين، المبيعات التي يقوم بها تجار البيع بالجملة، التسليمات التي يقوم بها أشخاص لحسابهم، تثبيتات المنقولات من طرف المثبتين، أموال أخرى غير المنقولات المثبتة، إيجار أو تقديم خدمات، بيع بنايات أو محلات تجارية، عمليات فرز الأراضي أو بيع الأراضي التي قام بها المالكين العقاريين، المتاجرة في الأشياء القديمة غير المواد الثمينة التي تحتوي الذهب والبلاطين والفضة في مجموعها أو في أجزاء منها، أعمال الدراسات والبحوث المنجزة من طرف الشركات، العروض الفنية والألعاب والتسلية، والخدمات المتعلقة

<sup>1</sup> . خلوط عواطف، إشكالية مساهمة الضرائب في تمويل الجماعات المحلية، /دراسة حالة بلدية تلمسان، رسالة تخرج لنيل شهادة ماجستير في لعلوم الاقتصادية، فرع اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان،

2009، ص 131-132 |

<sup>2</sup> MATHIEU JEAN- LUC : « la politique fiscale » :Ed, Economica,Paris,1999 ,p 74

بالباتف والتلكس المقدمة من طرف البريد والمواصلات وأخيرا عمليات البيع التي تتم على المساحات التجارية الكبرى.

✓ معدلات الرسم: حدد قانون المالية لسنة 1992 لأربعة معدلات للرسم على القيمة المضافة وهي كما يلي:

➤ المعدل المنخفض الخاص 0,7%؛

➤ المعدل المنخفض 13%؛

➤ المعدل العادي 21%؛

➤ المعدل المرتفع 40%؛

و في قانون المالية لسنة 2001 تم إعادة هيكلة معدلات الرسم على القيمة المضافة، حيث أصبح يشمل معدلين هما:

- المعدل العادي 17 يطبق هذا المعدل على المنتجات والبضائع والخدمات والعمليات التي لا

تخضع بصراحة إلى المعدل المنخفض 0,7؛

- المعدل المنخفض 0,7 يطبق على بعض السلع والخدمات التي تمثل منفعة خاصة على

الصعيد الاقتصادي، الاجتماعي والثقافي.<sup>2</sup>

و سنوضح في الجدول التالي كيفية توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة ابتداء من سنة 1992 إلى يومنا هذا، بالاعتماد على قوانين المالية والتعديلات التي طرأت على هذا الرسم وذلك كما يلي:

الجدول رقم (02) توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة للفترة (1992-2019).

المجموع	الهيئات المستفيدة			البيان
	ص.م.ج.م	الدولة	البلدية	
100	11	83	06	ابتداء من 1992 إلى 1994
100	08	85	07	من 1995 إلى 1996

<sup>1</sup> يليس شناوش، المرجع السابق، ص 175

<sup>2</sup> ناصر مراد، الإصلاح الضريبي في الجزائر للفترة 1992-2003 منشورات بغداددي، الجزائر، 2003، ص 84

100	09	85	06	من 1997 إلى 1999
100	10	85	05	من 2000 إلى 2005
100	10	80	10	من 2006 إلى 2010
100	10	10	80	من 2011 إلى 2019) عدلت في 2017

ص.م.ج.م الصندوق المشترك للجماعات المحلية

المصدر: القوانين المالية، والقوانين المالية التكميلية للسنوات من 1992 إلى 2010.

مداخل الممتلكات (les produits des domaines): تتوفر البلديات على جملة من الممتلكات سواء كانت عقارية أو منقولة، وباعتبار البلديات ذات شخصية معنوية واستقلال مالي جاز لها التصرف بممتلكاتها مادامت هذه الأخيرة توفر دخل مالي دائم وتعتبر من المصادر التي تعمل على استمرار أداء الخدمات العمومية. لقد أجاز المشرع للبلديات التصرف في عقاراتها عن طريق البيع إذا رأت البلدية مصلحة فيها أحسن من كرائها لسبب كثرة الأعباء المثقلة عنها، كأن تكون تكاليف صيانتها والمحافظة عليها تفوق مبالغ كرائها كما أوجب المشرع رئيس البلدية في حالة البيع الالتزام بشروط معينة كالإعلان عن مزايده علنية بعد تحضير دفاتر الشروط أو الأعباء الخاصة بهذه العقارات والمنافسة الشرعية بين المعنيين في الجلسة العلنية يحضرها كل الأطراف وتتم العملية بكل شفافية ووضوح.<sup>1</sup> ويتضمن مورد مداخل الممتلكات بالخصوص ما يلي:

- ✓ إيجار العقارات؛
- ✓ حقوق الطرقات؛
- ✓ أتاوى إشعار الأملاك العامة للبلدية، حيث يجوز للبلديات أن تتقاضى إتاوات عن الشخص الطبيعي أو المعنوي لشغل أملاكها العمومية كالترخيص المتعلق بإنشاء محطة لتوزيع البنزين؛
- ✓ امتيازات المقابر، رخص الأمر المؤرخ في 15 ديسمبر 1975 للبلديات التنازل عن قطع أرضية داخل المقبرة إلى من يريدون أن يمتلكوا مكانا معيناً لتأسيس مرافق خاصة لدفن موتاهم ، لا يتم

<sup>1</sup> خلاصي رضا، النظام الجبائي الجزائري الحديث (جباية الأشخاص الطبيعيين والمعنويين)، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر، ط<sup>2</sup>، الجزائر 2006، ص 142

أي تنازل إلا بدفع مبلغ من المال إلى البلدية، وتقترح هذه الأخيرة على الوالي تعريفات التنازل للمصادقة عليها، ويخصص حاصل التنازل كله للبلدية وحدها.

موارد الاستغلال ( **Les recettes d'exploitation** ) : يعتبر منتج الاستغلال كل مقابل للخدمات<sup>1</sup> التي تقدمها البلديات عبر مصالحتها العمومية، فتحصل بذلك إتاوات من قبل الأشخاص المستفيدين من هذه الخدمات، فعن طريق تحسين أداء هذه المصالح واستغلالها استغلالاً أمثلاً وسليماً يمكن للبلديات أن توفر بعض الإيرادات الدائمة حتى وإن كانت بسيطة فبإمكانها الاستفادة منها لسد تكاليف استغلالها وتقليل عبء هذه المصالح من ميزانيتها.

ومن جملة من هذه الخدمات التي يمكن أن تحصل من خلالها على بعض المداخل نذكر:

- حقوق الوزن، الكيل وقياس السعة؛
- الحقوق الثانوية المرتبطة بحقوق الذبح وحقوق استعمال غرف التبريد؛
- استرجاع تكاليف التطهير والتعقيم والمراقبة الصحية التي تقوم بها مكاتب التنظيف البلدية للحمامات والمرشات.....
- رسوم الأرصفة العمومية التي يستفيد منها أصحاب المحلات
- حقوق مصالح الحجز على السيارات؛
- حقوق تسليم العقود الإدارية (نسخ من العقود، نسخ من المداومات، محاضر...)

النتائج المالي: يمثل الناتج المالي المداخل الناجمة عن مردودية الأسهم التي يمكن للبلدية امتلاكها وكذا السندات، كما يمثل فوائد القروض التي تفرضها لغيرها من الوحدات الاقتصادية بالإضافة إلى حصتها من الأرباح التي تحققها مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري غير أن مداخل الناتج المالي تكون منعدمة في الغالب وذلك لغياب العمل بعمليات شراء الأسهم أو المشاركة في رأسمال شركات معينة مريحة، الشيء الذي قد يدر بعض المداخل البلدية، ونفس الأمر بالنسبة للسندات، أما فوائد القروض أو حصص الأرباح التي يمكن أن تجنيها البلدية من وحداتها الاقتصادية في غالب الأحيان معدومة، كما أن المضاربة بالأسهم والسندات عمل جديد بالنسبة للبلديات، لا تجرؤ على خوضه لنقص التجربة وانعدام الكفاءات في هذا الميدان، بالرغم من أن المشرع الجزائري قد أجاز هذه العمليات.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>MOUHOUBI(S) : « l'Algérie a l'épreuve des réformes économiques » ,Ed O.P.U p 61

<sup>2</sup>بن شعيب نصر الدين، المرجع السابق، ص 106

التمويل الذاتي ( L'autofinancement ): لقد ألزم قانون البلدية 10-11 على تخصيص حصة من موارد التسيير لتمويل نفقات التجهيز والاستثمار: "يقتطع من مداخيل التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار .

من خلال هذا العرض يمكن القول أن الجباية أو المصادر الجبائية تحتل الأهمية القصوى في إجمالي الموارد المالية للبلديات الجزائرية، بالمقابل لا تمثل مداخيل الممتلكات ومنتوج الاستغلال إلا النسب القليلة ولا أثر للنتائج المالي،

#### المطلب الثالث: المصادر المالية الخارجية

تبقى موارد الجماعات المحلية بصفة عامة ضئيلة ومرتبطة أساسا بالمساعدات والإمدادات التي تأتيها من الإدارة المركزية وبحصتها من الضرائب والرسوم المحلية، وكون أن الموارد المالية للبلدية تبقى دون المستوى المطلوب الأمر الذي يزيد من حدة تدخل السلطة المركزية في شؤون البلدية، حيث لا تمنح المساعدات المالية للجماعات المحلية سواء التي تأتيها من طرف الدولة أو تلك التي تأتيها من الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلا تحت سلسلة من الشروط تقلص من حريتها. عموما تتمثل الموارد الأساسية للتمويل الخارجي للبلديات في ثلاثة موارد، وهي مساعدة الدولة عن طريق برامج المخططات البلدية للتنمية وبرامج البناءات المدرسية، وتخصيصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية، بالإضافة إلى الاقتراض من المؤسسات المالية<sup>1</sup>.

#### 1. مساعدات الدولة:

أ. مخططات البلدية للتنمية: أدخل أسلوب المخططات البلدية للتنمية في سنة 1973، بهدف تنظيم التنمية المحلية، ولقد جاءت هذه المخططات لتخلف النظام القديم المتمثل في برامج التجهيز المحلي إذ تتكفل الدولة بتمويل بعض المشاريع المدرجة في المخططات البلدية للتنمية بعد أن تكون قد وافقت عليها<sup>2</sup> وتندرج المخططات البلدية للتنمية في إطار سياسة التوازن الجهوي قصد إعطاء كل

<sup>1</sup> R A D P , Décret n °70 -156 du 22 octobre, relatif au prélèvement sur les recettes de fonctionnement

<sup>2</sup> ، المرسوم رقم 13-73- المؤرخ في 09 أوت 1997 " المتعلق بشروط وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية وكذلك التعليم الوزارية المشتركة المؤرخة في 08 ديسمبر 1975 المتعلقة بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية الرسمي الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة المرسوم رقم 13-73- المؤرخ في 09 أوت 1997 " المتعلق بشروط وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية وكذلك التعليم الوزارية المشتركة الرسمية العدد 67

بلدية حظوظا متساوية في التنمية، وتستجيب مساعدة الدولة هذه إلى الانشغال بضمان قابلية اقتصادية نسبية للجماعات المحلية، وذلك بتكاملة النشاطات المشروع فيها في إطار المخططات غير المركزية والمعتمدة من طرف الولاية، في إطار الاستثمارات من الادخار الإجمالي الذي تقطعه البلديات من مواردها الخاصة.

المخططات البلدية للتنمية إذن هي عبارة عن برامج عمل تقررها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني، ويتم إنجازها عبر مراحل، حيث تكلف كل بلدية بإعداد واعتماد مشاريعها التنموية وترفعها للولاية ثم وزارة التخطيط في السابق، غير أنه ابتداء من 1988 لم تعد هذه المشاريع تخضع لمصادقة وزارة التخطيط، وتتعلق المخططات البلدية للتنمية بقطاعات تمس الحياة اليومية للمواطنين كالمياه والتطهير الصحي وغيرها، وبالتالي فهي بمثابة مكمل للاستثمارات التي تباشرها السلطات العمومية.

وبموجب المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 08 أوت 1973 فإنه ينبغي أن تكون كل بلدية مزودة بقائمة إسمية تسمى "القائمة الإسمية البلدية" حيث تعرض بصورة ملزمة حسب القطاع والمادة ورخص البرنامج والأجزاء السنوية لإعتمادات الدفع، وتشكل هذه القائمة الوثيقة القاعدية، حيث يسجل عليها كل العمليات مهما كانت طبيعتها أو مصدر تمويلها، وتقع مسؤوليتها من حيث الإعداد على عاتق المنتخبين المحليين.

ب. البناءات المدرسية: وزع الأمر الصادر في سنة 1968 عمليات إنجاز المنشآت المدرسية بين البلديات والولايات، بحيث تتكفل البلديات بالمنشآت المدرسية الخاصة بالتعليم الابتدائي، أما الولايات فإنها تتعهد بالمنشآت الخاصة بالتعليم المتوسط والثانوي، غير أن تمويل هذه لعمليات تتحمله الدولة كاملا.

2. مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية: من خلال اطلاعنا على مالية البعض من البلديات، اتضح لنا جليا الأهمية البالغة التي يكتسبها الصندوق المشترك للجماعات المحلية كون الغاية من وراء إنشائه هو خلق نوع من التضامن بين الجماعات المحلية عموما والبلديات خصوصا وذلك من خلال تقليص فجوة التفاوت المالي في ميزانية بلديات القطر الوطني.<sup>1</sup> ويقصد بالصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) تلك المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والمندرجة تحت رعاية وزارة الداخلية

<sup>1</sup> Article 1 du décret N° 86- 266 du 4 Novembre 1986 portant organisation et financement et fonctionnement du FCCL

والجماعات المحلية، الذي أسندت إليه مهمة تسيير صناديق التضامن في الولاية والبلدية، حيث أنشء بموجب المرسوم التنفيذي رقم 86-266 المؤرخ في 02 ربيع الأول 1407 الموافق ل 04 نوفمبر 1986، و اعتبر مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري، تخضع للوصاية المباشرة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية تعمل بهدف تقليص احتياجات الجماعات المحلية من الموارد المالية.<sup>1</sup> يسير الصندوق المشترك من طرف مجلس للتوجيه يرأسه وزير الداخلية والجماعات<sup>2</sup> المحلية ويضم 12 عضو (07 أعضاء معينين و07 أعضاء منتخبين). وتتكون موارد الصندوق من حصص الضرائب والرسوم المحددة في القوانين الجبائية والمعدلة عند الاقتضاء عن طريق القوانين المالية، وتمثل هذه الموارد أساسا في:

- الرسم على النشاط المهني،
- الرسم على القيمة المضافة،
- قسيمة السيارات،
- اقتطاع نسبة 02 بالمائة من الإيرادات الجبائية التقديرية لكل بلدية.

---

<sup>1</sup> Art 23 du décret N° 86-266 op -cit

<sup>2</sup> Art 21 du décret N° 86-266 op -cit

## المبحث الثالث: عوائق استقلالية التمويل المحلي وأثره على التنمية

الجماعات المحلية (البلدية) هي القاعدة الأساسية التي يعول عليها لتحقيق التنمية المحلية كونها أقرب سلطة للمواطن، ومنبر للمشاركة على المستوى المحلي، لذلك لجأت الجزائر لإجراء تعديلات وإصلاحات متعددة شملت جوانب إدارية ومالية ترجمت في شكل نصوص قانونية مسيرة للشأن المحلي ووسعت من اختصاص ومهام البلدية كشريك ومعاون للدولة في تحقيق التنمية المحلية، واللافت للانتباه في هذه الإصلاحات تكريس النمطية وكأن الأمر يتعلق ببلدية واحدة علما بأن أركان اللامركزية تقر وتعترف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية وعليه لا يمكن النظر إليها من خلال تشريع واحد، بالمقابل البرامج والمخططات التنموية النمطية لم تحقق التنمية المنشودة. ومنه يتطلب الأمر أخذ الخصوصيات المحلية بعين الاعتبار في أي تخطيط تنموي محلي .

كلفتم الجماعات المحلية قانونا بالعديد من المهام والصلاحيات هي في الحقيقة أعباء تفوق طاقتها وقدراتها المالية والمادية والبشرية، وهي كذلك نفقات فقط لا تساهم في التنمية المحلية ولا تخلق الثروة، كما تجدر الإشارة إلى عجز وقصور المخططات البلدية في تحريك عجلة التنمية أو تحقيقها نتيجة عدم أخذ الخصوصيات المحلية بعين الاعتبار ولا القيام بالتحليل أو التشخيص الاستراتيجي قصد إعداد المخطط الاستراتيجي للتنمية المحلية، أمام هذه المعضلة يمكننا أن نتساءل: كيف يمكن تجاوز الحالة الساكنة للجماعات المحلية و ما هي البدائل الكفيلة بتحقيق التنمية المنشودة؟

المطلب الأول: مميزات الجباية المحلية وطرق تسيير الخدمة العمومية المحلية

يتميز نظام الجباية الذي تعتمده المالية المحلية حسب تقرير اللجنة الوزارية المكلفة بإصلاح

المالية المحلية بعد المعاينة والتشخيص، بالمميزات التالية:

- فسيفساء من الضرائب والرسوم 21 صنفا.
- اختلالات كبيرة في مستوى المداخل بمختلف الرسوم والضرائب.
- نظام ضريبي في صالح المناطق الصناعية والتجارية.<sup>1</sup>

يكرس نظام المالية المحلية ظاهرة العجز المتعدد الأوجه ويصادر مبادئ الإستقلالية واللامركزية المكفولة للجماعات المحلية، لصالح مركز القرار السياسي والإداري في الدولة، بسبب سيطرته على تحصيل الموارد وتخصيصها ضمن الآليات القانونية والتنظيمية المقررة من طرفه. ويترب عن هذا النمط المركزي المهيمن، عدة اختلالات تسييرية ومؤسسية في إدارة و تسيير مصالح الإدارة المحلية، وتتمثل فيما يلي:

<sup>1</sup> Hocine Akli , « la structure des finances locales », revue Ceneap, N° 12 ( 1998 ), P P 19-33

✓ تعاضم المهام على حساب الموارد المتاحة.

✓ نظام الجباية المحلية لا يشجع التنمية المستقلة للجماعات المحلية ولا يعتبر الأداء المثالي للتنمية المحلية،

✓ نظام جبائي أقل حافزية للبلديات ذات الإدارة الجيدة وتتساوى مع البلديات ذات الإدارة المبدرة.

هذه النقائص ونقاط الضعف التي تطبع موارد مالية البلديات، تضاف لها اختلالات وظيفية، تتعلق بالتوازن المالي العام للميزانية باعتبارها أداة إستراتيجية في تعبئة الموارد وإنفاقها طبقاً للمهام والصلاحيات المقررة لها، حيث يلاحظ ارتفاع الكتلة الأجرية والأعباء الاجتماعية لحدود 70 من المائة من الميزانية، و نسبة الاقتطاع من قسم التسيير لا تتعدى 10 بالمائة لصالح قسم التجهيز، والمساهمة الإجبارية للبلديات ب 7 بالمائة في صندوق الولاية لتدعيم مبادرات الشباب، ومساهمة البلديات في صندوق التضامن ب 2 بالمائة، وما قيمته 11 بالمائة الباقية من الميزانية لإنفاقها على مختلف المصالح المحلية لفائدة المواطن مما أدى إلى ضعف خدمات المرفق العام وتدهور حالة الأملاك البلدية.

ولتغطية العجز المالي الملاحظ في المالية المحلية، تم إنشاء نظام للتضامن المالي بين الجماعات المحلية على شكل مؤسسة إدارية ومالية تسمى صندوق التضامن والضمان بين الجماعات المحلية، بحيث توزع تخصيصاته المالية على الجماعات المحلية بالأساس وفق عدة معايير منها، الوضعية المالية والكثافة السكانية، بحيث تتم تخصيص ما قيمته 60 بالمائة من موارد الصندوق لقسم التسيير من ميزانيات الجماعات المحلية لسد العجز على الشكل التالي:

منح معادلة التوزيع بالتساوي لتغطية النفقات الإجبارية، حيث خصص الصندوق سنة 2017 مبلغاً قدره ب 82 مليار دج، لدعم البلديات والولايات كما يلي:(لاحظ معادلة التوزيع في الشكلين أدناه):

- 72 مليار دج وجهت ل 1442 بلدية(تمثل 94 بالمائة من البلديات)
- 10 مليارات دج وجهت ل 34 ولاية(تمثل 67 بالمائة من الولايات)<sup>1</sup>
- منح تخصيص الخدمة العمومية لضمان استمرارية المرفق العام المحلي.
- الإعانات الاستثنائية لفائدة الجماعات المحلية التي تعاني صعوبات مالية أو كوارث.
- إعانات التكوين والدراسات والبحوث.

<sup>1</sup> - وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، نظام المالية والجباية المحليين.

- كما يخصص الصندوق 40 بالمائة على شكل إعانات مالية لتجهيز البلديات لاسيما في مجال التجهيزات الجماعية كالمدراس، والمكتبات والملحقات... الخ.

خلاصة التضامن المالي وفق هذا النظام تبين حجم العجز المالي والهيكل الذي تعانیه أغلبية الجماعات المحلية، فنجد 1442 بلدية و34 ولاية التي استفادت من منحة معادلة التوزيع بالتساوي، وهي مبالغ معتبرة توجه مباشرة لتغطية النفقات الإجبارية في قسم التسيير، بسبب تراجع أو نقص الموارد الجبائية العادية نتيجة ارتفاع تقديرات الميزانية الأولية بصورة غير معقولة، وما يترتب عنه من آثار مالية ليست مضمونة التحصيل. مما يفرض تدخل الدولة عبر الصندوق لإعادة التوازن الآلي النسبي في نشاط الجماعات المحلية المقصر بالأساس على المهام الإجبارية والضرورية. كما أن ظاهرة العجز المالي أصبحت حالة مرضية مزمنة فكلما مسحت ديوونها كلما ظهرت من جديد فأين تكمن الثغرة؟ وما هي الحلول للخروج من هذا العجز المالي للجماعات المحلية لتحقيق التنمية المحلية؟

الموارد المحلية لا يمكنها التكفل الكلي بإدارة مشاريع التنمية المحلية، من دون إعانات الدولة في شكلها العادي أو الاستثنائي. وتمول برامج التجهيز الجماعي، عبر مخططات الدولة للتنمية المحلية. وتمول برامج التجهيز الجماعي، عبر مخططات الدولة للتنمية المحلية. ويبدو حاليا أن معالجة أزمة المالية المحلية لا يمكن أن تنفصل عن مقاربة شاملة لإصلاح كلي لأشكال التنظيم والتسيير للبلدية، ولوسائل وأدوات تسيير الشؤون العمومية المحلية. حيث هناك عدة أشكال لتسيير الخدمة المحلية يهيمن عليها الطابع الإداري المحض، فباستثناء الخدمات الاجتماعية أو المهام المرتبطة بصلاحيات السلطة العمومية في مسائل التنظيم والأعمال الإدارية، فإن الخدمات الاجتماعية والاقتصادية، البلدية مؤهلة قانونا لتسييرها بالشكل الذي هو محدد في قواعد التنظيم ونصوص التشريع، كإطار ينسق المبادرة المحلية ويوجهها، التغيرات التي يشهدها المرفق العام تجد تفسيرها في التحولات الحالية بين القانون والاقتصاد وذلك تتمخض عنه نماذج جديدة من المرافق العامة.

إن أملاك الجماعات المحلية الخاصة ومرافقها العمومية التي يستعملها الجمهور لأغراض معينة كالأسواق والمحلات..... وهو شق مهم في دراستنا، للبحث عن مداخل أخرى البلدية من رسوم و ضرائب فإذا كان سابقا تقديم خدمات بسعر رمزي أو بصفة مجانية، فإن التغييرات الحالية أجبرتها على دخول عالم المنافسة، لتتخلى تدريجيا عن تحمل تكاليف مجانية " سياسة اجتماعية " غير عقلانية والتوجه إلى فضاء جديد، البقاء فيه لمن يعمل وفق المعايير ذات الجودة الاقتصادية و

المردودية، لذلك يمكن دراسة أشكال تسيير الخدمة العمومية المحلية بالفصل بين شكلين رئيسيين، كل منهما يحتوي على أساليب معينة وهما:

1. أشكال التسيير الإداري Les formes de gestion administratives
2. أشكال التسيير المحلي الحديث Les formes de gestion managériales

### 1.1 أشكال التسيير الإداري:

لقد سارت البلدية والولاية منذ الاستقلال على غاية الآن وفق أساليب وأنماط إدارية جد ممرضة نذكر منها:

- الوكالة البلدية La Règle communale
- المؤسسة العمومية المحلية EPL
- عقود الامتياز Affermage concession

وهي أدوات أو أساليب تنسجم مع البرنامج الاجتماعي الذي اختارته الدولة في توجيه عمل مؤسساتها، بحيث أنها تسيير أنشطتها وأعمالها بصفة مباشرة، فالبلدية تتمتع باستقلالية واسعة في هذا الميدان. لكن التسيير في الدول المتقدمة اعتمد على أربعة خطوط رئيسية وهي:<sup>1</sup>

- التحديث كمرجعية يرافقه العمل الفعلي.
- ترجيح حصة المبادرة المحلية.
- حركة متدرجة.
- التكيف مع مقومات، التسيير و السياسة العامة والفعالية والمردودية.

أما في الجزائر، فإن نمط التسيير الإداري بأشكاله المذكورة أعلاه يعطي الخيار الاجتماعي كل الأفضلية على حساب إنتاجية الخدمة:

✓ الوكالة البلدية أو التسيير المباشر: طبقا للمادتان 151-152 من القانون البلدي 10-11، تنشأ هذه الوكالة بمداولة من المجلس الشعبي البلدي، لتلبية بعض الحاجيات ذات الطابع الاجتماعي أو التجاري، أو الصناعي، كالوكالة البلدية لنقل المسافرين، أو الوكالة البلدية للأشغال العمومية والبناء.... وليست لها شخصية اعتبارية. يتولى الإشراف عليها موظف ملحق عادة بمصالح المالية والأنشطة الاقتصادية بالتنسيق المستمر مع القابض أو المحاسب البلدي. وللولاية الإمكانية في

<sup>1</sup> Jaques Caillosse « Sur détermination économique du droit et nouvelles figures du service public », politique et management public ,vol 29/3 , (2012) ,p

استغلال مرافقها استغلالاً مباشراً على شكل وكالة ولأئمة طبقاً للمواد 142-145 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، وهي كما نرى، عبارة عن صندوق محاسبي تقيد أمواله ( النفقات والمداحيل) في الميزانية البلدية، نظام الوكالة يعني أن الشخص العمومي، الذي هو البلدية يتولى ليس فقط التسيير الإستراتيجي وإنما أيضا التسيير العملي. إن هذا النمط من التسيير أثبت عدم نجاعته بسبب تعاضم نفقاته وارتفاع الميزانية في حين أن المقابل المتحصل عليه لا يستطيع تغطية إلا جزءا قليلا من ذلك والفرق يسوى في الميزانية البلدية على شكل دعم مباشر على حساب باقي القطاعات. وبالتالي أصبح من الضروري التخلي عن هذا النوع من التسيير تدرجيا لدى معظم البلديات.

✓ المؤسسة العمومية المحلية:

تنص المواد 153 إلى 154 من قانون البلدية 10-11 على أنه يمكن للبلدية إنشاء مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية، ونفس الأمر بالنسبة للولاية في المواد 146 إلى 148 من قانون الولاية 07-12. هذه المؤسسات يمكن أن تكون مختلطة بين أكثر من بلدية أو بين أكثر من ولاية، يتمثل دورها في تنشيط التنمية المحلية في مختلف القطاعات التي تراها ضرورية لترقية السكان. وفي هذا الإطار عرفت هذه المؤسسات تطورات هامة في مجال المشاريع المسجلة، والعمالة والتوظيف، وذلك نتيجة الدعم المالي الذي كان يقتطع من الخزينة العمومية رغم أنها لم تكن تتبنى الجدوى الاقتصادية بمفهومها الاقتصادي المحض إلا أنها ساهمت في التكفل بالمسألة الاجتماعية إلى حد كبير، لتعرف هذه المؤسسات بداية زوالها مع ظهور الأزمة البترولية في منتصف الثمانينات حيث تضاءلت إعانات الدولة وتقلصت قدرة المؤسسات على الاستمرار في النشاط، بالإضافة إلى أنها تدار بطريقة بيروقراطية، لا تسمح بالمبادرة المبنية على معطيات الواقع، وإنما تلجأ إلى التقدير الإداري المبالغ فيه، بما أن القرار النهائي فيه هو رهن الإرادة السياسية.

المؤسسة العمومية المحلية كانت عبارة عن مرفق تجاري أو صناعي يقوم بإنتاج خدمات معينة، بدافع المنفعة العامة، في حين أن نشاطها الخدماتي يكون لقاء تسعيرة أو رسم هي غالبا رمزية لأن المؤسسة إنما هي ملك للبلدية، استغلالها غير مرخص به لأي شريك خاص.

## ✓ عقود الامتياز:

تسمى كذلك عقود الاستغلال أو الإيجار، وتخص أملاك البلدية غير المنقولة، كالعقارات والمباني ذات الطابع السكني أو التجاري.... وتصنف إداريا كأملك بلدية منتجة للمداخيل، هذا الأسلوب يشكل إنفاقا أو عقدا بين البلدية والغير، يتولى بموجبه تأمين تشغيل مرفقا عاما طبقا لدفتر شروط معد سلفا، ويمكن التمييز بين صنفين من العقود:

1. عقود التنازل: التنازل عن الخدمة هو أسلوب تسيير تقوم بموجبه البلدية كشخص عمومي بتفويض التسيير العملي للنشاط، أو للمرفق العام لشخص آخر اعتباري أو طبيعي.
2. الإيجار عن طريق الاستغلال: أي تقريبا عملية إيجار لأملك البلدية، إلا أنه يتم دفع حقوق المستغل المؤجر مقتطعة من مداخيل نشاط الاستغلال.

التسيير المفوض عن طريق الامتياز يعتبر أنجع أساليب التسيير إلا أنه يعاني جملة من المعوقات نبرز أهمها في سعر الإيجار لا يعكس قيمة الإيجار الحقيقية في السوق مما أدى إلى التأثير سلبا على موارد البلدية، وعدم تامين الأملاك ومراجعة أسعار استغلالها الدوري، بسبب عدم وجود إحصاء دقيق لهذه الأملاك وقلة المتابعة وانعدام الصيانة.<sup>1</sup> كما أن أغلب الجماعات المحلية لاسيما البلديات لا تملك سجلا خاصا بأملكها *Sommier de consistance* وبالتالي معطيات أملاكها مفرقة بين المصالح الإدارية، وغير منظمة أو مستغلة بصورة عقلانية.

التدخل المباشر للجماعات المحلية لتسيير بعض الخدمات والمرافق أظهر محدوديته، ولم يبق منه إلا عقود الامتياز، أي إيجار الأملاك الخاصة بالبلدية، لكنها غير محينة وفق أسعار السوق، مما يستدعي البحث عن أشكال جديدة أكثر عقلانية وانسجاما مع روح العصر، أو بمعنى آخر على البلدية أن تتخلى عن التسيير الإداري والتوجه إلى تسيير أكثر نجاعة، حيث الجدوى الاقتصادية والمردودية المرعبة.

### المطلب الثاني: تشخيص العجز الوظيفي والتنموي للجماعات المحلية

تعاني الجماعات المحلية في الجزائر من عجز وظيفي مزمن لم تتمكن التخلص منه بالرغم من توفر الإرادة السياسية (خطاب رئيس الجمهورية أمام رؤساء المجالس الشعبية 2008) وكذا

<sup>1</sup> حمداني الوناس، إستراتيجية تسيير الجماعات المحلية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر 3، 2019، 2018، ص 253

تخصيص أغلفة مالية كبيرة وتطهير الديون وإعداد برامج تنموية عديدة إلا أن الحالة بقيت ساكنة، وقد اجتمعت العديد من العراقيل والمعوقات حالت دون تحقيق النقلة النوعية المنشودة والمتمثلة في التنمية المحلية والمساهمة في خلق الثروة ولعب الدور الاقتصادي بدل الدول الاجتماعي الذي أغرقها، ومن المعوقات نجد:

#### ➤ معوقات تتعلق باللامركزية الإدارية:

إن عدم رغبة الحكومة المركزية في التخلي عن اختصاصاتها التي تمارس من خلال فروعها المختلفة في الأقاليم، خوفاً من استقلالية هذه الأقاليم والوحدات؟ أدت إلى عجز المجالس المحلية بصورة فعلية عن دفع عملية التنمية الاقتصادية المحلية، حتى أن بعض القرارات والمداومات لا يمكن تطبيقها إلا بعد التصديق عليها من قبل السلطات الوصية، كما أن هذا التصديق ليس موضوعياً دائماً إذ قصد من ممارسة الضبط تدعيم مكانة سلطة الوصاية وأوضاعها في الجماعة المحلية، وفي هذا السياق فإن من أهم المعوقات الوظيفية للامركزية الإدارية نجد<sup>(1)</sup>، ضعف الصلاحيات في مجال التنمية الاقتصادية لمجالس الإدارة المحلية حيث نجد تنفيذ قرارات التنمية الصادرة عن هذه المجالس تحتاج إلى موافقة الحكومة المركزية، كما أن هذه المجالس لا تستطيع في كثير من الأحيان تنفيذ القرارات بسبب ضعف إمكانياتها المالية والإدارية. وكذا الرقابة الشديدة التي تمارسها الحكومة المركزية على أعمال المجالس المحلية أدت بدورها إلى إضعاف دور الوحدات المحلية في مجال الإبداع والإنتاج والمشاركة الحقيقية في مجال التنمية الاقتصادية الإقليمية وخلق الثروة.

بالمقابل، المركزية الشديدة السائدة في الأجهزة الإدارية والاعتماد الكلي على رأي الحكومة المركزية (الوصاية) في أغلب القرارات وخاصة في مجال الإنفاق والصرف على المشروعات التنموية العامة، ما دام هي التي تمويلها في الغالب وافتقاد الوحدات المحلية للمالية المحلية الذاتية جعل التنمية المحلية تراوح مكانه.

#### ➤ معوقات تتعلق بالتخطيط:

يتمثل أساساً في غياب الوعي الحقيقي بأهمية التخطيط الإقليمي كوسيلة للتغلب على كثير من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية عند السكان وصناع القرار من سياسيين وإداريين ومخططين. وعدم وجود استراتيجيات وسياسات واضحة ومحددة للتنمية الاقتصادية الإقليمية، مع إهمال البعد المكاني والخصوصيات المحلية في عملية التخطيط المركزي وعدم الأخذ بالتخطيط الإقليمي.

ناهيك عن عدم توفر قواعد بيانات ومعلومات على المستوى الإقليمي (بطاقة هوية البلدية)<sup>2</sup> الأمر الذي لا يسمح بإعداد خطط تنموية إقليمية، وكذا غياب المشاركة الشعبية والحقيقية والفاعلة في عملية التخطيط التنموي بشكل عام (الديمقراطية التشاركية)، وغياب الهياكل المؤسسية التي تربط

(1). بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، عناية: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.

(2). نورالدين حاروش، وآخرون، الخدمة العمومية المحلية كمؤشر للتنمية المستدامة، الجزائر: دار الأمة للنشر والتوزيع، 2017.

الوحدات المحلية مع الإقليمية مع الوطنية، وغياب الكوادر التخطيطية والفنية المدربة والمؤهلة لإعداد خطط التنمية الإقليمية سواء أكان وطنياً أم إقليمياً.<sup>(1)</sup>

➤ .معوقات تتعلق بتسيير الموارد البشرية:

إن عدم وجود تسيير عقلاني للموارد البشرية انعكس سلباً على الدور التنموي للجماعات المحلية، ويمكن الحديث في هذا السياق عن جملة من المعوقات التنظيمية لتسيير الموارد البشرية المحلية ومن أهمها<sup>(1)</sup>:

سيادة القيم الثقافية السالبة وضعف العمل الجماعي وروح الفريق وجمود قوانين العمل وتضاربها وهو ما يحد من فعالية تسيير الموارد البشرية مما يؤدي إلى نشوب الصراعات واللامبالاة والإهمال، ويعد استخدام القوة بشكل تعسفي من طرف قادة المنظمات وممارسة الصلاحيات لتعزيز المكانة الشخصية على حساب الجماعة المحلية وباقي فئات المجتمع المحلي عائقاً تنظيمياً يحد من فعالية عملية تسيير الموارد البشرية مما ينعكس على نوعية الخدمات المقدمة لمواطني المجتمع المحلي.

كذلك عدم توفر الموضوعية في تطبيق اللوائح والقواعد التنظيمية على أعضاء الجماعة المحلية يؤدي إلى نشوب صراعات داخلية وسيادة اللامبالاة والإهمال، مع إن غياب معايير واضحة لتقييم الأداء الوظيفي لموظفي الجماعة المحلية سيحد من فعالية عملية تسيير الموارد البشرية بالجماعة المحلية لا محالة.

التوظيف من جهته يقوم على أساس المحسوبية والمحاباة من خلال اعتماد شروط تعجيزية والتحايل على القانون بدل الاعتماد على الكفاءة والخبرة والجدارة، كل ذلك يحد من فعالية عملية تسيير الموارد البشرية.

كما يعد عدم تزويد الجماعة المحلية بإطارات ذات شهادات عليا ومتخصصة معوقاً تنظيمياً يحد من فعالية عملية تسيير الموارد البشرية مما ينعكس سلباً على وظيفة الجماعة المحلية، بالمقابل يعد انخفاض المستوى التعليمي والخبراتي لمسيري الجماعات المحلية (المجالس المحلية المنتخبة) عائقاً كبيراً جعلهم ينحرفون عن أهداف الجماعة المحلية وهذا بدوره يطرح عدم فهمهم للواقع القيمي للعمال من جهة وعدم قدرتهم على التحكم في تسيير موارد الإدارة المحلية من جهة أخرى .

عدم الاعتماد على المقاييس العلمية كذلك والتحيز في اختيار الموظفين لإجراء دورات تدريبية عائقاً آخر يحول دون سير عملية تسيير الموارد البشرية مما يؤثر سلباً على فعالية الجماعة المحلية

كما أن عدم وضع برامج تدريبية أو عدم إشراك الإدارة المحلية في وضع البرامج التدريبية لفائدة موظفي ومنتخبي الإدارة المحلية يعوق فعالية تسيير الموارد البشرية بالجماعات المحلية، وأخيراً عدم

(1).المنظمة العربية للتنمية الإدارية، التنمية الريفية والمحلية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة ومحاربة الفقر، 2008.

<sup>2</sup> الصالح ساكري، المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع تنظيم وعمل، جامعة باتنة 2007\_2008، ص 160

متابعة المسار المهني والتكويني وتقويم نتائج أداء الموظفين بالجماعة المحلية سيؤثر لا محالة على المردود الوظيفي ومنه مردود الجماعة المحلية<sup>(1)</sup>.

➤ .معوقات تتعلق باتخاذ القرارات:

تتمثل المعوقات الوظيفية لاتخاذ القرارات على المستوى المحلي فيما يلي<sup>(2)</sup>:

عدم كفاءة رؤساء المجالس المحلية ونقص تدريبهم الأمر الذي يجعلهم عاجزين في النهاية عن معرفة البدائل أو تقييمها ومعرفة العيوب والمزايا لكل بديل.

عدم وضوح الاختصاصات والسلطات والتداخل الحاصل بينهما يترتب عليه في غالب الأحيان التردد في إصدار الكثير من القرارات بل والإحجام عنها.

وجود ضغوط داخلية وخارجية رسمية أو غير رسمية الأمر الذي يجعل متخذ القرار المحلي يتردد في إصدار القرارات، وإذا أصدرها فإنها تصدر تلبية لهذه الضغوط وإرضاء لها للحفاظ على مركزه داخل التنظيم...

كل العوائق السابقة دفعت بالمحليات في الدول النامية إلى التركيز على مواردها المحلية أو الذاتية للنهوض بالتنمية المحلية كأداة لتحقيق تنمية وطنية شاملة ومستدامة والرفع من المستوى المعيشي للأفراد والتوجه بهم نحو مستوى أفضل للحياة، لذلك ارتأينا ضرورة التطرق لمدى حاجة التنمية المحلية للموارد الذاتية المحلية وتثمينها و دورها في دفع عجلة التنمية من إبرازها والتعريف بها، ومنه الانتقال بالبلدية من مجرد مرفق تقليدي ساكن إلى مؤسسة اقتصادية جاذبة للاستثمار وخالقة للثروة ومساهمة في الاقتصاد المحلي والوطني، ومحققة للتنمية المحلية ولما لا الوصول إلى جاذبية الإقليم؟ لكن قبل ذلك سنقف عند مدونة المخططات البلدية للتنمية والاعتمادات المخصصة لها ولماذا عجزت في تحقيق التنمية المحلية المنتظرة؟

المطلب الثالث : قصور المخططات البلدية ومحدوديتها في تحقيق التنمية

سنفصل أولاً في المهام والاختصاصات التي خولت للجماعات المحلية ثم نعرض على المخططات التنموية التي تم تصميمها من طرف الوصاية بدون أخذ الخصوصيات المحلية بعين الاعتبار، بل أصبحت هذه المخططات عبارة عن عمل روتيني يغلب عليه طابع الإنفاق ويزيد من الأعباء على الجماعات المحلية دون أن تكون لهذه المخططات الفعل التنموي القائم على الاستثمار الخلاق للثروة والممتص للبطالة والموفر لمناصب الشغل وهذه المؤشرات هي التي تدخل في خانة التنمية المحلية

(1) .المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، بحوث وأوراق المؤتمر العربي الخامس، الشارقة،

الامارات العربية المتحدة، مارس، 2007.

(2) ..الصالح ساكري، المرجع السابق، ص 163.

أ. اختصاصات وصلاحيات الجماعات المحلية "البلدية"<sup>(1)</sup>:

1. التهيئة والتنمية: بإمكان المجلس الشعبي المنتخب أن يقدم مخططه للتنمية على مدار عهده، وهذا المخطط يجب أن يتوافق مع المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة والمخططات التوجيهية القطاعية، مع الحفاظ على الأراضي الفلاحية وحماية البيئة، وتحفيز إنشاء النشاط الاقتصادي بما يتماشى مع قدراتها ومخططها التنموي.

2. التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز:

- تزود البلدية بكل أدوات التعمير
- تساهم في ترقية برامج السكن
- السهر على مكافحة السكنات الهشة وغير القانونية
- حماية التراث المعماري والثقافي وحماية الأملاك العقارية والمحافظة على الوعاء العقاري
- منح الأولوية لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي
- تهيئة وصيانة وتسيير الشبكات التابعة لاختصاصاتها
- تهيئة المساحات التي بإمكانها احتواء النشاطات الاقتصادية والتجارية والخدماتية ...

3. نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة:

- انجاز مؤسسات التعليم الابتدائي وصيانتها وتسيير مطاعمها
- توفير النقل المدرسي
- اتخاذ التدابير الكفيلة لترقية تفتح الطفولة الصغرى وحدائق الأطفال والتعليم التحضيري والثقافي والفني
- المساهمة في انجاز الهياكل القاعدية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والتسليّة
- توسيع القدرات السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها
- تقديم الإعانات والتكفل بالفئات الاجتماعية الهشة والمحرومة
- صيانة المساجد والمدارس القرآنية والحفاظ عليها
- تشجيع وترقية الحركة الجمعوية في كل المجالات

4. النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية:

- توزيع المياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة

(1). الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون البلدية 11. 10 مؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة يوم 3 يوليو 2011.

- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها
- مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة
- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور
- صيانة طرق البلدية ووضع إشارات المرور
- تهيئة المساحات الخضراء وصيانة فضاءات الترفيه والشواطئ

بالإضافة إلى العديد من المهام والخدمات التي تقدمها البلدية كخدمات الحالة المدنية وغيرها...  
 صلاحيات ومهام البلدية هذه تفوق بكثير قدراتها المادية أو البشرية، وهو ما يخلق لها عجز وظيفي مزمن، الأمر الذي يستدعي تحديد الأولويات وإشراك فواعل أخرى من خارج البلدية للقيام ببعض المهام. كما أن هذه المهام والصلاحيات تخص جميع البلديات وبدون استثناء لا من حيث عدد السكان، أو المساحة الجغرافية، أو الحالة المالية، أو مستوى التحضر. فماذا عن المشاريع التنموية المحلية والتي تسمى المخططات البلدية للتنمية؟

ب. المخططات البلدية للتنمية<sup>(1)</sup>:

لا شك أن المخططات البلدية للتنمية تخضع لنصوص قانونية مرجعية سواء تعلق الأمر بشروط تسييرها أو تنفيذها أو تسجيلها وحتى الاعتمادات المالية المخصصة لها، وبعبارة أخرى هناك مجموعة من النصوص تؤطر المخططات البلدية للتنمية عبر مختلف مراحلها، ويمكن ذكر هذه النصوص فيما يلي:

المرسوم رقم 136.73 المؤرخ في 9 أوت 1973<sup>(2)</sup> المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، وقد تلت هذا المرسوم تعليمة وزارية مشتركة مؤرخة في 3 ديسمبر 1975 تضمنت شروط تبليغ وتسيير الاعتمادات المخصصة من قبل الدولة للمخططات البلدية للتنمية، وشروط تنفيذ العمليات المسجلة بعنوان المخططات البلدية للتنمية، وطبيعة العمليات المسجلة بعنوان هذا البرنامج، وتحديد دور المتدخلين في تنفيذ هذا البرنامج.

(1). قانون البلدية، المرجع السابق الذكر.

(2).. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 136.73 المؤرخ يف 9 أوت 1973، المتضمن شروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، الجريدة الرسمية، العدد 67، الصادرة يوم 21 أوت 1973

وبما أن المخططات البلدية للتنمية تتطلب اعتمادات مالية، فقد جاءت في المرسوم التنفيذي رقم 227.98 المؤرخ في 13 جويلية 1998<sup>(1)</sup> المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، بحيث بين المرسوم كيفيات توزيع الاعتمادات السنوية على الولايات، والأولويات التي ينبغي تمويلها عبر هذه البرامج خاصة مشاريع المياه الصالحة للشرب والربط بشبكة التطهير وفك العزلة. كما تدعمت المخططات البلدية للتنمية بقرار وزاري مشترك مؤرخ في 21 فيفري 2013 الذي يحدد معايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخططات البلديات للتنمية.

تعد المخططات البلدية للتنمية تجسيدا للامركزية على مستوى الجماعات المحلية وهي من أهم صلاحيات المجلس الشعبي البلدي الذي يعمل على إعداد هذه المخططات؟ ويسهر على حسن تنفيذها لما لها من أثر في تلبية حاجات المواطنين وكذا تحسين إظارهم المعيشي حيث تشمل جوانب عديدة أهمها: التطهير، التزويد بالمياه الصالحة للشرب، الصحة والنظافة والبيئة، الطرقات والمسالك، التهيئة الحضرية، الشباب والرياضة، الثقافة والتسلية. كما تشكل هذه المخططات عنوانا بارزا لمرافقة الدولة للجماعات المحلية من خلال تخصيص الاعتمادات اللازمة لتجسيد هذه البرامج. وفيما يلي تطور الاعتمادات المالية للمخططات البلدية للتنمية من سنة 2000 إلى 2018 على سبيل الذكر لا الحصر:

تطور الاعتمادات المالية للمخططات البلدية للتنمية من 2000 إلى 2018:

المخططات الخماسية: الاعتمادات المخصصة

175 مليار د.ج	المخطط الخماسي 2000.2004
437 مليار د.ج	المخطط الخماسي: 2005.2009
434 مليار د.ج	المخطط الخماسي: 2010.2014

المخطط الخماسي: 2015.2018:

100 مليار د.ج	سنة 2015
36 مليار د.ج	سنة 2016
70 مليار د.ج	سنة 2017
100 مليار د.ج	سنة 2018

مجموع الاعتمادات للفترة 2000.2018 بلغ 1352 مليار د.ج<sup>2</sup>

(1). الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 227.98 المؤرخ في 13 يوليو 1998، يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية، العدد 51، الصادرة يوم 18 يوليو 1998.

(2). وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مجلة الداخلية، العدد 0، فيفري 2018، ص 79.

هذه الاعتمادات المالية توجه لجملة من المخططات البلدية للتنمية وفق مدونة تعدها وزارة الداخلية ولا يمكن بأي حال من الأحوال تمويل مخطط أو مشروع أو برنامج خارج المدونة، وهو الأمر الذي يجعل الجماعات المحلية عاجزة عن تقديم أي مبادرة محلية بل تقوم بتسجيل المخطط ضمن المدونة فقط مع الأولوية لبعض المخططات كما ينص القانون، التزود بماء الشرب وشبكات التطهير وفك العزلة، وهي المخططات التي نراه تتكرر في كل سنة وأصبحت من الأعمال الروتينية وهذا الوضع لم يعد مقبولاً الآن بل يتطلب الأمر الانتقال من هذا الواقع إلى واقع ورحب آخر حركي تنموي حقيقي، ويمكن تقديم مدونة المخططات كما يلي:

#### مدونة المخططات<sup>1</sup>:

المواد	الفصول
التخزين، تمديد القنوات، شبكة التوزيع، المعالجة	التزود بمياه الشرب
شبكات التطهير	التطهير
المنشآت الجديدة، التهيئة والتوسعة	الأسواق الجوارية
المنشآت الجديدة، التصليحات الكبرى بسبب التقلبات الجوية	الطرق والمسالك
وكالات ومكاتب البريد	البريد والهاتف
مقرات البلدية، الملحقات	البنيات البلدية
إعادة البناء والتهيئة، تجديد التجهيزات، قاعات الدروس	التربية والتكوين
	التهيئة الحضرية
	الصحة والنظافة
	الثقافة والتسلية
	الشباب والرياضة
	البيئة

<sup>1</sup> ( نفس المرجع، ص 80.

## المبحث الرابع: العراقل والصعوبات التي تواجه التحصيل الضريبي وتؤثر في التنمية المحلية

### المطلب الأول: عجز الموازنة

تعاني معظم بلديات الجزائر من عجز في الموازنة المحلية ويرجع سبب العجز إلى مجموعة من المظاهر نذكر أهمها:

- النمو السريع لنفقات ميزانية البلدية: إن تفسير عدم توازن ميزانيات البلديات بعدم نمو مواردها ونفقاتها بشكل متناسق إذ أن النفقات تتزايد بنسب أكبر من الزيادة التي تعرفها الموارد، وبالتالي لا بد من إعطاء تفسير ظاهرة تزايد نفقات البلديات، فالعجز الحاصل في ميزانيات البلديات مرده بشكل أساسي إلى النقص الكمي والنوعي للإيرادات مقابل تزايد النفقات وفي ظل عدم كفاية الموارد يبقى الشغل الشاغل للبلديات هو تغطية النفقات المتعلقة بقسم التسيير لتتكفل الدولة بتغطية قدر كبير من نفقات قسم التجهيز والاستثمار

- إسهام الإعانات الحكومية في دعم وتعميق الاختلال الموجود بين الموارد الذاتية والموارد الخارجية: ذلك أن الجباية المحلية تتمثل كونها من أهم موردين مصادر التمويل المحلي الذاتي بنسبة تقدر ب 90 في المائة تقريبا، كما تمثل من 50 بالمائة إلى 60 بالمائة من حجم التمويل المحلي الإجمالي، ويقابله في ذلك التمويل الخارجي بما يقارب 35 بالمائة إلى 45 بالمائة، وهي تشكل كذلك النسب المساهمة في تغطية العجز الحاصل على مستوى الجماعات المحلية. وهو الأمر الذي ينجر عنه نقص الاستقلالية المالية المؤدية إلى تقييد أداء التسيير للجماعات المحلية، كما تسهم هذه الإعانات في تنمية مخاطر العجز في حالة تدهور الوضع الاقتصادي وتراجع أسعار البترول.<sup>1</sup>

للتذكير فقد بلغ عدد البلديات العاجزة سنة 2000 حوالي 1184 بلدية، لينخفض تدريجيا ونسبة قليلة حتى سنة 2006 إلى حوالي 1138 بلدية ثم أخذت بالانخفاض سنة 2011 إلى غاية سنة 2015 لم يسجل أي عجز في ميزانيات البلديات، لتصبح في سنة 2016 حوالي 75 بلدية عاجزة وارتفعت مع حلول سنة 2017 بحوالي 211 بلدية، ما استدعى ذلك تدخل صندوق الضمان والتضامن بإعانات استثنائية لصالح معالجة العجز الحاصل بمبلغ مالي قدر ب 8.4 مليار دينار من أجل موازنة الميزانيات الإضافية لهذه البلديات من سنة 2016-2017.<sup>2</sup>

. عجز النظام الضريبي: هناك محاولات عديدة ومتكررة للدولة من أجل تعديل النظام الضريبي وجعله يتماشى و توجهات الجزائر، إذ وجدت نفسها تسعى جاهدة لتسيير نظام جبائي لا يستجيب

<sup>1</sup> حبال سهيلة، يوم دراسي تحت عنوان الجماعات الإقليمية في الجزائر وتحديات التنمية المحلية يوم 09 ماي 2018، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، مقال تحت عنوان "التمويل المحلي ودوره في تحقيق التنمية المحلية" ص 05

<sup>2</sup> قشام إسماعيل، شقراني محمد، "تمويل التنمية المحلية في الجزائر: المعوقات وسبل النجاح"، مجلة البديل الاقتصادي، العدد السادس، ص.66.

لمتطلبات التنمية الاقتصادية المحلية الجديد، فتعاني معظم البلديات من عجز مالي وهذا مرده إلى العديد من العوامل والظروف ويرجع بشكل أساسي إلى تمركز النشاطات الاقتصادية في موقع واحد مما أدى إلى التوزيع غير المتساوي للوعاء الضريبي، بالإضافة إلى المديونية المتكررة للجماعات المحلية بالرغم من عملية التطهير المتكررة، علاوة على ذلك ضعف الأملاك المحلية ويرجع ذلك إلى ضعف التخطيط والإستراتيجي على مستوى الإدارة المحلية مما يؤدي إلى ضعف المجالس المحلية البلدية.

التشخيص الحالي لمجمل الضرائب والرسوم التي تحصلها البلدية شكلت تناقضات على مستوى تحصيل مداخيلها، لأن هذا النظام التمويلي في صالح المناطق الصناعية والتجارية، حيث شكلت الضريبة على النشاط المني TAP بنسبة 58% والضريبة على القيمة المضافة TVA بنسبة 35%، كلاهما بلغ حصة الأسد من التشكيلة الضريبية ثم تليها الضريبة الجزافية الوحيدة IFU بنسبة 2%، ثم بعدها الرسم على النفايات TEOM بنسبة 1%، ثم الضريبة على الدخل الإجمالي IRG بنسبة 1%، وفي الأخير باقي حصيلة الضرائب المتنوعة المقدرة بنسبة 3%<sup>1</sup>.

رغم أن القانون نص على تحصيل رسم إزالة النفايات المنزلية للتكفل بالنفقات المترتبة من تحصيل هذا الرسم إلا أن الرسم نادرا ما يحصل من قبل خزينة البلديات على غرار الرسم العقاري ورسم الإقامة، حيث خلال السنوات المالية الممتدة من سنة 2011 و2012 و2013 خصص صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية مبلغا ماليا قدر بحوالي 15 مليار دينار جزائري لتمويل اقتناء حاويات لإزالة النفايات المنزلية لصالح البلديات).

. ضعف نظام التضامن بين الجماعات المحلية: لقد أقرت الجزائر وضع نظام جبائي محلي للتضامن والتعاون بين الجماعات المحلية، وذلك عن طريق المساعدات المقدمة من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية الذي يمنح إعانات عن طريق المخططات البلدية للتنمية PCD والبرامج القطاعية غير الممركزة PSD الموجهة لتجهيز البلديات والولايات، إلا أن نظام التضامن أظهر عجزا كبيرا ويتجلى في أنه نظام متركز من حيث التخصيص والتصرف، و يهتم أكثر بانجازات السنة المالية لكنه يجهل احتياجات الجماعات المحلية مستقبلا

المطلب الثاني: عراقيل التحصيل الضريبي

من الصعوبات و العراقيل التي تواجه التحصيل الضريبي: تعاني الجباية المحلية من عدة مشاكل و عوائق أدت إلى تدهور الوضعية المالية المحلية، و من أهم هذه الصعوبات نذكر ما يلي:

1-الازدواج الضريبي: ونعني به خضوع المكلف الذي تستدعيه القاعدة القانونية إلى دفع الضريبة أكثر من مرة على نفس الوعاء الضريبي و في نفس الوقت، و بذلك فإن المكلف يشعر بالظلم على أساس أنه يواجه نظام ضريبي تعسفي. و يحدث هذا الازدواج بسبب عدم توافق و انسجام التشريعات الضريبية داخل البلد الواحد، فيحصل تعارض يؤدي إلى دفع الضريبة أكثر من مرة، وقد يكون هذا

<sup>1</sup> خنفر خيضي، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع و افاق، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر3، كلية العلوم الاقتصادية العلوم التجارية وعلوم التسيير، فرع التحليل الاقتصادي، 2010/2011، ص32

التعارض مقصود من قبل المشرع يهدف من ورائه زيادة الحصيلة المالية، و قد يكون غير مقصود بسبب قلة الخبرة و عدم تماسك الإطار التشريعي.

2-التهرب الضريبي: و يقصد به أن يحاول المكلف الذي تتوافر فيه شروط الخضوع للضريبة عدم دفع الضريبة المستحقة عليه كلياً أو جزئياً. و ذلك باستغلال ثغرات موجودة في القانون ينفذ من خلالها، أما عند التحصيل، فالتهرب يكون بإخفاء الشخص لأمواله فيتعذر على مصلحة الضرائب أن تستوفي من تلك الأموال مبلغ الضريبة المستحق شرعاً، و تعود أسباب التهرب الضريبي إلى افتقار النظام الضريبي لقواعد الفعالية مثل العدالة و عدم الوضوح، نقص الكفاءة و النزاهة لدى موظفي الجباية مما يولد شعور بالاستفزاز و عدم الرضا لدى المكلفين، و عدم التشدد في تطبيق العقوبات في حق المتهربين ضريبياً مما يزيد من تفاقم هذه الظاهرة.<sup>1</sup>

3-الغش الضريبي: و هو التهرب غير القانوني عن دفع الضريبة عن طريق استعمال طرق و وسائل للتخلص من دفع الضريبة بشكل مخالف للنصوص القانونية، و يتم ذلك عن طريق تضخيم التكاليف الكلية و تقدير الربح بأقل من حقيقته، و إخفاء المادة المفروضة عليها الضريبة و إعلان هذه السلع بقيمة أقل من قيمتها الحقيقية بالنسبة للضرائب المباشرة.

4-التحصيل الجبائي: يؤدي التحصيل دور المحرك للنظام الجبائي و تؤثر فيه عوامل عدة كالإعفاءات فكثيراً ما نجد قوانين المالية تنص عن الإعفاءات لمدة معينة من دفع الضرائب خاصة في المناطق التي يجب ترقيتها، مما يلحق أضراراً معتبرة بالميزانيات المحلية و خاصة أن الجباية المحلية تمثل المورد الأساسي لها حيث تقدر بـ 90%، إلى جانب انتشار الأنشطة الخفية، و نقص الوعي الضريبي لدى المكلف فلا يزال هناك ضعف للوعي الجبائي من ناحية المكلفين الجبائين بالنسبة للضرائب و الرسوم الواجبة الدفع بحيث لا تزال لديهم نظرة سلبية عن الجباية، فينظرون لها وكأنها عقوبة.<sup>1</sup>

5-عدم المساواة في توزيع الموارد الجبائية: تظهر اللاعدالة في توزيع الموارد الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية، فالعائدات الجبائية المخصصة للدولة كبيرة مقارنة بتلك المخصصة للبلديات، فالدولة تستحوذ على الضرائب أكثر مردودية كالضرائب على أرباح الشركات و كذا الرسم على القيمة المضافة (حيث تستفيد الدولة من 85% من حصيلة هذا الرسم).

أما فيما يتعلق بالبلديات فإنها تستفيد من الرسم على النشاط المهني، الرسم العقاري و رسم التطهير والتي تتميز بضعف حصيلتها، كما تظهر اللاعدالة في توزيع الموارد الجبائية بين البلديات نفسها، فالبلديات التي تعتبر مناطق عمرانية و صناعية تمتاز بارتفاع حصيلة الجباية فيها، أما المناطق التي لا تمتاز بالاتساع العمراني و النشاطات الصناعية فإن حصيلة الجباية بها ضئيلة جداً.

<sup>1</sup>جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 10/11، الجزائر: دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، 2014، ص.47.

جمال زيدان، نفس المرجع، ص 76<sup>1</sup>

6-مركزية التشريع الضريبي: يتم إحداث الضرائب و الرسوم مركزيا، و كذا تخصيصها و تعديلها، وهذا ما ينعكس سلبا على ميزانيات الجماعات المحلية بإقصاء المبادرات المحلية في إحداث ضرائب ورسوم تعد مصدرا مهما لكون المسؤولين المحليين أقرب بكثير من المواطن المحلي عموما، والمكلف المحلي خصوصا، سيما و أن الموارد الجبائية المحلية غير كافية لتمويل النفقات المحلية.

#### المطلب الثاني: صعوبات الجباية المحلية

نتيجة لكثرة تدخلات الجماعات المحلية لجميع المجالات الاقتصادية أصبحت مواردها المالية غير كافية لتغطية نفقاتها المتزايدة وذلك لتوسيع أعباء التسيير ، بينما نفقات التجهيز والإستثمار فهي تمول من طرف الدولة والمؤسسات العمومية كإعانات المقدمة للجماعات المحلية من أجل تغطية هذا القسم، إن الزيادة في النفقات لم تصاحبها نفس الزيادات في الإيرادات علما أن الموارد الجبائية هي الأهم ضمن مواردها المالية لذا نجدها تتخبط لصعوبات وعوائق جديدة نلخصها فيما يلي:

#### 1. قلة مردودية الجباية المحلية:

تعتبر مسألة إقتطاع الضرائب من إختصاص السلطات التشريعية في الدولة، وهذا ما يعرف بالمركزية الجبائية التي جعلتها تستحوذ على أكبر جزء من العائدات الجبائية، ويبقى سوى الجزء القليل للجماعات المحلية بالرغم من تمتعها بضرائب ورسوم أخرى لكنها تتسم عدم إنتاجيتها، لا لقلّة عددها ولكن لكثرة الإعفاءات التي تمس الضرائب المحلية التي لها آثار سلبية على الإستقلالية المالية للجماعات المحلية، حيث مست هذه الإعفاءات التصدير وذلك لتشجيع العملة الصعبة، والنشاطات الممارسة للمناطق النائية لتشجيع الإستثمار كولايات الجنوب مثلا، وكذا السياحة قصد تطورها لما تندر من إيرادات العملة الصعبة. فالسياسة الجبائية هنا تعرقل النمو الإقتصادي للجماعات المحلية لأنها تحرمها من عائدات كان بإمكانها أن تجني لصالحها، بالإضافة إلى الغش والتهرب الضريبيين، اللذان يؤديان إلى قلة مردودية الجباية المحلية، حيث يحرماتها من مبالغ ضخمة التي بإمكانها توجيهها إلى إستثمارات في مجالات عديدة وذلك إما بالعمل على عدم الإلتزام بالضريبة وإما بالتهرب عن دفع بعض الضرائب وذلك بتقديم تصريحات خاطئة، ناقضة أو مزيفة عن الدخل أو الأرباح، هذا ما يسبب خسارة كبيرة للإيرادات المحلية ذلك راجع إلى عدة عوامل :

- إرتفاع درجة الضغط الجبائي على المكلف وكذا نقص التكوين المتخصص لتمكين السلطات الجبائية الحد من هذه الظاهرة.، أضيف إلى ذلك تفشي فساد و سوء الإدارة وذلك راجع اللامسؤولية لبعض المسؤولين، كل هذا أدى إلى حرمان الجماعات المحلية من إيرادات هائلة بملايير الدينارات مما أثر سلبا على حجم العائدات المحلية، هذا ما جعلها غير قادرة على تغطية نفقاتها المتزايدة.

## خلاصة واستنتاجات:

تحتاج الجماعات المحلية في تنميتها المحلية إلى التمويل المحلي الذي يشكل المحرك الأساسي للنشاط المحلي، وتعد الموارد الذاتية أين تمثل فيها الجباية المحلية في مختلف الضرائب و الرسوم نسبة أكثر من أكثر المصادر المالية فعالية في تمويل التنمية المحلية، فالجزائر ظلت ولازالت ترسم مسار الجباية المحلية وتوسع من مجال تطبيقها بغرض رفع مستوى التمويل المحلي ومحاولة القضاء على العجز المالي . لا تعكس المالية المحلية في الجزائر الصورة الحقيقية للبلديات، إذ أن سلطة تدعيم الإيرادات تبقى دوما في يد السلطة المركزية في إطار الإعانات والدعم الذي تقدمه للبلديات بشكل مستمر. كما أن المساعدات التي تقدمها الدولة للبلديات بشكل مستمر، كما أن المساعدات التي تقدمها الدولة للبلديات في إطار تحقيق المخططات البلدية للتنمية تعكس الإدماج الحقيقي للميزانية المحلية في الميزانية العامة للدولة.

من خلال هذا الفصل لاحظنا تطور حصيلة الجباية المحلية سنويا من خلال الإحصائيات المقدمة غير أن نسبتها ضعيفة مقارنة بالجباية العادية وذلك راجع للصعوبات والتحديات التي تواجه إرساء جباية محلية في الجزائر والتي من أهمها ضعف التحصيل الناجم عن ظاهرة التهرب الضريبي التي تشكل نزيف للموارد الجباية المحلية والتي ترجع أسبابها إلى قلة وعي المكلف وضعف الرقابة الجبائية. و أيضا إذا أحصينا مصادر ميزانية البلديات خاصة الجبائية منها التي تشكل الموارد الأساسية والهامة في ميزانية البلديات نجدها كثيرة في الوهلة الأولى، غير أنه إذا عدنا إلى نسبة استفادات البلديات منها نجدها قليلة جدا، وذلك بالنظر إلى أهمية المورد في تمويل ميزانية البلدية وإنعاش التنمية المحلية، ولعل ذلك راجع استئثار الدولة بالنصيب الأكبر منها باعتبارها صاحبة الحق في تأسيس الضريبة، ويتجلى هذا الاستئثار في قيام الدولة ( السلطة التشريعية و التنفيذية)، بسن القوانين الضريبية والمالية التي تحدد الضرائب والرسوم وتحديد نسب توزيعها دون وجود معيار موضوعي لتوزيعها بين الدولة والبلديات والهيئات الأخرى. وهو ما أفقد هذا المورد الهام أهميته بالنسبة للبلدية بصفة عامة وفي إنعاش التنمية المحلية بصفة خاصة، وخير دليل على ذلك وجود عدد كبير من البلديات على مستوى الوطن تعاني عجزا كبيرا في ميزانيتها وتضطر كل مرة الاستعانة بإعانات الدولة أو صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لتغطية نفقاتها الأساسية، وهو ما ترتب عنه عجز إنعاش التنمية المحلية على مستوى هذه البلديات.

بالإضافة إلى مركزية التشريع والتوزيع للضرائب المحلية الأمر الذي يعيق التنمية المحلية، وكذا اختلال التوازن في الموارد ما بين البلديات الغنية والفقيرة، وضعف مردودية الضرائب المحلية.

ولمواجهة مختلف التحديات تم اقتراح بعض آليات لتفعيل نظام الجباية المحلية من خلال اعتماد مبدأ اللامركزية الجبائية وذلك بإشراك الجماعات المحلية في تأسيس وتحصيل الضرائب المحلية، وكذلك تفعيل النظام من خلال مكافحة ظاهرة التهرب الضريبي وإصلاح بعض الضرائب المحلية. على الدولة ضرورة الاهتمام بمصادر تمويل ميزانية البلديات باعتبار أن البلدية لها دور هام وأساسي في التنمية المحلية في مختلف المجالات من خلال:

- إحداث مصادر مالية للبلديات كل حسب خصوصيته ( من حيث طبيعتها الأنشطة المتواجدة بها وكذلك حسب المناخ والكثافة السكانية لكل بلدية).
- إعادة النظر في نسب توزيع الضرائب والرسوم التي تستفيد منها البلديات بحث تكون للبلدية النسبة الأكبر منها.
- إعطاء الحرية التامة للبلديات في استغلال الإعانات المالية المقدمة لها من طرف الدولة والولاية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في البرامج التنموية الخاصة بها.

## الفصل الثالث

# واقع استقلالية المالية المحلية ومستوى التنمية بلديات ولاية البليدة محل الدراسة

تمهيد:

باعتبار البلدية الخلية الأساسية ونواة المجتمع ولا يمكن أن تتطور هذه الأخيرة إلا بتطور مشاريعها التنموية، سنحاول من خلال هذا الفصل الميداني البحث عن المصادر الداخلية (الذاتية) للبلديتين محل الدراسة و البحث عن المصادر الخارجية التي تلجأ إليها لتلبية حاجيات ومطالب المواطنين و بالتالي تحقيق التنمية المحلية.

إن صياغة إستراتيجية تنمية لأي إقليم، إنما تنطلق في حصر موارده والبحث عن مكامن القوة ومن ثمة توجيهها لخدمة ذلك الإقليم، وبالتالي زيادة قوة جاذبيته وتنافسيته خاصة في ظل ظروف العولمة وما انجر عنها من نتائج على اقتصاديات الدول.

وسنحاول في هذا الفصل الإحاطة بأهم موارد إقليمي بلدية قرواو وبلدية الصومعة في شكل سرد عام لهذه الموارد على حسب تقسيمها العام، ونسعى في البداية لتحديد الهوية التاريخية، لما لها من تأثير في الاختيارات المتاحة حاليا ومن الثقل و العوائق التي تحول دون تسريع وتيرة التنمية. ثم نتطرق إلى الهوية الطبيعية لما لها كذلك من تأثير مباشر على النشاطات الاقتصادية التي هي قائمة الآن والممكنة في المستقبل، مركزين على الإطار البشري والاقتصادي الذي تدور فيه العملية التنموية مستعرضين الخصائص العامة ونقاط القوة والضعف في هذا الإطار، في محاولة لرصد تأثيرها على سيرورة التنمية بهذا الإقليم.

**المبحث الأول: بطاقة فنية عن مدينة البلدية**

**المطلب الأول: لمحة تاريخية وجغرافية وديمغرافية وإدارية عن مدينة البلدية.**

تاريخيا يعود تأسيس "مدينة البلدية" إلى بداية القرن العاشر هجري (16 عشر ميلادي)، عندما قدم رجل ولي صالح يسمى " سيد أحمد الكبير" إلى تلك الناحية سنة 1519م، وكان عمره حينئذ يقارب الخامسة و الأربعون سنة، و قد زار من قبل هذا الولي الصالح بلاد المشرق و البقاع المقدسة والشام ومصر، كما طاف ببلاد المغرب والأندلس.

كان من أهداف قدوم " سيد أحمد الكبير" إلى المنطقة دعوة القبائل القاطنة بتلك النواحي للتمسك بالدين الإسلامي. فبعد التفات الناس من حوله، بدأت النواة الأولى للمدينة أين توفرت

الشروط الملائمة للاستقرار فيها. وقد تزامن قدوم هذا الولي الصالح إلى مدينة البليدة بحدثين تاريخيين هامين شهدتهما الأمة الإسلامية عموما ومنطقة المغرب الإسلامي والأندلس خصوصا:

تمثل الحدث الأول في استمرار نزوح الأندلسيين وعودتهم إلى المغرب العربي عقب سقوط غرناطة سنة (1492)، بعد معاناتهم عقب تلك الفاجعة الكبرى، على يدي ملوك النصارى المتعصبين، والرجال الحاقدين الذين تزعموا محاكم التفتيش أين كانت تجبر المسلمين على التنصر أو مغادرة البلاد، وقد اختار معظمهم الحفاظ على دينه ولغته، و لجأ الكثير منهم إلى المدن الساحلية لبلاد المغرب، وفي منطقة المتيجة أستطاع " سيد أحمد الكبير" نظرا لمكانته المرموقة أن يحميهم ويرعى وجودهم، حيث أقاموا من حوله، وساهموا في بناء المدينة الجديدة، واستقروا و توزعوا في جماعات ما بين الجزائر و مدينة شرشال، وتروي الكثير من الكتابات التاريخية في هذا الشأن أن سيد أحمد الكبير، كان رجل دين صالح، كما كان مهندسا في الري، عمل على شق قنوات المياه، وتمكن من خلال ذلك من سقي مساحات كبيرة خصصها لزراعة الخضر و الفواكه الشيء الذي أعطى للبليدة ومنطقة المتيجة طابعا فلاحيا.

أما الحدث الثاني فتمثل في ظهور الأتراك على مسرح الأحداث وبسط نفوذهم على الجزائر، حيث أصبحوا سادة البلاد الجدد وأصبحت الجزائر "أيالة عثمانية" رسميا سنة 1518م، وقد أدرك الحكام العثمانيون مدى أهمية و خطورة الرجال الصالحين من أمثال " سيد أحمد الكبير" \*ولهذا فقد كانت سياستهم ترمي إلى استرضاءهم و استمالتهم و إظهار الود و الاحترام لهم، أين قام "خير الدين الباشا" بزيارات للجزائر وسيدي الكبير، حيث نتج عن ذلك بناء عدة مرافق بالمدينة أهمها المسجد، و شكلت هذه المرافق بلدة صغيرة أطلق عليها اسم " البليدة". وكان الدخول إلى مدينة البليدة عبر ستة أبواب:

1. باب الرحبة: تقع بالجنوب الشرقي مقابل جبل بني صالح.
2. باب الجزائر: تقع بالشمال الشرقي وهي المدخل الرئيسي لطريق الجزائر (أين تقع البلدية حاليا في باب الجزائر).
3. باب السبت: يقع بالشمال الغربي في المدخل الرئيسي لطريق شفة وموزاية.

---

\*توفي " سيد أحمد الكبير " حوالي سنة 1540م عن عمر يناهز 70 عاما ودفن في زاويته المعروفة حاليا بزاوية سيدي الكبير، لمزيد من التفاصيل أنظر: , Monographie de la Wilaya de Blida, Direction de la programmation et du Suivie Budgétaires, -Historique de la wilaya de Blida ,Mai 2013,PP 01

4. باب القبور: تقع بالجنوب الغربي مقابلة جبل ميمش (حديقة بيزو حاليا Jardin bisous)
5. باب الخويخة: تقع بالجنوب الشرقي مقابلة مدخل وادي السلطان.
6. باب الزاوية: تقع بالشمال الغربي للطريق المؤدي إلى زاوية سيدي مجبر.

جغرافيا تبلغ مساحة ولاية البليدة 1478,62 كم<sup>2</sup>، وتعتبر " البليدة " من المدن العريقة ومن أهم ولايات الدولة الجزائرية نظرا لموقعها الإستراتيجي الهام في وسط البلاد و قربها من العاصمة السياسية للجزائر، حيث تقع في شمال الجزائر، تتشكل مساحتها من جبال (الأطلس البليدي) من الجنوب، وسهل متيجة في الجزء الشمالي. يطلق على البليدة ،عاصمة متيجة ومدينة الورود، يحدها من الشمال الجزائر العاصمة ومن الغرب تيبازة ومن الجنوب عين الدفلى والمدينة ومن الشرق البويرة و بومرداس، وهي عصب إداري و تجاري، وتشتهر بمنتجاتها الزراعية و الصناعية<sup>1</sup>.

إداريا: يبلغ عدد دوائر ولاية البليدة 10 ، و 25 بلدية موزعة كالآتي:

1. دائرة الأربعاء ( بلدية الأربعاء، بلدية صوحان)
2. دائرة مفتاح ( بلدية مفتاح، بلدية جبابرة)
3. دائرة بوقرة ( بلدية بوقرة، بلدية أولاد سلامة، بلدية حمام ملوان)
4. دائرة بوفاريك ( بلدية بوفاريك، بلدية الصومعة، بلدية قرواو)
5. دائرة وادي العلايق (بلدية وادي العلايق، بلدية بني تامو، بلدية بن خليل)
6. دائرة البليدة ( بلدية البليدة، بلدية بوعرفة)
7. دائرة أولاد يعيش (بلدية أولاد يعيش، بلدية بني مراد، بلدية شريعة)
8. دائرة موزاية ( بلدية موزاية، بلدية عين الرمانه، بلدية الشفة)
9. دائرة العفرون ( بلدية العفرون، بلدية واد جر)
10. دائرة بوينان (بلدية بوينان، بلدية الشبلي)

ديمغرافيا: يقدر عدد سكان ولاية البليدة حسب إحصائيات 2019 بـ 1 116 471 نسمة موزعين عبر 25 بلدية و 10 دوائر وفق ما يلي:<sup>1</sup>

<sup>1</sup> نفس المرجع، ص 08.

<sup>1</sup> جدول توضيحي للبلديات محل الدراسة لمساحة كل بلدية من ولاية البليدة وعدد سكانها، حسب الديوان الوطني للإحصائيات، 2013، ص 83.

عدد السكان (2019)	مساحة البلدية كلم <sup>2</sup>	البلديات	عدد سكان (2019)	مساحة البلدية كلم <sup>2</sup>	البلديات
70 887	55,12	مفتاح	205 000	53,26	البليدة
3891	28,48	جبابرة	38 566	97,72	بوفاريك
<b>70 778</b>	<b>مجموع عدد السكان</b>		<b>210 826</b>	<b>مجموع عدد السكان</b>	
95 811	85,25	الأربعاء	44 541	55,87	العفرون
382	64,5	صوحان	7081	61,14	واد جر
<b>96 193</b>	<b>مجموع عدد السكان</b>		<b>51 622</b>	<b>مجموع عدد السكان</b>	
55 206	86,12	بوقرة	56 001	83,90	موزاية
6 838	51,93	حمام ملوان	37 974	48,11	شفة
37 540	71,18	واد سلامة	139 37	101,38	عين الرمانة
99 584	<b>مجموع عدد السكان</b>		107 912	<b>مجموع عدد السكان</b>	
43 891	55,53	وادي العلايق	76 731	50,94	بوفاريك (دائرة)
45 773	24,67	بني تامو	40 232	27,75	الصومعة
32 837	43,63	بن خليل	20 078	18,01	قرواو
122 501	<b>مجموع عدد السكان</b>		137 041	<b>مجموع عدد السكان</b>	
104 700	14,02	أولاد يعيش	34 029	73,2	بوينان
42 534	15,72	بني مراد	33 773	61,46	الشبلي
148 212	80,29	شريعة	67 802	<b>مجموع عدد السكان</b>	

جدول(03): جدول توضيحي للبلديات محل الدراسة لمساحة كل بلدية من ولاية البليدة وعدد سكانها

على غرار بقية بلديات الوطن الكبيرة (بلديات عاصمة الولاية) نلاحظ من خلال الجدول السابق أن من بين 25 بلدية يبلغ عدد سكان بلدية البلدية عاصمة الولاية 205 000 نسمة في مساحة تقدر بـ 53,26 كم<sup>2</sup>، وبالتالي فإن الكثافة السكانية مرتفعة مقارنة بباقي بلديات هذه الولاية، نتيجة لظاهرة النزوح الريفي مما قلص من القدرات التشغيلية لها في ظل تعاضم الاحتياجات الوظيفية للسكان المحليين لبلدية البلدية.

### المطلب الثاني: الخصوصيات السياحية لمدينة البلدية:

تتميز ولاية البلدية عموما ببعض مظاهر السياحة من خلال الحظيرة الوطنية للشريعة وبالأقطاب والسياحية التالية:<sup>1</sup>

✓ مرتفعات الشريعة المشهورة بمرافق التزلج على الثلوج خلال فصل الشتاء و التي تتميز بأشجار الأرز الأطلسي التي تجعل الجو منتعشا وجميلا طوال العام، ما جعلها تحظى بالاعتراف من قبل اليونسكو بوصفها محمية بيئية و موقع لأنصار السياحة الخضراء.

وتمتد الحظيرة الوطنية بالشريعة على مساحة 27 000 هكتار، وهي بمثابة الرئة الخضراء لولاية البلدية، وصارت عبر مر السنين مكانا معروفا جدا من طرف العائلات التي تقصده طوال أشهر السنة للسياحة والاستجمام .

بالإضافة إلى هوائها النقي ومناظرها الجبلية الأخاذة، فإن حظيرة الشريعة تحتضن 1210 نوعا موزعة بين 816 من أنواع النباتات و 394 من الأنواع الحيوانية منها 64 هي محل حماية بسبب ندرتها وخطر الانقراض الذي يهددها.

صنفت حظيرة الشريعة في المرتبة الثانية على المستوى الوطني بعد حظيرة القالة ( من حيث المساحة)، وهي جزء من المحميات الطبيعية بالنظر إلى تنوعها البيولوجي الهام، وخاصة بالنسبة لبعض الأنواع المستوطنة مثل الأرز الأطلسي والقرد المغربي الشديم، وغيرهما، علاوة على مئات الأنواع النباتية والحيوانية المصنفة في الكتل الغابية، الفريدة من نوعها في البحر المتوسط، والتي تعمل مديرية الغابات ومسؤولي الحظيرة على تأهيلها.

✓ الحمامات المعدنية كحمام ملوان وسط الجبال، شرق الولاية، إضافة إلى منطقة المقطع الأزرق التي انتعشت فيها السياحة الجبلية أيضا.

<sup>1</sup>Monographie de la Wilaya de Blida, Direction de la programmation et du Suivre Budgétaires, **Les sites touristiques de la wilaya de Blida**, Mai 2013, PP 20.

✓ مضايق الشفة السياحية بشلالاتها وانتشار القرد المغاربي، و التي تتواجد على الطريق الوطني رقم واحد، وتربط الشمال بالجنوب و البلدية بالمدينة.

✓ بحيرة الضاية، في أعلى جبال تمزقيدة وتعد أعلى البحيرات في الجزائر وهي مقصد العائلات بحثا عن الهدوء و التمتع بالمنظر الجميل.

كما تحظى مدينة البلدية بمزايا عديدة، فبالإضافة إلى الميزة الفلاحية التي لا شك فيها، تتوفر الولاية على منشآت النقل كالسكك الحديدية. لكن مكسبها الكبير كونها تتوفر على مزايا عاصمة بدون منغصات العاصمة؟

فسهل المتيجة عبارة عن أراض خصبة قليلة الانحدار، يتميز قسمها الغربي بارتفاع فوق مستوى سطح البحر ينحدر تدريجيا نحو الجنوب ونحو الشمال (بين 50 و 150 متر)، منطقة المنحدرات فيها أفضل الأراضي في الولاية مع خصائص أرض تتكون من الغرين والطمي الأحمر، عميقة وسهلة الحرث، وأراضي رملية طينية واقعة في منخفض السهل، خاصة في ناحية موزاية.

#### المطلب الثالث: قطاع الصناعة بالبلدية:

يعد قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة حاليا العامل الرئيسي الأول في التنمية الاقتصادية في ولاية البلدية، وأصبح محطة الصناعة في جنوب العاصمة، هذه الأهمية تترجم في خلق الثروات وترقية الشغل الذي يمثل محورا للتنمية المحلية، ففي آخر الإحصائيات تقدر عدد المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في ولاية البلدية ب 9250 مؤسسة، عرفت هذه المؤسسات تناميا هاما خلال السنوات الأخيرة، فقد لوحظ مثلا خلال 2005-2009 تزايدا، فمن 5862 مؤسسة عام 2004 إلى 8275 مؤسسة عام 2009 خاصة المؤسسات ذات الصلة بقطاعات البناء والأشغال العمومية والنقل والاتصالات، التجارة والفلاحة.

أما المؤسسات العمومية العاملة في ولاية البلدية فنجد ما يلي:

1. مؤسسة موليتال، فرع مجموع الرياض بالعاصمة.
2. مؤسسة اسمنت المتيجة بمفتاح.
3. الشركة الوطنية للتبغ والكبريت S.N.T.A البلدية،
4. الشركة الوطنية للتبغ والكبريت S.N.T.A بوفاريك،
5. مؤسسة التعدين.

6. مؤسسة TRAD.AL بوفاريك

7. مؤسسة ALPHYT (وحدة بني مراد)، فرع مجموعة MOUBYDAL

8. مؤسسة U.C.R.C / وحدة تجارية.

و منه فإن القراءة الأولية لهذه المعطيات تسمح لنا بمعرفة البروز الفعلي للرأسمال الخاص في المجال الاقتصادي، هذا النمو هو نتيجة التدابير التحفيزية والتدعيمية لصالح ترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وكذا لصالح الاستثمار، وهي التدابير التي اتخذتها السلطات العمومية في إطار الإصلاحات الاقتصادية، وهذه التوجهات أكدتها الرغبات العديدة المسجلة في الاستثمار سواء على مستوى الوكالة الوطنية للاستثمار أو الأجهزة الموجهة نحو خلق المؤسسات الصغيرة (ANGEM CNAC. A NSEJ)، بالمقابل فإن طبيعة النشاطات الغالبة تتمثل في النسب التالية:

- التجارة والتوزيع بنسبة 44.22 %

- الصناعة بنسبة 13.15 %

- البناء والأشغال العمومية بنسبة 11,84 %

هذه القطاعات تمثل حوالي 70% من مجمل مؤسسات القطاع الخدمي، وبالمقابل وفي مجال الصناعة. تمثل المؤسسات الصغيرة جدا (TPE) التي تشغل أقل من 10 أشخاص، ما يقرب 93% من مجموع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

أما التوزيع الفضائي. الجغرافي. للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة فيظهر تمركزها في خمس بلديات وهي: البليدة، أولاد يعيش، بوفاريك، العفرون، وبني مراد، حيث تمثل نسبة 62,76 % من العدد الإجمالي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الموجودة على مستوى إقليم الولاية، والجدول الموالي يوضح طبيعة نشاط هذه المؤسسات وعدد العمال بها:

النشاط	عدد المؤسسات	عدد العمال
الصناعات الزراعية الغذائية	52	3683
اللدائن، الكيمياء	47	2157
التعدين، التفصيل، الأحذية، الجلود	17	384
مواد البناء، البناء الجاهز، الزجاج	19	2432

60	11	الخشب، الورق والطباعة.
10531	181	المجموع

جدول رقم (04): التوزيع الجغرافي. للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة على المستوى الولائي.

أما المؤسسات الصناعية في ولاية البليدة تمثلت في:

العدد	المؤسسات الصناعية في ولاية البليدة
33	أولاديعيش
06	عين الرمانه
12	بوفاريك
10	الصومعة (محل الدراسة)
08	بني تامو
13	بني مراد
04	العفرون
06	قرواو (محل الدراسة)
02	واد العلايق
06	موزاية
03	الشبلي
02	مفتاح
03	الأربعاء
04	بوينان
01	الشفة
01	بوعرفة
190	المجموع

جدول رقم (05): المؤسسات الصناعية في ولاية البليدة

يتبين لنا من خلال الجدول أن بلديات أولاد يعيش وبوفاريك وبني مراد تتوفر على أكبر عدد من المؤسسات الصناعية، بينما نجد بلديتي الصومعة وقرواو (محل الدراسة) تتوفران على عشر وست مؤسسات على التوالي، وهو عدد قليل، ويعود السبب إلى موقع البلديتين في سهل متيجة الخصب، وهو ما منحهما الطابع الفلاحي، وفعلا يتركز نشاطهما على الفلاحة بمساحة صالحة للزراعة تقدر ب 470 هكتار منها 310 مسقية، بينما يمتد القسم الغابي على مساحة 1030 هكتار، ومنه سنخصص

المبحث الموالي للتعريف ببلدية الصومعة وقروار للوقوف أكثر على طبيعتهما ونشاطهما وخصوصياتهما...

### المبحث الثاني: بطاقة فنية لبلديتي قرواو والصومعة.

قبل صياغة الإستراتيجية التنموية لأي إقليم، لابد من حصر موارده والبحث عن مكان القوة فيه وتوجيهها لخدمة ذلك الإقليم، والتعرف على نقط الضعف لمعالجتها وتصحيحها، وبطبيعة الحال الوقوف كذلك على الفرص وكيفية استغلالها والتهديدات ومحاولة تجنبها، وبالتالي فإن حسن تشخيص حالة الإقليم يساهم في جاذبيته ويبعث التنافسية الإقليمية فيما بينها.

سنحاول في هذا المبحث الإحاطة بأهم موارد إقليم بلدية قرواو في شكل سرد عام لهذه الموارد حسب تقسيمها العام، ونسعى في البداية لتحديد الهوية التاريخية، لما لها من تأثير في الاختيارات المتاحة حاليا ومن العوائق التي تحول دون تسريع وتيرة التنمية، ثم نتطرق إلى الهوية الطبيعية لما لها كذلك من تأثير مباشر على النشاطات الاقتصادية القائمة حاليا والممكنة في المستقبل، ثم نتطرق إلى الإطار البشري والاقتصادي الذي تدور فيه العملية التنموية مستعرضين الخصائص العامة ونقاط القوة والضعف في هذا الإطار، في محاولة لرصد تأثيرها على سيرورة التنمية لهذا الإقليم.

إن دراسة الجانب التاريخي لأي إقليم إنما يراد منه إبراز ماضي ذلك الإقليم بجوانبه المضيئة وأخذ العبر منه كما تعتبر هذه الدراسات عبارة عن البحث في المؤهلات الثقافية والقدرات المادية وغير المادية قصد استغلالها في تنمية قطاعات أخرى بالإقليم والمسك بالمفاتيح القادرة على إطلاق الشرارة الضرورية لأية تنمية، والحصول على أجوبة لأسئلة تطرح بإلحاح وتفسير اتجاهات حالية في التنمية المحلية.

### المطلب الأول: التعريف ببلدية قرواو:

تعتبر بلدية قرواو من ضمن البلديات الفتية التي تم إنشائها بعد التقسيم الإداري الجديد لسنة 1984 حيث كانت من قبل تابعة لبلدية الصومعة، تقع في الجهة الجنوبية لسهل متيجة بمحاذاة الأطلس البلدي على بعد 7 كلم شرقا عن مقر ولاية البليدة و8 كلم جنوبا عن مقر دائرة بوفاريك، يحدها من الشمال بلدية بوفاريك ومن الجنوب بلدية الشريعة ومن الشرق بلدية الصومعة ومن الغرب بلدية أولاد يعيش وبني مراد.

يمر على بلدية قرواو ثلاثة محاور رئيسية للمواصلات تعتبر بمثابة شرايين الحياة لهذه البلدية، يتعلق الأمر بالطريق الوطني رقم 01 الذي يمر من الجهة الشمالية والطريق الوطني رقم 29 الذي يمر من الجهة الجنوبية وطريق السكة الحديدية بالإضافة إلى الطريق الولائي رقم 148 الذي لا يقل أهمية عن الثلاثة محاور الأولى إذ أنه يربط الطريق الوطني رقم 01 بالطريق الوطني رقم 29 عابرا لإقليم البلدية.

لا شك أن هذه الطرقات تؤهل البلدية مستقبلا في لعب دور استراتيجي في الحركة التجارية، إضافة إلى أن هذه الطرقات تشجع الاستثمار وقيام المناطق الصناعية و مناطق النشاط، علاوة على ما سبق فإن أهمية البلدية تكمن في تواجد مؤسسات خاصة بالتعليم العالي داخل إقليمها نذكر منها المدرسة الوطنية للري وبجوارها المركب الجامعي بالصومعة وما يضمه من معاهد وكليات متخصصة في جميع الميادين العلمية والتكنولوجية، كما تجدر الإشارة إلى تواجد الوكالة الوطنية لتسيير الموارد المائية والتي تجري اختبارات وتحاليل خاصة بالمياه لغالبية ولايات الوسط الجزائري، كما تشير المعطيات الجغرافية الخاصة بالتضاريس أن للبلدية مستقبل سياحي هام نظرا لاحتوائها، في الجهة الجنوبية، على ثروة غابية هائلة ومناطق جبلية خلابة تفتح شهية المستثمرين في قطاع السياحة.

## 1. الهوية التاريخية والطبيعية لبلدية قرواو

### أ. الهوية التاريخية:

كانت منطقة قرواو كباقي مناطق سهل متيجة نقطة عبور للسكان الأصليين (البربر) الذين كانوا متمركزين في سلسلة الأطلس التلي وهذا من أجل القيام بمختلف النشاطات التجارية لتلك الفترة، وفي سنة 40 ميلادي تعرضت هذه المنطقة كباقي المناطق الجزائرية خاصة الساحلية منها للاحتلال الروماني الذي استقر فيها مدة حوالي 04 قرون، وفي أواخر القرن السابع ميلادي عرفت هذه المنطقة دخول المسلمين إليها عن طريق الفتوحات الإسلامية و استمر وجود المسلمين في هذه المنطقة حيث ازدهرت التجارة فيها وازداد عدد القاصدين لها إلى أن جاء الحكم العثماني سنة 1516 م حيث قام بتقسيم هذه المنطقة إلى أوطان وقبائل، وتحديد قائد لكل موطن وشيخ لكل قبيلة، حيث عرفت هذه الفترة قدوم الشيخ سيدي محمد بن عيسى إلى منطقة قرواو الذي أهتم بتدريس القرآن و الشريعة وتوعية الأهالي، وكان واليا صالحا إذ أن ضريحه لا زال موجودا لحد الآن في مقبرة نسبت إليه والكاثنة بنهج عايد حاليا.

مع دخول الفرنسيين للجزائر كغزاة سنة 1830م وبعد استيلاء الجنرال "دوبورمون" على منطقة الجزائر العاصمة ورغبة منه في رفع العلم الفرنسي وتوسيع رقعة الاحتلال على الأطلس، أرسل وحدات عسكرية للجيش الفرنسي، وتم دخوله منطقة البلدية حوالي 1842م بعد أن تعرض لمقاومة مستميتة تحت قيادة الشيخ بداوي مع باقي أهالي القرية الذين وفدوا إلى منطقة قروا، حيث قتل على أيدي الأهالي القائد الفرنسي "مارسال بلوندون" وهذا بالقرب من حي مشدوفة وقد تم تسجيل هذه المعركة في صخرة بقيت لحد الاستقلال وسجل فيها كذلك اسم القائد بداوي كما أقيم نصب تذكاري في مدينة بوفاريك يخلد فيها القائد الفرنسي "بلوندون" وبعد ذلك أغار الفرنسيون على القرية بعد أن دمروا المنازل وسرقوا الغلال وقتلوا بعض السكان وقد قام الاستعمار الفرنسي بتقسيم المنطقة إلى مقاطعات إدارية والتي بدورها تقسم إلى أوطان ومنها نشأت المقاطعة الإدارية لبني خليل التي قسمت إلى ثلاثة أوطان منها: الحمادة التي تفرعت عنها قرية قروا.

#### ب. الهوية الطبيعية:

تقدر مساحة قروا بحوالي 1800 هكتار تتكون من:

- المركز الحضري لتجمع مركز البلدية : 297 هكتار.
  - التجمع الثانوي: 150 هكتار.
  - المنطقة المبعثرة (تشمل التجمع الثانوي): 1353 هكتار.
- أما من حيث طبيعة الأرض فتتقسم بلدية قروا إلى منطقتين:
- السهول في الشمال بأراضيها الخصبة (مركز البلدية) حيث يبلغ أعلى ارتفاع 134م مع انحدار ضعيف يتراوح ما بين 0 و 8م
  - الجبال في الأطلس جنوبا حيث يبلغ أعلى ارتفاع 800م مع انحدار مرتفع يبلغ 20م.
- وبخصوص الطقس فتمتاز بلدية قروا بجو البحر الأبيض المتوسط، حيث أن درجة الحرارة المتوسطة مستقرة، تتراوح ما بين 11,5°C، في الشتاء مع طقس ممطر وبارد مع سقوط الثلج في المناطق التي يبلغ الارتفاع بها 800 م و 33°C، في الصيف مع طقس حار وجاف.
- بالنسبة لكمية الأمطار المتساقطة حسب الإحصائيات السنوية التي يقوم بها المعهد الوطني للموارد المائية (INRH)، تتراوح ما بين 700 إلى 800 مم.
- الرياح الغالبة في هذه المنطقة هي الرياح الشرقية والغربية والسيروكو في الصيف.

● الشبكة الهيدروغرافية: يمر على بلدية قرواو واديين هامين: واد تاخميس وواد بني مراد، اللذين يشكلان الحدود الطبيعية للبلدية، اتجاه سيلان الواديين من الجنوب نحو الشمال، ومنبعها الأطلس البلدي يمر على الجبال و السهول، وسيلان الواديين غير منتظم فهو ممتلئ في وقت الأمطار الشتوية و جاف في بقية الفصول.

### ج. الإطار البشري والاقتصادي:

المؤهلات البشرية: من المتعارف عليه اليوم أن المسائل السكانية هي أصل المشاكل التنموية، فنمو ديمغرافي عال أو سيئ التوزيع المجالي، يعيق التنمية ويغذي جيوب الفقر، ومنه فمعرفة التطور الديمغرافي هو في غاية الأهمية بالنسبة لكل عملية تنموية مندمجة ودائمة، تهدف إلى تحسين الإطار المعيشي للسكان.

حقيقية، فإن ما يعرف بالاستثمارات الديمغرافية والتي يراد منها تلبية الطلبات المرتبطة بالنمو الديمغرافي، كالتربية السكن، الشغل، الصحة وغيرها من التجهيزات والمنشآت القاعدية يضاف إليها المحافظة أو حتى تحسين مستوى المعيشة .

إن تحليل الوضعية الديمغرافية ومحدداتها تسمح بحصر العوائق الحالية والمستقبلية في مختلف مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتسمح أيضا باقتراح ترتيبات وبرامج مناسبة وحتى لا يكون النمو الديمغرافي عائقا للتنمية، بل محفزا لها يساهم في تحسين المستوى المعيشي للأفراد .

■ الوضعية الديمغرافية: إحصاء السكان هو دراسة إحصائية من حيث الخصائص والتغيرات من حيث الزيادة والوفاة والانتقال من مكان لآخر، والعوامل المؤثرة والنتائج الناجمة عن تزايد أعدادهم ما بين فترة وأخرى وبالتالي تزايد احتياجاتهم وطلباتهم وما يرافق ذلك من ضرورة تزايد المنشآت والهياكل اللازمة لتلبية هذه الطلبات.

وتكمن أهميته في أن هذه الطريقة تقوم بدراسة السكان وجمع البيانات المختلفة عنهم لأن السكان هم مصدر النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية... الخ وكل هذه العناصر المرتبطة ببعضها البعض تؤثر في المجتمع وتتأثر به.

كان عدد سكان بلدية قرواو عند الاستقلال ضئيلا، ثم بدأ العدد في الارتفاع سنة بعد سنة خاصة مع تحسن مستوى المعيشة وتوسع النسيج العمراني لبلدية قرواو إذ بلغ عدد سكان بلدية قرواو في أول إحصاء عرفته البلدية سنة 1987م إلى 8650 نسمة ليصل في ثاني إحصاء سنة

1998م إلى 12021 نسمة أما آخر إحصاء سنة 2012 فوصل عدد السكان إلى 16916 نسمة ، لذا فعدد السكان في هذه البلدية في تزايد مستمر بل تضاعف العدد من 1987 إلى 2012 أي في 25 سنة ، وذلك نتيجة عدة عوامل منها:

- ✓ النمو الديمغرافي.
  - ✓ توافد السكان خارج البلدية بشكل ملحوظ.
  - ✓ تحسن مستوى المعيشة نظرا للاستقرار الأمني الملحوظ الذي عرفته البلاد.
- ب. المؤهلات الاقتصادية:

على إثر التقييم الذي قامت به مصالح الفلاحة فإن الأراضي الزراعية شهدت تقلصا ملحوظا حيث بلغت المساحة الفلاحية الإجمالية لسنة 2016 ب 646 هكتار وهي كالتالي:

#### ❖ المساحات الفلاحية المستغلة: (*SUPERFICIE AGRICOLE UTILE*) 624 هكتار.

وتنقسم هذه الأخيرة كما يلي:

الأشجار المثمرة وتقدر مساحتها ب: 225 هكتار

1. الخضر: مساحتها ب 49 هكتار

2. الحبوب: مساحتها ب 00 هكتار

3. الأعلاف : مساحتها ب 92 هكتار

4. الأعشاب الخضراء : مساحتها ب 45 هكتار

#### ❖ الأراضي غير المستغلة تقدر مساحتها : 163 هكتار.

1. المساحات المسقية : 576 هكتار

2. المشاتل الزراعية تقدر مساحتها : 50 هكتار

3. أراضي البور تقدر مساحتها : 163 هكتار

4. استغلال الغابات: تقدر مساحة الغابات المستغلة ب: 729 هكتار

5. الأراضي غير المستغلة فلاحيا : 291 هكتار

كما تعرف البلدية بالتربية الحيوانية و هي متعددة أهمها : الأبقار، الماعز، الخيول، البغال، الحمير، خلايا النحل ..... ، أما تربية الدواجن فالاهتمام به متوسط فنجد عدد المباني التي يتم فيها تربية الدواجن البيضوية (بيض الاستهلاك) قدر ب 04 فقط.

وقد حدد عدد المباني الخاصة بالدواجن البيضوية للبيض المنتج ب: مبنى واحد 01 وقدرت سعته ب 4800 إضافة إلى تربية الدواجن (اللحوم البيضاء) المخصصة للاستهلاك فقدر مبانيها ب: 06 مباني السعة الفردية لكل مبنى 11000.

جدول رقم (06): زراعة الخضار الموسمية والمشاتل (هكتار):

نوع المحصول	المساحة الإجمالية بالهكتار	المساحة المزروعة بالهكتار
لوز	00	00
زيتون	00	00
الجوز	00	00
التين	02	00
برقوق	05	01
خوخ	39	30
مشمش	11	05
رمان	02	02
زعرور	03	03
الإيجاص	04	04
أشجار التفاح	10	06

يوضح الجدول أعلاه أهم المحاصيل الزراعية ببلدية قروا، حيث لوحظ انعدام الاهتمام بالقمح الصلب والشعير بعدما كان يحتل مساحات صغيرة؟ كما أن زراعة الخضار الموسمية والمشاتل هي الأخرى عرفت تذبذبا في كمية ونوعية المحصول، وهذا مرتبط بالمناخ أولا ومدى خصوبة الأرض إضافة إلى تدعيمها أو عدمه بالمواد الكيميائية ووسائل النقل و الحرث والسقي ثانيا، وهذا نظرا للارتفاع الكبير في تكاليف الكهرباء والبنزين...

ج. الصناعة والحرف والتجارة ببلدية قروا:

1. الصناعة:

1.1 المؤسسات التي تمثل النشاطات الصناعية والحرفية المختلفة والمتواجدة بتراب البلدية:

- مؤسسة تحويل البلاستيك بطريق بوفاريك.

- مؤسسة صناعة "الخزف" " متيجة للخزف " بطريق بوفاريك
- الوكالة المحلية للموارد المائية بالمزارع الأربعة
- صناعة المضخات المائية وصيانتها بطريق بوفاريك
- مصنع دبغ الجلود
- مصنع صباغة ومعالجة النسيج بالمزارع الأربعة.
- مصنع تكييف الجافيل (06)
- مصنع طحن وصناعة البلاستيك (06)
- مؤسسة إنتاج آلات النجارة بالمزارع الأربعة.
- صناعة الصابون
- مؤسسة طباعة الورق(02)
- مصانع المشروبات (03)
- مصانع ذات طابع غذائي (04)

هذا بالإضافة إلى بعض النشاطات الحرفية الأخرى مثل الحدادة والنجارة الخشبية والألمنيوم، حيث قدر عدد الحرفيين لهذه السنة 2018 : 75 حرفي.

#### 2.1 المحلات الموجودة على مستوى البلدية:

- عدد المؤسسات الصناعية: 40
- عدد المحلات الحرفية: 200
- عدد المحلات التجارية : 298 ( مواد غذائية عامة، المقاهي وقاعة الشاي، المخابز والمرطبات، التبغ و الحلويات، بيع الحليب ومشتقاته، قصابات ومذابح الدجاج، بيع المنتجات الحيوانية الغذائية، الفصول الأربعة، مكتبة وراقعة، صيدلية، بيع لوازم الخياطة والملابس والأقمشة، خرداوتي وتجارة العقاقير، بيع المجوهرات، بيع الأواني المنزلية، بيع مواد البناء).
- نشاطات متنوعة أخرى:
  - قاعة اللعب: 07
  - مرشات وحمامات 09
  - غرف التبريد الاصطناعي: 19

تعرف بلدية قرواو بمنطقة صناعية نظرا لوجود عدد معتبر من المؤسسات الصناعية والتي يبلغ عددها 30 مؤسسة، كما تحتوي البلدية على محلات تجارية وحرفية وخدماتية تتعدد أنشطتها لتلبية لرغبات الصالح العام بنسب متفاوتة حسب نوعية الطلب (كما ونوعا)، كما أنها تساهم في مداخيل البلدية من خلال الضرائب والرسوم التي تدفعها.

#### د. المؤسسات التعليمية:

تضم المعاهد والمدارس العليا، المدارس الابتدائية، الثانويات، المتوسطات.

1. تتواجد في بلدية قرواو مؤسسة واحدة التعليم العالي وهي المدرسة العليا للري
2. عدد المتوسطات: 02
3. عدد الابتدائيات: 04 ملحقات ابتدائية
4. عدد الثانويات: 01
5. عدد المرافق الجامعية: 04 أحياء جامعية.

المنشآت الدينية: تضم المساجد والمدارس القرآنية،

1. عدد المساجد: 08
2. عدد المدارس القرآنية: 08
3. مصليين (02).

المنشآت الرياضية والثقافية:

1. ملعب لكرة القدم
2. مكتبة علمية في الانجاز.

المنشآت الصحية:

1. العيادات الطبية: 04
2. عيادات طب الأسنان: 02
3. الصيدليات: 02
4. قاعة علاج: 02

2. الهيكل التنظيمي لبلدية قرواو:

يضم الهيكل التنظيمي لبلدية قرواو المصالح والمكاتب التالية:

- الأمانة العامة : يرأسها الأمين العام للبلدية مع التنسيق مع جميع مصالح البلدية والسهير على حسن سيرها كما يقوم بإعداد جداول الأعمال الخاص بالمجلس الشعبي وتحرير المداولات ومتابعتها فالأمانة العامة هي المشرفة على إدارة البلدية والتنسيق بين مديرياتها، وتتكون الأمانة العامة من مكاتبين هما:
- مكتب الأمانة العامة.
- مكتب ديوان الرئيس.

المصالح والمكاتب البلدية	مهام المصلحة
1. مصلحة الحالة المدنية: تتكون من المكاتب التالية : - مكتب عقود الحالة المدنية ( الزواج ، الوفاة، الميلاد)	- إعداد سجلات الحالة المدنية بكل أنواعها. - إعداد الوثائق الخاصة بالحالة المدنية. - إحصاء المواليد والزواج والوفيات. - تسجيل الأحكام المتعلقة بالحالة المدنية.
2- مصلحة الانتخابات والإحصاء: تشمل هذه المصلحة المكاتب التالية: • مكتب ضبط البطاقة وتطهير القوائم الانتخابية. • مكتب الإحصاء الخدمة الوطنية والحج.	• إعداد بطاقات الانتخاب وإحصاء الناخبين. • مسك وشطب الناخبين. • توزيع بطاقات الانتخاب. • العمل على تطهير القائمة الانتخابية.
3- مصلحة الوقاية الصحية والنظافة: تضم هذه المصلحة المكاتب التالية: • مكتب الوقاية الصحية. • مكتب النظافة والتطهير.	• محاربة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه. • إجراء تحقيقات حول النظافة. • مراقبة المؤسسات والمحلات ذات طابع غذائي. • القيام بحملات التوعية الخاصة بالنظافة والوقاية.
4- مصلحة التنظيم والمنازعات: تضم هذه المصلحة المكاتب التالية: • مكتب المنازعات • مكتب التوثيق والأرشيف • مكتب الاستعلامات والتوجيه	• إحصاء كل الأصناف التجارية والمؤسسات التجارية المتواجدة على تراب البلدية. • متابعة حركة المواطنين(جواز السفر- الإقامة) • متابعة النزاعات التي تكون البلدية طرفا فيها • فحص ودراسة العقود التي تصدرها البلدية. • متابعة تنفيذ الأحكام النهائية سواء لصالح البلدية أو

ضدها.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● جمع مختلف الموارد المالية وتقييمها.</li> <li>● تقييم الحساب الإداري</li> <li>● إعداد إجراءات الدفع.</li> <li>● متابعة عمليات التسديد.</li> <li>● التأكد من الإعتمادات المفتوحة.</li> <li>● إحصاء الممتلكات البلدية بكل أنواعها.</li> </ul>	<p>5- مصلحة المالية والشؤون الاقتصادية:</p> <p>تشمل هذه المصلحة المكاتب التالية:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● مكتب إعداد وتنفيذ الميزانية.</li> <li>● مكتب ملاك الممتلكات.</li> <li>● مكتب الشؤون الاقتصادية</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● ضبط قائمة المستخدمين الإداريين والتقنيين.</li> <li>● متابعة الحياة المهنية للمستخدمين.</li> <li>● متابعة الإجراءات التأديبية.</li> <li>● ضبط الجدول الحقيقي للمستخدمين من خلال ضبط المخطط السنوي للموارد البشرية.</li> </ul>	<p>6- مصلحة المستخدمين والتكوين:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● تحتوي هذه المصلحة المكاتب التالية:</li> <li>● مكتب المرتبات والأجور.</li> <li>● مكتب تسيير الحياة المهنية والتكوين للمستخدمين.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تنظيم النشاطات الرياضية والثقافية.</li> <li>- السكنات الاجتماعية والشبكة الاجتماعية.</li> <li>- إعداد المناسبات الدينية والوطنية.</li> <li>- التكفل بالمكفوفين والمعاقين.</li> </ul>	<p>7- مصلحة الشؤون الاجتماعية والنشاطات الثقافية والرياضية:</p> <p>تضم المصلحة المكاتب التالية:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● مكتب التمهين والتكوين والتشغيل</li> <li>● مكتب الحالة الاجتماعية للمكفوفين والمعاقين.</li> <li>● مكتب السكن والإسكان.</li> <li>● مكتب النشاطات الثقافية والرياضية.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- إعداد المخططات البلدية للتنمية.</li> <li>- تسيير العقارات والمنقولات.</li> <li>- تنظيم الصفقات العمومية.</li> </ul>	<p>8- مصلحة الأشغال الجديدة والتجهيز: تشمل المكاتب التالية</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● مكتب الصفقات العمومية.</li> <li>● مكتب التخطيط والتنمية المتابعة</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- التكفل بدراسة ومتابعة وسائل التعمير ومتابعتها وتنفيذها.</li> <li>- العمل على حماية وسائل التعمير على مستوى إقليم البلدية.</li> <li>- جمع كل المعطيات المتعلقة بالتعمير.</li> <li>- متابعة قواعد التعمير والبناء.</li> <li>- السهر على مراقبة وتسليم شهادة مطابقة الأشغال،</li> </ul>	<p>9- مصلحة التعمير والبناء:</p> <p>تضم هذه المصلحة ثلاث مكاتب هي:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- مكتب رخص البناء الأشغال الصغرى</li> <li>- مكتب الاحتياطات العقارية</li> <li>- مكتب المراقبة الحضرية</li> </ul> <p>10- مصلحة الوسائل العامة</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تسيير المخازن العامة والتمويل بالعتاد.</li> <li>- صيانة العتاد وتسييره</li> </ul>	<p>تحتوي هذه خمسة مكاتب هي:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- مكتب صيانة أملاك البلدية والطرق.</li> <li>- فرع التموين والمخازن العامة.</li> <li>- فرع حضيرة السيارات.</li> <li>- فرع الحراس والمنظفات.</li> <li>- فرع الحدائق والمساحات الحضرية</li> </ul>

جدول رقم(07): الهيكل التنظيمي لبلدية قرواو

#### المطلب الثاني: التعريف ببلدية الصومعة

تقع بلدية الصومعة على الطريق الوطني رقم 29 الرابط بين البلدية والأربعاء، على مسافة تسعة كلم شرق مقر الولاية، وعلى مسافة ستة كلم جنوب مقر دائرة بوفاريك التي يربطها بها الطريق الولائي رقم 112، تحدها من الغرب بلدية قرواو و من الشرق بلدية بوعينان، ومن الجنوب بلدية الشريعة، ومن الشمال بلدية بوفاريك.

بلدية الصومعة تتشكل من منطقتين، واحد في السهل والأخرى في الجبل، وتتشكل من ستة مراكز ريفية وهي الصومعة فروخة (13839 ساكن)، الشريفة (1855 ساكن)، السعادة (1441 ساكن)، الهلي و الغرابة (12261 ساكن)، والحلوية (8455 ساكن). سكانها المقدر ب 37832، موزعون على 27,75 كلم<sup>2</sup>، بين السهل والمنطقة الجبلية الواقعة في حظيرة الشريعة...

بلدية الصومعة عبارة عن تجمع سكاني يتركز نشاطه على الفلاحة بمساحة زراعية صالحة تقدر ب 470 هكتار منها 310 مسقية بينما القسم الغابي يمتد على مساحة 1030 هكتار جانب منه ينتهي إلى الحظيرة الوطنية للشريعة التي تتقاسم معها الحدود الجنوبية.

يعود تاريخ نشأتها ككيان إداري إلى سنة 1854 حسب معطيات السجلات والوثائق الأرشيفية، ولم يدم هذا الكيان الإداري سوى خمس سنوات، حيث تم إلحاقها ببلدية بوفاريك سنة 1851 م وبقيت كذلك حتى سنة 1870 حيث أعيد لها الوجود القانوني كبلدية ذات ممارسة كاملة.

تتربع على مساحة تقدر ب 27,75 كلم<sup>2</sup>، تحيط بها من الناحية الجنوبية سلسلة مرتفعات جبال الأطلس البلدي وتسجل بها أعلى نقطة ارتفاع في منطقة تسكرة بحوالي 1300 متر على سطح البحر، و من الناحية الشمالية سهل متيجة الذي يتميز بأراضيه الفلاحية الخصبة، وتبلغ السهول بها نسبة 60% من مساحتها الإجمالية، و40% الباقية عبارة عن جبال وسفوح. أما مميزات وخصوصيات البلدية فيمكن إبرازها فيما يلي:

1. الصناعة: تفتقر البلدية إلى منطقة نشاطات لتحريك عجلة التنمية وتوسيع القاعدة الجبائية، و النشاط الصناعي المتواجد متواضع ويغلب عليها الطابع الخاص، وتنتشر عبر نسيج التجمعات السكانية، وأهمها الصناعات الغذائية، صناعات مشتقات الحليب، الصناعات النسيجية وحدات تحويل مادة البلاستيك، وحدات النجارة العامة من خشب والألمنيوم أو صناعة الأثاث .

2. التجارة: يتمثل النشاط التجاري على مستوى التجمعات السكانية البلدية في وجود حوالي 230 تاجر، يمارسون تجارة التجزئة التي تتنوع من محلات للمواد الغذائية، ألبسة وخدمات وأنشطة خفيفة.

3. الفلاحة والتنمية الريفية: أظهرت عملية الإحصاء العام للفلاحة التي جرت في شهر جويلية 2008 أن البلدية تتوفر على المعطيات الفلاحية التالية:

- عدد المستثمرات الفلاحية الجماعية: 15
- عدد المستثمرات الفلاحية الفردية: 11
- عدد الفلاحين (الخواص): 2018
- العدد الكلي للمربيين: 197
- مساحة المستثمرات الفلاحية الجماعية: 640,17 هـ

- مساحة المستثمرات الفلاحية الفردية: 58,87هـ

- مساحة أراضي الفلاحين الخواص : 208,38هـ

تتميز الفلاحة بزراعة الخضر بكل أنواعها، وانتشار مشاتل الأشجار المثمرة من حوامض وزيتون...على كامل إقليم البلدية خاصة بمركز حلوية. أما المربيون فيشتغلون في تربية المواشي والدواجن، والاهتمام المتزايد بتربية خلايا النحل في المراكز الريفية والجبلية.

#### 4. قطاع التربية والتكوين:

المدارس الابتدائية: 11

الأكماليات: 04 إكماليات

التعليم الثانوي: ثانوية واحدة

مركز التكوين المهني والتمهين: مركز واحد على مستوى الإقليم.

#### 5. المنشآت الصحية

1. العيادات الطبية: 04 (وحدة العلاج بالغرابة، وحدة العلاج بهلي، وحدة العلاج حلوية،

وحدة العلاج فروخة، وحدة العلاج السعادة)

2. عيادات طب الأسنان: 02

3. الصيدليات: 02

4. قاعة علاج: 01

#### 6. المنشآت الرياضية والثقافية:

حوالي 75% من سكان البلدية من فئة الشباب دون سن الثلاثين سنة، يمارسون نشاطاتهم

الرياضية وهوايتهم الثقافية في المنشآت التالية:

الرياضية:

ملعب بلدي لكرة القدم بمدخل مركز بهلي

مساحات للعب لكرة القدم موجودة في كل من الغرابة والسعادة والصومعة.

01 مركز ثقافي بالصومعة

01 مخيم للشباب بمركز بهلي.

الهيكل التنظيمي لبلدية الصومعة: ( الهيكل التنظيمي للبلدية قديم جدا منذ سنة 1991 بالرغم من المراسلات العديد للجهات المعنية قصد تحيينه حسب تصريح رئيس مصلحة المستخدمين )

### 1. المصالح الإدارية

#### الأمانة العامة:

أ. مكتب أمانة المجلس الشعبي البلدي.

ب. مكتب تسيير المصالح العامة

ت. مكتب الإدارة العامة

2. مصلحة التنظيم:

أ. مكتب الحالة المدنية

ب. مكتب التنظيم والمرور

ت. مكتب التنظيم والشؤون العامة.

3. مصلحة الشؤون الاجتماعية والثقافية:

أ. مكتب الشؤون الاجتماعية

ب. مكتب الشؤون الثقافية والرياضية

ت. المكتب البلدي للنظافة.

4. المصلحة المالية للمستخدمين.

أ. مكتب المحاسبة

ب. مكتب نفقات وتسيير المستخدمين

ت. مكتب تسيير الشؤون العامة

#### المصالح التقنية:

1. مصلحة التجهيز والأشغال الجديدة.

أ. فرع الأشغال الجديدة وإنجاز البرامج

- ب. فرع الدراسات التقنية
2. مصلحة الصيانة والتجهيزات
- أ. فرع الطرق، المياه، والنظافة.
- ب. فرع الصيانة، الورشة والمخزن.

المبحث الثاني: دراسة الوضعية المالية لبلديتي قرواو والصومعة وتأثيرها على التنمية المحلية .

تعد الموارد الجبائية في ظل اللامركزية الإدارية أهم ضمان للاستقلالية المالية للجماعات المحلية عن الدولة، على اعتبار أن هذه الموارد تجسد الخطط التنموية التي ترسمها دون تدخل السلطة المركزية، ويعد المال كما تطرقنا له في الفصول السابقة، عصب التنمية، وبفقدانه لا يمكن تحقيق أي تنمية محلية وهذا ما يجعل من يملكه يسيطر على مجراها، ومن يفقده خاضعا لمن يملكه حتى وان كان من حقه، فمن هذا المنطلق: هل تتمتع بلديتي قرواو والصومعة باستقلالية في ماليتهما المحلية أم هما تابعتان للولاية و تلجئان إلى الإعانات الخارجية؟ هذا ما سيتم توضيحه في هذا المبحث.

المطلب الأول: دراسة الوضعية المالية لبلدية قرواو

تتمثل الموارد المالية للبلدية أساسا في الموارد الجبائية، ناتج الأملاك العمومية، ناتج الاستغلال.

أ. الموارد الجبائية:

نعرض جداول مفصلة عن تقديرات الإيرادات الجبائية ببلدية قرواو للسنوات (2015-2019).

1. تقديرات الإيرادات الجبائية لسنة 2015/ 2019

جدول رقم (08) يوضح إيرادات الجبائية لبلدية قرواو خلال الفترة (2015-2017)

بالدينار الجزائري

Prévision pour l'année 2017	Prévision pour l'année 2016	Prévision pour l'année 2015	طبيعة الرسوم والضرائب nature des impôts et taxes
615.771.349,00	474 197 469.00	474 197 469.00	Taxe sur l'activité professionnelle الرسم على النشاط المهني (TAP)
38.844.464,00	23 669 450	25 206 227.00	الرسم على القيمة المضافة Taxe sur la valeur ajoutée
6 453. 419 .00	7 282 210	5 361 733	الضريبة الجزافية الوحيدة Impôt forfaitaire unique (IFU)

30.012.924 ,00	23 353 201	10 897 314	الضريبة على الدخل الإجمالي (IRG des revenus fonciers)
3.546.346 ,00	1 727 112	1 812 832.00	Taxe foncière et taxe d'assainissement
<b>694.628.502,00</b>	<b>530 229 442</b>	<b>517 475 575</b>	<b>المجموع</b>

المصدر: استنادا إلى بطاقة الحسابات لبلدية قرواو بسنة 2015، 2016، 2017

جدول رقم (09): يوضح إيرادات الجبائية لبلدية قرواو خلال الفترة (2018-2020)  
بالدينار الجزائري

Prévision pour l'année 2019	Prévision pour l'année 2018	طبيعة الرسوم والضرائب nature des impôts et taxes
269 710 576	414.136.554 ,00	Taxe sur l'activité professionnelle الرسم على النشاط المهني (TAP)
18.093.218 ,00	43.837.295 ,00	الرسم على القيمة المضافة Taxe sur la valeur ajoutée
10.014.918,00	10.978.931 ,00	Impôt forfaitaire unique (IFA)
25.749.664 ,00	30.111.181,00	IRG des revenus fonciers
2.197.199 ,00	690.560 ,00	Taxe foncière et taxe d'assainissement
<b>325.765.575 ,00</b>	<b>499.754.521,00</b>	<b>المجموع</b>

المصدر: استنادا إلى بطاقة الحسابات لبلدية قرواو بسنة 2017، 2018، 2019

❖ مساهمة الموارد الناتجة عن الجباية في إيرادات البلدية (الموارد الجبائية):

تمثل الموارد الجبائية لبلدية قرواو في الرسم على النشاط المهني (TAP)، الرسم على القيمة المضافة، والرسم على قنوات الصرف، الضريبة على الدخل الإجمالي و الرسم على التطهير  
جدول رقم (8 و 9) يوضح تطور إيرادات الجبائية لبلدية قرواو خلال الفترة (2015-2017) بالدينار الجزائري .

استنادا إلى بطاقة الحسابات لبلدية قرواو والخاصة بسنة 2015 من خلال تحليلنا للجدول أعلاه، يتضح أنه من بين جملة الموارد المالية للبلدية نجد الجباية المحلية والتي تشمل الضرائب المباشرة )

الرسم العقاري، الرسم على النشاط المهني، الدفع الجزافي)، وغير المباشرة (الرسم على تأدية الخدمات)، والتي تعد المحرك الأساسي للمشاريع التنموية والممول الرئيسي لميزانية البلدية كما تعد عنصرا أساسيا يؤكد استقلالية البلدية .

❖ ومن خلال قراءة سريعة لأرقام الجداول يتبين أن بلدية قرواو عرفت فائض في مجال الجباية المحلية وهذا راجع بالأساس إلى تمركزها في المنطقة الصناعية، كما تتمتع المنطقة بالنشاط الصناعي والمهني

### 1. الرسم على النشاط المهني:

فبالنسبة للرسم على النشاط المهني والذي يفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاط صناعي و تجاري بمعدل 2 % وهو يحسب على أساس رقم الأعمال الذي يحققه هؤلاء الأشخاص كما تم التطرق إليه في الفصل الثاني حيث يعد الرسم الممول الرئيسي لميزانية بلدية قرواو إذ تتراوح مساهمته في ميزانية البلدية 81% إلى 96%

وفي هذا الإطار حققت بلدية قرواو سنة 2015 ما يقارب 474.197.469,00 دج، من مجموع الإيرادات، ويبقى نفسه سنة 2016، لترتفع النسبة إلى 615.771.349,00 دج في سنة 2017، من ثم في سنة 2018 انخفضت إلى 414.136.554,00 دج ، كما سجلت انخفاضا في 2019 لتصل إلى 269.710.576,00 دج مجمل موارد البلدية.

وبالرغم من ارتفاع عائدات هذا الرسم نتيجة تمركز البلدية في منطقة يغلب عليها النشاط التجاري والصناعي مقارنة ببلديات البلدية الأخرى، إلا أن عائدات هذا الرسم تبقى ضعيفة مقابل ما تتوفر عليه بلدية قرواو من أنشطة اقتصادية وهذا راجع أساسه إلى:

❖ الإعفاءات التي تجريها الدولة بغية تشجيع الاستثمار من جهة، ودفع حركة التشغيل من جهة أخرى، وتندرج في هذا الإطار الأنشطة الممارسة من قبل الشباب المستفيد من دعم الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب، حيث تستفيد من إعفاء على النشاط المهني لمدة 3 سنوات اعتبارا من تاريخ انطلاق الاستغلال وكذلك إعفاء رقم الأعمال الخاص بالنشاطات التي لا تفوق مبلغ 80.000 دج إذا تعلق الأمر بالمكلفين بالضريبة الذين يتمثل نشاطهم الرئيسي في بيع البضائع والمواد واللوازم أو لا يفوق 50 ألف دينار إذ تعلق الأمر بالمكلفين بالضريبة الذين يقدمون خدمات إضافة إلى مبلغ عمليات البيع بالتجزئة.

❖ فهذه الإعفاءات والتخفيضات وبالرغم من أهميتها في تنشيط الاستثمار إلا أنها قد تنعكس سلبا على بعض البلديات التي قد يحتل الرسم على النشاط المهني حصة الأسد في جبايتها المحلية، فما حققته بلدية قرواو لا تحصل عليه بلديات أخرى من بلديات البليدة.

❖ هنا بطبيعة الحال تبرز محدودية الاستقلالية المالية التي ضمنتها المادة الأولى من قانون البلدية، ذلك لأن السلطة المركزية تحدد مقدار الرسوم وبدون إشراك على الأقل البلديات في تحديد قيمة الرسوم.

## 2. الرسم على القيمة المضافة:

❖ أما الرسم على القيمة المضافة والتي تعتبر من الضرائب والرسوم غير المباشرة والمتعلق بكل العمليات المتعلقة بالمبيعات والتسليمات التي يقوم بها المنتجون والمبيعات والتسليمات على حالتها الأصلية من المنتجات والبضائع المستوردة والمنجزة والمبيعات التي يقوم بها كل من تجار الجملة والتجزئة وعمليات الإيجار وأداء الخدمات وعلى رأسها الهاتف والفاكس... إلى جانب كل الأشغال العقارية والمتاجرة أي ذات (الطابع الصناعي والتجاري والخدمي) والذي يعرض على رقم الأعمال (أي المبيعات المحققة)، وهو من الضرائب غير المباشرة للخرينة العمومية، ويعد أهم رسم تحصل البلدية من موارد على مداخيل مرتفعة تغذي ميزانياتها.

❖ غير أن الدولة تستحوذ على 80 إلى 85% من عائدات هذا الرسم، لتترك للبلدية 10%، وهو ما يجعل موارده ضعيفة بالمقابل مع الرسم على النشاط المهني إذ يساهم في ميزانية البلدية بين 2 إلى 11%

❖ فقد تحصلت البلدية في 2015 على 25.206.227,00 دج ، وفي سنة 2016 سجلت البلدية ما مقداره 23.669.450,00 دج من مجمل الإيرادات وفي سنة 2017 تحصلت 38.844.464,00 دج ثم في سنة 2018، 43.873.295,00 وفي سنة 2019 ب 18.093.218,00 دج.

## 3. الرسم على الدفع الجزائي:

❖ أما بالنسبة للدفع الجزائي فهو الرسم الذي يفرض على الأشخاص المعنوية والطبيعية فهو الرسم الذي يفرض على الأشخاص المعنوية والطبيعية والتي تدفع مرتبات الأجور وتعويضات والعلاقات كما جاء في الفصل الثاني، وهو لا يساهم في ميزانية البلدية إلا بنسبة 1%. وقد حصلت بلدية قرواو على 5.361.733,00 دج في 2015، ثم عرفت عائدات هذا الرسم ارتفاعا في 2016 حيث قدرت ب 7.288.210 دج وفي سنة 2017 حصلت البلدية على 6.453.419 دج ثم تلتها سنة 2018 عرفت ارتفاعا قدرت ب 10.978.931 دج، أما سنة 2019 قدرت ب 10.014.918,00 دج

❖ كما نلاحظ أن البلدية لها مداخيل أخرى وتشمل كل الضرائب والرسوم المباشرة التي لم يشار إليها بالاسم في الجدول رقم (08) مثل الرسوم البيئية والرسم الخاص بالإعلانات والصفائح المهنية.

#### 4. الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية:

فالرسم على الإعلانات والصفائح المهنية مثلا الإعلانات المدهونة من 100 إلى 150 دج حسب الحجم، الصفائح المهنية من 500 إلى 750 دج حسب المساحة ويتم تسديد الرسم قبل القيام بالإعلان بواسطة إيصال يسلمه القابض البلدي، وما نلاحظ من الإحصائيات، أن نسبة مساهمتها ضعيفة وقليلة الأهمية بالنسبة لإجمالي الإيرادات الضريبية حيث قدرت ب 496,100.00 دج سنة 2015، وارتفعت سنة 2016 ب 66,700.00 دج، وارتفعت في سنة 2017، ب 787,735 ويمكن تفسير ذلك:

- تعتبر حصيلة هذا الصنف من الضرائب والرسوم غير مستقرة وغير ثابتة حيث تتغير من سنة إلى أخرى وقد تختفي في بعض السنوات، ويرجع ذلك إلى طبيعة الضرائب والرسوم المكونة لهذا الصنف وتتكون من الرسوم الأخرى المباشرة.

#### - 5. رسم التطهير (رسم رفع القمامات المنزلية):

يؤسس رسم التطهير أو ما يعرف برسم رفع القمامات المنزلية سنويا على الملكيات المبنية المتواجدة بالبلديات التي تتوفر على مصالح لإزالة القمامات، ويفرض على الملاك والمستأجرين. يتحدد رسم رفع القمامات المنزلية طبقا للمادة 263 مكرر 2 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة كما يلي:

ما بين 500 دج و 1000 دج على كل محل ذي استعمال سكني،  
ما بين 1000 دج و 10.000 دج على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي في بلدية قروا و كون هذا الرسم مؤسس خصيصا لفائدة البلديات وبالتالي بلدية قروا و تستفيد من هذا الرسم كليا لوحدها.

ففي سنة استفادات البلدية في 2015 من عائدات الرسم المقدر ب 1 812 832.00 دج، أما في سنة 2016 ، سجلت البلدية انخفاض في العائد المقدر ب 1 727 112 دج. في 2017 ارتفع المبلغ إلى 3.546.346,00 دج، أما في سنة 2018 انخفض العائد إلى 690.560,00 دج و في سنة 2019 شهدت البلدية ارتفاع في الرسم بقيمة 2.197.199,00 دج.

## 5. الضريبة على الدخل الإجمالي:

يتكون الدخل الصافي الإجمالي الخاضع لهذه الضريبة من مجموع المداخل التالية:

-الأرباح الصناعية والتجارية

-أرباح المهن غير التجارية،

-الإيرادات المحققة من إيجار الملكيات المبنية وغير المبنية كما تنص عليها المادة 42 ،

- عائدات رؤوس الأموال المنقولة،

- الأجور والمرتبات والمعاشات والريع العمرية،

-فوائض القيمة المترتبة عن التنازل بمقابل العقارات المبنية والحقوق المتعلقة بها المشار في المادة 77.

فبلدية قرواو تحصلت على عائد من المداخل الناتجة عن إيجار العقارات المبنية وإيجار كل المحلات التجارية والصناعية غير المجهزة بعنادها، والإيرادات الناتجة عن إيجار الأملاك غير المبنية بمختلف أنواعها بما فيها الأراضي الفلاحية والمداخل المتأتية من الإيجار المدني لأملاك عقارية ذات استعمال سكني: تحصل البلدية على 50% من حصيلتها .

فبلدية قرواو تحصلت في 2015 على إيرادات مقدرة ب 10 897 314 دج، أما في سنة 2016 ارتفع المبلغ إلى 23 353 201 دج، أما في سنة 2017 شهدت البلدية ارتفاعا المقدر ب 30.012.924,00 دج، وفي سنة 2018 المبلغ متقارب مقارنة مع 2017 المقدر ب 30.111.181,00 دج، أما في سنة 2019 انخفض إلى 25.749.664,00 دج

6. تقديرات الإيرادات المحلية 2020/2015 : Budgetaires : Rappel Des prévisions des autres

جدول رقم (3) يوضح تطور إيرادات الجبائية لبلدية قرواو خلال الفترة (2015-2017)

بالدينار الجزائري

Prévision pour 2017l'année	Prévision pour 2016l'année	Prévision pour l'année 2015	طبيعة الرسوم والضرائب nature des impôts et taxes
//	//	//	الرسم على الذبح Taxe sur la valeur ajoutée
150.000.00	100.000.00	100.000.00	Droit de stationnement les halles et marchés
80.000.00	30.000,00	30.000,00	Autre recettes d'exploitation
787.735.12	667 700 00	496 .100 ,00	Autre recette domaniales

جدول رقم (4) يوضح إيرادات الجبائية لبلدية قرواو خلال الفترة (2018-2020)

بالدينار الجزائري

Prévision pour l'année 2019	Prévision pour l'année 2018	طبيعة الرسوم والضرائب nature des impôts et taxes
//	//	الرسم على الذبح Taxe sur la valeur ajoutée
	100.000.00	Droit de stationnement les halles et marchés
	100.000.00	Autre recettes d'exploitation
	440.972 ,88	Autre recette domaniales

## 1. الرسم على الذبح:

الرسم على الذبح تحصله البلديات بمناسبة ذبح الحيوانات ، ويتم حسابه على أساس وزن لحوم الحيوانات الطازجة او المبردة كالخيول والإبل البقر...

نلاحظ من خلال الجدول أن الرسم على الذبح لا يساهم في ميزانية البلدية، ولا يتم تحصيله رغم أنه يعتبر مورد هام مخصص كلياً لفائدة البلدية كون المشرع الجبائي استثنى بائعة اللحوم البيضاء من دفع اللحوم البيضاء بمختلف أنواعها من دفع هذا الرسم ، لذ بلدية قرواوا تسجل انخفاض او حتى يمثل نسبة معدومة والذي يرجع أيضا لعدم امتلاك البلدية لمذابح.

لذا لابد فرض هذا الرسم أيضا على الحوم البيضاء للرفع من مردودية بلدية قرواوا، وبالتالي المساهمة في تحقيق مكاسب مالية لميزانية البلدية.

وسجلت البلدية رسم على استغلال المساحات وبقيت في منحى تصاعدي إذ بلغت عام 2015، 100.000.00 دج وارتفعت سنة 2017 ب 150.000.00 دج .

## 2. الرسم على الوقوف والتوقف :

استفادت بلدية قرواوا من إيرادات ضئيلة جدا مقارنة مع الرسم على النشاط المهني فسجلت في 2015 100.000.00 دج و نفس المبلغ لسنة 2016، أما 2017 عرفت ارتفاع طفيف المقدر ب 150.000.00، أما في سنة 2018 تراجع طفيف ب 100.000.00 دج، و في 2019 البلدية لم تستفيد من عائدات الرسم المقدر ب 00 دج.

## 3. الرسوم وعائدات أخرى:

تم إدراج في الجدول رقم 3 و 4 الرسوم والإيرادات بصفة إجمالية ولم تحدد، لذا نلاحظ أن بلدية قرواوا استفادت من عائدات إضافية في سنة 2015 المقدر ب 30.000,00 دج، وهي نفس القيمة في سنتي 2016 و 2017 ، أما في سنة 2018 ارتفع المبلغ إلى 100.000.00 دج. أما في سنة 2019 لم تسجل أي مدخول.

## المطلب الثالث: دراسة إحصائية للإمكانيات المالية والتنموية لبلدية قرواوا(2015-2020)

تتمركز مالية البلدية في ميزانيتها الأولية والإضافية، وكذا في حسابها الإداري الذي يسجل فيه كل ما يتعلق بالموارد المالية للبلدية والذي ينقسم بدوره إلى قسمين: قسم التسيير و قسم التجهيز ويتم

خلالها تسجيل كل إيرادات ونفقات بلدية قرواو في السنة المالية الواحدة وكذا المشاريع التي قامت بها البلدية، وسنحاول في هذا المطلب دراسة كل البيانات المتعلقة بالموارد المالية لبلدية قرواو لمعرفة كيفية تحصيلها وتوزيعها خلال الفترة الممتدة ما بين (2015-2020).

وضعية إنجازات نفقات التسيير (الدينار الجزائري)			
2017	2016	2015	
47 345 135.38	61 132 357.49	61 132 357.49	مصاريف المستخدمين
58 122 948.32	47 057 467.06	47 057 467.06	منح وإعانات
467 740 479.93	440 500 000.00	423 500 000.00	الاقتطاع
1 245 704 942.22	1 123 007 534.31	1 429 005 531.33	ضرائب ورسوم
0.00	0.00	0.00	فائض في النفقات
243 882 729.22	434 329 588.08	788 329 538.08	فائض في الإيرادات
140 684 589.62	157 547 567.82	108 547 577.82	مساهمات وحصص أداءات أخرى
1 001 822 213.00	640 675 993.25	640 675 993.25	مصاريف مالية
وضعية إنجازات نفقات التسيير (الدينار الجزائري)			
	2019	2018	
	49 843 112.36	47 843 112.36	مصاريف المستخدمين
	40 935 632.06	41 935 632.06	منح وإعانات
	342 300 000.00	344 300 000.00	الاقتطاع
	698 080 970.87	798 080 970.87	ضرائب ورسوم
	66 560 448.38	65 560 448.38	فائض في النفقات
	0.00	0.00	فائض في الإيرادات
	188614 035.23	185 614 065.23	مساهمات وحصص أداءات أخرى
	868 641 518.87	863 641 418.87	مصاريف مالية
وضعية إنجازات إيرادات التسيير (الدينار الجزائري)			

2017	2016	2015	
992 893 153.25	18 367 000.00	12 344 000.00	مصارييف التسيير العام
992 893 153.25	876 237 402.37	640 237 402.37	نتاج الاستغلال
457 375 404.14	540515 601.76	680 519 601.76	تحصيلات وإعانات ومساهمات
-117.08	6.99	5.92	نتاج مالي
% 96.77	% 97.19	% 98.19	الاستقلالية
441 089 904.14	666 657 601.76	666 657 601.76	إيرادات البلدية لوحدها
1 500 000.00	1 500 000.00	1 500 000.00	ممنوحات الصندوق الضمان والتضامن
14 785 500.00	13 344 000.00	12 344 000.00	مصارييف التسيير العام
788 329 538.08	778 485 929.57	748 485 929.57	نتاج السنوات المالية السابقة
% 63.24	% 62.23	% 62.23	الجهد الاستثماري
وضعية إنجازات إيرادات التسيير (الدينار الجزائري)			
	2019	2018	
	0.00	0.00	مصارييف التسيير العام
	188 614 085 .23	185 614 065 .23	نتاج الاستغلال
	963 641 418 .87	863 641 418 .87	تحصيلات وإعانات ومساهمات
	0.00	0.00	نتاج مالي
	177 614 065 .23	185 614 065 .23	الاستقلالية
	963 631 416 .87	863 641 418 .87	إيرادات البلدية لوحدها
	0.00	0.00	ممنوحات الصندوق الضمان والتضامن
	176 614 055 .23	185 614 065 .23	مصارييف التسيير العام
	868 632 438 .86	863 641 418 .87	نتاج السنوات المالية السابقة

الجهد الاستثماري	% 62.13	% 63.14
------------------	---------	---------

جدول (10): يوضح وضعية إنجازات نفقات التسيير وإنجازات إيرادات التسيير

## 1. إيرادات ونفقات قسم التسيير

فعن نفقات قسم التسيير من خلال الجدول رقم (10)، نجد أن أهم نفقات قسم التسيير لبلدية قرواو تتمثل في مصاريف المستخدمين والتي بلغت سنة 2015، 47 843 112 36 دج من حجم الإنفاق الكلي فيما يخص قسم التسيير، وكذلك هو نفس الحال بالنسبة للسنوات الأخرى فبقيت في منحنى تصاعدي إلى أن بلغت في عام 2016، 61 132 357.49 دج، وسجلت في عام 2017 47 345 135.38 دج، أما في سنة 2018 سجلت 47 843 112.36 دج أما سنة 2019 قدرت ب 49 843 112,36 دج

ثم تلي مباشرة نفقات المستخدمين، النفقات المقتطعة للتجهيز والاستثمار، والتي لا يجب أن تتعدى نسبة 20% من إيرادات التسيير الكلية حسب القوانين المعمول بها، وهنا تجدر الإشارة إلى أن تحديد حجم الاقتطاعات للاستثمار من ميزانية التسيير بنسبة معينة ومحددة، تعرقل بدورها فعالية وحجم التنمية المحلية كونه لا يراعي مطالب وحاجات مواطن البلدية بصفة فعلية وإنما تحدد نسبته مسبقا.

كما نلاحظ 00 في نسبة الإنفاق النفقات في السنوات (2015-2016-2017)، أما في سنة 2018-2019 أرقام زيادة في حجم النفقات قدرت ب 65 560 448,38 دج. أنفقت على الأعباء الاستثنائية للبلدية (كالأقتطاعات القضائية، وتسديد القروض ... الخ).

❖ أما فيما يخص الشق الثاني المتعلق بإيرادات التسيير، فإن تحديد إيرادات التسيير من أهم وأبرز العمليات فيما يخص التسيير المالي للبلدية، فالموارد المالية المتاحة تحدد مسبقا في الميزانية الأولية بصفة تقديرية، ومن خلال الحجم المالي التقديري تعد مختلف المشاريع التنموية المحلية، وتدرج كل نفقات البلدية للضرورة الهامة.

❖ من خلال الجدول رقم (5) الذي يوضح في قسمه الثاني مختلف تحديات إيرادات بلدية قرواو للفترة الممتدة (2015-2020)، نلاحظ للوهلة الأولى أن من بين أكثر النسب من الموارد المالية المحلية ناتجة من الضرائب المباشرة وغير المباشرة، بحيث قدرت نسبة الموارد الجبائية لسنة 2015، 666 657 601,76 دج، وبقيت في نفس النسب تقريبا السنوات الأخرى، وبقيت الموارد الجبائية أهم مصادر التمويل المحلي لبلدية قرواو.

❖ من خلال هذا تظهر جليا أهمية الجباية المحلية باعتبارها كمورد رئيسي للمالية المحلية هذا من جهة، وتأثيرها على نسبة التنمية المحلية من جهة أخرى، وهنا تجدر الإشارة أن حجم الإيرادات المالية المتأتية من الجباية عرفت زيادة ونسبة الاستقلالية قدرت ب 96 %

❖ (، نستنتج أن سنة 2018 التمتست البلدية فائض في النفقات excédent en dépense (الصحة المالية جيدة)، أما الفائض في الإيرادات كان سلبيا، صحة مالية متذبذبة.

كما التمتست بلدية قرواو (AF)، **Ressources propres de la commune** ب :

في سنة 2015-2016 قدرت ب 666 675 601,76 دج، أما في سنة 2017 قدرت ب 441 089 904,14 دج، وفي سنة 2018 انخفضت إلى 345 445 .648,27 دج.

## 2. قسم التجهيز والاستثمار:

وضعية نفقات وإيرادات التجهيز والاستثمار			
2017	2016	2015	
00	0.00	0.00	إعانات الولاية
3 44 300 000 .00	746 740 479.93	423 500 000.00	اقتطاع
00	4 711 136.86	12 830 576.03	إجمالي الإعانات التجهيز
318 530 192.40	296 015 985.63	137 116 578 .00	نفقات التجهيز
349 471 633 .37	751 551 771.67	436 330 576.03	إيرادات التجهيز
00	0.05	0.10	نفقات المستخدمين
00	0.00	0.00	إعانات الصندوق الضمان والتضامن
00	4 711 136.86	12 830 576.03	إعانات الدولة
وضعية نفقات وإيرادات التجهيز والاستثمار			
2019	2018		
00	00		إعانات الولاية

412 . 210 000 .00	344 300 000 ,00	اقتطاع
00	00	إجمالي الإعانات التجهيز
411.300 000.00	318 530 192 ,40	نفقات التسيير
	349,471 633,37	إيرادات التسيير
0.04	0.08	نفقات المستخدمين
00	0,00	إعانات الصندوق الضمان والتضامن
00	0.00	إعانات الدولة

فقسم التجهيز والاستثمار يعتبر ذو أهمية بالغة فيما يتعلق بحجم التنمية المراد تحقيقها على مستوى البلدية، ففي هذا القسم (ميزانية التجهيز) تدرج كل المشاريع الضخمة والتوصيلات الكبرى التي تعمل على تلبية متطلبات المواطنين وعلى تحسين نوعية الخدمات المقدمة لهم.

وبالعودة إلى الملاحق المتمثلة في حصيلة كل نفقات وإيرادات التجهيز لبلدية قرواو للسنوات 2015-2020 نجد ما يلي:

تركزت نفقات التجهيز من خلال الإحصائيات أساسا في الأشغال الجديدة، أما فيما يخص نفقات التوصيلات الكبرى فهي تهدف بالأساس إلى تحسين الحياة اليومية للمواطنين والمحيط الذي يعيشون فيه كترميم المدارس وتهيئة الأحياء والطرق، وكذا إصلاح قنوات المياه الصالحة للشرب وقنوات الصرف الصحي... الخ.

ونجد أيضا في نفقات قسم التجهيز نفقات اقتناء العتاد والمنقولات، والتي تتمثل غالبا في نفقات اقتناء شاحنات النظافة والجرافات وغيرها من عتاد، وذلك لتسهيل سير عمل البلدية بصورة فعالة، أما فيما يخص إيرادات قسم التجهيز، فإن الوفرة المالية في ميزانية التجهيز تلعب دورا هاما فيما يخص نسبة التنمية المراد تحقيقها. على مستوى البلدية، ففي ميزانية التجهيز يتم إدراج كل المشاريع التنموية الجديدة وكذا التوصيلات الكبرى، والتي تدعم مباشرة مستوى التنمية المحققة، فتوفير الموارد المالية الكافية في ميزانية التجهيز يعتبر ضرورة ملحة لتنمية مستمرة.

- التمسست الإيرادات الحقيقية لفرع التجهيز Recettes Réelles d'équipement et d'investissement، قدرت سنة 2016 ب 436 330 576,03 دج، وفي سنة 2017 ارتفعت ب 751 551.771,67 دج وفي سنة 2018 قدرت ب 349 471.633 دج.

- أما النفقات الحقيقية Dépenses Réelles d'équipement للتجهيز والاستثمار، سنة: 2016 قدرت ب 39 343.2200,00 دج، وفي سنة 2017 قدرت ب 296 015 985.63 دج، أما سنة 2018 318 530 192,40 أما عملية الاقتطاع من نفقات التسيير لسنة 2017 قدرت ب 746 740 479,93 وسنة 2018 قدرت ب 344 300 000.00 دج.

والملاحظ من خلال الجدول رقم(09) أن أهم إيرادات قسم التجهيز تتأتى من الاقتطاع من إيرادات التسيير بحيث سمح المشرع لبلدية بالاقتطاع ما نسبته 10 إلى 20% كأقصى حد من إيرادات التسيير لفائدة قسم التجهيز والذي يعتبر إيراداته المالية ضئيلة جدا بحيث بلغ 423 500,000.00 دج، سنة 2015 في حين بلغت نسبة الاقتطاع سنة 2016-2017 746 740 479,93 دج، و 344.300.000,00 دج سنة 2018

وتظهر هنا جليا أهمية الموارد المالية المتأتية من إيرادات قسم التسيير، والمتمثلة كما تم توضيحه سابقا في الموارد الجبائية أو الموارد الأخرى، فإذا كانت بعض البلديات عاجزة على تغطية نفقاتها المدرجة في قسم التسيير، فكيف أن تقتطع من تلك الموارد المالية لضخها في قسم التجهيز، وبنسبة كبيرة بحيث تتراوح ما بين 30 و 60 من الإيرادات الكلية لميزانية التجهيز والتي بدورها تمثل أهم ممول لكل المشاريع التنموية.

وبالإضافة إلى الاقتطاع من قسم التسيير، هناك موارد أخرى متمثلة في الإعانات التي تقدمها كل من الولاية والدولة على شكل إعتمادات مالية مباشرة، أو عن طريق مشاريع بنى قاعدية في إطار المخطط الوطني للتنمية والمخطط القطاعي غير الممركز، بحيث بلغت الإعانات المقدمة لبلدية قرواو، إعانات الدولة قدرت ب 12 830 576,03 دج في سنة 2015، أما سنة 2016 قدرت ب 47 11 136,86 دج، أما سنة 2017 أكتفت بالاكتفاء الذاتي وسجلت 00 دج، أما سنة 2018 قدرت ب 12 830 576,83 دج.

ولم يستفد البلدية من إعانات إلا في سنة 2018 قدرت ب 18 095 400.00 دج، وتعتبر الإعانات التي تقدمها كل من الدولة والولاية ذات أهمية بالغة وذلك لكونها تمثل أكثر من 60 % من الإيرادات الكلية لميزانية التجهيز والتي تدرج فيها كل الأشغال والتوصيلات الكبرى التي تصب في هدف واحد، ألا وهو تحقيق تنمية محلية فاعلة وفعالة ومن ثم تغطية العجز المسجل في ميزانية البلدية.

أما تسيير الحصة المالية بالنسبة فقدرت النفقات الحقيقية لكل نسمة Dépenses réelles de Population/fonctionnement، في سنة 2016 قدرت ب 37 014,36 دج وارتفعت في 2017 إلى 57 402,62 دج، أما سنة 2018 قدرت ب 35 826.61 دج.

أما الإيرادات الحقيقية لكل نسمة Dépenses réelles de fonctionnement /population قدرت ب 39 343,22 دج، أما سنة 2017 انخفضت إلى 26 442,22 دج وفي سنة 2018-2019 ارتفعت إلى 32 036,33 دج.

فمن خلال المعطيات المقدمة والإحصائيات لبلدية قرواو "المؤشرات المالية" المتعلقة بإحصائيات الجباية المحلية (الإيرادات)، وأشرنا إلى قسم التسيير والتجهيز، وقدر الجهد الاستثماري للسنوات الخمس الأخيرة بنسبة مرتفعة جدا، إذ قدرت آخر سنة للانتفاع على المشاريع التنموية ب 62,13% ونسبة الاستقلالية المالية للسنوات الأخيرة قدرت ب 98,19% لسنتي (2015-2019)، وفي سنة 2017 انخفضت ب 2% قدرت ب 96,73 أما سنة (2018-2019) نسبة الاستقلالية المالية لبلدية قرواو قدرت ب 96,73.

نلاحظ من خلال هذه النسب الهائلة التي تبين الاستقلالية التامة للمالية المحلية، إذ أن بلدية قرواو صنفت ضمن البلديات الغنية بالولاية مقارنة مع بلديات أخرى كونها بذلت مجهودات وأن أموالها رصدت من أجل تحقيق ودعم التنمية للإقليم، كون البلدية التمسست الاستقلالية وفي نفس الوقت استفادت من المخططات البلدية للتنمية، فهل فعلا حققت التنمية المحلية على مستوى إقليمها؟

#### المطلب الرابع: المشاريع التي ساهم بها برنامج المخطط البلدي للتنمية PCD من (2015-2019) في العملية التنموية.

من خلال هذا المطلب سنسلط الضوء على المشاريع التي ساهم بها هذا البرنامج من (2015-2019)، أي فترة أربعة سنوات، وهي فترة كافية في تقديرنا لرصد مسار البرنامج وألوياته والنتائج المحققة، وبعبارة أخرى مساهمته في تحقيق وتحسين مؤشرات التنمية المحلية.

1. التمويل الذاتي:

توزيع الغلاف المالي حسب السنوات:

<p>إقليم قرواو المخطط البلدي للتنمية PCD توزيع رخص البرامج حسب السنوات</p>
--

سنة التسجيل	نوع المشروع	رخصة البرنامج 10 <sup>3</sup> دج	الإجمالي في رخص البرامج 10 <sup>3</sup> دج	باقي الإنجاز الملاحظات
2015	أشغال ترميم طرق قرواو	5 000	20 347	تم اختيار المؤسسة (etp choisi)
	شبكة التطهير بالمناطق الريفية	15 374		
2016	تهيئة وتعبيد شارع شغنون باتجاه الصومعة	6 963	6 963 000,00	في طور الإنجاز
2017	عدة مشاريع موضحة في الجدول رقم 3		837.689.198,31	
2018	عدة مشاريع موضحة في الجدول رقم 3		416.137.972,79	
2019	عدة مشاريع موضحة في الجدول رقم 3		237.882.799,83	

جدول رقم (11) يوضح توزيع رخص البرامج حسب السنوات

## التوزيع المجالي لبرنامج التمويل الذاتي:

### أ. التمويل الذاتي: "l'autofinancement"

السنة	قطاع الإدارة	التعليم	أشغال البناء الأشغال العمومية	الرياضة والصحة
2015	93.900.000,00	9.800.000,00	112.500.000,00	8.800.000,00
2016	12.800.000,00	16.200.00,00	376.147.198,53	
2017	86.500.000,00	91800.000,00	669.389.198,53	
2018	12.000.000,00	18500.000,00	367.763.000,00	17.874.972,79
2019	17.000.000,00	5.400.000.00	215.482.799.83	0

جدول رقم (11) يوضح توزيع عدد العمليات

يبين لنا الجدول رقم (10) و (11) أن أكبر نسبة التوزيع السنوي كانت سنة 2017 بنسبة وأصغرهما سنة 2019. أما باقي السنوات فتباين نسب تمثيلها بين القيمتين سالفتي الذكر وتخضع قيمتها إلى مدى استهلاك القروض السابقة.

فيفرض التنظيم الجاري به العمل في الجزائر على البلديات والولايات اقتطاع ما لا يقل عن 10 % من مداخيلها الجبائية بقسم التسيير من الميزانية (البلدية) لتمويل مشاريع بقسم التجهيز من ذات الميزانية قصد سد حاجيات السكان من مختلف المرافق و البنى التحتية، كما يجبر ذات التنظيم البلديات (الولايات)، باستخدام الأموال عن بيع ممتلكاتها العقارية وكراء الممتلكات التابعة لإقليمها والمنقولة في تمويل مشاريع من اقتراح مجلسها.

يطلق على هذين المصدرين تسمية التمويل الذاتي **l'autofinancement** والذي يعتبر في حقيقة الأمر البرنامج الوحيد الذي يتصرف فيه (المجلس الشعبي البلدي) بكل حرية سواء في توزيع الأغلفة المالية على مختلف المشاريع أو حتى طبيعة المشاريع الممولة من هذا المصدر.

فمن خلال الجدول رقم 1 يبين أن أكبر نسبة في التوزيع السنوي كانت سنة 2017، إذ بلغت 837,689,198,31 دج، وأقلها كانت سنة 2019 قدرت ب 237,882,799,83 دج، أما باقي سنوات فتباينت نسب تمثيلها بين القيمتين سالفتي الذكر وتخضع قيمتها إلى مدى استهلاك القروض السابقة

توزيع عدد العمليات المسجلة في كل سنة يتبع المنحنى السابق، حيث توزعت 137 عملية بنسب متباينة من سنة إلى أخرى مسجلة أعلى نسبة سنة 2017 وأدناها 2019، قدرت ب 0، هما نسبتان تبتعدان عن المتوسط النظري، المقدر ب 10.

فضمن المخطط البلدي للتنمية، سجلت في سنة 2015 ، 35 عملية ما يقدر ب 6 ، وفي سنة 2016 14 عملية أما في سنة 2017 ارتفعت النسبة و قدرت عدد العمليات ب 44، أما في سنة 2018 كانت 21 عملة وفي سنة 2019 سجلت 23 عملية.

أما من حيث التوزيع القطاعي فقد استفادت منه 4 قطاعات فقط، نال قطاع أشغال البناء والأشغال العمومية والري النصيب الأكبر إذ قدرت سنة 2015 ب 112,500,00.00 دج وهي أدنى نسبة وفي سنة 2016 سجلت ب 376,147.198.00 دج وسنة 2017 هي السنة التي شهدت ارتفاع في التمويل إذ قدرت ب 669.389.198.53 دج، أما في سنة 2018 قدرت ب 367.763.000,00 دج أما سنة 2019 كان ب 215.482.799.83 دج.

أما قطاع التعليم في سنة 2015 قدرت ب 93.900;00,00 دج وفي سنة 2016 ب 16.200.00,00 دج، أما سنة 2017 شهدت ارتفاع قدر ب 818 00,000,00 دج أما 2018 سجلت ب 185 00,000,00 دج أما سنة 2018 شهدت انخفاض قدرت ب 54400.000,00 دج.

أما قطاع الإدارة في سنة 2015 شهدت أكبر نسبة قدرت ب 93.900.000.00 دج ، أما سنة 2018 شهدت انخفاض إذ بلغت ب 12.000,000,00 دج.

أما قطاع الرياضة لم يستفد من الغلاف المالي للسنوات 2016، 2017، و 2019، إذ استفاد إلا في سنة 2015 ب 8800,000.00 دج، وفي سنة 2018 ب 17.874.972.79 دج.

فمن خلال المعطيات المقدمة يعتبر المخطط البلدي للتنمية من أهم الآليات المتبعة على مستوى البلديات فيما يخص انجاز وتنفيذ مختلف المشاريع التنموية، ويبقى تمويل هذه المشاريع إلا عن طريق المصادر الخاصة للبلدية.

وفيما يخص بلدية قرواو يلاحظ من خلال الجداول رقم 1، 2،، 3 التي تمثل ملخص لأهم المشاريع المنجزة في إطار المخطط البلدي للتنمية خلال السنوات (2015-2020)، بأن أبرز الأشغال والإنجازات تمحورت حول تحسين المحيط الذي يعيش فيه المواطنين من خلال أشغال الهيئة وإنجاز قنوات

الصرف الصحي والمياه الصالحة للشرب، وكذا ترميم بعض الطرقات والأسواق بهدف إعطاء كل الظروف الملائمة للإقامة، ولتقريبه من كل احتياجاته الأساسية في بيئة مقبولة، وهي للأسف المشاريع التي يمكن إنجازها وفقا لمدونة PCD .

أما في شقه الثاني فقد لقي قطاع التعليم والتربية الاهتمام البالغ من خلال إنجاز وترميم العديد من المدارس بالإضافة إلى ترميم المطاعم المدرسة، والمكتبات البلدية.

ب. الوضعية المالية والمادية للمشاريع المسجلة في إطار التمويل الذاتي لبلدية قرواو(2015-2019).

سنة التسجيل	عنوان العملية	المبلغ المخصص للعملية	الاستهلاك المالي	الوضعية الفيزيائية
2015				
2015	دراسة وإنجاز وتجهيز بنزين إرتوازين بقرواو	28 938 268 ,68	18 445 396 ,27	متوقف إلى غاية توصيل الكهرباء
	دراسة ومتابعة ومراقبة وإنجاز مطعم مدرسي (مدرسة حاجي يوسف)	20 000 000,00	676 772,20	الالتزام بالصفقة
2016				
2016	دراسة وإنجاز شبكة التطهير بمنطقة حرازة	35 000 000,00	5 472 441,20	في طور الإنجاز
	دراسة وإنجاز وتوسيع شبكة التطهير بسيدي عيسى	46 200 000,00	1 365 996,27	عرض الصفقة على لجنة الصفقات العمومية يوم 01-28-2020
	دراسة ومتابعة ومراقبة وأشغال توسيع مقر البلدية + مسكن إلزامي	68 000 000 ,00	0,00	الدراسة على مستوى CTC
2017				
2017	دراسة ومتابعة وإنجاز مكتب بريدي	30 000 000,00	1 4 870 854 ,35	رفض المصادقة على دفتر الشروط من طرف لجنة

الصفقات العمومية بسبب وجود مسكن إلزامي			ومسكن إلزامي بالعبادي	
متوقف بسبب اعتراض المواطنين	0,00	5 000 000,00	تعبيد طريق مجدوفة من السكة الحديدية نحو لطريق الوطني رقم 01	
في طور الإنجاز	14 870 469,35	65 000 000,00	دراسة ومتابعة ومراقبة وإنجاز 06 أقسام ومطعم بالمدرسة الجديدة 02	
منتهي	0,00	18 000 000,00	متابعة ومراقبة وتعبيد الطريق الرابط بين حي بوزيد و ط و 29	2017
عرض دفتر الشروط الخاص بالإنجاز على لجنة الصفقات	1 338 732,00	70 000 000,00	دراسة ومتابعة إنجاز توسعة بمدرسة الإخوة قصار	
منتهي	0,00	11 000 000,00	توصيل شبكة الغاز الطبيعي لمختلف الأحياء الشطر الثالث	
في انتظار رفع التحفظات وعرض الملحق على لجنة الصفقات	5 575 347,65	10 000 000,00	متابعة ومراقبة وتهيئة وتعبيد وإنارة عمومية شارع قناز مصطفى	
إعفاء الإجراء	560 401 ,94	17 000 000,00	متابعة ومراقبة وتهيئة وتعبيد طريق قرواو بسيدي عيسى	
رفض المصادقة على دفتر الشروط الخاص بالإنجاز على لجنة الصفقات	496 520,36	20 000 000,00	مراقبة ومتابعة وتهيئة وتعبيد مختلف ممرات مركز قرواو	
الإستلام المؤقت بتاريخ 27-	560 401 ,94	13 500 000,00	متابعة ومراقبة	

2020-01			وتعبيد طريق الإخوة قناز وقطال حسين
إعادة الإجراء	535 411,94	23 000 000,00	متابعة ومراقبة وتعبيد الطريق الرابط بين شغنون الطيب وخط السكة الحديدية مرورا بمحطة الضخ
الاستلام المؤقت	10 744 607,58	15 000 000,00	متابعة ومراقبة وتعبيد مختلف أزقة عايد علي وشارع "ز" و الإخوة رحماني و تهيئة وتعبيد شارع عايد علي
	528 694,39	41 000 000,00	متابعة وتهيئة نهج كريتلي مختار وقصار عمر
إعادة الإجراء	593 512,50	33 000 000,00	متابعة ومراقبة وتهيئة وتعبيد شارع الإخوة رحماني وممرات عايد علي
2018			
الاستلام المؤقت	0,00	10 000 000,00	اقتناء ووضع 06 مضخات للمياه على مستوى الآبار
إعادة التسخيرة للمؤسسة من أجل مباشرة الأشغال	0,00	24 000 000,00	إنجاز وتجهيز محطة ضخ بالمزارع الأربعة
في إنتظار رفع التحفظات وعرض الملحق على لجنة الصفقات	0,00	23 000 000,00	دراسة ومتابعة ومراقبة و إنجاز 05 منشآت على واد الخميس
إعداد التسخيرة للمؤسسة من أجل مباشرة الأشغال	0,00	57000 000,00	إنجاز وتجهيز محطة ضخ بسيدي عيسى+ إنجاز قناة تحويل

			المياه
المنح المؤقت	317 841,86	33 000 000,00	إنجاز شبكة التطهير بمختلف الأحياء ) الشطر الرابع)
منتهي	0,00	9 000 000,00	أشغال تزويد مدرسة الإخوة سعيداني ومدرسة عايد موسى بالكهرباء عن طريق الطاقة الشمسية
إعداد دفتر الشروط	0,00	15 000 000,00	مراقبة ومراقبة وتعبيد مختلف ممرات حي بوزيد
عقد الدراسة على مستوى CTC	0,00	17 874 972,79	دراسة وتوسيع قاعة العلاج بسيدي عيسى
إعداد دفتر الشروط	0,00	25 500 000,00	متابعة ومراقبة وتعبيد مختلف ممرات شغنون الطيب وجيبي محمد وعايد علي
في طور الإنجاز (الأمر بالخدمة 2020-01-19)	0,00	22 500 000,00	متابعة ومراقبة وتعبيد وإنارة عمومية لطريق المحاذي للمدرسة العليا للري
2019			
تقييم العروض	0,00	7 600 000,00	أشغال تهيئة مسجد سيدي عيسى
في طور الإنجاز	0,00	2 000 000,00	دراسة تشخيصية ومخطط توجيبي لشبكة التطهير بقرواو
منتهي	11 104 317,81	11 500 000,00	تهيئة وإنارة عمومية لممرات حي فتال 1
في طور الإنجاز(الأمر بالخدمة	0,00	8 500 000,00	متابعة ومراقبة

2020-01-19			وتعبيد مختلف ممرات علاش بن عيسى
منتهي	8 138 734,87	9 000 000,00	إنارة عمومي لشارع فيلسي حمود وبغداش عبد القادر
منتهي	3 438 355,20	3 470 269,39	تجهيز الملحقين البلديتين
الأمر بالخدمة 2020-01-19	0,00	10 000 000,00	اقتناء سيارة وظيفية وثلاثة سيارات مصالحة
تقييم العروض	0,00	22 000 000,00	إنجاز قنوات توصيل مياه الآبار إلى محطة الضخ
إعداد دفتر الشروط	0,00	22 000 000,00	متابعة ومراقبة وتعبيد مركز سيدي عيسى
في طور الإنجاز	0,00	5 400 000,00	تجديد قناة التطهير بشارع قناز مصطفى نحو حي فتال
الإلتزام بالعقد لدى الرقابة المالية	0,00	8 000 000,00	أشغال ترميم المطعم المدرسي إخوة قصار
تقييم العروض			تكملة تهيئة مسجد الشعائين
الإلتزام بالعقد لدى المراقب المالي	0,00	12 000 000,00	متابعة ومراقبة وتهيئة وتعبيد مختلف أزقة طريق قرواوا نحو حي فتال
انطلاق الأشغال بعد الانتهاء من تجديد قنوات الصرف الصحي	0,00	12 000 000,00	مراقبة وتعبيد وإنارة عمومية لطريق وممرات قناز مصطفى
إعداد دفتر الشروط	0,00	24 100 000,00	متابعة ومراقبة

			وتعبيد وإنارة عمومية لمختلف ممرات حرازة شطر 2
الإعلان عن الاستشارة	0,00	8 500 000,00	مراقبة وتعبيد مختلف ممرات عبد القادر
إعداد دفتر الشروط	0,00	9 000 000,00	مراقبة وتعبيد وإنارة عمومية لمختلف ممرات حي بوزيد اشطر 2
	0,00	2 200 000,00	اقتناء آلة تمشيط وتنظيف العشب الاصطناعي للملعب البلدي
منتهي	0,00	2 900 000,00	اقتناء ثلاثة آلات لرش مبيدات الحشرات
إعداد دفتر الشروط	0,00	1 980 295,94	اقتناء مراحيض عمومية
إعداد دفتر الشروط	0,00	20 800 000,00	متابعة ومراقبة وتعبيد وإنارة عمومية لمختلف ممرات سرير قويدر وبن عيسى باتجاه حي بوزيد
إعداد العقد	0,00	12 000 000,00	اقتناء ووضع محولين كهربائيين بمحطة الضخ والملاعب البلدي

جدول رقم (9) يوضح أهم المشاريع المسجلة من (2015-2019) وأسباب عدم إنجائها .

من خلال الجدول رقم (9) يمكن أن نستنتج أن بلدية قرواو استفادت من المخطط التنموي للبلدية (pcd)، من سنة 2015 إلى غاية 2019.

استفادات البلدية في قطاعات متعددة ففي قطاع الأشغال العمومية إذ ركزت البلدية كل جهودها من أجل تحقيق التنمية وتحسين الخدمة. فركزت على ترميم المسالك إذ قامت في سنة 2015 بترميم طرق قرواو بمبلغ خمسة ملايين سنتيم ، و الملاحظ في الجدول أعلاه في الوضعية الفيزيائية أو لنقول الملاحظات التي تدون في المشاريع يدور التساؤل حول تواصل الدولة في دعمها ومساندتها لتنمية وتأهيل البلديات، خاصة من خلال المخططات البلدية للتنمية و التي تعتبر من الوسائل المثلى لتحسين الإطار المعيشي للمواطن، لكن هل يعقل مشروع تم الانطلاق فيه في سنة 2015 ولم يسلم وإلى يومنا هذا ونحن في سنة 2020 ؟ ما هي العراقيل ؟ أين يكمن الخلل؟ في الدولة أم في البلدية؟ أم في مكتب الدراسات .....؟ لماذا لا تتمكن البلدية من إتمام مشروعها التنموي المسجل في 2015 ؟

نفس المشكل في قطاع آخر ألا و هو مشروع خاص بشبكة التطهير بالمناطق الريفية في سنة 2015 بمبلغ حوالي مليار ونصف سنتيم ولم يكتمل لتغيير المقاول و مشاكل إدارية .

سجلت البلدية من 2015 إلى يومنا هذا عدة مشاريع في المخطط التنموي للبلدية بمبالغ ضخمة لكن هناك تماطل و تعطيل في إنهاء المشاريع، وفي الواقع، العمليات المسجلة عادة ضمن هذه البرامج توجه خصوصا للاستجابة وبسرعة وفعالية للانشغالات المطروحة من قبل المواطنين، وكذا التقليل من الفوارق بين البلديات من حيث توفر المرافق اللازمة وتحسين ظروف العيش والحياة، إلا أن متابعة تنفيذ هذه المخططات تظهر بشكل عام، العديد من النقائص في تسييرها لا سيما:

✓ التأخر في تقسيم الأغلفة المالية المخصصة سنويا للبلديات، مما ينعكس سلبا على تنفيذ هذه البرامج، كما تبينه المعدلات المنخفضة في استهلاك القروض وهو موضح في الجدول أعلاه وكذا أهمية البرامج المتبقية إنجازها.

✓ توجيه جزء مهم من الأغلفة المالية إلى الفصل 793 من مدونة المخططات البلدية للتنمية المعنون "التهيئة الحضرية" هل فعلا بلدية قرواو كان لها الحظ في عملية التهيئة الحضرية كون كل الإمكانيات المادية ، بشرية.... موجودة أين هو الخلل؟.

✓ هناك تدهور، أحيانا فقدان الاستثمارات المنجزة بسبب غياب العمليات المتابعة والصيانة. ونتيجة لهذا، فقدت المخططات البلدية للتنمية فعاليتها و أصبحت لا تستجيب للأهداف المنتظرة منها، ومثال على ذلك: بلدية قرواو نموذج من بين البلديات الجزائرية التي استفادت من البرنامج التنموي للبلدية، بينما المشكل الرئيسي كون البلدية لا تملك مخطط عمل

حقيقي متناسق و متعدد السنوات، تقوم بإعداده حتى ولو كانت لديها استقلالية مالية تقارب 100%؟؟

وبعبارة أخرى، فإن المخططات البلدية للتنمية أصبح ينظر إليها أنها تخصيصات مالية سنوية من ميزانية الدولة، يتم تقسيمها على البلديات التي تقترح سلسلة أو مجموعة من العمليات بدون أي رؤية أو أثر فعلي على السكان و الإقليم وهذا ما لمسناه عند قيامنا بمقابلة مع رئيس البلدية وبعض المواطنين القاطنين في الإقليم، فلكل يشتهي من خدمة عمومية أدناها عملية تجديد شبكة التطهير

...

ومن بين النقائص والمشاكل المسجلة على مستوى بلدية قرواو :

- المركزية الشديدة في اتخاذ القرار و تسيير البرامج .
- نقص وغياب المؤشرات الكافية لتحديد و ترتيب أولويات الحاجة الاجتماعية والاقتصادية للمواطن.
- تهميش المشاركة الشعبية والقطاع الخاص مما أدى إلى نقص الكفاءة والفعالية وغياب التنافسية.
- ضعف وانعدام التنسيق والتكامل بين مختلف المتدخلين في إعداد وتحديد وبناء وتنفيذ ومتابعة البرامج وسيطرة النظرة القطاعية المفرطة مما أدى إلى التناقض والتكرار في العمل وتداخل الصلاحيات.
- عدم مشاركة المواطنين المحليين ببلدية قرواو في مشاريعهم التنموية وذلك لوجود فجوة متمثلة في عدم الثقة في المجالس و الهيئات التي تدير عملية التنمية المحلية وذلك لعدم إحساس المواطن بالمشاركة السياسية الفعلية ويأسه من الشعارات التي ترفع في كل مرة كالعادلة الاجتماعية وتحسين مستوى المعيشة.
- فشل الخطط التنموية لعدم وجود الخبراء الميدانيين وعدم الإلمام بالحاجيات والمتطلبات الفعلية للمواطنين.
- عدم المتابعة والتنفيذ الجاد للخطط التنموية من طرف المواطنين لأنها تستند إلى التقنيين و المقاولين فتصبح مشاريع تجارية في أيادي غير آمنة على مصلحة المواطنين.

المطلب الثاني: دراسة الوضعية المالية لبلدية الصومعة وتأثيرها على التنمية المحلية.

1. تقديرات الإيرادات الجبائية لبلدية الصومعة لسنة 2019/ 2015

جدول رقم (12) يوضح الإيرادات الجبائية لبلدية الصومعة خلال الفترة (2017-2015)  
بالدينار الجزائري

Prévision pour l'année 2017	Prévision pour l'année 2016	Prévision pour l'année 2015	طبيعة الرسوم والضرائب nature des impôts et taxes
75 378 484	58 533 177	58 533 177	Taxe sur l'activité professionnelle الرسم على النشاط المهني (TAP)
12 254 505	13 839 134	12 255 302	الرسم على القيمة المضافة Taxe sur la valeur ajoutée
11 392 638	8 060 238	6 949 238	الضريبة الجزافية الوحيدة Impôt forfaitaire unique (IFU)
1 616 144	2 382 838	2 343 799	الضريبة على الدخل الإجمالي (IRG des revenus fonciers)
2 827 330	3 215 234	1 914 899	Taxe foncière et taxe d'assainissement (الرسم العقاري)
103 469 101	86 030 621		المجموع

جدول رقم (13) يوضح الإيرادات الجبائية لبلدية الصومعة خلال الفترة (2019-2018)  
بالدينار الجزائري

Prévision pour l'année 2019	Prévision pour l'année 2018	طبيعة الرسوم والضرائب nature des impôts et taxes
75 388 076	52 400 585	Taxe sur l'activité professionnelle النشاط المهني (TAP)
33 225 476	14 753 565	الرسم على القيمة المضافة Taxe sur la valeur ajoutée

16 897 413	15 048 520	Impôt forfaitaire unique (IFU)
2 465 199	2 283 093	IRG des revenus fonciers
3 259 985	1 281 691	Taxe foncière et taxe d'assainissement (الرسم العقاري)
131 236 149	85 767 454	المجموع

من خلال المعطيات التي ضمنها الجدول نجد أن بلدية الصومعة عكس بلدية قرواو تفتقر إلى الجباية المحلية وإيراداتها ضعيفة جدا وليس لها مداخيل ذاتية عكس بلدية قرواو ،

فالرسم على النشاط المهني للسنوات 2015-2019 تحصلت البلدية في سنة 2015 على عائد قدر ب 58 533 177 دج، وفي سنة 2016 تحصلت البلدية على نفس النسبة ب 58 533 177 دج ، أما في سنة 2017 ارتفع المبلغ إلى 75 378 484 دج، أما في سنة 2018 قدر ب 52 400 585 وسنة 2019 ارتفعت النسبة إلى 75 388 076 دج.

نلاحظ أن عائد البلدية من الرسم على النشاط المهني ضعيف جدا ولا ساهم في ميزانية البلدية، و السبب راجع إلى قلة الأنشطة الاقتصادية، كون المنطقة تفتقر إلى منطقة النشاطات مقارنة ببلدية قرواو،

أما الرسم العقاري فهو من الرسوم ذات المردودية الضعيفة خاصة بعد دمج مع رسم رفع القمامات المنزلية، حيث يصعب تقييم عائدات كلا الرسمين، إذ سجلت بلدية الصومعة في 2015 1 914 899 دج، أما سنة 2016 ارتفعت النسبة إلى 3 215 234 دج، وفي سنة 2017 انخفض المبلغ إلى 2 827 330 دج، أما سنة 2018 أنخفض المبلغ إلى 1 281 691 دج، أما في سنة 2019 ارتفع المبلغ إلى 3 259 985 دج.

أما الرسم على القيمة المضافة وبالرغم من أنه رسم منتج ويحقق موارد مالية مرتفعة إلا أن بلدية الصومعة لم تحقق ذلك مقارنة مع بلدية قرواو التي حققت أعلى عائد لها فيما يخص هذا الرسم في سنة 2015 مبلغ 25 206 227.00 دج، ففي 2015 تحصلت البلدية على عائد قدر ب 12 254 302 دج، وفي سنة 2016 ارتفع إلى 13 839 134 دج، وفي سنة 2017 انخفض المبلغ إلى 12 254 505 دج، أما في سنة 2018 ارتفع إلى 14 753 565 دج ، أما في سنة 2019 سجلت البلدية أعلى نسبة في عائد الرسم على القيمة المضافة ب 33 225 476 دج.

أما الرسم على الضريبة الجزافية الوحيدة فقد حققت بلدية الصومعة في 2015:

11 392 638 إلى 2017 المبلغ في ارتفع، 8 060 238 دج، وفي سنة 2016 كانت 6 949 238 دج، وفي سنة 2018 سجلت البلدية ارتفاعا في العائد إلى 15 048 520 دج، مقارنة مع السنوات الأخرى و 2019 ب 16 897 413 دج.

❖ مساهمة الموارد الناتجة عن الجباية في إيرادات البلدية (الأملك العمومية) :

2. تقديرات الإيرادات المحلية 2019/2015 : Rappel Des prévisions des autres Budgétaires :

جدول رقم (14) يوضح تطور إيرادات الجبائية لبلدية الصومعة خلال الفترة (2015-

2017) بالدينار الجزائري

Prévision pour 2017l'année	Prévision pour 2016l'année	Prévision pour l'année 2015	طبيعة الرسوم والضرائب nature des impôts et taxes
00	0.00	0.00	الترخيص على المقابر
00	812.500 ,00	715.000.00	حق الحجز
21,900,00	10,000 ,00		حق الاشتراك في مكتبة البلدية
1,679,618,00	985 .905 ,24	1.082 ,954 ,19	تأجير العقارات
540,820,00	561 ,920 ,00	544.360,19	رسوم على الطرق والأماكن والتوقف ..الخ
25,800 ,00	27 ,600,00	32.400 ,00	رسوم على الأفراح
814,590,35	895,702 ,13	399 .026,81	ناتج استثنائي آخر (رخصة البناء، الهدم، المطابقة، دفتر الشروط)
3.082 ,728 ,67	3,293 ,627,37	2 .773 741 .00	المجموع

جدول رقم (15) يوضح إيرادات الجبائية لبلدية الصومعة خلال الفترة (2018-2020)

بالدينار الجزائري

Prévision pour l'année 2019	Prévision pour l'année 2018	طبيعة الرسوم والضرائب nature des impôts et taxes
0.00	0.00	الترخيص على المقابر
216,000,00	157,000,00	حق الحجز
0.00	0.00	حق كراء الحافلة
5,100,00	//	حق الاشتراك في مكتبة البلدية
885,400,00	918,513,87	تأجير العقارات
1,165,250,00	585,200,00	رسوم على الطرق والأماكن والتوقف الخ..
38,600,00	42,300,00	رسوم على الأفراح
1,244,934,66	1,473,304,09	نتاج استثنائي آخر
3.334,184,66	3,177,117,96	المجموع

تعد إيرادات الأملاك العمومية من الإيرادات الذاتية للبلدية وهي نواتج تأجير البلدية لممتلكاتها المختلفة، غير أن إيرادات الممتلكات في الغالب تبقى ضعيفة وهي لا تسهم إلا بحوالي 8 % في هيكل موارد البلدية، وعليه سوف نتطرق إلى ناتج الأملاك التي حققتها بلدية الصومعة:

من خلال العودة إلى معطيات الجدول أعلاه يظهر مدى ضعف إيرادات الأملاك العمومية لبلدية الصومعة، إذ لا تساهم في إجمالي إيرادات التسيير إلا ما بين 1 إلى 2 % ، وذلك رغم امتلاك البلدية إلى محلات الرئيس يقدر عددها 132 محل بالبلدية ومحلات قديمة 17، ولديها روضة (جديدة) لكنها مغلقة، وحظيرة وقاعة أفراح، والسوق الجوّاري، رغم هذه العقارات إلا أنها لا تساهم لأنها لازالت خاضعة للسعر الأولي الرمزي، وعند مقابلة رئيسة المصلحة المكلفة بالعقارات صرحت أن المحلات لا تستغل كما يجب وتغلق في بعض الأحيان من طرف أصحابها؟ والسؤال المطروح هو: أين تكمن مسؤولية البلدية على هذه الأوضاع؟

إضافة إلى أن المنتخب المحلي (المجلس الشعبي البلدي) وصل به الأمر إلى حد عدم درايته بحقيقة أملاك بلديته، فلا إحصاء ولا تسجيل ولا ترتيب في سجل الجرد العام، أو حتى معرفة الوضعية القانونية لهاته الأملاك (إيجار، عقود الإيجار، مراجعة الإيجار)، مما يفتح الباب على مصراعيه أمام الغش والتهرب الضريبي.

كما تجسد تماطل المنتخب المحلي في تأخير تحصيل مداخيل هذه الممتلكات أو حتى عدم تحصيلها لأن الأمر مرتبط بالوعود الانتخابية، كما أن الإيرادات التي يتم تحصيلها لا تكفي حتى لترميم وصيانة هذه الممتلكات التي تحولت من مصدر للمداخيل إلى عبء يقع على عاتق البلدية، التي تعد من بين البلديات الفقيرة لولاية البليدة.

كون بلدية الصومعة لها حظيرة ملك لها، والإيرادات تعود للبلدية لوحدها، فحق الحجز لسنة 2015 سجلت بـ 715.000.00 دج، أما في سنة 2016 ارتفع المبلغ إلى 812.500,00 دج، أما في سنة 2017 لم تستفد البلدية من عائد الحجز، أما في سنة 2018 ارتفع المبلغ إلى 157,000,00 دج وفي سنة 2019 ارتفع إلى 216,000,00 دج

ففي هذه السنة 2020 والتي تزامنت مع جائحة كورونا وتدابير الحجر الصحي الجزئي والكلي الذي اتخذته السلطات العمومية، فقد استفادت بلدية الصومعة من الإجراء نتيجة المخالفين من السائقين لتدابير الحجر الصحي وامتلاك البل دية لحظيرة الحجز.

تتوفر البلدية كذلك على قاعة أفراح (ملك للبلدية)، ففي عام 2015 سجلت البلدية عائد قدر بـ 32 400 دج، أما في سنة 2016 انخفض المبلغ إلى 27 600 دج، وأنخفض في سنة 2017 إلى 38 600 دج، أما في سنة 2018 ارتفعت إلى 42 300 دج، وانخفض في سنة 2019 إلى 38 600 دج. نلاحظ من خلال المبلغ الإجمالي المحصل لعائد الرسم على الأفراح 2015-2019 أن قاعات الأفراح لا تساهم في الجباية المحلية وضعيفة جدا.

هناك الرسوم على الطرق والأماكن والتوقف إلخ استفادت البلدية في سنة 2015 بمبلغ 544.360,19 دج، وفي سنة 2016 هناك تساوي في المبلغ قدر بـ 561 920 دج، وفي سنة 2017 نفس النسبة والمبلغ بـ 540,820 دج، أما في سنة 2018 قدر بـ 585,200 دج ، وفي سنة 2019 ارتفع المبلغ إلى 1,165,250 دج.

هناك ناتج استثنائي آخر (رخصة البناء والهدم، المطابقة وسحب دفتر الشروط)، فالرسوم في سنة 2015 قدرت ب 399.026,81 دج، وفي سنة 2016 ارتفع المبلغ إلى 895,702,13 دج، أما في سنة 2017 انخفض المبلغ إلى 814,590,35 دج، وفي سنة 2018 ارتفع المبلغ وقدر ب 1,473,304,09 دج، أما في سنة 2019 قدر المبلغ ب 1,244,934,66 دج.

3. الإعانات الخارجية ( التحصيلات والإعانات الموجهة لبلدية الصومعة):

انطلاقا من ضعف ومحدودية الموارد الجبائية وناتج الأملاك العمومية وناتج الاستغلال لدى بلدية الصومعة وأمام حجم الصلاحيات التي أفردت للبلدية وفي ظل عجزها عن تلبية احتياجات السكان المتزايدة، كان لابد من تدخل السلطة المركزية لتقديم إعانات في إطار المخططات البلدية للتنمية والمخططات القطاعية وإعانات صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، وعليه سوف نتطرق إلى إعانات الدولة، وإعانات الولاية.

#### 1. المخططات البلدية للتنمية:

خلق التقسيم الإداري لسنة 1984 بلديات فقيرة بفعل محدودية جبايتها المحلية، لذلك تأتي الإعانات الحكومية لتخفيف التفاوت بين البلديات الفقيرة والغنية وتحقيق التوازن الجهوي، ومن بين الإعانات نجد المخططات البلدية للتنمية (PCD)، التي تضمن إنجاز المشاريع الإنمائية. ففي بلدية الصومعة، وعلى عكس بلدية قرواو التي كانت لها ذمة مالية ذاتية وجباية محلية لتغطية النفقات، فإن بلدية الصومعة تابعة مالية للإعانات الحكومية، والجدول الموالي يوضح تطور إعانات الدولة في إطار المخططات البلدية للتنمية خلال الفترة الممتدة من 2015-2020 بالدينار الجزائري.

السنوات	الإعتمادات المالية المفتوحة
2015	18 500 000.00
2016	22 910.000.00
2017	13 442 000.00
2018	93 821 000 .00
2019	162 766 000.00

تعد المخططات البلدية للتنمية مصدر من مصادر التمويل الخارجي والتي توجه لدعم البلديات الفقيرة لإنجاز المشاريع المتعلقة بالتهيئة العمرانية، التطهير، الإنارة العمومية، والتي تطلب أغلفة مالية ضخمة تعجز هذه البلديات عن تغطيتها بفعل محدودية مواردها المالية، كما تم توضيحه في الفصل الثاني، وفي هذا السياق، تتلقى بلدية الصومعة كغيرها من البلديات الفقيرة إعانات سنوية تندرج ضمن المخططات البلدية للتنمية، حيث شهدت الإعتمادات المالية المخصصة لها تطورات من سنة إلى أخرى. إذ حصلت البلدية في 2015 مبلغ 24 761 000.00 دج، وفي سنة 2016 مبلغ 22 910.000.00 دج، وفي سنة 2017 أنخفض المبلغ إلى 13 442 000.00 دج، أما في سنة 2018 ارتفع المبلغ مباشرة لتغطية المشاريع إلى 112 253 000.00 دج، أما سنة 2019 سجلت 86 383 000.00 دج.

وبالرغم من أهمية الموارد التي تمنحها السلطة المركزية للبلديات الفقيرة قصد تقليص الفجوة بينها وبين البلديات الغنية إلا أن هذه الإعانات لا تصرف إلا بخطة مرسومة تعيدها السلطة المركزية وتحدد غلافها المالي بناء على اقتراحات السلطة المركزية، وهو ما يضر بمبدأ استقلالية البلدية من خلال تركيز القرار المحلي والتنموي في يد السلطة المركزية وجعل هذه الإعانات كمدخل للهيمنة عليها خصوصا إذا علمنا بأن مواردها المالية محدودة كما هو الحال في هذه البلدية، بالمقارنة مع حجم المبالغ المالية المرصودة لهذه المخططات، فبدون هذه الإعانات تعجز البلدية على النهوض باختصاصاتها.

جدول (16) يوضح توزيع المبالغ المالية الخاصة بالمخططات التنموية على المشاريع في مختلف القطاعات (2015-2020) : إعانات الولاية

السنة	نوع المشروع	المبلغ (دج)
2015	توسيع شبكة التطهير بعي حجي الشريفية	36 30.000.00
	تهيئة وتعبيد الطريق الرابط بين مدرسة بورقعة و الطريق الولائي 113	76 00.000.00
	تعبيد الدوار الجديد	73 70.000.00
	أشغال ترميم مختلف طرقات البلدية	61 61.000.00
	توسيع شبكة المياه الصالحة	2 326 000.00

	للشرب بحي حاجي	2016
20 584 000.00	تجديد شبكة التطهير بتجزئة مدينة الصومعة	
13 442 000.00	أشغال ترميم قاعة العلاج المركز الصومعة	2017
20 48000 .00	إنجاز وتجهيز بئر عميق بحلوية	
20 309000.00	إنجاز وتجهيز بئر عميق بهلي	
11 851 000.00	تجهيز شبكة المياه الصالحة للشرب بمركز السعادة وحلوية	2018
12 970.000.00	انجاز شبكة التطهير بحي فتال وفروخة	
43112 000.00	تهيئة وتعبيد الإنارة العمومية بمحاذاة مدرسة الشرطة	
35 31 000.00	إعادة تأهيل قاعة العلاج بمركز بهلي	
18 000 000.00	دراسة ومتابعة وتوسعة قاعة علاج بمركز حلوية	2019
6 582 000.00	انجاز شبكة الصرف الصحي بمختلف مراكز بلدية الصومعة	
25 000 000.00	متابعة إنجاز جسر حديدي عل مستوى الطريق الوطني رقم 29 مركز بهلي الصومعة	
26 801 000.00	تعبيد مختلف شوارع مركز بهلي	
86 383 000.00	شارع دحماني رابح	

من خلال المعطيات الموجودة في الجدول أعلاه، يتضح أن توزيع المشاريع وعدد العمليات التي تم إنجازها في إطار المخططات البلدية للتنمية يختلف من قطاع إلى آخر، كما أن استفادة كل من قطاع تختلف من سنة إلى أخرى وتختلف في نوع المشروع.

❖ ففي سنة 2015 سجلت البلدية 04 عمليات واستفادات البلدية من مشروع توسيع شبكة التطهير بحي حاجي الشريفة، وكذا في ميدان الأشغال العمومية، قامت البلدية بتهيئة وتعبيد الطريق الرابط بين مدرسة بورقعة والطريق الولائي 113، كما قامت بتعبيد الدوار الجديد وكذا قامت بأشغال ترميم مختلف طرقات البلدية، وقدر المبلغ الذي غطى هذه المشاريع ب 24 76 1000,00 دج.

❖ أما في سنة 2016 استفادت البلدية من مشروعين فقط مقارنة مع سنة 2015، قامت البلدية في توسيع شبكة المياه الصالحة للشرب بحي حاجي كلفت بمبلغ 2 3 6000,00 دج، كما قامت بتحديد شبكة التطهير بحلوية مدينة الصومعة بمبلغ 20 548 000,00 دج. خطأ، فالعمليتين التي استفادت منهما البلدية في 2016 قدرت بمبلغ إجمالي 22 91 0.000,00 دج.

❖ أما في سنة 2017 أنخفض عدد المشاريع والعمليات إذ سجلت البلدية مشروع واحد فقط أي عملة واحدة، وهي أشغال ترميم قاعة العلاج بمركز الصومعة (قطاع الصحة) وقدرت بمبلغ 13 442 000,00 دج.

❖ أما في سنة 2018 فنجد القطاعات المستفيدة تتمثل في الصرف الصحي الذي سجل أكبر نسبة وذلك لتجديد شبكات التطهير، حيث سجلت البلدية 03 عمليات في قطاع الري، وقامت بإنجاز وتجهيز بئر عميق بحلوية بمبلغ 20 480 000.00 دج، كما قامت بإنجاز وتجهيز بئر عميق في بلدية الهيلي يقدر بمبلغ 20 309000.00 دج وكذا تجهيز شبكة المياه الصالحة للشرب بمركز السعادة حلوية بمبلغ 11 851 000.00 دج وإنجاز شبكة التطهير بحي فتال وفروخة بمبلغ 12 970 000.00 دج، أما الإنارة العمومية سجلت تهيئة وتعبيد الإنارة العمومية بمحاذاة مدرسة الشرطة بمبلغ 43 112 000,00 دج، أما في قطاع الصحة فقامت بإعادة تأهيل قاعة العلاج بمركز بهلي ب 3 531 000,00 دج ويقدر المبلغ الإجمالي في 06 مشاريع ب 112 253 000.00 دج.

❖ وأخيرا سنة 2019، استفادت البلدية من 05 عمليات، بمبلغ 86 383 00,00 دج، فقامت في قطاع الصحة بدراسة وتوسيع قاعة علاج بمركز حلوية بمبلغ 18000,00 دج، كما قامت بمشروع إنجاز الصرف الصحي بمختلف مراكز بلدية الصومعة بمبلغ 6 5 82 000.00 دج، كما قامت بمتابعة وإنجاز جسر حديدي على مستوى الطريق الوطني رقم 29 مركز بهلي الصومعة، المبلغ المقدر ب 2 5 000,00,000 دج، كما قامت بتعبيد مختلف

شوارع مركز بهلي ب 1000.00 2 6 80 دج، وتجديد شبكة الصرف الصحي بشوارع دحماني رابع ب 86 383000.00 دج.

نستنتج من كل هذه الإحصائيات ومن خلال هذه المخططات فالأحياء التي استفادت من تجديد شبكة صرف المياه تمثلت في :

1. حي حاجي الشريفة سنة 2015.

2. مدرسة الصومعة (تجديد شبكة التطهير) بأكملهم سنة 2016.

3. حلوية سنة 2018.

4. مركز السعادة سنة 2018.

5. حي فتال فروخة سنة 2019.

شارع دحماني رابع سنة 2019.

فمن خلال تحليلنا لهذه المعطيات نستنتج أن المخططات البلدية للتنمية والتي ترصد لهت مبالغ المالية بالرغم من ضخامتها ومساسها بالقطاعات الكبرى، الطرق، التهيئة الحضرية، الإنارة، الصرف الصحي، الأشغال العمومية إلا أن معدل الاستفادة منها يبقى ضعيف ولا يغطي كل احتياجات البلدية، فهل بهذه المشاريع تتحقق التنمية المحلية كونها مشاريع أساسية لحياة المواطن المحلي؟، للعلم فإن سلطة الوصاية والمتمثلة في الوالي هي التي تحدد المشاريع التي تريد إنجازها وتحدد أغلفتها المالية دون مراعاة الاحتياجات البلدية والتي تزايدت بفعل ارتفاع عدد السكان وتوسع النسيج العمراني وهو ما يجرد (المجلس الشعبي البلدي) من أي صلاحية، بالرغم من الصلاحيات الممنوحة له في هذا المجال قانونا؟

الأسلوب الإداري المتبع في إدارة التنمية المحلية ببلدية الصومعة وغيرها من البلديات يسمح إل حد ما بمشاركة المجالس الشعبية البلدية في مختلف المراحل التي تمر بها عملية إعداد المخطط البلدي للتنمية PCD، أي من مرحلة تقديم الاقتراحات وإعداد الخطة إلى مرحلة التنفيذ والمتابعة. لكن لوحظ أن ببلدية الصومعة تدار بأسلوب المركزية الإدارية؟؟ ومن خلال مقابلة مع أعضاء المجلس الشعبي البلدي ببلدية الصومعة تبين أن المركزية الإدارية هي سبب من أسباب إعاقة و بطء تنفيذ مشروعات التنمية المحلية بالبلدية.

فبعد الاتفاق على اختيار مشروعات المخطط البلدي للتنمية، تبدأ سلسلة طويلة من الإجراءات الروتينية التي تؤخر انطلاق المشاريع وحتى تنفيذها ومتابعة سيرها، فبالرغم من أن هذه العمليات

تتم تحت إشراف أعضاء المجلس الشعبي البلدي من خلال اللجان المختلفة، التي مكّهم المشرع الجزائري من ترأسها، إلا أنهم يعانون دائما من تبعية الإدارة المركزية تقريبا في كل صغيرة وكبيرة، ويزداد هذا الأمر سوء، عند ظهور المشكلات المرتبطة بالتنفيذ حيث يؤدي ثقل الإجراءات الإدارية وتعقدتها إلى تعطيل المشروعات لفترة طويلة من الزمن وهذا ما لمسناه بالبلدية (مشاريع مسجلة من سنة 2015 لم تر النور إلى يوم الناس هذا)؟

كمقارنة بين البلديتين الأولى بلدية قرواو التي تمول مشاريعها التنموية بمواردها المحلية، والأخرى بلدية الصومعة فقيرة تعتمد إلا على الإعانات الخارجية لتمويل مشاريعها. الكل يشترك في نقطة أن البلديتين تابعتين للولاية فالبلدية الأولى المستقلة ماليا نوعا ما لا تلقى نفس المعاملة من طرف الولاية بالمقارنة مع البلدية الثانية الفقيرة التي تعتمد على التمويل المركزي، فالبلدية الغنية بمواردها المحلية تكون مجالسها أكثر حرية واستقلالية في إحداث التنمية المحلية، بالشكل الذي تراه هذه المجالس مناسبة وليس بالشكل التي تراه الجهة الوصية أو الجهة الممولة، في حين يحدث العكس بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي للصومعة التي تعتمد بلديتها على المعونات المركزية وهذا ما يؤكد ماذكرناه سابقا على أن من يملك المال هو الذي يقود زمام التنمية المحلية على مستوى البلدية،

## 2. إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

أنشء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ليحل محل الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي أنشئ بموجب المرسوم رقم 143/73 المؤرخ في 09/08/1973 المتضمن إحداث مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية بسبب عجزه في المساهمة في التنمية المحلية، ويعد صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 116/14 المتضمن إنشائه مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، موضوع تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية.

إذ تتمثل مهمة الأساسية في تسيير صندوقين وهما الصندوق البلدي للتضامن وصندوق ما بين الولايات وضمان المداخيل الجبائية للولايات، وهي الصناديق التي تم إنشاؤها بغرض المساهمة والنهوض بالتنمية المحلية على مستوى البلديات من خلال تجسيد التضامن ما بين البلديات وكذلك لتقليص الفوارق بينها.

ويكمن مهام صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية في: تتمثل المهمة الرئيسية التي أسندت للصندوق في إرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها، ويكلف الصندوق في هذا الإطار ما يلي:

- العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها بموجب القانون والتنظيمات المعمول بها،
- توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية،
- توزيع تخصيص إجمالي للتسيير فيما بين الجماعات المحلية سنويا لتغطية النفقات الإلزامية ذات الأولوية،
- تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها أن تجابه أحداث كوارث أو طوارئ وكذلك تلك التي تواجه وضعية مالية ضعيفة،
- تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية ومؤسساتها لإنجاز مشاريع تجهيز و استثمار في الإطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات،
- الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية،
- منح إعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي،
- القيام بكل الدراسات والتحقيقات والأبحاث التي ترتبط بترقية الجماعات المحلية وإنجازها والعمل على نشرها،
- المساهمة في تمويل أعمال الإعلام وتبادل الخبرات واللقاءات لاسيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات،
- مباشرة وإنجاز كل عمل مرتبط بهدفه أو مخول له صراحة بموجب القانون والتنظيمات المعمول بها.

جدول رقم(17) يوضح تطور الإعتمادات المالية المقدمة من قبل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (2015-2020) لبلدية الصومعة:

السنوات المالية	إعتمادات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية(دج).	نوع المشروع	المبلغ الإجمالي

	100,000,00	- اقتناء أجهزة التدفئة والتبريد للمدارس	
65 000,000 .00		- تهيئة الطرقات والإدارة العمومية	2015
	65 000,000,00		
00	00	00	2016
00	00	00	2017
8 188,800,00	50 00,000,00	- تهيئة استعمال الصيانة الكبرى بالمدارس الابتدائية	2018
	3 188,800,00	- اقتناء سيارات تخصص لمكتب الصحة.	
00	00	00	2019
00	00	00	2020

استنادا إلى برنامج التجهيز والاستثمار لبلدية الصومعة خلال السنوات 2015-2016-2017-2018-2019-2020.

من خلال المعطيات الجدول أعلاه يتضح أن بلدية الصومعة تلقي إعانات من الصندوق الضمان والتضامن وهي إعانات مركزية توجه للبلديات الفقيرة وكذا لتوفير الخدمات العامة الإجبارية للمجموعات المحلية، وللمساهمة في تمويل التنمية المحلية من خلال تمويل ميزانية البلديات عن طريق تخصيص إعانات مالية ( نرى أن خصصت لسنتي 2015-2018 تخصصات سنوية لقسم تسيير ميزانية البلدية موزع توزيعا نسبيا من الضرائب المعينة لقسم التسيير وكذا لقسم التجهيز والاستثمار.

حيث في سنة 2015 تحصلت البلدية على مبلغ إجمالي المقدرب61,100,000,00 دج، موزع مقسم إلى عمليتين، العملية الأولى اقتناء أجهزة التبريد والتدفئة للمدارس المقدرة بمبلغ 100,000,00 دج أما

المشروع الثاني المتمثل في تهيئة الطرقات والإدارة العمومية المقدر بمبلغ 65,000,000,00 دج،  
فإعانات الصندوق وجهت لقطاع التربية الوطنية لتكفل بصيانة المدارس وذلك لأن وزارة الداخلية  
والجماعات المحلية تستعمل المدارس في المواعيد الانتخابية وذلك كمراكز انتخابية، ففي 2016-  
2017 لم تحصل البلدية على إعانات مالية .

أما في سنة 2018 وجهت الإعانة لتهيئة أشغال الصيانة الكبرى بالمدارس الابتدائية.

قام الصندوق بتمويل عمليتين الأولى وجهت لتهيئة أشغال الصيانة الكبرى بالمدارس الابتدائية بمبلغ  
50 00.00.00 دج والثانية بمبلغ 31 88,800.00 لاقتناء سيارات تخصص لمكتب الصحة بمبلغ  
إجمالي 81 88,00,00 دج، أما في سنة 2019 لم تحصل البلدية على أي إعانة.

**المبحث الثالث: قياس التنمية المحلية من خلال العمل البلدي ( مؤشرات التنمية المحلية لبلدية  
قرواو)**

إن النهوض بتنمية محلية حقيقية لا يتم إلا في حدود الموارد والإمكانيات المالية التي تضعها الدولة  
تحت تصرف الجماعات المحلية أو بما تجنيه من جباية محلية، فإن دورها هام في مجال التنمية،  
حيث منحت لها كافة الصلاحيات التي تجعل منها أداة الخدمة للمواطن وهذا لن يتأتى إلا إذا كانت  
البلدية متكاملة من حيث مواردها المادية والبشرية ونركز على الموارد المادية التي تعتبر ضرورة لتمويل  
برامج التنمية المحلية.

فرغم الجهود المبذولة من طرف الدولة والأجهزة المحلية في مجال دفع عجلة التنمية المحلية، وانطلاقا  
من تحليلنا لمختلف البرامج والمخططات والعمليات المسجلة في الإرتقاء بالمجتمعات المحلية إلى  
الرفاهية والإزدهار، إلا أنها لاتزال حبيسة في جملة من المعوقات والصعوبات التي تحول دون  
تحقيقها. فأين تكمن هذه النقائص ببلديتي قرواو و الصومعة؟

**المطلب الأول: و اقع وأهم الإنجازات على مستوى بلدية قرواو والمساهمة في التنمية.**

إن الدور الذي ينعكس من جراء المزيج التمويلي في مصادر تمويل الجماعات المحلية يتجلى في مختلف  
المجالات التالية:

## 1. مجال السكن والتهيئة العمرانية:

تجلى مظاهر التنمية المحلية في مجال السكن والتهيئة العمرانية من خلال ما استفادت منه البلدية من مختلف صيغ السكن، إذ يعتبر السكن من أكبر المشاكل على المستوى الوطني عامة والبلديات بصفة خاصة والتي لا بد لها من تحدي كبير للتخفيف من حدتها في ظل الظروف الديمغرافية والاقتصادية والاجتماعية الحالية التي يصعب نوعا ما هذه المهمة إذ تزيد حدة المشكل عند زيادة عدد السكان، فمع استقرار الأوضاع وزيادة النشاطات التجارية والصناعية بمنطقة قرواو يجعلها تستقطب الأنظار وتجلب السكان للعيش فيها، وهذا يتطلب حتما توفر السكنات التي يستقر فيها القادمين إلى المنطقة.

الجدول (18): يوضح العدد الإجمالي لسكنات المتواجدة بالبلدية حسب إحصاء 2010:

البنيات	نسبة شغل المساكن	المساكن				فئات السكان
		المجموع	للاستعمال المهني	غير المشغولة	المشغولة	
2018	83	2187	2	368	1817	التجمع الحضري لمقر البلدية
546	47	980	00	518	462	التجمع الحضري
95	54	78	00	36	42	المنطقة المبعثرة

يوضح الجدول أعلاه المساكن المتواجدة بالبلدية حسب إحصاء 2010، والموزعة عبر المناطق الثلاثة (المنطقة المبعثرة، التجمع الثانوي والتجمع الحضري لمركز البلدية)، فيتضح أن جل المساكن المشغولة تتركز خاصة بالتجمع الحضري للبلدية، مع توافر سكنات للاستعمال المهني، وأخرى غير مشغولة بينما المساكن المتواجدة بالمنطقة المبعثرة فهي قليلة جدا مقارنة بالسكنات المتواجدة بالتجمع الحضري، ويعود هذا لانعدام المرافق العامة التي تسهل الحياة اليومية للمواطن.

## 2. طبيعة السكنات المتواجدة بالبلدية:

بنية السكنات	أحياء	بنيات	السكن	فيلات	طبيعة
العدد	قصديرية	قديمة	الإجتماعي		السكنات
240	02	587	400	610	

جدول رقم (19): يوضح طبيعة السكنات المتواجدة بالبلدية

تشكل البناءات الفوضوية والأحياء القصديرية عائقا في وجه العمران المدني، كونها لا تخضع للمقاييس العالمية لأي بناء سكاني، وبالتالي تكون عرضة لكل الكوارث الطبيعية إضافة إلى إنعدام الشروط الصحية للحياة عامة و المواطن في خطر لانتشار الأمراض والأوبئة.

أما البنايات على مستوى البلدية فهي بنايات أغلبها فوضوية أو غير شرعية، بدون رخصة البناء تم تسوية البعض منها في إطار المرسوم 01/85 المؤرخ في 13 أوت 1985 المتضمن تسوية الصفقات اللاشريعة، حيث اودع لدى البلدية حوالي 300 ملف تسوية صفقة غير شرعية، تم تسوية 50 ملف منها وتسليم عقود إدارية لأصحابها، أما باقي الملفات حرقت بعد عملية تخريب التي تعرض لها مقر البلدية سنة 1994.

هناك عدة أنماط من الصيغ السكنية إلا أن البلدية، وبالرغم وجود مثل هذه المشاريع سجلت انعدام كلي فوق تراب البلدية، وهذا نظرا لعدم وجود احتياطات عقارية بلدية كافية لإحتضان مثل هذه المشاريع التي تمتاز بمظهرها الجمالي ومساحتها الخضراء الكبيرة واحتضانها مرافق التجارة وبعض المرافق الضرورية للحياة اليومية، ووجود مثل هذه المشاريع من شأنها أن تساهم في تطوير مخطط التنمية للبلدية. كما تلعب دورا هاما في فك العزلة عن بعض المناطق النائية.

## 2 . قطاع الصحة:

إن وضعية القطاع الصحي يعكس بصفة جلية مستوى التنمية المحلية بالبلدية، إذ تعتبر بلدية قرواو فقيرة في قطاع الصحة، إذ تفتقر لعدة مرافق صحية مثل الأطباء المتخصصين ومصحة الولادة، وقاعة الإستعجالات التي تعد مشكلا عويصا بالنسبة لسكان البلدية.

استفادات بلدية من (02) قاعتين للعلاج .

● حجرة لجراحة الأسنان، حجرة لحماية الأمومة والطفولة.

● حجرة للحقن والعلاج

● حجرة للأشعة

● قاعتان للإنتظار

أما القطاع الخاص: يوجد في بلدية قرواو 04 عيادات طبية خاصة و 02 عيادتين لطب الأسنان.

وفي إطار برنامج وكالة التنمية الإجتماعية لسنة 2010 استفادات البلدية بالتنسيق مع مديرية النشاط الإجتماعي من مشروع انجاز قاعة علاج بمركز قرواو والتي تم إنجازها وهي في حالة شغل

وعليه فقد تم اخلاء المقر السابق والتنقل إلى المقر الجديد، إلا أن هذا بقي يلي طلبات محدودة لصالح المواطن ولا يبقى بالمطلوب.

فمن خلال ما سبق لابد على السلطات المحلية ان تلي اهتماما لقطاع الصحة بالبلدية، وبضرورة تحسين هذا الوضع الصحي عن طريق انجاز مراكز ومرافق صحية بها أجهزة طبية حديثة ( خاصة تلك المتعلقة برعاية الأمومة)، وكل ما يتبعها من مستلزمات وفي نفس الوقت الحاق أطباء مختصين في مختلف الأمراض لتحسين الوضعية الصحية العامة لسكان بلدية قرواو.

### 3. قطاع التشغيل:

اثبتت احصائيات 2010 الخاصة بالسكن والاسكان ، أن عدد سكان بلدية قرواو يفوق 16916 نسمة يكونون 2851 أسرة يغلب على نشاطهم الطابع الفلاحي ( الفلاحين الصغار)، ولا يمثل القطاع التجاري إلا نسبة ضئيلة تتلخص في بعض المتاجر المحلية، في حين أن نسبة البطالة مرتفعة جدا، وهو مشكل من المشاكل الأساسية التي تعاني منها البلدية، الأمر الذي جعل المسؤولين يحاولون في العديد من المناسبات المطالبة بإقامة مناطق صناعية وتشجيع المستثمر المحلي حتى يساهم في امتصاص العدد الهائل من البطالين، لكن طبيعة الأراضي (أراضي فلاحية) حال دون تجسيد هذه الفكرة في الميدان.

فلم يبقى أمام المسؤولين إلا محاولة إدماج أكبر قسط من هؤلاء في اطار الشبكة الإجتماعية وتشغيل الشاب وكذا التعاونيات الشبابية.

### 4. قطاع الشباب والرياضة:

افرزت الاحصائيات الخاصة لسنة 2008 أن 75% من السكان هم من فئة الشباب مقابل ذلك لا توجد بالبلدية مرافق للتسلية والترفيه وممارسة الأنشطة الرياضية والثقافية مما جعل المسؤولين مهتمين بإنجاز ملعب كرة القدم.

أما المرافق الرياضية الأخرى فتفتقر البلدية لمساحات للعب و دور الشباب والمراكز الثقافية، التي من شأنها استغلال أوقات فراغهم وعطلهم الأسبوعية والموسمية السنوية (فئة المتدربين)، أما فئة الشباب العاطل عن العمل هي الأخرى تفتقد إلى فضاء ترفيهي، الشيء الذي يجعلهم ينحرفون إلى الآفات الخطيرة كالمخدرات، (الحرقة) التهريب.. الخ.

## 5. الطرقات والنقل:

هناك عدة نقائص في مجال الطرق إذ شهدت البلدية تدهور كبير من جراء العديد من التوصيلات المنزلية والصناعة المتعلقة بالربط بالشبكات المختلفة (هاتف- مياه- كهرباء) وخاصة منها الأحياء حيث أصبحت لا تتجاوب مع المقاييس المعمول بها، وحسب الدراسة الأخيرة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي بسيدي عيسى والمبين فيه جميع الاقتراحات الخاصة بتحويل الطرق الثانوية إلى الرئيسية وخاصة المؤدية إلى البلديات مع تهيئتها بالأرصفة وفوهات المياه الشتوية وخاصة منها الريفية وبناء جسور لفك العزلة على المواطنين. أما النقل، فتشكو بلدية قرواو من نقص في النقل الحضري خاصة بين مركز البلدية والبلديات المجاورة.

## 6. الحماية الإجتماعية :

نظرا للإمكانيات المحدودة في مجال الإعانة الإجتماعية لفئات المحتاجين والمعوزين فإن الجهود اقتصرت على جمع بعض تبرعات التجار و المؤسسات الخاصة عند المناسبات والمواسيم الدينية وتوزيعها على بعض العائلات المحرومة، حيث تمثلت هذه الإعانات في مجموعة من الموارد الغذائية الضرورية وزعت على شكل (قفة رمضان).

كما تستفيد بلدية قرواو من اعانات من طرف الدولة مقدمة من طرف مديرية النشاط الاجتماعي لولاية البليدة ويتم توزيعها لفئات المعوقين على شكل منح شهرية.

كما تساهم البلدية بإعانات مالية لفائدة المحتاجين من طرف مديرية النشاط الاجتماعي لولاية البلدية، فمنهم المستفيدين من المنحة الجزافية وفئة تستفيد من منحة المنفعة العامة إضافة إلى أعمال خيرية أخرى (عملية الإختتان، قفة رمضان.. )رغم تنوعها تبقى غير كافية مقارنة بعدد المعوزين والمحتاجين بالبلدية.

**المطلب الثاني: واقع وأهم الإنجازات على مستوى بلدية الصومعة والمساهمة في التنمية.**

يعتبر الوصول إلى مرحلة الإستقلالية في إتخاذ القرار محليا مرهون بمدى وعي أعضاء المجلس بأهمية تعزيز التنمية من خلال ما يعملون على توفيره من استثمارات وبعث قيم اجتماعية في اطار تنمية محلية. بلدية الصومعة محل الدراسة تختلف عن بلدية قرواو محل الدراسة أيضا، كون بلدية

الصومعة فقيرة جدا و أن كل مشاريعها تمول من مصادر خارجية، الدولة والولاية و صندوق الضمان والتضامن.

كما ذكرنا سابقا في المبحث الثاني المصادر الخارجية لتمويل المشاريع في كافة المجالات والقطاعات فبلدية الصومعة تعاني من عجز مالي التي أصبحت عائقا يحول دون منح الجماعات المحلية استقلالية في التسيير، وقد لاحظنا من خلال دراستنا التطبيقية أن البلدية لا تقوى إيراداتها الذاتية حتى على تغطية أجور موظفيها وعمالها، فأنى لها أن تطالب بإستقلاليتها في التسيير؟

بالعودة إلى الواقع المعاش وإلى مدى فعالية بلدية الصومعة في تحقيق التنمية المحلية، سيتضح جليا بأنه يوجد تقصير مفرط من طرف البلدية في تسيير المرفق العام وفي تطويره، وينعكس ذلك من خلال ما يعانيه سكان البلدية من بطالة وفقر ونقص الرعاية الصحية، والتي أصبح يعبر عنها المواطنون من خلال الشكاوي المقدمة للبلدية، وفي المقابل نجد أن مسؤولي البلدية يدافعون عن المجهودات التي تقوم بها البلدية لأجل تحسين وجه التنمية المحلية، ويرجعون السبب وراء إخفاقهم للنفقات الإجبارية المتزايدة من سنة لأخرى.

إذ من أهم القطاعات التي يحتاج المواطن لتنميتها بصورة مستمرة تتمثل في الصحة والري، التعليم والتعمير، بالإضافة إلى النقل والمواصلات، وكذا انجاز المراكز الثقافية والرياضية، ولقد تم الإشارة سابقا لأهمية المخطط البلدي للتنمية فيما يخص دعم المشاريع التنموية المحلية وتحقيق بعض الأهداف المسطرة من طرف المجالس المحلية، من تهيئة للأحياء وتوفير مناصب الشغل وكذا تحسين مستوى الخدمة المقدمة للمواطنين.

اعتماد بلدية الصومعة إلا على المخطط البلدي للتنمية الذي يعتبر من أهم الآليات المتبعة على مستوى البلديات، فيما يخص إنجاز وتنفيذ مختلف المشاريع التنموية، وبلدية الصومعة تمويلها الوحيد بالموارد التي تمنحها الدولة و الولاية في إطار المخطط الوطني للتنمية. و يلاحظ من خلال معطيات الجداول السابقة التي تمثل ملخص لأهم المشاريع المنجزة في إطار المخطط البلدي للتنمية خلال السنوات 2015-2019 ، بأن أبرز الأشغال والإنجازات تمحورت حول تحسين المحيط الذي يعيش فيه المواطنين من خلال أشغال التهيئة وإنجاز قنوات الصرف الصحي والمياه الصالحة للشرب، وكذا ترميم بعض الطرقات والأسواق بهدف إعطاء المواطن كل الظروف الملائمة ولتقريبه من كل إحتياجاته الأساسية في بيئة مقبولة.

سكان بلدية الصومعة يشكون من ضعف تزويدهم بالمياه الصالحة للشرب، فبعض الأحياء تعاني من نقص التزود بالمياه الشروب، لأن لها منبع وحيد، وهو "وادي بوشملة" والبلدية على قدم لحفر آبار ، وكذا إنجاز خزائين للمياه بمركز بهلي لتحقيق الإكتفاء في أنتظار تجسيد المشروع المهم والأساسي والضروري لكن ... متى؟.

### قطاع الري:

بالنسبة لشبكة التطهير منحت البلدية بغلاف مالي مفتوح من أجل إصلاح وتجديد شبكة التطهير. دائم في قطاع الري فمصالح البلدية تعمل بالتنسيق مع مصالح الجزائرية للمياه، من أجل تجديد شبكة المياه الصالحة للشرب بمركز "حلوية" كون السبب في اهتراء الشبكات لقدمها

لكن الملاحظ في بلدية الصومعة رغم وجود الإعانات المالية الخارجية لتمويل المشاريع، ففي قطاع الأشغال العمومية فطرقات الصومعة تستغيث بسبب غياب المشاريع التهيئة الحضرية والعمرانية، فتم تعبيد إلا 5 كلم من مركز "فروخة" وكذا ومركز "بهلي" أما مشروع "حلوية" فمشروع تزفيت طرقها تأجل بسبب أشغال تجديد قنوات المياه الصالحة للشرب.

### قطاع التعليم:

لقي قطاع التعليم والتربية كل الإهتمام من خلال انجاز وترميم العديد من المدارس، فإستفادات بلدية الصومعة في قطاع التربية من مجمع مدرسي يضم 12 قسما بالقرب من السكنات الموزعة مؤخرا، وهو حاليا في طور الدراسة وسيُنجز قريبا، بالإضافة إلى مجمع مدرسي آخر على مستوى مركز "بهلي" ، وأشار إلى أن حي "الدوار الجديد" بمركز حلوية يعاني من عدم وجود مجمع مدرسي، ومنتخبي البلدية قد سجلو المشروع لتجسيده.

### قطاع الشباب والرياضة:

أما قطاع الشباب الرياضة فيسجل بدوره نقصا كبيرا في المرافق الرياضية والثقافية، ويكمن السؤال عن مواطن الخلل هل في سوء التسيير أم في ضعف الميزانية ؟

البلدية تسجل نقضا ملحوظا في المرافق الرياضية ، فالملاعب الوحيد غير مهيا. وحتى المركز الثقافي أصبح لا يؤدي دوره لغياب وسائل الإعلام، مع أن البلدية تحمل فئة شبانية ويستوجب على البلدية أن تستثمر فيها وتدعمها وتساعدها على الظهور وإظهار المواهب. حتى وأن فريق كرة القدم "الإتحاد

الرياضي لكرة القدم لبلدية الصومعة" والإتحاد الرياضي لكرة القدم لمركز "حلوية" ينشطان بإمكانيات ضعيفة ، وحتى مساهمة البلدية لا تغطي الكثير، لأن ميزاتها ضعيفة.

ففي مجال التشغيل: وهو عنصر مهم جدا، يوجد بإقليم الصومعة مؤسسات اقتصادية، منها "موساوي" لصناعة الآلات بمركز "حلوية" ومؤسسة "دو بوم" لصناعة الآلات الكهرومنزلية بفروخة، وهما يمتصان نوعا ما نسبة البطالة، حيث توظف هذه الأخيرة حوالي 45 شابا من ذوي الإختصاصات ( تطابق الشهادة مع منصب الشغل)، بالإضافة إلى محلات الرئيس التي وزعت على مستحقها وهي 131 محل ، لكن لسوء الحظ لم يلتحق بها سوى 10 بالمئة فقط لعدم تشغيلها من طرف المستفيدين لأسباب متعددة...

يعد مشكل غياب العقار السبب الرئيسي لإفتقار مركز حلوية لعديد من المشاريع التنموية حيث عطل الكثير من المشاريع التنموية، عدم وجود مناطق صناعية وأيضا لذا تنحصر مداخل البلدية في إيجار السكنات والضرائب .

بالتنسيق مع مديرية الفلاحة قامت البلدية استرجاع الأراضي الفلاحية غير المستغلة اي اراضي البور في إطار مخطط شغل الاراضي الجديد من أجل تخصيصها كوعاءات عقارية لإنجاز بعض المشاريع المهمة والضرورية التي يطالب بها السكان لتحسين الإطار العام بالمنطقة ، على غرار بناء ثانوية ومرافق رياضية.

### قطاع الصحة:

أما في قطاع الصحة هناك نقطة سوداء تسجلها المصحة الوحيدة المتواجدة بالصومعة هو مشكل غياب المداومة الليلية، وكذا مداومة نهاية الأسبوع. فمصالح البلدية صرحت أنها عقدت اتفاقية مع مديرية الصحة لأجل تقديم الدعم لهذه المؤسسة الصحية، كما تم رصد غلاف مالي قدره 1 مليار و300 مليون سنتيم من أجل إعادة تهيئة المستوصف القديم وتحويله إلى عيادة للتوليد وسينطلق المشروع قريبا.

وما يثير الإنتباه كل المشاريع هو غياب التنمية في القطاع الإقتصادي، فلم تسجل أي مشروع يدعم الإقتصاد والصناعة المحلية والذي سيخفف من نسبة البطالة التي يعيشها الشباب، فالمشاريع التي

قامت بها البلدية في هذه الفترة لم تلب طموح وطلبات المواطنين الضرورية من سكن وشغل ورعاية صحية..زالخ، و كانت عبارة عن مشاريع ذات غلاف مالي معتبر وأهداف ثانوية لا جدوى منها.

ومن هنا يجب أن نبحت عن أسباب هذا الخلل الذي يمس بلدية الصومعة والقائمين عليها، فمن الأسباب التي وقفنا عندها في البلدية هي الصراع القائم بين سلطة السياسي (المنتخب) وسلطة التكنوقراطي(الإداري)، هذا ما حدث في بلدية الصومعة أثناء العهدة 2012-2017 حيث عرف المجلس الشعبي البلدي انسدادا بعد قرابة (6) أشهر من تنصيبه سنة 2012، حيث بدأت بوادر الإنسداد منذ الشهر الرابع من التنصيب، فبعد انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي بالصومعة يتشكل من 19 عضوا، 06 أعضاء حزب التجمع الوطني الديمقراطي، 05 أعضاء من جبهة المستقبل، 03 أعضاء من حزب العمال، و05 أعضاء من حزب جبهة التحرير الوطني، في نهاية الشهر الخامس من تنصيب رئيس المجلس لاحظ أغلبية الأعضاء أنه يتصرف إنفراديا، كذا ويحصر المشاورات في دائرته الضيقة والتي تتكون من المنتخبين عن حزبه، مع إقصائه بقية التشكيلات السياسية للمجلس من تبادل الأفكار وطرحها. هذا ما دفع ب 13 عضوا من المجلس إلى مراسلة الوالي، وتوضيحهما طريقة تسيير البلدية، قام مثلا توزيع محلات تم تقديمها على شاكلة إعانات للبلدية من طرف الوالي والتي أمضى رئيس المجلس الشعبي البلدي قرارات تسليمها لأفراد معينين دون الرجوع إلى أعضاء المجلس.

مع مرور السنة الأولى وأمام ما شهدته البلدية من اختلالات من تجميد المشاريع، وكذا توقيف دفع مستحقات الموظفين وكذا ذوي الإحتياجات الخاصة لمدة طويلة من الزمن، بدأ أعضاء الموالين لرئيس المجلس في الإلتحاق بزملائهم المقاطعين، ليبقى الرئيس وحيدا، وهو ما دفعه إلى تقديم إستقالته تحت ضغط مجلسه وكذا الادارة الوصية التي كلفت رئيس دائرة بوفاريك بتسيير شؤون البلدية إلى غاية انتخاب رئيس جديد للبلدية.

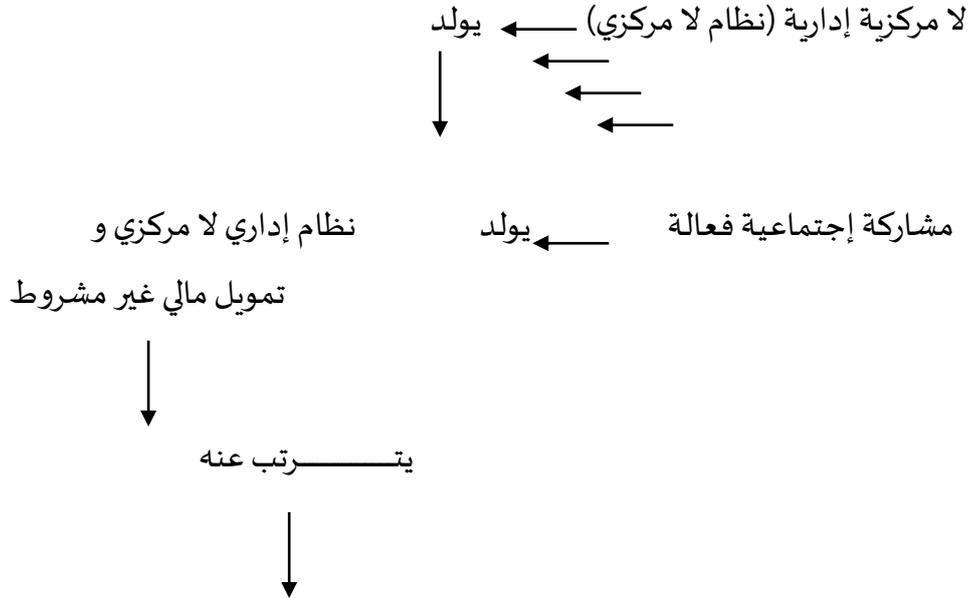
بعد مرور عامين من الإنسداد ، عرفت البلدية في هذه المدة تعطيلًا كبيرًا لصالح المواطنين حيث لم يتم جلب استثمارات محلية، تدمر من طرف المواطنين، نظرا للتأخر الكبير في إنجاز شبكات صرف الصرف الصحي، ونوزيع السكنات ذات الطابع الإجتماعي، وأيضا ما تعلق بالتهيئة العمرانية والنقل، وما تعلق بالبنى التحتية. كل هذه المشاريع كانت متوقفة في 2015 حينما تم انتخاب رئيس جديد وهو حاليا مع المداولات ودفع المستحقات والانطلاق في إنجاز المشاريع المحلية وتسجيلها في إطار التنمية المحلية.

المطلب الثالث : مقارنة بين البلديتين قرواوا المستقلة ماليا والصومعة الممولة في تحقيق التنمية

1. بلدية قرواوا المستقلة ماليا وانعكاساتها على التنمية المحلية:

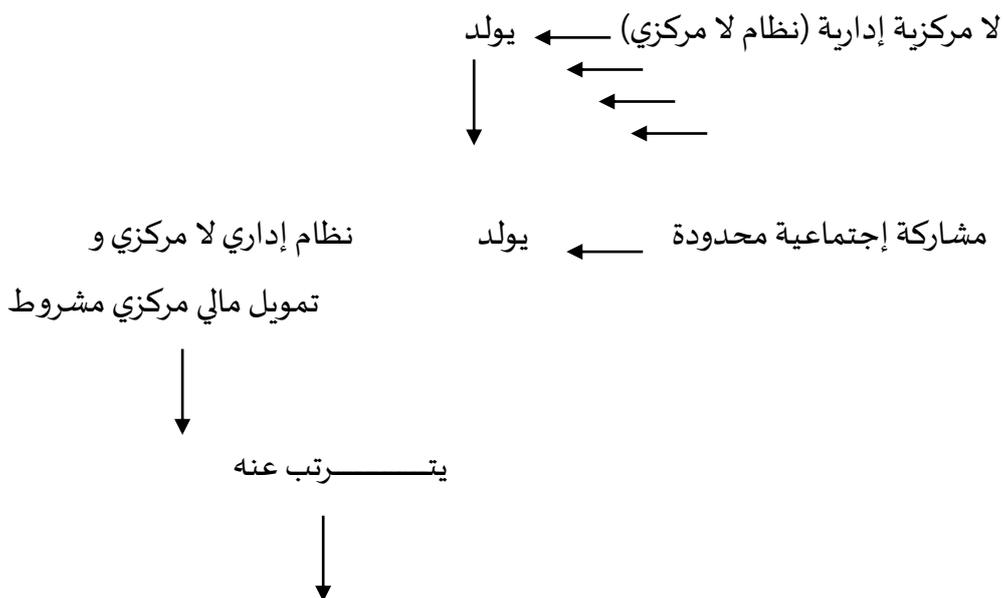
العلاقة الجدلية بين الإستقلالية المالية في التنمية المحلية تنتج عنها إما:

### الحالة الأولى



- إما إستقلالية إدارية ومالية لمجالس منتخبة في المستوى في التنمية المحلية (حالة إيجابية)
- إما إستقلالية إدارية ومالية لمجالس بلدية منتخبة (دون المستوى) في التنمية (حالة سلبية)

### الحالة الثانية



• تبعية + خضوع البلدية إلى إعانات خارجية في تحقيق تمويل المشاريع وتحقيق التنمية المحلية

ففي الحالة الأولى السؤال المطروح: بلدية قرواو المستقلة هل حققت فعلا التنمية، و هل فعلا المال وحده هو من يحقق التنمية أم أن هناك أبعاد أخرى مترابطة مع الإستقلالية معا لتحقيق التنمية؟

من خلال هذا المطلب وفي تحليل المعادلة للحالة الأولى يتضح لنا أن:

✓ أولا بلدية قرواو وإن حملت شعار الجماعة المحلية المتمتعة بإستقلالية القرار والتسيير والإستقلالية المالية، إلا أنها واقعا هي مجرد امتداد للسلطة المركزية تعمل على تجسيد مشاريعها وخططها التنموية.

✓ وفرة الموارد المالية المحلية وحدها لا تكفي في تحقيق التنمية، فالإستغلال السيء لها والتهاون الكبير في تسييرها

✓ تتطلب التنمية المحلية وسائل مادية ومالية وبشرية، و إدارة محلية كفؤة

✓ جانب آخر يعرقل التنمية المحلية هو نقص التنظيم والكفاءة في العمل، إذ التمسنا بالبلدية نسبة الإطارات العاملة هم أعوان تنفيذيين وهذا ما يؤثر بالضرورة على مستوى ونوعية الخدمات التي تقدم للمواطنين نظرا لعدم احترافية وكفاءة هذه الفئة، بدون أن ننسى كذلك المنتخبين المحليين والذين بدورهم لا يتم إنتقائهم على أساس الكفاءة أو الشهادة أو أدنى شرط يتم عن إحترام هؤلاء للمرفق البلدي.

✓ بالإضافة إلى ذلك فالمنتخب المحلي لا يخضع إلى تكوين لمعرفة المرفق العمومي والهدف من وجوده وصلاحيته أو حتى معرفة طبيعة الخدمة التي يسهر على أدائها، كما أن هناك جهل تام بكل ما يتعلق بقوانين التسيير والمحاسبة العمومية، وحتى ما تحتاجه البلدية فعليا من مشاريع تأتي بالنفع الملموس على سكان البلدية وليس بمشاريع خيالية ومعدومة النفع والفعالية.

## خلاصة واستنتاجات:

من خلال هذا الفصل تم تبيان طبيعة وحقيقة الاستقلالية المالية وتأثيرها على التنمية المحلية التي تقوم عليها البلدية في الجزائر، حيث تم التعرض إلى بلدية قرواو والصومعة، ففي المبحث الأول تم التعرف ببلدية قرواو والصومعة من خلال التعرض إلى المساحة، عدد السكان، الموقع الجغرافي.

كما التطرق إلى الهيكل التنظيمي لكلا البلديتين، تم التعرض إلى البنية التحتية للبلديتين والتي شملت قطاع الصحة، الشباب والرياضة.

أما المبحث الثاني فتطرقنا إلى الوضعية المالية للبلديتين باعتبار المال عصب حياة الإدارة المحلية، فالمال بمثابة المحرك المتوافر فيه الوقود الذي يحرك قرارات الهيئات المحلية نحو التنفيذ الفعلي.

وقد كشفت الدراسة على أن الموارد الجبائية تتسم بوفرتها في بلدية قرواو، كونها تتمتع بمنطقة النشاطات، إذ يحتل الرسم على النشاط المهني حصة الأسد في الإيرادات الجبائية.

بينما نجد بلدية الصومعة تعاني من ضعف في مداخيلها لغياب الأنشطة الاقتصادية على ترابها.

لذا فبلدية الصومعة تعاني من عجز مالي بسبب الضعف في الموارد الجبائية، ونتيجة لهذا الضعف في المداخيل نجدها تعتمد على إعانات المخططات البلدية للتنمية، إعانات الصندوق الضمان والتضامن وإعانات الولاية بغية تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

## الفصل الرابع

آليات النهوض بالتنمية المحلية على ضوء استقلالية  
المالية المحلية الفعلية وتحدياتها

## تمهيد:

حاولت الجزائر إرساء مبدأ اللامركزية الذي يعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية سواء على المستوى المحلي أو الوطني، ويتضح جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية عبر الإصلاحات المستمرة وذلك في كافة المجالات، الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في إطار التحول إلى اقتصاد السوق وقد مست هذه الإصلاحات الجماعات المحلية كهيئة لامركزية أسندت لها مهمة إدارة المرافق العامة المحلية للنهوض بمشاريع التنمية على المستوى المحلي.

إن فكرة الإصلاح تركز على تحديد النظام الإداري الواجب إتباعه في الجزائر، وعليه فابتداء من سنة 1967 تاريخ إنشاء المجالس البلدية، ثم سنة 1969 إنشاء المجالس الولائية وصولا إلى سنة 1973 وما سمي بنظام اللامركزية، ثم في سنة 1990 حيث منحت الإدارة المحلية صلاحيات وسلطات واسعة توجت بصدور قانون البلدية ثم قانون الولاية، وانتهاء بسنتي 2011 و2012، أين تم صدور قانوني البلدية والولاية الساري مفعولهما إلى يومنا هذا، كل هذه المراحل والسنوات لم تستقر الدولة على نظام إداري يمكن إتباعه ويحقق التنمية المحلية...

إن مطالب السوق ورغبات المواطنين تفرض إصلاحا عميقا للمنظومة التشريعية المتعلقة بالبلدية والولاية، وبطبيعة الحال المالية المحلية هي عمق ذلك الإصلاح، لأن المال هو العصب في تنفيذ أي سياسة علما أن الجماعات المحلية لا يمكن أن تقوم بدورها كاملا في ظل الحالة الراهنة ماليتها التي يميزها نقص الموارد وسو تنظيم وتوزيع الموارد الجبائية بين المستويين المركزي والمحلي للدولة.

تجد الجماعات المحلية نفسها اليوم أمام مشاكل مالية صعبة لا يمكن تفاديها، وتمنعها من تأدية مهامها بصفة لائقة كونها تتمتع بميزانياتها، مصدرها الأساسي، أكثر من 90% موارد جبائية، وقصد ضمان توازن أحسن بين احتياجاتها ووسائلها المالية، وجب تفعيل وتدعيم تلك الوسائل عن طريق تامين مواردها المالية بما يساعد في تدعيم استقلالها المالي.

يتميز النظام الجبائي المحلي بقدمه و عدم ملاءمته، كما أنه غير عادل وغير فعال، إذ أنه عاجز عن توفير الأموال الضرورية للجماعات المحلية، لذا أصبح من الضروري إقامة إصلاح وعصرنة

المنظومة المالية المحلية حتى تكون أكثر ديناميكية وأكثر تطوراً... لذا سيتم تناولنا في هذا الفصل ثلاثة مباحث، نستعرض في المبحث الأول أطر وآليات إصلاح النظام المالي في الجزائر ، ونتطرق في المبحث الثاني إلى تمكين الموارد البشرية للجماعات المحلية، بينما نعالج في المبحث الثالث التضامن ما بين البلديات للتحكم في النفقات وترشيدها، وبالتالي تحقيق التنمية المحلية.

### المبحث الأول: أطر وآليات إصلاح النظام المالي في الجزائر.

إن تدهور المالية المحلية في الجزائر يعود إلى التحديات التي تواجهها والمتمثلة في ضعف مواردها عامة والجبائية المحلية خاصة، لذا أضحي من الضروري تعزيز هذه الموارد أكثر للرفع من القدرات للجماعات المحلية لكي يتسنى لها القيام بالمهام المنوطة بها بكل استقلالية ومسؤولية.

لقد صنفت الإصلاحات الجبائية لسنة 1992 الضرائب العائدة للجماعات المحلية على أساس تصنيف اقتصادي، من خلال تقسيمها إلى ضرائب مباشرة وغير مباشرة، فجاء قانون الضرائب المباشرة، بتصنيف عضوي حيث حدد الضرائب العائدة للدولة وللجماعات المحلية وخص البلديات بأنواع من الضرائب مثل الرسم العقاري، رسم التطهير وغيرها، وباعتبار الجماعات المحلية عنصراً مهماً ودعامة أساسية لتحقيق التنمية، أوكلت لها مسؤولية ضخمة تقتضي منها أن تكون في مستوى هذه المسؤولية، وقادرة على أداء دورها بكفاءة وفعالية قصد تحقيق ومواجهة متطلبات التنمية المحلية التي تستوجب توفير نظام جبائي قوي وفعال يضمن تحصيل جيد وسليم للجبائية المحلية.

إن التوجهات الحديثة في التحصيل الجيد للجبائية المحلية، استناداً إلى دور الآليات الإلكترونية في تقوية العلاقة بين طرفي الجبائية المحلية من جهة، والمراقبة من جهة أخرى، والتي إذا ما أحسن تفعيلها ستؤدي لا محال إلى تحسين مردودية المالية المحلية، وبالتالي تحقيق اكتفاء جبائي محلي يضمن الاستقلال المالي المنشود للجماعات المحلية.

و للتفصيل أكثر في مضمون هذا المبحث، سنقوم بمعالجة ثلاثة مطالب رئيسية، فالمطلب الأول يدور حول تعزيز الموارد الجبائية والثروات المحليتين، ونتطرق في المطلب الثاني لعصرنة أساليب التسيير المحلي كدعامة للاستقلالية المالية للبلدية والمطلب الثالث إلى أشكال التسيير المحلي الحديث.

المطلب الأول: تعزيز الموارد الجبائية والثروات المحليتين.

بالرغم من المجهودات الحكومية في مجال إصلاح المنظومة الجبائية إلا أن الجهاز لم يرقى لمستوى النظام الجبائي الفعال وهذا راجع لعدة اعتبارات منها: نقص الموارد المالية وكذا أسباب متعلقة بالمكلفين وتملصهم من دفع مستحقاتهم لإدارة الضرائب بطرق متنوعة وغير مشروعة، كل هذا أثر سلبا على حصيلة الجباية المحلية،<sup>1</sup> مما جعل السلطات العمومية تعمل على تعبئة الموارد العائدة للجماعات المحلية ومحاولة تحسين التسيير في الإدارة المحلية بهدف تحقيق التنمية المحلية ولا يتجسد ذلك إلا يتضافر الجهود الوطنية وتكامل الأجهزة لأجل الرفع من حصيلة الجباية المحلية وتعزيزها ومحاولة القضاء على العجز في ميزانية البلديات التي تعتبر الخلية الأساسية في المجتمع الجزائري والمحرك القاعدي لعجلة التنمية، وعليه سيتم تناول هذا المطلب وفقا لبعض النقاط:

#### 1. مراجعة توزيع الموارد الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية:

اتسمت اللامركزية الإدارية في الجزائر بتقليص ونقص في الموارد والوسائل مقابل التوسيع الكبير في الحاجات التي لم تستطع الدولة الوفاء بها بشكل كلي، أضف إلى ذلك انعدام وعدم تكريس الاستقلال المالي للجماعات المحلية إلى حد الآن، لأن مشكلة التسيير تبقى عالقة، لهذا ينبغي إعادة التفكير في كيفية اختيار معايير القدرة والكفاءة النقدية لنظام توزيع هذه الموارد.

من أهم أسباب الوضعية الصعبة التي تعيشها الجماعات المحلية هو احتكار الدولة لأهم الضرائب والرسوم التي تدر دخلا كبيرا، وكذا عدم أخذ بعين الاعتبار الحاجيات المحلية المتزايدة، لذا أصبح من الضروري تحويل بعض الرسوم والضرائب ذات الطابع المحلي لصالح الجماعات المحلية حتى تحقق هدفها.

قد نجد بعض الضرائب يمكن تحويلها بدون صعوبة كالضريبة على المرتبات والأجور شريطة أن تستفيد من تحصيلها الجماعة التي يدفع فيها الأجر أو المنصب، بالإضافة إلى ذلك نجد رسوم التسجيل الذي يعتبر سهل التحويل لحساب البلديات، هذه التحولات من شأنها تدعيم الموارد المالية للجماعات المحلية بشكل جدي خصوصا إذا تعلق الأمر بالبلديات التي تعاني من عجز دائم،<sup>2</sup>

والجدول الموالي يبين الإختلالات في المداخل الجبائية بين البلديات في مناطق مختلفة من الوطن، حيث نلاحظ بوضوح التفاوت الكبير في توزيعها، نتيجة عدم التوازن في الثروات والنشاطات.

<sup>1</sup> عبد المالك بوركوة و العيد صوفان، الملتقى الوطني الثاني حول التنمية في الجزائر رهان التحول الاقتصادي المريح يومي 19 و 20 أكتوبر 2015، المركز الجامعي ميلة، مداخلة مقدمة تحت عنوان واقع الجباية المحلية في الجزائر، آليات تفعيلها، ص 681.680

<sup>2</sup> عبد المالك بوركوة و العيد صوفان، نفس المرجع، ص 684

المداخيل الجبائية (دج)	البلديات
397,337,915	(الرويبة) الجزائر
322,977,079	(أرزيو) وهران
9.181,670	(مشدلة) بويرة
7.234.296	(تاورة) سوق أهراس
3.848.495	(سي امبارك) برج بوعريج
1.191,326	(جربيل) سطيف
539,652	(تامسة) مسيلة
132,445	(أولاد سعيد) أدرار

يبين الجدول أعلاه مدى التفاوت في المداخيل الجبائية للبلديات، حيث قدرت مداخيل بلدية الرويبة ب 397,337,915 دج، وبلدية أرزيو 322,977,079 دج، بينما قدرت مداخيل بلديتي تامسة وأولاد سعيد على التوالي 539,652 و 132,445 دج والفرق شاسع جدا ولا مجال للمقارنة، بينما توكل لهم جميعا (البلديات) تحقيق التنمية وإخضاعهم كلهم لقانون واحد؟؟

هذه المعطيات تبين اللاعدالة في توزيع الثروات الاقتصادية على المستوى الوطني، والذي أنعكس سلبا على الجباية المحلية، وبالتالي اختلال في توزيع الموارد المالية بين الجماعات المحلية (المحظوظة) التي بها نشاطات اقتصادية عكس البلديات النائية التي ينعدم فيها النشاط الاقتصادي.

## 2. تعزيز الثروات المحلية:

تلعب الجماعات المحلية دورا هاما في الميدان الاقتصادي والاجتماعي، بحيث تتولى تنفيذ برامج ومخططات التنمية المحلية وتلبية الحاجات العامة للأفراد، ويكون ذلك من خلال إنفاقها لمبالغ مالية معتبرة حيث تتحصل عليها من التخصيص الكلي أو الجزئي لإيرادات بعض الرسوم التي تفرضها

الدولة ممثلة في الموارد الجبائية، كما تحوز الجماعات المحلية على ثروات لا يستهان بها، تتطلب أهمية بالغة من خلال عمليات الإحصاء والمتابعة والمثابرة الدائمة من طرف ( المجلس الشعبي البلدي)، وكمثال على ذلك الرسم على الإقامة الذي قد يجلب موارد معتبرة للبلديات الموجودة بالمناطق السياحية والحمامات المعدنية، كما أنه مورد سهل التحصيل، ولكنه حاليا يواجه صعوبات في نظام التقدير والتحصيل لعدم إحصاء جيد ومراقبة الجماعات المحلية .

وتمكن العقارات والمنقولات والبنائيات البلديات من الحصول على موارد مالية هائلة عن طريق استغلال هذه الثروات بإنشاء هياكل قاعدية كالأسواق والمذابح و المرافق والعقارات المحلية وكذا إحداث رسوم على الحفلات والتظاهرات الرياضية والأسواق الأسبوعية وحظائر اللعب الأطفال وحظائر توقف السيارات وغيرها.<sup>1</sup>

### 3. تأهيل النظام الجبائي المحلي

إن النهوض بوضعية الإدارة المحلية الجبائية وتأهيلها، يفرض القيام بعدة إصلاحات تمس مجموعة من الجوانب قصد التسيير الجيد للجباية المحلية، والسعي إلى تطويرها من خلال التأهيل المادي والمعنوي للموارد البشرية العاملة بها وجعلها أكثر استجابة لمتطلبات هذه المسؤوليات وكذا تنمية مختلف المكونات المادية والتنظيمية التي تساهم بشكل كبير في تنمية قدرات هذه الإدارة على التدبير الجيد للجباية المحلية.

فالجماعات المحلية الجزائرية وخاصة البلديات تبقى العنصر الفقير فيما يخص الموارد البشرية وتعاني نقص في التأطير وتدني في التأهيل، وأمام هذه الحالة، فإنه لا يمكن اعتماد أية سياسة لا مركزية مستقرة وثابتة دون توافر الكفاءات البشرية والتكفل بها داخل الجماعات المحلية حيث يعتبر العنصر البشري أحد أركان الاقتصاد الهامة، ويعتبر التخطيط لليد العاملة من أهم العوامل التي يجب مراعاتها عند إعداد خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.<sup>2</sup>

المطلب الثاني: عصرنة أساليب التسيير المحلي كدعامة للاستقلالية المالية للبلدية.

<sup>1</sup>عبد الله غانم و بيبي وليد، نفس المرجع، ص 699

<sup>2</sup>خالد عبد الحميد فراج، الإتجاهات الحديثة في الإدارة المحلية، مطبعة م ك: الإسكندرية، ص 172

إن تطبيق نظام اللامركزية من خلال الجماعات المحلية (البلدية والولاية) يقتضي الأخذ بمقومات هذا النظام والمتمثلة أساسا في وجود شخصية معنوية واستقلال مالي، هذا الأخير يعتبر مهما جدا لتمكين هذه الجماعات المحلية من ممارسة صلاحياتها ومهامها التنموية.

ففي الجزائر وبالرغم من أن القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية تركز مبدأ الاستقلالية المالية، إلا أنه وعلى مستوى الواقع العملي نجد هناك مفارقات كثيرة سواء فيما يتعلق بسلطة تحديد الوعاء الضريبي أو تقسيم الحصيلة الضريبية والتي تعود للجهة الوصية (المركزية) مما انعكس على الوضعية المالية للجماعات المحلية، حيث تعاني أغلب البلديات من عجز مالي ومديونية متكررة بالرغم من إجراءات التطهير المالي التي مست أغلب البلديات،<sup>1</sup> ولهذا باشرت الجزائر منذ سنوات في إصلاح منظومة الجباية المحلية بهدف تمكين الجماعات المحلية من توفير الموارد الكافية من خلال مجموعة من الآليات والإجراءات، فهل فعلا نظام اللامركزية هو الإطار الذي تستمد منه الجماعات المحلية صلاحياتها ومهامها، وأن وممارستها لهذه الصلاحيات والمهام مرتبط أساسا بالاستقلالية؟

فدراسة ومعرفة مدى استقلالية الجماعات المحلية في توفير الموارد اللازمة لا بد من دراسة درجة اللامركزية الجبائية في الجزائر ويتم من خلال:

- الحرية في تحديد وعاء الضريبة: إن المشرع الجزائري يحمل البلديات مسؤولية وصلاحيات تعبئة الموارد المالية الخاصة أهمها الضرائب والرسوم المحلية من خلال المادة 04 و 05 من القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 والمتعلق بالبلديات. إن هذه المسؤولية تقتضي أن تتكفل الدولة بتحديد وعاء الضرائب والرسوم المحلية وتحديد معدلاتها ومتابعة تحصيلها.
- الحرية في تحديد معدل الضريبة: إن المشرع الجزائري أوجب بأن يكون تحصيل الضرائب والرسوم المنصوص طبق للمادة 197 من قانون البلدية بموجب مداوات المجلس الشعبي البلدي.

تتمتع الجماعات المحلية باستقلالية مالية نسبية تظهر من خلال الموارد المالية المختلفة والتي نلخصها في الجدول التالي:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> بروبّة إلهام و سعودي عبد الصمد، الملتقى الوطني الثاني حول التنمية في الجزائر رهان التحول الاقتصادي المريح يومي 19 و 20 أكتوبر 2015، المركز الجامعي ميله، مداخلة مقدمة تحت عنوان عصرنه وتطوير التسيير العمومي للبلديات، ص 820

<sup>2</sup> محمد شكرين ومحمد بالهادي، "إصلاح الجباية المحلية وأثاره المرتقبة على التنمية المحلية"، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني تحت عنوان "التنمية المحلية في الجزائر: واقع و آفاق" المركز الجامعي برج بوعريبي يومي 14-15 أفريل 2008، ص 56، 60

نوع الضريبة أو الرسم	الهيئة المكلفة بتصفية الضرائب والرسوم	المعدل المطبق	الهيئة المكلفة بالتحصيل	كيفية التوزيع
الرسم العقاري على الملكيات المبنية وغير المبنية: المواد 267-284 من قانون الضرائب المباشرة		من 5-10% بالنسبة للملكيات المبنية وتختلف النسبة المطبقة بين المناطق العمرانية وغير العمرانية وحسب المساحة. و 3% بالنسبة للأراضي الفلاحية.	أمين خزينة البلدية.	100% إلى خزينة البلدية
رسم التطهير: المواد 263-266 من قانون الضرائب	يحدد مبلغ الرسم بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي ويخضع لمصادقة السلطة الوصية.	بين 500 – 1000 دج للمحلات السكنية. بين 1000 دج و 10000 دج للمحلات ذات الاستعمال المهني والتجاري أو الحرفي.	الجزائرية للمياه، بواسطة فواتير المياه	100% إلى خزينة البلدية
الرسم الخاص على رخصة البناء	رئيس المجلس الشعبي البلدي	رخص البناء 1500-20000 دج رخص التجزئة 800-80000 دج رخصة الهدم 100 دج شهادات المطابقة 500-2500 دج شهادات التعمير والتقسيم 500 دج.	أمين خزينة البلدية	100% إلى خزينة البلدية
الرسم على الإعانات الضوئية: المواد 122 –	رئيس المجلس الشعبي البلدي	رسم طابع سنوي قدره 200 دج للمتر المربع أو	أمين خزينة البلدية	100% إلى خزينة البلدية

البلدية		جزء من المتر المربع		123 من قانون الطابع.
100% إلى خزينة البلدية	أمين خزينة البلدية	الورق العادي من 20 – 30 دج. ورق مجهر ومحمي 40 – 80 دج الإعلانات المدهونة 500-775 دج		الرسم الخاص بالإعانات والصفائح المهنية: مادة 56 من قانون المالية 2000
يدفع إلى الصندوق الخاص لإعادة الاعتبار للحظيرة العقارية لبلديات الولاية.	يحصل الرسم من خلال فاتورة الكهرباء والغاز من قبل مصالح سونلغاز ثم يدفع إلى قباضة الضرائب المختلفة.	300 دج للمحلات ذات الطابع السكني. 1200 دج للمحلات ذات الطابع المهني.	رئيس المجلس الشعبي البلدي	الرسم على السكن: المادة 67 من قانون المالية 2003.
100% إلى خزينة البلدية	يحصل من قبل أمين خزينة البلدية عن طريق أصحاب الفنادق ومؤجري الشقق...الخ.	5-10 دج عن الشخص الواحد في اليوم ولاتزيد 50 دج للعائلة.	يحدد الرسم بموجب مداولة	الرسم على الإقامة: المواد 59-66 من قانون المالية 1998
الدولة 60% البلديات 20% الصندوق الوطني للسكن 20%	قابض الضرائب	تفويض وفق جدول تصاعدي.	مفتشية الضرائب.	الضرائب على الأملاك: المواد من 274-281 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم.
10% للصندوق الوطني الثقافي، 15% للدولة 25% للبلديات 50% للصندوق الوطني لهيئة البيئة وإزالة التلوث.	قابض الضرائب	10 دج إطارات السيارات الثقيلة. 5 دج إطارات السيارات الخفيفة.	مفتشية الضرائب.	الرسم على الأطر المطاطية الجديدة: المادة 60 من قانون المالية 2006.

الرسوم المحصلة من العمليات داخل الجزائر 80% للدولة 10% للبلديات 10% للصندوق الضمان والتضامن ، أما الرسوم من عمية الإستيراد 85% للدولة ،	قابض الضرائب	المعدل العادي 17% المعدل المنخفض 7% الرسوم المحصلة	مفتشية الضرائب.	الرسم على القيمة المضافة
3,5 دج للكيلوغرام للبلديات 1,5 دج للكيلو غرام لصندوق حماية الصحة	أمين خزينة البلدية	5 دج لكل كغ:		رسم على الذبائح
الدولة 20% ، الصندوق التضامن للجماعات المحلية 80%	قابض الضرائب	من 3000 دج إلى 15000 دج	قابض الضرائب عند التحصيل	قسمة السيارات
الدولة 50% البلديات 45% الصندوق 5%	قابض الضرائب	6 نشاط الشراء لأجل البيع 12 قطاع الخدمات والحرف	مفتشية الضرائب	الضريبة الجزافية
100% للبلدية	أمين خزينة البلدية		المجلس الشعبي البلدي	الرسم على الحفلات

الجدول رقم (19): أهم الموارد الجبائية المحلية

من خلال هذا الجدول رقم (19): والذي يلخص لنا أهم الموارد الجبائية المحلية يمكن أن نقدم الملاحظات التالية:

أ. من حيث سلطة تحديد الوعاء الضريبي: إن الملاحظ هو قيام السلطة المركزية، بتحديد الوعاء الضريبي، فهي تقوم بموجب القوانين بتحديد جميع أنواع الضرائب وأوعيتها، سواء تلك التي تعود حصيلتها كلياً أو جزئياً للجماعات المحلية، فهذه الأخيرة لا تتمتع بحرية في تحديد الوعاء الضريبي أو فرض ضرائب معينة، وإنما تتولى المجالس الشعبية البلدية سلطة فرض رسوم الإقامة والتطهير بموجب المداولات التي تتم المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية.

ب. من حيث سلطة تقدير معدل الضريبة: تقوم الدولة بموجب القوانين بتقدير معدلات الضرائب والرسوم.

ت. من حيث تقسيم الضرائب: تقوم الدولة بتحديد نسب توزيع حصيلة الضرائب بين الدولة والجماعات المحلية، كما تحدد المعايير المتبعة في توزيع موارد الصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية.

ث. من حيث جهة القائمة بالتحصيل: تقوم السلطة المركزية ممثلة في الدولة بجباية كل الضرائب من جهة وتقوم بتوزيعها وتحويلها إلى مختلف الهيئات المحددة والبلديات المعنية من جهة أخرى، وليس من صلاحيات البلديات متابعة التحصيل أو المتخلفين عن الدفع.

نلخص هذه النقاط في أن ضعف مداخيل الجماعات المحلية تظهر بالخصوص في مدى توفرها على مداخيل مالية معتبرة تساعد على رفع نسبة الاقتطاع من قسم التسيير إلى قسم التجهيز والاستثمار، والملاحظ أن نسبة المشاريع التي تمارس بها الجماعات المحلية من ميزانيتها قليل جداً بما تساهم به الدولة من مشاريع في إطار المخطط البلدي للتنمية وصندوق الضمان و التضامن، ويرجع ضعف مداخيل الجماعات المحلية في عدم قدرة أجهزة الجباية على التحصيل الكلي نظراً للتهرب الضريبي من جهة ونقص الكفاءة من جهة أخرى، إضافة إلى وجود ثغرات في التشريع الجبائي. كما تقوم الجماعات المحلية بالاعتماد على إعانات الدولة مما قلل من حافز البحث عن موارد ذاتية، وكمثال على ذلك الرسم على الإقامة الذي يعود بنسبة مائة بالمائة للبلدية ويحدد عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي، هذا الرسم يمكن أن يساهم في دعم ميزانية البلدية واستقلاليتها إذا تم الحرص عليه بعناية وتحصيله بدقة، وحتى نكون أكثر عمليين، لا شك أن الكل يعلم بعجز هياكل الإيواء خلال فترة الصيف بالنسبة للولايات الساحلية الشاطئية والتي تمتد شرقاً من الطارف إلى عين تيموشنت ووهران غرباً بما تتضمنها من بلديات، وأمام العجز المسجل في الفنادق والمركبات السياحية تلجأ العائلات والأفراد إلى تأجير الشقق لدى الخواص، وهنا من الضروري تدخل البلديات الساحلية لتنظيم العملية وتأطيرها ومن تم تحصيل مستحقات الرسم على الإقامة ولو كانت فصلية

موسمية، وبالرغم من هذا فإن العديد من البلديات الساحلية ستستفيد من مبالغ مالية معتبرة تدعم بها ميزانيتها وتفك عنها قيود الوصاية وتتمكن من تحقيق التنمية المحلية...

وحتى يتسنى للجماعات المحلية ممارسة دورها ومهامها بالشكل المطلوب يجب العمل على منح هذه الهيئات المحلية استقلالية في تعديل النظام الجبائي<sup>1</sup>.

أولاً: تعديل النظام الجبائي: ويكون من خلال توزيع الحصص، بالإضافة إلى منع التهرب والغش الضريبي.

التغيير في توزيع الحصص " هناك توزيع غير عادل لحصص الجماعات المحلية من الجباية فهي لا تستفيد إلا من رسوم ذات العائد الضعيف، أما الرسوم المعتبرة فتحتكرها الدولة، وهي موزعة بطريقة مركزية، وإذا تعمقنا في نظام التوزيع المعتمد لمداخل الضرائب والرسوم نجد أنه يرفع من حصة الدولة على حساب الجماعات المحلية، فبالرغم من وجود بعض المداخل التي تعتبر جباية محلية إلا أن الدولة تحصل على جزء معتبر منها، خاصة إذا تعلق الأمر بالضرائب والرسوم المفروضة على القطاعات الحيوية والتي يكون مردودها كبيراً إذ لا تستفيد الجماعات المحلية منها إلا بنسب ضئيلة جداً، أما إذا نظرنا إلى الموارد الجبائية الموجهة بصفة كلية للجماعات المحلية فنجد أنها ضعيفة المردود على اعتبار أنها تفرض على قطاعات غير حيوية وضعيفة النشاط كالرسم على الإقامة، رسم التطهير... الخ. حتى أنه في نظام التوزيع بين البلديات نجد نوعاً من الاختلال بحيث لا يميز النظام الجبائي بين البلديات الغنية والبلديات الفقيرة، لذلك يجب إعادة النظر في حصة الجماعات المحلية من الجباية المالية وذلك بإزالة الخلط بين حصة الدولة وحصص الجماعات المحلية لأنه هناك فرقا شاسعا بين حصة الدولة وحصة الجماعات المحلية من الموارد الجبائية المحلية.

مكافحة التهرب والغش الضريبي: تفتح بعض الفراغات القانونية المجال أمام ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي، وتظهر خطورتها بالنظر إلى المبالغ المالية الهامة التي تفقدها الخزينة، فهناك فارق كبير بين التقديرات والتحصيلات الفعلية وهذا ناتج عن تهرب المعنيين بدفع الضريبة، مما يؤدي إلى ضعف مردودية الجباية المحلية وبالتالي خسارة مبالغ مالية معتبرة ولهذا يجب العمل على:

<sup>1</sup> محمد شكريين ومحمد بالهادي، نفس المرجع، ص 98، 99.

تبسيط الإجراءات الجبائية: ذلك أن التعقيد في الإجراءات وكثرة الوثائق المستعملة تؤدي إلى عزوف المكلفين بعدم الدفع، ولهذا يجب العمل على تقليل وتقليص الأعباء والإجراءات المرتبطة بتحصيل الضرائب.<sup>1</sup>

تطوير أساليب وتقنيات حساب الضريبة وتصفيتها وتحصيلها، انطلاقاً من التحديد الدقيق للمادة الخاضعة للضريبة.

تحسين آليات الرقابة والتدقيق على كل خطوات التحصيل أو المعاينة الحقيقية بدلاً من المعاينة عن طريق الاكتفاء بالتصاريح التي يقدمها الأفراد

تطبيق إجراء ردعية للمتخلفين والمتهربين عن دفع الضرائب.

د. إشراك الجماعات المحلية في تكييف الضرائب والرسوم على المستوى المحلي: إن نظام الجباية الحالي لا يسمح للجماعات المحلية بفرض أو تحديد نسبتها أو إلغائها لأنها من اختصاص الدولة، ومن هذا المنطلق يجب أن تكتسب المجالس المنتخبة على المستوى المحلي صلاحية إنشاء وفرض ضرائب جديدة وتعديل وتغيير نسب الضرائب الحالية، أو حتى إلغائها من خلال تفويض القرارات الجبائية للهيئات المحلية إذا تعلق الأمر بالجباية المحلية من طرف السلطة المركزية، وهذا الأمر من شأنه أن يخدم أكثر عملية التمويل المحلي، إذ تعطى الجماعات المحلية اهتماماً أكبر لمواردها الجبائية كالعناية بالوعاء الضريبي ومحاربة ظاهرة التهرب والغش الضريبي لضمان الحصول على أكبر نسبة ممكنة من التحصيل.

نشير إلى أن الرفع من مردودية الجباية المحلية لا يتطلب بالضرورة فرض ضرائب ورسوم جديدة بقدر ما يتطلب الجدية في التحصيل، كما أن إقرار لامركزية جبائية لا يعني بالضرورة إعطاء كامل الحرية للجماعات المحلية في فرض ضرائب ورسوم جديدة قد تضر بالاقتصاد الوطني، وإنما يجب الأخذ بعين الاعتبار المؤشرات الاقتصادية المختلفة كالضغط الضريبي، القدرة البشرية... الخ.

**المطلب الثاني: الأساليب المعاصرة للتسيير المالي للبلديات ومساهماتها في تحقيق التنمية**

تحتل المالية المحلية في الوقت الراهن صدارة التفكير الاقتصادي في البلدان التي اعتمدت اقتصاد السوق واعتبارها طرفاً رئيسياً في المالية العامة للدولة، حيث وجدت نفسها مقيدة ولا تستفيد إلا من إيرادات مطابقة للنفقات، ونظراً للتطورات المحلية المتعددة في الوقت الراهن، لا بد من إعادة النظر

<sup>1</sup> محمد شكرين ومحمد بالهادي، نفس المرجع، ص 102

في المالية المحلية نظرا للدور الأساسي الذي تلعبه في هذا التطور.<sup>1</sup> ، وعليه ينبغي التفكير في كيفية جعل الجماعات الإقليمية قادرة على امتلاك الوسائل المالية الكافية، وكيفية تشجيعها على إنفاقها بشكل محكم قصد توفير خدمات إدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية تلي الحاجات الضرورية للمواطنين من خلال اعتماد لا مركزية مالية، وبهذا الصدد أكدت مختلف البرامج الحكومية على أن اللامركزية تعد أحد مواطن القوة الواجب ترقيتها ضمن المسعى الديمقراطي وسياسات اقتصاد السوق، فهي تدعم فرص مشاركة المجتمع في تسيير شؤونه وتسمح بالتقدير الحقيقي لحاجات المجتمع الواجب تلبيتها، وفي الأخير تفتح المجال للمنافسة وبالتالي للفعالية في جلب الاستثمار وفي ترقية التنمية. لذا يجب العمل على تنشيط المالية المحلية، و تحسين الطاقات المالية للجماعات المحلية وفق ما يلي:

إن الجماعات المحلية لايمكنها الاضطلاع بالشكل الطبيعي بالمكانة والدور المحددين لها على ضوء الحالة الراهنة لماليتها، سواء بسبب الظرف أو بسبب النقص في ترشيد استعمال وسائلها أو بسبب تنظيم أو توزيع الجباية بين المستويين المركزي والمحلي للدولة ومن ثم يصبح التكفل بذلك وإعادة التنظيم والمراجعة أمر حتميا لمواجهة هذه الوضعية فكيف ذلك؟

لا بد من اعتماد نظام عصري للجباية المحلية وتوزيع الموارد: إن إصلاح المالية المحلية مسألة نص عليها الأمر المتضمن قانون المالية لسنة 1973 في مادته 91 لأول مرة إلا أن الإصلاح هو مشروع لم يتحقق رغم أن عدة مشاريع ودراسات تمت في هذا المجال، وليتم في الأخير تأجيل العملية أو بالأحرى إهمالها بسبب غياب إرادة سياسية حقيقية لتجسيد هذا الإصلاح في أرض الواقع. لذلك صار من الضروري الشروع الفعلي في عملية تطوير المالية المحلية واستكمالها مع الأخذ بعين الاعتبار كل الأمور المساعدة على ذلك.

فإصلاح المالية المحلية يستلزم:

✓ إعادة تحديد الصلاحيات بين الدولة والمؤسسات الأخرى، ويتم ذلك عن طريق تحديد الاحتياجات بدءا من المستوى المحلي،

<sup>1</sup> خديجة قطار، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، دراسة حالة الجماعات المحلية لولاية سوق أهراس، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، تخصص إدارة الأعمال والتنمية المستدامة، مدرسة الدكتوراه، جامعة فرحات عباس، سطيف 1، 2012، 2013، ص 46، 48

✓ ينبغي أيضا إدخال تعديلات على موارد الجماعات المحلية تتماشى مع الإصلاحات التي تقوم بها في إطار إعادة توزيع أمثل وأوضح وأكثر عصرنة للموارد المالية،

✓ ولتنفيذ هذا الإصلاح لا بد من وضع إطار ومنهجية عمل من شأنها أن تفضي إلى إعداد مشروع حقيقي، يرسخ من خلال أثاره المباشرة أسلوبا جديدا للتسيير والتنمية، وبعبارة أخرى فإن إصلاح المالية المحلية يتوقف على إعادة النظر في الجباية الوطنية.<sup>1</sup>

✓ خلق جباية محلية فعالة: إن المنظومة الجبائية الحالية معقدة و متشعبة، حيث تصب فيها كل الضرائب المحلية والعامية، وبعد ذلك يتم توزيعها بالتساوي مما يشوه الجباية وينجم عنه منظومة مختلطة حيث تتعايش فيها الجباية المحلية والجباية الوطنية، ثم يعاد توزيعها على الميزانيات المحلية، وذلك من أجل تذليل الصعوبات التي لا يمكن تفسيرها بالبراهين التقنية، وبالتالي الفصل الفعلي والقانوني للجباية المحلية عن جباية الدولة للوصول إلى جهاز مالي محلي أيسر وأنجع. والمقصود هو التوصل ميدانيا إلى تخصيص لكل هيئة محلية (ولاية، بلدية) نوعا من الضرائب الخاصة بها والمحددة والمحصل عليها لفائدة كل هيئة من الهيئات على حدة بدلا من الاستمرار في تطبيق الجهاز الحالي والمتمثل في تقسيم تعسفي للضريبة بين مختلف الهيئات الإدارية.

✓ ضمان التمويل الأحسن للتجهيزات: إن المنظومة الحالية لا تسمح للجماعات المحلية أن توافق بين حجم الموارد ووتيرة توفير التجهيزات.<sup>1</sup> فغالبا ما تكون اعتمادات التجهيز من مساعدات الدولة لا يتماشى حجمها مع الوضعية المالية للجماعات المحلية. والملاحظ فعليا بأن الجماعات المحلية قد أصبحت في حالة تبعية مالية متزايدة لأن التمويل الذاتي الذي كان في البداية يعتبر مصدرا رئيسيا وتعبيرا عن جهود المنتخبين في ميدان التجهيز قد تلاشى مع مرور الزمن، وأصبح تدريجيا مجرد إعانة لتدارك نقص الموارد التي تخصصها الدولة.

✓ تشجيع الاستثمارات المحلية: ويتم ذلك بالاهتمام ببرامج التنمية من خلال:

- مراجعة تدخل البرامج القطاعية اللامركزية بالتحديد الدقيق لمحتوى البرامج الذي يجب أن يطابق الخدمة العمومية القاعدية التي تتكفل بالخصوصيات المحلية مع الأخذ بعين الاعتبار مقاييس الفعالية.

<sup>1</sup>خديجة قطار، نفس المرجع، ص 50

- توضيح مسؤوليات المتدخلين في عملية اتخاذ القرار،
- إنشاء هيئة جهوية تكلف بتأطير الجماعات المحلية في مجال الدراسات الخاصة بالمقاييس، والبحث على التضامن بين البلديات والولايات وتنسيق مخططات التهيئة الإقليمية وتمويلها،<sup>1</sup>
- إقامة إطار للتشاور دائم وموسع لمختلف الفاعلين في النشاط الاقتصادي والاجتماعي (الدولة، الشركاء الاقتصاديون، الاجتماعيون والمنتخبون) قصد تحقيق خدمة عمومية ذات جودة.
- تحديد النفقات المتكررة عند برمجة المشاريع،
- استغلال الموارد الطبيعية والبشرية على المستوى المحلي من أجل الاستثمار.
- ✓ العمل على زيادة المواد المالية للجماعات المحلية: جاء في برنامج الحكومة لسنة 2020 (لقاء الولاية) في الفصل الخاص بإعادة الاعتبار للجماعات الإقليمية أن تحسين الإمكانيات المالية للجماعات المحلية يتمثل على الخصوص في رفع الموارد المالية للبلديات من خلال تحميلها المسؤولية أكثر فأكثر في تحديد الوعاء الجبائي وفي تحديد بعض نسب الضرائب وفي تحصيل الضرائب والرسوم، مع تزويد الجماعات الإقليمية بالوسائل المادية التي تسمح لها بتحقيق أهدافها في إطار البرامج البلدية للتنمية.
- و من ثم تصبح الجماعات المحلية مسؤولة عن مواردها الخاصة، حسب وسائلها الحقيقية وذلك لتنوب عن التمويل العمومي الذي كانت تتكفل به الدولة لوحدها حتى الآن، ولزيادة المحصول الجبائي للجماعات المحلية، وقبل التفكير في إنشاء رسوم جديدة يجب السعي إلى جعل الضرائب الحالية مدرة للدخل، وهذا ما يتطلب التحكم في الوعاء الضريبي، وبإمكان الجماعات الإقليمية القيام بهذه المهمة بشرط إشراكها في تحديد أساس الضريبة ونسبتها وكذا في تحصيلها.
- ✓ تعزيز مشاركة البلديات والولايات في الجباية المحلية: أجرى المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط استشارة بطلب من وزارة الداخلية والجماعات المحلية لسنة 1997، تناولت جانبين متميزين هما: جمع آراء المسؤولين المحليين والدراسة الكمية حول إيرادات ونفقات التسيير، وقد أظهرت هذه الاستشارة بعض الأفكار الأساسية:

<sup>1</sup> العياشي عجلان، حوكمة الجباية المحلية كآلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة، حالة ولاية مسيلة، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، العدد 14، 2014، ص 168

- قيام المسؤولين المحليين الذين تمت استشارتهم بربط علاقة مباشرة بين الإدارة المحلية والجباية المحلية، حيث أغلبيتهم يسعون إلى أن تكون الجماعات الإقليمية مؤهلة قانونيا لتحديد نسب الضرائب والرسوم ضمن حصص تحدد بموجب القانون،
  - إن السلطة الجبائية للبلديات لا يكون لها أي معني إلا إذا أخذت بعين الاعتبار خصوصيات كل بلدية ( بلدية حضرية، شبه حضرية، ريفية، غنية، فقيرة، كبيرة، صغيرة...) وكذا الضغط الجبائي بالنسبة للقدرة الشرائية،
  - وفي انتظار أن تتوفر الجماعات المحلية على الوسائل المادية والأشخاص المؤهلين للتكفل بتحصيل الضرائب، ألح المسؤولون الذين استشيروا على ضرورة إشراك البلديات في عملية التحصيل سواء بمساعدة القابض البلدي أو بتعزيز وسائله، وقد اقترح المسؤولون المحليين الذين يتوفرون على وسائل هامة وعلى قدرات جبائية بأن تتكفل البلديات مستقبلا بتحصيل:
  - الرسم العقاري، الرسم على النشاط المني، الرسم الخاص بالتطهير ، ولزيادة الموارد المحلية لا بد من مساعدة البلديات على تطوير وسائلها قصد تحصيل الضرائب ومحاربة الغش والتهرب الجبائيين.
  - تمكين البلديات من المشاركة في الأنشطة الاقتصادية، وتقديم الخدمات المكتسبة التي تسمح لها بتحقيق مداخيل خاصة<sup>1</sup>.
- وإذا كانت هذه الدراسة قد أجريت سنة 1997، وتوصلت إلى النتائج السالفة الذكر، فإننا وللأسف نسجل حاليا نفس المشاكل والعراقيل التي تحد من استقلالية الجماعات المحلية ماليا وبالتالي عجزها المزمّن في تحقيق التنمية المحلية وتلبية حاجيات المواطن المحلي التي ما فتئت تتضاعف، كما أننا نسجل عدم الجدية والالتزام من قبل السلطات العمومية في معالجة قضية التمويل المحلي والجباية المحلية، وهو ما نشير إليه دائما بغياب الإرادة السياسية للتغيير.
- ✓ تثمين الثروات المحلية: بإمكان الجماعات الإقليمية حصر نطاق المادة الخاضعة للضريبة والتصرف قصد محاربة الغش الجبائي بصفة فعلية وتثمين الضرائب الموجودة وضمان نسبة تحصيل أفضل، بمعنى أن الجماعات المحلية تكشف عن المادة الخاضعة للضريبة بأكملها والتي تشمل العديد من الميادين:

<sup>1</sup> العياشي عجلان، نفس المرجع، ص 171

- الأملاك العقارية" إن استعمال هذه الأملاك الهامة من طرف الغير بصفة حصرية، يشكل بالنسبة للجماعات المحلية موردا ماليا معتبرا يجب عليها استغلاله، فعلى كل جماعة إقليمية أن تثمين ممتلكاتها حتى تجعل الإتاوات والإيجار والتعريفات والرسوم الأخرى المتعلقة باستغلال الأملاك ومتابعة منتظمة ومتواصلة لعمليات التحصيل،<sup>2</sup>
- ترقية الأنشطة المحلية: إن استغلال المناجم والمحاجر ومواد البناء المحلية كالأحجار قد تشكل موردا لا بأس به بالنسبة لبعض الجماعات المحلية، كما أن تطوير السياحة والصناعات التقليدية، وكذا تثمين التراث الثقافي من شأنهما أن يولد موردا ويسمحان بإنشاء مناصب شغل مباشرة وغير مباشرة،
- التسيير الحضري: إن المهام التقليدية للخدمة العمومية والمتعلقة بالتسيير الحضري (تنظيف، مصلحة الطرقات، المساحات الخضراء، إدارة المياه..) تتسبب في نفقات مالية معتبرة، قد يمكن التنازل عنها عن طريق الامتياز من خلال تفويض المرفق العام المحلي، وإقرارها بواسطة دفاتر شروط تخضع لمراقبة قانونية.
- رسوم المرور: إن رسوم أنابيب النفط التابعة لشركة سوناطراك والخطوط الكهربائية ذات التيار العالي التابعة لشركة سونلغاز يجب أن تكون محل تقييم بالتشاور مع البلديات المعنية بهذه الممرات،
- إجراءات الإعفاء من الضرائب أو تخفيضها: يجب تكريس مبدأ التعويض بهذه الإجراءات المقلصة من الموارد المالية للجماعات المحلية،
- استقطاب الاقتصاد غير الرسمي: لا يمكن للجماعات المحلية أن تتطور إلا إذا تمكنت من تثمين مواردها الخاصة لاسيما باستقطاب نسبة معتبرة من الاقتصاد غير الرسمي (الذي لا يخضع للضريبة والذي ينتشر في المناطق الحضرية أو في ضواحيها من خلال حصره وتنظيمه وتأطيره وبالتالي إدماجه في التحصيل الضريبي).
- رفع قدرات الجماعات المحلية في مجال التمويل: يجب أن يشكل تطهير الوضع المالي للجماعات المحلية ثمرة تسيير صارم وحذر للنفقات لاسيما بحصر نفقات تسييرها بصفة إدارية وترشيد تدابير التوظيف، كما أن نمط التمويل كما نصت عليه القوانين الصادرة في سنة 1990،

<sup>2</sup> بابا عبد القادر ، الملتقى الوطني الثاني حول آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها ف تحقيق التنمية المحلية 20 و21 أكتوبر 2014، جامعة البلدة 02، مداخلة مقدمة تحت عنوان تحديات تمويل التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، البلدة 02 ، ص14.

لم يعد ملائم مع الدور الحقيقي الذي يجب أن تلعبه الجماعات المحلية، لذلك يجب أن تكون أسس فرض بعض الضرائب لها علاقة منطقية بالواقع.

■ ترشيد النفقات وتخفيف عبئها على الجماعات المحلية: معنى ذلك التحكم في النفقات، فيما يخص المستخدمين ينبغي استقرار النفقات وعدم التورط في تسيير المجال الاجتماعي، والتكفل بالخدمات يجب أن يتزامن مع جهود العقلنة والعصرنة بحيث توجه لما هو ضروري، مع إحاطة كل عملية صرف للنفقة بالرقابة حتى لا يتم اختلاس الأموال العامة.

■ إعادة النظر في التدخلات المالية للدولة: ليس من صلاحيات الدولة أن تتدخل بصفة مستمرة في شؤون الجماعات المحلية وتفرض عليها التدابير أو إستراتيجية تسيير معينة، بل يجب تحديد المسؤوليات بوضوح، وينبغي التأكيد من أن الإدارات اللامركزية مطالبة بالاضطلاع على أهم الأنشطة الإدارية للدولة، ويجب أن لا تحتفظ الإدارات المركزية إلا بمهام التصور والتنسيق والتنظيم.

هذه الحلول التي نراها منطقية وعملية، شريطة توفر الإرادة السياسية، ليست كفيلة لوحدها بالانتقال بالجماعات المحلية من عجزها المالي الحالي ومن تبعيتها شبه المطلقة للإدارة المركزية، إلى استقلالها المالي وقدرتها التمويلية الذاتية، بل نقف عند معضلة أخرى لا تقل أهمية عن التمويل المحلي ويتعلق الأمر بأشكال التسيير المحلي...

### المطلب الثالث: أشكال التسيير المحلي الحديث:

تتولى الجماعات المحلية تسيير أمورها المحلية بقرارات مركزية دون الاكتراث بالفعالية مفضلة تحمل أعباء السياسة الاجتماعية التي رسمتها الدولة الوطنية كدولة خدمات، هذا الأسلوب من التسيير لا يناسب حاليا الجماعات المحلية بالنظر إلى الأهداف التي تسعى لتحقيقها والمهام والصلاحيات المخولة لها، لذلك فإن البلدية مطالبة ببذل جهد ذاتي في تدبير أموالها وإدارة شؤونها، في ظل احترام الشرعية القانونية عند مباشرة هذه الأعمال. كما أنه لا يوجد تعارض بين الفعالية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية في تسيير المرافق العامة. وتدخل الدولة كقوة عمومية أمر طبيعي. لذا، فإن الخصخصة والشراكة مفهومان مستحدثان يتعلقان بالنشاط الاقتصادي إلا أنهما من بين الأدوات الإستراتيجية التي يجب على البلدية استغلالهما لإثبات وجودها كمتعامل اقتصادي منتج، وهيئة عمومية ورسمية تراقب مختلف الأنشطة عبر إقليمها، فمادام تعني الخصخصة والشراكة على المستوى المحلي؟

1: بعض النماذج التسييرية

أ. الخوصصة مفهوم متقدم بالنظر إلى حالة البلدية الراهنة، وبسبب ظروفها الاقتصادية فإنها مجبرة على التنازل عن بعض الأنشطة للقطاع الخاص المعروف عنه بالفعالية في الأداء. رغم أن التوجه نحو الخوصصة خيار محفوف بصعوبات مالية وهيكلية، إلا أن هناك من يعتبره مجرد تفويض للمسؤولية في موضوع الإنتاج وتبقى المبادرة والمراقبة في الخدمة عمومية.

من خلال خوصصة التسيير يمكن أن تؤدي نفس الخدمات التي كانت تقدمها البلدية بتكلفتها الحقيقية مما يوفر لها موارد مالية معتبرة. وفي حالة وجود الفئات التي تعجز عن دفع تلك الحقوق يمكن إدراج مبالغ مالية في إطار المساعدة الاجتماعية، مما ينتج عنه ما يسمى بالتضامن بين السكان الذي هو خطوة أولى نحو العدالة الاجتماعية، فالدفع للقادرين والمساعدة للمحتاجين.

ب. أما الشراكة عام / خاص PPP: إذا كانت الخوصصة تعني التنازل فإن الشراكة تعني جلب المستثمرين ورؤوس الأموال الخواص، حيث تعمل البلدية على لعب دور الشريك الاقتصادي طبقا لحاجيات التنمية المحلية، فالشراكة الاقتصادية أو الخدماتية توفر مجالا ربحيا لتأمين فرص العمل وامتصاص البطالة ومكافحة الندرة، وتدفع بالتالي إلى تعظيم الفعالية الإنتاجية.

بالمقابل تعتبر شراكة المواطن بصفة مباشرة في التسيير، باعتباره موضوعا للخدمة وهدفها ومصدر اقتراح لطبيعة الخدمة المرغوب فيها. إلى جانب المستثمرين الخواص، أمر يمثل رهانا حقيقيا في العمل العمومي المحلي.

كما تتوجه معظم دول العالم لتطبيق النموذج الجديد في التسيير الذي يعبر عنه بالمناجمت العمومي الجديد NPM... فما هي دواعي هذا التوجه؟ وما هي خصائص هذا النموذج؟ وهل يمكن تطبيق هذا النموذج على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر؟

ج. المناجمت العمومي الجديد NPM:

يتميز هذا النموذج بالعديد من الخصائص لعل أهمها هي: نشر ثقافة تحسين الأداء في القطاع الحكومي وتجسيد اللامركزية، وهو ما يتناسب مع الجماعات المحلية التي تجسد اللامركزية الإدارية في الجزائر، يتميز هذا النموذج كذلك بتجاوز التسيير البيروقراطي التقليدي واستبداله بالتسيير العمومي الحديث القائم على المشاركة من طرف المواطن وكل الشركاء أصحاب المصلحة من أجل تقديم خدمات ملائمة وهادفة، مع منح المسيرين حرية تسيير الشؤون العمومية، والاهتمام أكثر بجودة الخدمة العمومية من خلال معايير الاقتصاد، الفعالية والكفاءة، ووضع خطط إستراتيجية واضحة للحكومة في أداء أدوارها بشكل يضمن سرعة الاستجابة والتأقلم مع الظروف المتغيرة والطلبات المتعددة والمتزايدة، وهي خصائص لا غنى عنها إذا ما أرادت الدولة الجزائرية بعث حركية جديدة على المستوى المحلي وتحقيق تنمية المجتمعات المحلية

لقد تعاضم الدور الملقى على عاتق الجهاز الإداري وعلى حسب حالة هذا الجهاز تكون حالة السياسات العامة المجسدة، ولكن العام والخاص على علم بالعجز الوظيفي المتوارث والمتراكم والأمراض المكتبية أو البيروقراطية التي تعرفها هذه الإدارة، مما يستدعي العمل باستمرار من أجل تخليص هذا الجهاز من حالته المرضية هذه وبالتالي تنمية كفاءته والرفع من أداءه وتطويره وتحسينه. لا تزال الدول العربية تعاني من إتباع الطرق التقليدية، التي أثرت في أعمال الجهاز الإداري وأضعفت القدرات الإدارية لمؤسسات الدولة، لذا فإن إعادة التفكير في تغيير منهجية وأسلوب الإدارة العامة والمحلية هي مطلب كل الدول و من بينها الجزائر لأنها تمثل إعادة النظر في دور الدولة في تقديم خدماتها للمواطنين، و من الأمثلة العالمية، ما قامت به أمريكا في عهد الرئيس كلينتون وتبناها نائب الرئيس آنذاك آل جور وسميت «إعادة ابتكار الحكومة» وما قامت بها بريطانيا وسميت "بإدارة أعمال الحكومة"، وهكذا تختلف الأساليب ولكن الهدف واحد وهو تقليص دور الحكومة وقيام القطاع الخاص بدور أكثر وأكبر.

شهد العالم تغييرات جذرية عمادها اللامركزية في الإدارات المحلية، والقطاع الخاص في بعض الدول ... ومن بين الدول الكثيرة التي لجأت إلى تحقيق الإصلاح الإداري أو الإصلاح في الإدارة العامة نجد بريطانيا ونيوزيلندا وأستراليا وهولندا والسويد وكندا والولايات المتحدة الأمريكية وقد سعدت هذه الدول إلى تطبيق نماذج مختلفة تتناسب مع بيئتها ومستوحاة من النموذج الإصلاحي الذي ناصرته منظمة التعاون الاقتصادي OCDE، وقد اختلفت هذه النماذج وعرفت عدة تسميات، منها :

- الإدارة العامة الجديدة
  - وأنموذج ما بعد البيروقراطية
  - أنموذج الإدارة العامة المبني على نظام السوق
  - أنموذج إعادة اختراع الحكومة
  - أنموذج الخدمة العامة الحديثة
  - أنموذج إعادة اختراع الحكومة للقرن الواحد والعشرين،
- وقد جاءت هذه النماذج متزامنة أي ما بين 1991، 1993، هذا الإصلاح يشمل على العناصر التالية:

- حكومة تركز على أدوارها الأساسية
- إدارة تستند إلى النتائج
- مراقبة وتقييم قوي للمخرجات والنتائج
- حوافز مرتبطة بالأداء
- التعامل مع المواطنين كمالكين ومستفيدين من الخدمة
- شراكة قوية مع المستفيدين
- أنظمة وتعليمات مرنة للموارد البشرية

- نظام مشتريات عام يتصف بالشفافية
- موازنات تستند على الأداء

وعليه فإن استخلاص النموذج الملائم للحالة الجزائرية والذي يأخذ بعين الاعتبار البيئة بمفهومها العام (الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية والدينية والأعراف والتقاليد والقيم والعادات) من شأنه تحقيق التنمية المحلية وتلبية حاجيات المواطن المحلي والتحكم في النفقات وترشيدها ومراقبة إنفاقها من خلال الشفافية والمساءلة والمشاركة التي يضمنها هذا الأسلوب التسييري الجديد.

### المطلب الثاني: اعتماد الخصوصيات المحلية شرط تحقيق التنمية

نهتدي في اعتماد الخصوصيات المحلية على بطاقة هوية البلديات وهي وضع ورصد كل ما يخص البلدية في هذه البطاقة، بل حتى العلامات الخصوصية، بل هي أكثر شيء نركز عليه من خلال هذا النموذج، إذ يتم تسجيل معلومات البلدية وإدخالها في الموقع الرسمي لوزارة الداخلية، أو إنشاء موقع خاص ببطاقة هوية البلدية، يحوي كل المعطيات والخصوصيات، وتصبح متاحة للكل، داخليا وخارجيا، والهدف منها هو التعريف بالبلدية وتقديمها للعالم، ما لها من مقومات وخصوصيات، إنه تسويق البلدية لنفسها، ورسم صورتها الحقيقية، بغية الاستقطاب والحصول على الاستثمار الداخلي والخارجي، قصد تحقيق التنمية المحلية وبالتالي التنمية الشاملة والمستدامة... لذا فمن الضروري توفير قاعدة معلومات وبيانات وافية عن الجغرافية والديمغرافية والاقتصاد والحالة الاجتماعية والمستوى العلمي وحالة البيئة وسوق العمل والفقر والبطالة وتوزيعهما وخصائص أخرى موجودة في هذا النموذج يمكن أن تفيد في رسم سياسة تنموية أو إعداد خطة إستراتيجية تنموية محلية من جهة كما يمكن لكل بلدية ووفق خصوصياتها أن تنشأ ما تراه مناسبا لها ويضمن لها النجاح...

الهدف من وضع هذا النموذج هو الحصول على معلومات وبيانات تساعدنا في رسم الإستراتيجية التنموية المحلية وفقا لخصوصية كل بلدية التي أساسها تحسين مؤشرات الخدمة العمومية، التي هي محصلة للتنمية المستدامة، فمن خلال المعلومات المتحصل عليها يتم التعرف على واقع البلدية الحقيقي، وما هي البرامج والخطط القابلة للتحقيق وكذا تحديد الاتجاه الاستراتيجي للتنمية المحلية، إنه التشخيص أو التحليل الاستراتيجي الذي يسبق الخطة أو التخطيط الاستراتيجي.

فبعد الحصول على هذه المعلومات والبيانات سيتم تحليلها لرسم صورة البلدية: نقاط القوة والضعف والفرص والتحديات أو التهديدات والتي تساعدنا على اختيار نوع المخططات التي تتوافق مع هذه المعطيات.

فيمكن أن نجد مثلا نقاط القوة ممثلة في الأصول، أي معدلات الأجور التنافسية، قوة العمل الماهرة، النافذة الديمغرافية أو الهبة الديمغرافية، المؤسسات التعليمية والبحثية، شبكة المواصلات الجيدة، توافر الأمن، القرب من موارد المواد الخام، أو الموارد الطبيعية الأخرى وغيرها.

كما يمكن أن نجد نقاط الضعف ممثلة في معوقات النمو: زيادة حدة الفقر، انتشار الأحياء الفوضوية والهشة والمهمشة، تعقد الإجراءات التنظيمية والإدارية المحلية غير الملائمة، صعوبة الحصول على القروض، القضايا الخاصة بالصحة التي تؤثر على قوة العمل كانتشار بعض الأمراض المعدية والوبائية الخطيرة.

من جهة أخرى يمكن للبلدية أن تكون لها فرص: ظروف خارجية ملائمة: التطور التكنولوجي، ترتيبات التجارة الدولية الجديدة، التطورات السياسية، تطورات الاقتصاد الكلي، توسيع نطاق الأسواق، تطوير المطارات الإقليمية والنقل البحري، بزوغ قوة عمل تتسم بالمهارة.

أما التحديات والتهديدات: فيمكن أن نجد كذلك اتجاهات خارجية غير مواتية، التطورات الديمغرافية، انخفاض حجم الأنشطة ذات الطابع الدولي، فقد الأسواق ومن تم غلق مصانع محلية، عدم استقرار أسعار الصرف الأمر الذي يمنع تدفق الاستثمارات، هجرة السكان المتعلمين إلى مناطق أخرى، والهجرة إلى الخارج.

تتوافر عادة المعلومات عن التنمية في العديد من الدول على المستوى الوطني فقط، لذلك فإن تجميع البيانات التفصيلية للتنمية المحلية قد تكون عملية باهظة التكلفة، بحيث يصعب على البلديات بميزانيتها المحدودة القيام بذلك، لذا من الضروري دراسة الوسائل والمنهج المختلفة لاستيعاب وفهم أبعاد التنمية المحلية، وهذه الأساليب قد تتضمن عقد اجتماعات مع الشركاء وفئات المجتمع الأخرى، فضلا عن عقد لقاءات وأبحاث ودراسات ميدانية مبسطة. والمؤكد أنه في الأخير نتمكن من وضع إستراتيجية تنموية محلية وإنشاء مؤسسات اقتصادية منتجة تتماشى مع الخصوصيات المحلية بداية بالمرحلة الأولى المتمثلة في تنظيم الجهود على المستوى المحلي، جهود الدولة والجماعات المحلية والخواص والمجتمع المدني والمواطن المحلي، وتأتي المرحلة الثانية لتقييم التنمية المحلية، ما لها وما عليها، نقاط القوة والضعف، والفرص والتحديات أو التهديدات، والمرحلة الثالثة من الإستراتيجية التنموية المحلية هي إعداد الإستراتيجية بآتم معنى الكلمة، أي رسم الخطط والبرامج وتوزيع الموارد وتعيين من ينفذ هذه الأعمال وغيرها، وفي المرحلة الرابعة يتم تنفيذ

الإستراتيجية، وفي الأخير، المرحلة الخامسة نقوم بمراجعة الإستراتيجية للوقوف على ما تحقق وما لم يتحقق ولماذا؟ لإعادة رسم إستراتيجية أخرى وهكذا<sup>1</sup>.

إن هذه الإستراتيجية تجعلنا ننتقل إلى ما يسمى بـ جاذبية الإقليم *Attractivité du territoire*، هذا المفهوم المتعدد التخصصات يهدف للتقييم الكمي والمقارنة بين التدفقات والاستثمارات النسبية التنافسية النادرة التي تحدث بين الأقاليم، بحيث يتم تقييمها كمياً ونوعياً من خلال مجموعة من المتغيرات مثل نمو الناتج الداخلي الخام، معدل الضريبة، إعادة تحويل رأس المال، نوعية اليد العاملة، الاستقرار السياسي وغيرها، وهي تقريبا العناصر التي ذكرناها في بطاقة هوية البلدية.

يكون الإقليم جاذبا للأفراد عندما يسمح لهم الاستفادة من القدرات القوية، حسب رأي أمارتيا سن. ولجعل الإقليم جذابا، يمكن للسلطات المحلية أن تطبق عبر إقليمها مبادئ التنمية المستدامة أو تعزز وتسهل ظهور التجمعات وإعطائها ميزة تنافسية. وهو ما نعبر عنه في الجزائر بالخصوصيات المحلية، أي المزايا التي تتمتع بها جهة معينة تجعلها محل جذب الأفراد والمستثمرين وإنشاء المصانع والمقاولات مما يضفي على المنطقة طابع الحركية الاقتصادية والنمو والتطور ووفرة اليد العاملة .

المطلب الثالث: تجربة كابدال: CAPDEL: برنامج دعم قدرات الفاعلين المحليين في التنمية، ديمقراطية تشاركية وتنمية محلية

كابدال هي شراكة ثلاثية مبتكرة من اجل الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية في الجزائر، و هو مشروع تعاوني مع الاتحاد الأوروبي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يرمي إلى إشراك المواطنين والمجتمع المدني في التسيير البلدي ومسار التنمية المحلية المستدامة والمندمجة، هذا البرنامج تشرف عليه وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتمويل مشترك يقدر بـ 10 ملايين يورو مقسمة كما يلي:

• 2,5 مليون يورو من طرف الجزائر

• 7,7 مليون يورو من طرف الاتحاد الأوروبي

• 170 ألف يورو من طرف PNUD

يهدف برنامج كابدال من خلال مقارنة نموذجية سيتم تنفيذها عبر 10 بلديات عبر التراب الوطني إلى تهيئة الظروف الملائمة من اجل حكاية بلدية تشاركية مهتمة بتطلعات المواطنين ومبينة على الشفافية والمشاركة، ستختبر هذه المقاربة النموذجية على مدى 4 سنوات 2017. 2020 في البلديات

<sup>1</sup>. نورالدين حاروش وآخرون، الخدمة العمومية المحلية كمؤشر للتنمية المستدامة، المرجع السابق الذكر، ص

النموذجية لرفع الدروس المستخلصة والنتائج المحققة إلى المستوى المركزي لكي تعمم بعد ذلك على جميع بلديات التراب الوطني.

البلديات الـ10 النموذجية<sup>(1)</sup>:

لقد تم اختيار بلديات ساحلية وجبلية و من الهضاب العليا والسهوب والجنوب الكبير وهذه البلديات هي:

الرقم	اسم البلدية	خصويتها
1	الغزوات. تلمسان	ميناء الصيد، أراضي داخلية مميزة
2	تيفزيرت. تيزي وزو	ميناء الصيد، أراضي داخلية مميزة
3	بني معوش. بجاية	التين المجفف ذو الشهرة العالمية. قرى جبلية سياحية
4	الخروب. قسنطينة	مدنها الجديدة وتحديات التوسع الحضري
5	جميلة. سطيف	موقعها الأثري والسياحي
6	تيميمون. أدرار	خبراتها في التأقلم الذكي مع المحيط الصحراوي. السياحة الصحراوية. الزراعة. التراث الثقافي اللامادي...
7	جانت. إليزي	خبراتها في التأقلم الذكي مع المحيط الصحراوي. السياحة الصحراوية. الزراعة. التراث الثقافي اللامادي...
8	مسعد. الجلفة	شساعتها السهبية، الفلاحة، رعوية، صناعة تقليدية: القشايية والبرنوس.
9	بابار. خنشلة	صناعة تقليدية، الزربية، زراعة الحبوب
10	أولاد بن عبد القادر الشلف	مقومات زراعية، توفرها على سد، حافز للتنمية الاقتصادية المحلية...

جدول رقم(20): البلديات الـ10 النموذجية

محاور برنامج كإبدال:

(1) . الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية وتهيئة الإقليم: الموقع الرسمي على الانترنت [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz)

يشمل هذا البرنامج 4 محاور وهي:

### المحور الأول: الديمقراطية التشاركية والعمل المشترك بين الفاعلين المحليين

حيث يتم وضع آليات دائمة لمشاركة الفاعلين إلى جانب السلطات المحلية في إدارة الشؤون البلدية (ميثاق بلدي للمشاركة. المواطنة)

### المحور الثاني: عصرنة وتبسيط الخدمات العمومية

يرمي البرنامج في محوره هذا إلى تسهيل الحصول على خدمات عمومية ذات جودة وسيدعم هذا البرنامج بمشروع تحديث الإدارة من خلال مرافقة البلديات والمجتمع المدني، ومن الإجراءات الدالة على ذلك نجد:

- إنشاء شبك موحد للخدمة العمومية المحلية
- تطوير استخدام التكنولوجيات الحديثة
- ترقية التعاون ما بين البلديات

### المحور الثالث: التنمية الاقتصادية المحلية وتنوع الاقتصاد

يهدف هذا المحور إلى إبراز اقتصاد محلي تضامني متنوع خلاق لفرص عمل و مداخيل ولا يتحقق هذا إلا من خلال تأهيل وتعزيز وظيفة التخطيط الاستراتيجي المحلي مما يسمح للبلدية من الانتقال من منطق سلبي مبني على الاتكال واستهلاك الميزانية إلى منطق نشط خلاق للثروة ومداخيل مستدامة. يتم هذا من خلال رؤية توافقية مشتركة تستثمر في المقومات الذاتية لإقليم البلدية وتطور فرص التعاون مع الأقاليم الأخرى.

### المحور الرابع: التسيير المتعدد القطاعات للمخاطر البيئية الكبرى على المستوى المحلي

الهدف منه هو تعزيز النظام الوطني لتسيير المخاطر الكبرى في بعده المحلي من اجل دعم مرونة الأقاليم في مواجهة المخاطر البيئية، وذلك عن طريق إدماج هذه المخاطر في التخطيط الاستراتيجي المحلي وتعزيز دور منظمات المجتمع المدني في مرافقة السلطات المحلية في تنفيذ النظم المحلية للوقاية من المخاطر والكوارث وتسييرها.

علما بأن هذا البرنامج تم انطلاقه رسميا يوم 16 جانفي 2017، وبالإضافة لهذه المحاور هناك مهام أخرى يضطلع بها البرنامج على غرار:

- التشخيص الإقليمي التشاركي

• رسم خريطة لمنظمات المجتمع المدني وتقييم قدراتها

• المشاريع المحفزة للتنمية المحلية

• مخططات بلدية للتنمية من "جيل جديد"

حيث يقدم كابدال دليلا منهجيا وكتيبات علمية لإعداد المخطط البلدي للتنمية مما يسمح للفاعلين بالمشاركة الكاملة والفعالة في التخطيط الاستراتيجي المحلي أي الانتقال من المخططات البلدية للتنمية إلى رؤية إستراتيجية للتنمية؟؟

• تقديم دورات تكوينية لفائدة الفاعلين المحليين

• مخطط تكوين الفاعلين المحليين في مجال الحكامة التشارورية<sup>1</sup>.

المبحث الثاني: تمكين الموارد البشرية للجماعات المحلية.

المطلب الأول: تأطير وتكوين المواد البشرية

يتطلب النهوض بوضعية الجباية المحلية وتأهيلها، القيام بعدة إصلاحات تمس مجموعة من الجوانب قصد التسيير الجيد للجباية المحلية، والسعي إلى تطويرها من خلال التأهيل المادي والمعنوي للموارد البشرية العاملة بها و جعلها أكثر استجابة لمتطلبات هذه المسؤوليات وكذا تنمية مختلف المكونات المادية والتنظيمية التي تساهم بشكل كبير في تنمية قدرات هذه الإدارة على التدبير الجيد للجباية المحلية.

فالجماعات المحلية الجزائرية وخاصة البلديات تبقى العنصر الفقير، فيما يخص الموارد البشرية وتعاني نقص في التأطير وتدني في التأهيل، وأمام هذه الحالة فإنه لا يمكن اعتماد أية سياسة لا مركزية مستقرة و ثابتة دون توافر الكفاءات البشرية والتكفل بها داخل الجماعات المحلية، حيث يعتبر العنصر البشري أحد أركان الاقتصاد الهامة، ويعتبر التخطيط لليد العاملة من أهم العوامل التي يجب مراعاتها عند إعداد خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - نورالدين حاروش، صالح بن صالح، كابدال كبرنامج نموذجي لتجسيد الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة حامة لخضر بالوادي، المجلد 10، العدد 1، الجزء 4، أبريل 2019،

<https://www.asjp.cerist.dz/en/article/91441>

<sup>1</sup> خالد عبد الحميد فراج، الإتجاهات الحديثة في الإدارة المحلية، الإسكندرية، ب د ن، دسنة، ص 172

1. تأطير الموارد البشرية: يقصد بتأطير الموارد البشرية العاملة بالإدارة المحلية، زيادة في عملية المعرفة والمهارات والقدرات للقوى العاملة بغية رفع مستوى الكفاءات لأقصى حد ممكن، ويتجلى ذلك في التكوين الأولي والتكوين المستمر الذي يعتبر في عصرنا الحاضر أحد الأعمدة الأساسية في تنمية القدرات الذاتية للموارد البشرية العاملة، بالإضافة إلى التحفيز الذي يؤدي إلى تحقيق المدروية العالية و الفعالية الإدارية لدى الموظفين والعاملين بها.

ومن أجل التعامل الحسن تم إعداد برنامج طموح لتكوين ورسكلة وتحسين عصرنة وزارة المالية التي قامت بدعم الاتصال وتكثيف اللقاءات مع الجمعيات المهنية (عصرنة الإدارة الجبائية)، وكذا تكوين المنتخبين المحليين لأداء مهامهم القانونية مع تحسين مستوى إطارات الجماعات المحلية ومستخدميها.

2. تكوين الموارد البشرية: يحتل تكوين الموارد البشرية بالإدارة المحلية أهم خاصية لأنه يجعل الموظف عنصرا فعالا ومشاركا في التشخيص الفعلي لأهم المشاكل والإختلالات التي تعترض الأداء الإداري التي تعيشها المنظومة الجبائية المحلية، وبالتالي يكون قادرا على اقتراح الحلول الممكنة، فالتكوين يعد أداة أساسية لمواكبة التطورات والتغيرات الهامة، لذا يجب تزويد الجماعات المحلية بموظفين أكفاء في التقنيات الحديثة، سعيا وراء تحسين وتطوير وتحصيل الرسوم المحلية، وبلوغ الأهداف المتوخاة.

يتطلب هذا النوع من التكوين توفير البرامج الآتية:

- برامج تنمية القدرات الإدارية التسييرية.
- برامج الإعلام والاتصال والعلاقات الإنسانية .
- تواجد خبراء وإستراتيجيين في مجال التكوين.
- ملائمة البرامج التكوينية مع المناصب المعروضة للتوظيف.
- إدراج التكوين ضمن الأهداف الإستراتيجية للإدارة الجبائية المحلية.
- إنجاز دورات تكوينية بعد اختيار المرشحين لها.
- إنجاز أعمال تكوينية بأقل عدد من المشاركين
- إنجاز دورات تدريبية مهنية قبل الإدماج الكلي في الوظيفة.

إذ حث المشرع الجزائري على التكوين لتحسين مستوى أداء المصالح العمومية وأكد على حامي الشهادات ووضع كل إطار في المستوى المناسب لوظيفة (تطابق الشهادة مع المنصب)، لذا نرى أن للتكوين أهمية بالغة في الرفع من درجة الأداء في المؤسسات عامة والبلديات خاصة، وهو يمس كل

من الموظف و المنتخب<sup>1</sup>، فالموظف يشكل العنصر البشري والأداة الرئيسية لتحديث الجهاز الإداري المحلي وعصرنته وتقوية كفاءته، لذلك يجب التعامل مع الموارد البشرية المحلية التي تعتبر أحد عناصر الإنتاج والسعي نحو الرفع من مردودية الموظف المحلي من خلال الاهتمام به وفي مقدمتها تحفيزه ماديا ومعنويا بمضاعفة الأجر ومختلف التعويضات الأخرى، وتخصيص مكافآت إضافية على التفاني في العمل أو عن إنجاز عمل معين، كما يجب الاهتمام بكل الشروط التي تساعده على القيام بأداء مهامه على أحسن وجه كتوفير الحواسيب ووسائل النقل والاتصال والمكيفات الهوائية وجميع وسائل الراحة والتركيز، باعتبار المناخ التنظيمي وظيفية رئيسية من وظائف إدارة الموارد البشرية لا بد من مراعاتها.

إن مسألة التكوين لا يجب التعامل معها كإجراء إداري روتيني بالنسبة لعلاقة الإدارة بموظفيها، بل هو أكبر من ذلك حيث عمدت النصوص التشريعية على ضرورة تكوين الموظف من أجل تحسين أدوات التسيير، لذا هو الأول الخاضع إلى تدريبات مكثفة أو أنشطة تكوينية وخاصة ويمكن القول أن التسيير الجيد يبدأ من نقطة الانطلاق والمتمثلة في إيجاد الرجل الكفاء، الذي يسهر على الاستعمال الأمثل للأدوات المتاحة، والتي تبدأ من الموظف ثم الوظيفة.

فنجاح الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية و مختلف الميادين الموكلة لها تحتاج إلى كفاءات من نوع خاص عادة ما يفتقد إليها الكثير من المنتخبين المحليين، إذ من غير المقبول أن يتولى قيادة ومسؤولية الإدارة المحلية أشخاص لا يتوفرون على الحد الأدنى من التعليم والكفاءة، فوضع الميزانية الخاصة بالجماعات المحلية وإعداد مخططات إستراتيجية أو اختصاصات أخرى، لا يمكن لإنسان دون تعليم أو تعليمه محدودا أن ينجزها خاصة في ظل الحديث عن الجودة والمردودية والإدارة الالكترونية والتواصل، إلى غير ذلك من المفاهيم العصرية التي لا يستطيع مواكبتها إلا أهل العلم والدراية.

لتعزيز الموارد البشرية للجماعات المحلية قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتنظيم ملتقيات لتكوين رؤساء المجالس المنتخبة لاكتساب مهارات في ميدان تسيير البلديات، في شتى المواضيع: القانون البلدي، الحالة المدنية، ميزانية البلدية، أملاك البلدية، التنمية، الصفقات العمومية، المصالح التقنية والشرطة الإدارية وكذا المصالح الإدارية للبلدية، ولهذا فالمطلوب تعميم

<sup>1</sup> La Lettre , de DGI , conférence nationale des cadre de l'administration fiscale ,Ministère des finances ,20019 ;p 16 .

هذه البرامج لتشمل كل ولايات الوطن، نظرا لأهمية التكوين المتواصل وتأهيل العنصر البشري، سواء أكان موظفا أم مسؤولا أم منتخبا.

كما اعتمدت وزارة الداخلية والجماعات المحلية عدة نشاطات لتعزيز قدرات الموارد البشرية للجماعات المحلية، وذلك بتوظيف إطارات تقنية وإدارية لفائدة الإدارة المحلية (البلديات والدوائر والولايات)، حيث أقرت بإنشاء خلية تقنية لكل دائرة تشمل مختلف الاختصاصات وقادرة على متابعة مشاريع التنمية المنجزة في إقليم الدائرة في إطار مختلف البرامج، هذا ما أدى إلى فتح أكثر من 3500 منصب مالي موجه لتعزيز الموارد البشرية بالجماعات المحلية بتزويد الإدارة اللامركزية بإطارات تقنية، ومن أهدافها المتوخاة على مستوى الولاية والبلديات والدوائر، إنشاء خلية تقنية لمتابعة المشاريع، تعزيز التأطير في مجال الإعلام الآلي، تعزيز التأطير الإداري لجميع هياكل الإدارة العامة للولاية (الديوان والأمانة العامة و المفتشية العامة ومديرية الإدارة التنظيم والشؤون العامة) وتعزيز التأطير التقني (على مستوى البلديات).

3. سن سياسة جديدة للحوافز: تنقسم الحوافز المستعملة للتأثير على سلوك الموظف داخل الإدارة الجبائية مادية ومعنوية. ويقصد بالحوافز المادية تلك التي تشبع حاجات الموظف المادية مثل الحاجات إلى الأكل والملبس والسكن وتشمل الأجر وضمان استقرار العمل، أما الحوافز المعنوية هي تلك التي تشبع حاجات الموظف الاجتماعية والذاتية كفرص الترقية والتقدم في العمل، لهذا كله تعتبر الحوافز مجموع العوامل والمؤثرات التي تدفع العامل أيا كان موقعه، نحو بدل جهد أكبر للإقبال عن تنفيذ مهامه بجدية وكفاءة لرفع مستوى العمل كما ونوعا، لذا تساهم الحوافز في رفع مردودية الإدارة لما توفره لموظفيها من اطمئنان على مستقبلهم، وتحسين وضعيتهم بتحسين ظروفهم المادية والمعنوية والتي تساهم بدورها في ضمان الفعالية والإنتاجية الجبائية لهذه الإدارة، وبالتالي التدعيم الفعلي لمختلف الأنشطة الجبائية خاصة المتعلقة بالحصول السليم للرسوم المحلية.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: تقوية القدرات التنظيمية والمادية.

من أجل تأهيل قدرات الإدارة المحلية سواء من الناحية المادية بتوفير التجهيزات الكافية التي تسهل مختلف العمليات الإدارية، أو من الناحية التنظيمية بالبحث عن السبل لإعادة النظرة في التنظيم الهيكلي الحالي فيحتاج ذلك إلى تضافر مختلف الفاعلين والمهتمين بالإدارة المحلية.

<sup>1</sup> محمد باهي، تدبير الموارد البشرية بالإدارات العمومية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء: المغرب، الطبعة الأولى، سنة

أولاً: عصنة الهيكل التنظيمي: يشكل الهيكل التنظيمي الإطار العام الذي يحدد توزيع الأدوار والمسؤوليات والاختصاصات والعلاقات بين كل أفراد الإدارة، إذ يعد أحد العناصر الأساسية في تحقيق فعالية النظام الجبائي المحلي، لأنه يرسم السياسة التي تتبعها الإدارة بغية القيام بمهامها على أكمل وجه، ومن ثم يكون الهيكل التنظيمي داخل الأجهزة الإدارية المحلية كثير النفع إذ ما استخدم بكل دقة وملاءمة، لأنه يساهم في اختيار الشخص المناسب لوضعه في المكان المناسب.

ومن هنا تظهر أهمية الهيكل التنظيمي ودوره في تحقيق الأهداف و تحديد شبكة العلاقات وتنسيق الأنشطة والعمليات الإدارية، لذلك يتوجب على الإدارات المحلية إعادة النظر في هياكلها التقليدية، بوضع هياكل متطورة تضمن التغيير العقلاني والملائم للمهام في إطار من التجانس والانفتاح على المشاكل الجديدة التي تعرفها الإدارة (الجبائية المحلية).

لقد أصبح الهيكل التنظيمي يكتسي أهمية مميزة في الرفع من أداة الإدارة (الجبائية المحلية) من خلال التحديد الجيد لاختصاصها ومسؤولياتها، مما يستدعي وضع تقنيات و معايير موضوعية لهيكل هذه الإدارة، ومن ثم التوزيع العقلاني للاختصاصات وضمان الاستقرار الوظيفي لبعض الهياكل الإدارية المكونة لهذه الإدارة.<sup>2</sup>

أ. ضرورة توفير التجهيزات المادية: للرفع من مردودية النظام الجبائي المحلي وتحقيق العدالة الجبائية، يتطلب ذلك العناية بالإدارة المحلية المكلفة بتطبيق مقتضيات هذا النظام على أرض الواقع، بتدعيمها بمختلف الإمكانيات والتجهيزات الأساسية التي تساعدها على الأداء الجيد للخدمات والمهام المنوطة بها، لارتباط هذه التجهيزات (مكاتب، أدوات مختلفة...)، بتحديد شكل العلاقة بين المكلف والإدارية.

وبشكل عام يجد هذا الوضع أساسه في إعادة إنتاج الإرث الاستعماري في المجال الجبائي، حيث حاولت السلطات وضع أسس حديثة للإدارة الجبائية المحلية بنمط جزائري هدفها الحصول على موارد مالية غزيرة من خلال إدخال تقنيات جديدة على المكلف، كضرورة تقديم التصريحات الجبائية وضرورة مسك محاسبة منتظمة.

إن الوضعية التي توجد عليها التجهيزات المادية في المصالح التابعة للجماعات المحلية جد مزرية، فإذا استثنينا تواجد الوسائل المكتبية للعمل، فإن باقي الوسائل الأخرى تكاد أن تكون منعدمة، لذا كان من الضروري توفير الوسائل التي تعمل على تحقيق العديد من أهداف الإصلاح التي تخدم الجماعات

<sup>2</sup> كريم لحرش، النظام الجبائي المحلي المغربي، مطبعة طرب، الرباط: بريس، ط1، 2010، ص 248

المحلية بإزالة مختلف العوائق التي من شأنها أن تحول دون الوصول إلى عامة المكلفين، ومن ثم فلا بد من توافر شروط الراحة والهدوء للقيام بواجباتهم المهنية على أحسن وجه.

ثانيا: تقوية مكانة المكلف داخل المنظومة الجبائية المحلية.

إن تأهيل المنظومة الجبائية المحلية تقتضي الاعتماد على المقاربة التشاركية أي إشراك مختلف المكلفين في المجال الجبائي المحلي، لأن تحسين المردودية المالية المحلية لا يتوقف فقط على إصلاح المنظومة القانونية والمحاسبية، وتأهيل الموارد البشرية بل الوقوف على بعض الظواهر السلبية التي تعيق المردودية الجبائية وذلك بتحسين العلاقة بين المكلف والإدارة الجبائية المحلية بغية تحقيق التواصل الجيد بينهما.

أ. تطور الثقافة الجبائية لدى المكلف: وهو الاهتمام التام للمكلف في تنمية قدراته الإدراكية للجبائية المحلية وتنمية الوعي الجبائي للمكلف إزاء أداء أو إهمال الواجبات الجبائية المحلية.

إن مجرد النطق بمصطلح الجبائية المحلية من الضريبة ورسوم تثير العديد من المشاكل النفسية والاجتماعية لدى المكلف، ففي الجزائر يمكن القول أن هذه المفاهيم لا تقبل ولا تدمج في العادات والتقاليد، ذلك أن نوعية العلاقة السائدة بين المكلف والإدارة الجبائية تتميز بالشك وانعدام الثقة واستعمال السلطة والإكراه بدلا من التواصل والإعلام.

فالإدارة الجبائية المحلية بالجزائر قد أدركت النقطة الحساسة بينها وبين المكلف وأهمية التواصل والحوار لتربية وتكوين وعي وحس يضمنان التخفيف من العبء النفسي للجبائية من خلال إشراكه في عملية الجبائية وإقناعه بأهميتها كأداة أساسية في التنمية المحلية التي يصبو كل نظام جبائي تحقيقها، لذا فنشر الثقافة الجبائية داخل المجتمع المحلي هي محاولة ترسيخ الروح الوطنية بإنعاش الوعي الجبائي لدى المكلف ودعوته إلى المساهمة بأخلاقيات نزيهة في الواجب الجبائي كواجب وطني وكنفقة شخصية، دون إغفال إقناعه بأهمية واجبه هذا نحو التقدم والازدهار عبر تمويل المشاريع العامة في كل الميادين سواء على المستوى لوطني أو المحلي، مع توضيح خطورة ونتائج عدم الوفاء بالواجب الجبائي الذي لا يعد غرامة أو زيادة بل ركود اقتصادي.

ب. دور الإعلام الجبائي في تنمية المكلف: أما دور الإعلام الجبائي في تنمية المكلف تبرز من خلال نشر وتدوين النصوص الجبائية بشكل واضح لفائدة الكل، غير أن الفئات المحدودة الثقافة لا يسعها إلا أن تستفيد من منشورات مبسطة، تشمل في مجموعها تعريف الرسوم المحلية ومدى أهميتها وكيفية

مساهمتهما في التنمية، لذا يمكن أن يلعب الإعلام الجبائي المحلي الفعال دورا مهما في خلق أرضية مناسبة لنشر الوعي الجبائي عن طريق الفهم والإدراك، لكن للأسف هناك شبه غياب في الاهتمام بالمكلف نظرا لانعدام وجود خطة وطنية لتوعيته ومساعدته لفهم التقنيات الجبائية وأسرارها، وبالتالي صعوبة فهم حقوقه وواجباته، لأن الإدارة تكتفي في معظم الأحيان بتذكيره بأجل التصريحات الجبائية وكأنه على إطلاع واسع بالميدان الجبائي المحلي رغم أن الأغلبية الساحقة لا تستوعب مدلول الفرض الجبائي المحلي.

والملاحظ أيضا أن الصحافة الحزبية لا تعير اهتماما كبيرا بالمسائل الجبائية المحلية، بالرغم من وجود أعضاء منتخبين محليين تابعين لأحزاب سياسية، لذا أضحي من الضروري إيجاد حلول ناجعة لمختلف المعوقات التي تعترض المكلف في التواصل مع الإدارة الجبائية المحلية وهي اقتحام وسائل الإعلام بما في ذلك الإذاعة والتلفزة والصحافة ...

#### المطلب الثالث: الموارد البشرية الفاعلة في الحكامة المحلية

من بين المؤشرات المعتمدة في تقييم مستوى تنمية الأمم وقياس رخائها، الاعتماد على معيار العنصر البشري، فهو يشكل حجر الزاوية، والركن الأساسي في التنمية المستدامة، فكثيرا من الشعوب تتوفر على كافة مقومات نجاح الدولة، من ثروات طبيعية وموقع جغرافي وراث تاريخي وحضاري، غير أنها تصنف ضمن الدول المتخلفة و السبب في ذلك تخلف مواردها البشرية، لذا فجميع الدول تولي اهتماما خاصا بالعنصر البشري وبتكوينه و تأهيله حتى يصبح قاطرة التنمية ومحورها.

إن هذا الاهتمام من طرف السلطات العمومية أدى بها إلى تسطير برامج ودورات تكوينية للمنتخبين المحليين (داخل وخارج الوطن)، وكذا الاهتمام بالموظفين الذين يسهرون على تنفيذ قرارات الجماعات المحلية.

فعلى الجماعات المحلية فتح المحيط السوسيوثقافي كإبرام اتفاقيات مع الجامعات قصد التكوين، وحضور الملتقيات لاستعراض الخبرات وتبادل المعارف والتجارب والرؤى وطرح المشاكل التي تعاني منها الإدارة المحلية و من ثمة البحث عن الحلول ووضع الاستراتيجيات وخطط العمل الممكنة.

أ. المشاركة الشعبية في التنمية: تعتبر المشاركة الشعبية في التنمية المحلية تعبير عن إحساس الجماهير بمشاكلهم، ثم العمل على إشراكهم في تنفيذ خطط وبرامج تنموية، مما يجعلهم أكثر حرصا على الحفاظ على نتائج الأعمال التي ساهموا فيها، فالحديث عن التنمية يصبح غير مجدي ما لم يشارك

المواطنون بجهودهم وإمكانياتهم للنهوض بمجتمعاتهم المحلية، وهو ما تفرضها مبادئ الحكامة المحلية من مشاركة ومساءلة وشفافية... فكيف تتجلى هذه المشاركة الشعبية على المستوى المحلي؟ يقصد بالمشاركة إسهام قيادات المجتمع بالجهود الذاتية لما فيه مصلحة للمجتمع الذي ينتمون إليه، والتأثير على العملية التنموية والمشاركة بعدها بعدالة وإنصاف في ثمار " التنمية". هناك مبادئ أساسية تركز عليها المشاركة الشعبية في عملية التنمية وهي الشفافية، أي إشراك جميع فئات السكان المحليين من رجال و نساء و جمعيات في إعداد الخطة والتعرف على آراء السكان وآليات تحديد الأولويات وكذا التفاعلية التي تكثف الاتصال بين المجالس المحلية والسكان والوضوح والصرحة المتمثلة في الشفافية، وأخيرا الاستمرارية أي المشاركة في جميع المراحل ، كون المشاركة الشعبية نشاط إداري وسلوك طوعي يقوم به المواطنون لتلبية أهداف المجتمع وشعورهم بالمسؤولية، وهي سلوك مكسب، يعلم الناس كيفية التعامل مع الآخرين. كما أنها حق وواجب في آن واحد، وهي حق من حقوق الإنسان أعلنتها التشريعات الدولية والديساتير المحلية، كما أنها كذلك إحدى مبادئ الديمقراطية.

المشاركة الشعبية هدف ووسيلة في آن واحد، هدف لما لها من آثار في تغير سلوك المواطنين وثقافتهم نحو الإحساس بالمسؤولية في وضع القرار، أما هي وسيلة لأنها تعد آلية التي يتمكن من خلالها المواطن المحلي أداء دوره في النهوض بالمجتمع نحو التقدم والرفق، وبالتالي فالمشاركة توحد الفكر الجماعي للجماهير التي تعمل على وحدة الهدف والمصير المشترك.

ب. أهمية وأهداف المشاركة الشعبية في التنمية المحلية: تبرز أهمية المشاركة الشعبية في توجه الدول نحو اللامركزية واعتماد أسلوب التخطيط لأغراض تنموية، والتي تعمل على تعليم وتدريب المجتمع على مواجهة مشاكله والتعاون على حلها (تأهيله للحوار)، كما تعمل على كسب قبول وتأييد السكان المحليين للمشروعات التي يشاركون فيها، وتحفزهم على مساندتها وتنفيذها والحفاظ عليها، إذ تعتبر المشاركة في حد ذاتها ركيزة أساسية للمخططين، حيث توفر لهم معلومات وفهم أعمق عن القيم والمعارف والخبرات المحلية، والتي على استنهاض المعرفة الضمنية لدى المواطنين لرفع كفاءة استخدام الموارد، وتصبح الخدمات المقدمة أكثر تلبية لحاجات السكان. وتشمل أهداف المشاركة الشعبية تقليل التكلفة المتمثلة في كفاءة الاستخدام الأمثل للموارد المحلية المتاحة وهذا بضمان التأييد الجماهيري والشعبي للمشروعات الذي يضمن تقارب مطالب السكان وحاجاتهم مع واقع الموارد المحلية المتاحة، الشيء الذي يحقق الرضا لديهم ودعمهم للمشروعات التنموية. وكذا توجيه

الموارد المحلية نحو المشروعات الإنتاجية وتحقيق فعاليتها بدلا من توجيهها نحو الحاجات المادية أو الاستهلاكية، الذي ينعكس إيجابا على حياة المشاركين في المدى المتوسط والبعيد، مع تحقيق التوظيف الأمثل للمساعدات الاجتماعية وتوجيهها لصالح الجماهير، بتحديد المشكلات والحاجات الحقيقية للسكان المحليين و من ثم تحقيق إدارة كفؤة للموارد المحلية من شأنها تحقيق التنمية المحلية.

ج. آليات المشاركة الشعبية في التنمية المحلية: يمكن استعراض آليات المشاركة من ثلاث جوانب رئيسية هي أنواع المشاركة، مستوياتها ووسائلها

أنواع المشاركة الشعبية: هناك المشاركة النظامية هي التي لم تنظم بعضوية وغير محددة ببرنامج. أما المباشرة هي إيصال رأي المواطن للمجالس المحلية بشكل مباشر، وغير المباشرة فتتم بواسطة الانتخابات كما تسمى بالمشاركة التمثيلية أو الموسمية.

#### مستويات المشاركة الشعبية:

تتمثل في مراحل التنمية المحلية وهي المشاركة في مرحلة إعداد ورسم الخطة التي تعد من أهم مراحل التنمية المحلية التي تتجسد من خلال التعرف على خصائص المجتمع وتحديد حاجاته ومشكلاته، ومناقشة المشروعات و تقرير الأولويات بتبادل المعلومات بين الحكومة والمواطنين والمتمثلة في اللقاءات والزيارات والاستطلاعات والاجتماعات المحدودة، ثم الموسعة بعد كمتابعة تقرير الخطة وتوزيعه على المواطنين. ثم المشاركة في مرحلة التنفيذ والرقابة، حيث يزداد حجم المشاركة في هذه المرحلة إذا ما شارك المواطنون فيها وجاءت الخطة لتلبية حاجاتهم، أما الرقابة فيتم من خلالها التعرف على مدى كفاءة وفعالية الأجهزة التنفيذية حيث تعد أداة ناجعة لتفادي الانحرافات والأخطار، وتصحيح مسار المشروعات العامة.

وسائل المشاركة الشعبية: هناك وسائل تقليدية أبرزها الانتخابات، حضور اجتماعات وجلسات المجالس الشعبية، اللجان الخاصة، الاتصالات الشخصية، الشكاوى والاعتراضات والمظاهرات. أما الحديثة فتعد توفير فرص للأفراد بالمشاركة في صنع القرار، حيث تعتبر المقابلات الشعبية والاتصالات الإعلامية والصحافة وتقديم عروض إلكترونية والأنترنت من الوسائل المتطورة للمشاركة باستخدام معلومات أكثر جودة واتصال أكثر مباشرة وإدارة أكثر شفافية، كما يعمل وجود نظام معلومات محلية على تحسين مستوى الأداء النظم الإدارية في المحليات من حيث سرعة الاستجابة لحاجات السكان، كما تعد المكاتب الفرعية في الأحياء التابعة للمجالس المحلية وسيلة متطورة للمشاركة التي تعمل على تحسين العلاقات بين السكان والإدارة المحلية وتقريبها منهم .

### المبحث الثالث : التضامن ما بين البلديات للتحكم في النفقات وترشيدها.

إن البحث عن السبل الكفيلة لتحقيق التنمية المحلية تؤسس على مراحل كبرى لسياسة وطنية وتراعي الخصوصيات المحلية لكل إقليم وتعمل عمل المعزز والمدعم للإمكانيات المحلية من أجل تجسيد الأهداف الوطنية والمحلية يجعلنا نتصور إستراتيجية جديدة تقوم على استخلاص نقاط الضعف من واقع التنمية. وعلى رأسها البلدية، وإذا قمنا بتحديد التصورات التي يجب أن تركز عليها عملية إعادة تعبئة التنمية المحلية والتي تقوم أساسا على تعزيز اللامركزية والتي لا يمكن الوصول من دونها إلا إذا راعينا بعض الشروط وكذا انتهاج سياسة فعالة وتكثيف النصوص القانونية المنظمة للجماعات المحلية، والوقوف على ماليتها كون المالية المحلية من أهم المشاكل التي تعاني منها، لذا يستوجب الاعتماد على أدوات من شأنها الانتقال بمالية الجماعات المحلية إلى مستوى تستجيب من خلاله لمتطلبات التنمية وتعمل على تنمية الموارد البشرية وتفعيل دور الإدارة من خلال

خلق إدارة تعتمد في تسييرها على مبادئ الحكم الراشد المحلي، والتكنولوجيا الجديدة للإعلام والاتصال.

إن تطور ونجاح التنمية المحلية يتطلب البحث عن آليات جديدة تمكن الجماعات المحلية " البلدية " من مواجهة الطلب المتزايد على خدماتها الذي يؤدي حتما إلى تزايد نفقاتها لذلك اللجوء إلى الشراكة والتعاقد لتحقيق مشاريعها التنموية هي من بين الآليات الرائدة على المستوى العالمي.

أصبح التعاون ما بين البلديات من المواضيع التي تصب أساسا في تحقيق التنمية المحلية وهذه المقاربة عملت بها واستخدمتها معظم دول العالم على رأسها الدول الأوروبية خاصة " فرنسا".  
لقد عرف التعاون والشراكة ما بين الجماعات الإقليمية اهتماما تدرجيا في جميع الميادين الاقتصادية والاجتماعية وتبادل الخبرات وإنجاز المشاريع الصغيرة لتنفيذ برامج كبيرة تتطلب تقنيات وآليات ووفرة مالية، كما عرف مجال الشراكة تطورا ملحوظا خلال العقد الأخيرين وذلك للأسباب التالية:

- تكاليف البناءات التحتية الباهظة بالنسبة للجماعات التي وجدت نفسها تواجه استثمارات ضخمة من إنجاز مشاريع كبيرة خاصة في ميدان البيئة والنقل.
  - الصعوبات المالية المحلية التي تعاني منها الجماعات المحلية وبالأخص البلديات الفقيرة فهي أمام زيادة الطلب على الخدمات وضعف الإعانات وضعف القدرة على الاستدانة.
- بالفعل فإن العديد من المشاريع التنموية لم يتم تنفيذها إلا بفضل إحدى صيغ الشراكة والتعاون بين القطاع العام والخاص أو في إطار التعاون المشترك ما بين الجماعات المحلية (مؤسسات رفع القمامات المنزلية، مراكز الردم التقني، مؤسسات الأسواق العمومية...)، وكذا اتفاقيات التوأمة ما بين الجماعات الإقليمية، وعليه أصبح التعاون والشراكة يترجم إرادة الجماعات المحلية لتحقيق تنميتها وتقليص الفوارق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويكون التعاون والشراكة بين الجماعات المحلية في أشكال عديدة:

- التجهيزات والهياكل الجماعية التي تنجزها الجماعات المحلية قصد ترتيب عمل مشترك أو تدبير مرافق ذات فائدة مشتركة كمكاتب الصحة ما بين البلديات. وهذه الشراكة يمكن أن تمس عدة مجالات وبعده آليات تهتم الجماعات المحلية منها:
- النقل الجماعي،
- صيانة الأسواق العمومية المحلية،
- إحداث مناطق اقتصادية ومركبات تجارية،

- الحظائر ومساحات التوقف والمحاشر،

- الفضاءات الثقافية والرياضية التابعة لأملاكها.

هذه الآليات تبرز مدى الاهتمام المتزايد الذي أصبحت توليه الجماعات المحلية لتلبية حاجيات سكانها وتعزيز إمكاناتها.

المطلب الأول: التعاون بين البلديات أسلوب تكميلي لممارسة النشاط البلدي.

يشمل مفهوم التعاون بين البلديات على عدة معانٍ يختلف مفهومها عن الآخر حسب النطاق الجغرافي، ومضمون التعاون بين البلديات قد يكون التعاون خارجياً يظلم بلديات داخل الوطن وبلديات من دول أجنبية، كما قد يكون على المستوى الوطني وهذا الأخير قد يكون تعاون شراكة أو قد يكون تعاون تضامني بين البلديات بصفة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية ممثلة في الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

كما حظي مفهوم " التعاون المشترك بين البلديات " *L'intercommunalités* بأهميته في العديد من الدول، ومن الدول التي اشتهرت بهذا النظام نجد فرنسا سواء من الناحية الكمية أو الكيفية خاصة بعد صدور القانون 586/99 المعروف باسم "شوفامو" الذي يتضمن تدعيم التعاون ما بين البلديات، لما يوفره من موارد وتبادل الخبرات في فضاء يسمح لتفاعل الأطراف، وبالعودة إلى الجزائر نجد للتعاون المشترك بين البلديات منطلقات تشريعية، وتطبيقية تضمنتها الدساتير وقوانين الجماعات المحلية.

1. بموجب الدساتير: نصت كل الدساتير الجزائرية ما عدا دستور 1963 على التعاون المشترك بين البلديات، وذلك بمنح الحرية للجماعات الإقليمية التصرف في مواردها مما يسمح لها المبادرة بعقد شراكات واتفاقات تعاون بين المتدخلين في الفضاء المحلي سواء كانت تابعة للقطاع العام أو الخاص.<sup>1</sup>

2. بموجب قانون الجماعات المحلية : أول قانون نص على التعاون المشترك ما بين البلديات هو الأمر 24/67 في بابه الثاني تحت عنوان " تجمعات البلدية" وذلك بتجميع موارد البلدية قصد إنجاز مشاريع بواسطة هيئات، ويتعلق الأمر بثلاث هيئات للتعاون ما بين البلديات وهي، نقابات البلديات وهي على شكل مرافق عمومية تنشأ بموجب قرار مشترك بين المجالس المنتخبة أو من

الوالي أو من وزير الداخلية تهدف إلى إنجاز مشاريع مشتركة، ولقاءات ما بين البلديات حسب المادة 26 من نفس القانون، فيمكن لمجالس البلديات المتعاونة عقد اجتماعات لمناقشة المواضيع ذات الاهتمام المشترك<sup>1</sup>، ولجان تسيير الأملاك المشتركة والحقوق المشاعة، كما كرس القانون 08/90 المتعلق بالبلدية القديم التعاون المشترك ما بين البلديات وذلك بتشكيل مؤسسة عمومية مشتركة تجمع للهيئات السالفة الذكر في الأمر 24/67، وأخيرا القانون الجديد 10/11 خصص بابا كاملا تحت عنوان "التعاون المشترك بين البلديات" في المادة 215.

للإشارة فإن مفهوم التعاون المشترك بين البلديات يستعمل للدلالة على عدة مصطلحات، تحمل معنى واحد من هذه المصطلحات هي:

- التعاون بين البلديات. La coopération intercommunale.
- التعاون ما بين البلديات. L'intercommunalité.
- التجمعات البلدية Les groupements des communes

فالتعاون المشترك بين البلديات يمكنها أن تتعاون وتستثمر مواردها وإمكاناتها بصورة مشتركة من أجل القيام بأعمال مفيدة لها جميعا<sup>2</sup>، ويندرج هذا التعاون في إطار الشراكة بين القطاع العام. العام حيث يكتسي أهمية اقتصادية واجتماعية لما توفره عملية التعاون من تجميع للموارد وإنجاز المشاريع المشتركة وتبادل الخبرات والتجارب في فضاء أوسع يسمح بحرية التفاعل بين أطراف متعددة متنافسة يساعد على إحداث وتراكم الثروة وبالتالي توسع الوعاء الضريبي للموارد المحلية، كما يمكن أن يشكل هذا التعاون حجر الزاوية للتطوير والتنمية الاقتصادية وإحداث روابط اجتماعية جديدة تساعد على تعزيز التضامن وانسجام النسيج الاجتماعي الذي يعد أساس الدولة<sup>1</sup>.

أفرزت مبررات موضوعية لانتهاج سبل التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية اتجاهاين وفق مبررات متكاملة تجمع بين الأسباب الداخلية والخارجية، فداخليا تتمثل في القضاء على التعقيدات البيروقراطية المركزية، و أزمة المركزية الإدارية. أما خارجيا فتتمثل في فتح آفاق جديدة في العلاقات الدولية، وتراجع الدور المهيمن لدور الدولة خارجيا، بالإضافة إلى تصاعد دور الفواعل التحت وطنية.

<sup>1</sup> عيساوي عز الدين، التعاون بين البلديات، ملتقى وطني حول المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد، بحاية، كلية الحقوق، يومي 9 و8 ديسمبر 2008، ص 45.

<sup>2</sup> أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1996، ص

أما أسباب اللجوء إلى التعاون ما بين البلديات فتعود بالدرجة الأولى إلى النمو العمراني المتواصل الذي أدى إلى صعوبات في التسيير والتنظيم العمراني مما جعل الشكل البلدي غير قادر على التحكم فيه، مع الصعوبات المالية التي تواجه الجماعات المحلية وبالأخص البلديات خاصة أمام زيادة طلبات المواطنين على الخدمات، أضف إلى ذلك محدودية الموارد المالية و التي تجبر البلديات على اللجوء إلى تعاقد وسائلها المادية والمادية لتلبية تلك الطلبات، إذ تعاني مختلف الجماعات المحلية من صعوبات مالية ناتجة عن قلة الموارد المالية ويطح الأمر بحدة أكبر بالنسبة للبلديات النائية والمعزولة التي تقل حصيلتها الجبائية نتيجة قلة نشاطها الاقتصادي مما يجعلها تكتفي بالتخصيص المالي الذي تمنحه لها الدولة.

يرسم الإطار القانوني الجزائري على غرار باقي دول العالم، قواعد وشروط للسماح للجماعات المحلية، إبرام اتفاقيات مع الجماعات المحلية الأجنبية مهما كان شكلها. تأسيس علاقات صداقة أو توأمة مكفولة للجماعة المحلية. وتتدخل وزارتا الداخلية والخارجية في مراقبة وتأطير مشروع مبادرة من هذا القبيل، وتستهدف عملية التعاون اللامركزي القضايا والمجالات التالية:

- ✓ دفع ودعم حركة التنمية المحلية.
- ✓ تحسين الإطار المعيشي للمواطنين.
- ✓ ترقية تبادل الخبرات والمهارات.
- ✓ المساهمة في تلبية حاجيات الساكنة ومطالبها ذات الأولوية.
- ✓ تثمين الصداقة بين الشعوب وتعزيز الديمقراطية التساهمية واللامركزية والحكومة المحلية.

هذه الأهداف مقيدة ومشروطة بمراعاة ما يلي:

- ✓ احترام قيم الهوية الوطنية.
- ✓ مصالح والتزامات الدولة الجزائرية.
- ✓ وجود منفعة عمومية وطنية محلية.
- ✓ لا تبرم اتفاقيات تتجاوز صلاحيات الجماعة.
- ✓ الموافقة القبلية للوزير الأول.
- ✓ إبداء الرأي عبر القناة الدبلوماسية بالنسبة للمبادرات الأجنبية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 17-329 ، المواد 3-10

نلاحظ أن هناك فوارق معتبرة بين الجماعات المحلية من حيث الثروات والطاقات الجبائية فمنها الغنية ومنها الفقيرة، ولتدعيم الجماعات المحلية ( البلديات الفقيرة) التي تعاني من نقص في مواردها الذاتية لابد من الاهتمام بنظام التضامن والتعاون ما بين البلديات والولايات لتحقيق التوازن بينها، إضافة إلى مشكلة التقسيم الإداري للجماعات المحلية عموماً، والبلديات خصوصاً التي تتسم بالعشوائية خاصة مع وجود مبدأ الاختصاص الإقليمي، يعني لا يد على البلديات أن تباشر مهامها في إقليمها دون تجاوز حدودها.

هناك عدة أشكال للتعاون بين البلديات في تجارب الدول نتطرق إلى تجربة فرنسا، باعتبارها تجربة قديمة تعود إلى القرن 19 وذلك للبرهنة على أهمية التعاون بين البلديات في تسيير الشؤون العامة التي تتزايد تعقيداً وترابطاً، وبالإمكان الاستفادة من هذه التجربة وتطبيقها في الجزائر.

أطلق على هذا النوع من التعاون: التعاون البلدي الدولي " التوأمة" حيث يقوم على تجاوز الحدود الوطنية وقيام شراكة بين بلديات الوطن وبلديات أجنبية وذلك في شكل بروتوكولات، اتفاقيات، عقود، ... عرف هذا المفهوم انتشاراً واسعاً في أيامنا هذه بين مختلف الدول حيث أصبحت التوأمة رابط الشراكة الأجنبية ودعم للتعاون بين الدول.

والمشعر الجزائري نص على هذا النوع من التعاون مع بلديات أجنبية حيث يمكن للبلديات الجزائرية إبرام اتفاقيات مع بلديات أجنبية للاستفادة من الخبرات وتجارب هذه الأخيرة، هذا ما نصت عليه المادة 106 من قانون البلدية 10/11، تخضع توأمة بلدية ما مع بلدية أو جماعة إقليمية أجنبية أخرى، وعملياً هناك بعض اتفاقيات التوأمة نذكر منها:

✓ اتفاقية التوأمة بين بلدية وهران ومدينة صفاقص التونسية المبرمة في جوان 1989

✓ اتفاقية التوأمة بين بلدية الجزائر الوسطى وبلدية العيون من الجمهورية الصحراوية

العربية بتاريخ 26-03-2002، والتوقيع على أول بروتوكول إضافي في 10-08-2006 كذا

التوقيع الثاني على بروتوكول إضافي في 24-07-2007 و توقيع ثالث في 13-07-2009.

و التعاون المشترك بين البلديات يمكن أن يأخذ العديد من الأشكال والصيغ كما يمكن ان يخضع لشروط يمكن معالجتها فيما يلي:

1. التعاون اللامركزي: يشكل مفهوم التعاون اللامركزي إحدى الدعامات الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بين مختلف الجماعات المحلية سواء في شقه الداخلي أو الخارجي، حيث

يهدف إلى تعزيز روابط الشراكة والتبادل والتعاون بين الجماعات المحلية ونظيرتها خارج أرض الوطن أو داخله.

ويعتبر التعاون اللامركزي من بين أهم ملامح التحولات التي عرفتها اللامركزية، وجسر عبور نحو تخفيف العبء عن الدولة التي أصبحت تتراجع عن أداء وظائفها الاجتماعية والاقتصادية وفتح المجال أمام المقاولات واقتصاد السوق والفاعلين الاقتصاديين نظرا للعجز المالي الذي أصبح يواجهه الدولة وبعض جماعاتها الإقليمية وضعف خبراتها في مجال التدبير والتسيير، لذا تم اللجوء إلى التعاون كآلية لتنمية قدرات الجماعات الإقليمية عن طريق الاستفادة من الخبرات الأجنبية والمحلية، وعليه فالتعاون اللامركزي في معناه العام يقصد به جميع أشكال التعاون والشراكة والتبادل التي تقوم بها الجماعات المحلية فيما بينها أو مع الشركاء الاقتصاديين أو الاجتماعيين الخاضعين للقانون العام أو القانون الخاص أو مع الجماعات الإقليمية الأجنبية غير الحكومية المهتمة بالشؤون المحلية. انطلاقا من هذا التعريف يتبين أن التعاون يتضمن شقين الأول داخلي وهو نوع من التضامن يتم بين الجماعات المحلية على المستوى الداخلي ويأخذ أشكالا متنوعة كمجموعة الجماعات المحلية أو من خلال شركات الاقتصاد المختلط أو اتفاقيات التعاون والشراكة ويعتبر هذا النوع من التعاون - التعاون الداخلي- ميزة أساسية لتحقيق التضامن بين مختلف الجماعات المحلية، إذ أن بهذه الآلية يمكن للجماعات المحلية الغنية أن تتضامن مع نظيرتها الفقيرة لتحقيق التكامل الاقتصادي والاندماج الاجتماعي إضافة إلى التعاون بين الجماعات المحلية بواسطة اتفاقيات أو عقود تبرمها فيما بينها إذ يكون التعاون تنموي إنتاجي يهدف إلى جميع إمكانات مجموعتين إقليميتين أو أكثر، أما الشق الثاني فهو المتعلق بالتعاون الخارجي أي " تعاون اللامركزي دولي" الذي يعبر عن مجموعة من العلاقات والأنشطة التي تقيمها الجماعات الإقليمية مع جماعة أخرى أجنبية، ويتخذ هذا الشكل من التعاون عدة أشكال كاتفاقيات التوأمة والشراكة والانضمام للمنظمات الدولية المهتمة بالشأن المحلي.

تعتبر فكرة التعاون والتشارك بين البلديات تقنية ضرورية وأساسية لرفع التحدي الذي يواجهه البلدان، فأمام ضخامة تكلفة الاستثمار وإنجاز بعض المرافق والعجز البارز للبلديات لا يبقى لهذه الأخيرة سوى اللجوء إلى التعاون والتشارك فيما بينها خاصة المتجاورة منها والارتقاء بخدماتها وتلبية حاجات مواطنيها، واستحداث التعاون بين البلديات يعتبر كشكل جديد من أجل التنظيم الاجتماعي والاقتصادي وذلك في حالة وجود حاجيات وضروريات مشتركة بين عدة بلديات.

والتعاون بين البلديات كطريقة تحاول من خلالها البلديات تلبية حاجات مشتركة تجمعها وتهمها  
يطرح مسألة تكيفه هل هو أسلوب أساسي أو أسلوب تكميلي احتياطي؟

فمن خلال موقعه من قانون البلدية جاء تنظيمه منفصل عن باقي الأساليب الأخرى إلى جانب  
التضامن بين البلديات هذا من جهة ومن جهة أخرى استعمال هذا الأسلوب اليوم لم يعد فقط  
وجوده في تلبية الحاجيات وإنما أصبح استعماله أسمى من ذلك فأسبابه وأهدافه تتلخص في عنصر  
جوهرى يرتبط بالجماعات المحلية وهي التنمية إذ أصبح التعاون يرمي إلى التنمية الاقتصادية ،  
والاجتماعية وحتى الإدارية لمرافق أو نشاط معين.

لا تكتمل عملية إصلاح النموذج اللامركزي، وتغيير آليات بنائه من دون مقارنته ومقارنته  
بالنماذج العالمية الناجحة، بغرض قياس أدائه والاستفادة من الكم المعترف من التجارب المتراكمة  
في مختلف الدول.

ورغم اختلاف الرؤى حول مفهوم ونطاق التعاون اللامركزي وأهدافه، فإن كل دولة تحاول وضع  
محددات وشروط معينة لمباشرة مثل هذه الأنشطة وذلك حسب المصلحة العامة، وطبيعة النظام  
السياسي القائم، وهنا تبرز قوة وشرعية التمثيل السياسي وقدرات وكفاءة المورد البشري المشرف  
على تنظيم وتسيير الدولة.

يعتبر التعاون اللامركزي ظاهرة جديدة واعتراف جيد بتطور العلاقات الدولية، كما أنه كل عمل  
خارجي تقوم به الجماعات المحلية مع نظيراتها الأجنبية بهدف المنفعة المشتركة، رغم أن التعاون  
اللامركزي لم يشير إليه قانونا البلدية والولاية بكفاية وتفصيل إلا عرضا في المادتين 57 ، 106 من  
قانون البلدية 10-11 والمادتين 08 و55 من قانون الولاية 07-12، فإنه تم إصدار نص تنظيمي يحدد  
بوضوح مفهوم التعاون اللامركزي طبقا لقواعد النظام السياسي الجزائري، حيث اعتبر النص  
التعاون اللامركزي هو كل علاقة شراكة قائمة بموجب اتفاقية بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر  
وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر، بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحياتها المشتركة. و  
يلاحظ في التعاون اللامركزي الذي تضمنته التعريف الرسمي، منح أسبقية مركزية للولاية في إبرام  
اتفاقات التعاون مع الجماعات المحلية الأجنبية، وذلك لكونها مركز السلطات المحلية، يهيمن على  
إدارتها السياسية والإدارية الوالي. أحدثت مسارات تحولات الدولة داخليا وتغير مصالح الدول في  
العلاقات الدولية خارجيا، حركية متقاطعة لكل المتغيرات الرئيسية.

شروط التعاون اللامركزي: هناك عدة شروط يتم تفصيلها كالآتي:

## أولاً: شروط شراكة بين القطاع العام – العام

المقصود بهذا الشرط، أن التعاون اللامركزي يندرج بين القطاع العام – العام، فهو يكتسي أهمية بالغة في عدة مجالات اقتصادية واجتماعية لما توفره عملية التعاون من تجميع الموارد وإنجاز المشاريع المشتركة، وتبادل الخبرات والتجارب في فضاء أوسع يسمح بحرية التفاعل بين أطراف متعددة متنافسة يساعد على إحداث وتراكم الثروة، وبالتالي توسع الوعاء الضريبي للموارد المحلية.

ويمكن أن يشكل هذا التعاون ما بين البلديات حيز الزاوية للتطوير والتنمية الاقتصادية لهذا الفضاء يتسع لتفاعلات اقتصادية واجتماعية أوسع، وإحداث روابط اجتماعية جديدة تساعد على تعزيز التضامن وانسجام النسيج الاجتماعي الذي يعد أساس الدولة.

ثانياً: شروط التجاوز الإقليمي: يدخل ضد الشرط ضمن تنظيم التعاون البلدي، وهو ما جاء في نص المادة 217 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية والذي ينص على أن " يقوم التعاون المشترك بين البلديات بترقية فضاء للشراكة والتضامن بين البلديتين المتجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو لعدة ولايات " ، كما نصت المادة 215 من نفس القانون على " يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها وضمن مرافق عمومية جوارية طبقاً للقوانين والتنظيمات<sup>1</sup>.

صحيح أن معظم البلديات المتجاورة في الجزائر تشترك وتملك خصائص متشابهة، حيث نجد البلديات الساحلية لها خصائص مشتركة وبلديات فلاحية لها خصائص مشتركة هي الأخرى، هذه الخصائص فرضت جغرافيتها وموقعها لكن هذا لا يمنع من القيام بالتعاون بين بلديتين مهما كان الاختلاف في طبيعة الإقليم ( منطقة سياحية ) مثال على ذلك بلدية تملك خصوصيات في إقليمها وتتمتع بجمال مناظرها كونها منطقة سياحية و تفتقد إلى فنادق، ومن جهة أخرى يوجد بلديات لها مواردها الخاصة وتفتقد إلى مساحات خضراء هنا نلتمس التضامن ما بين البلديات والتعاون فتكون المعادلة سهلة البلدية الأولى السياحية التي تفتقد إلى موارد مالية لبناء الفنادق تلجأ إلى البلدية التي لها ذمة مالية وتساعد في إنشاء الفنادق وغيرها من الأمثلة التي بالإمكان تجسيدها على أرض الواقع.

<sup>1</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11- 10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر، العدد 37، ص 28.

و بعبارة أخرى حيث يمكن لبلدية من بلديات الشمال أن تقوم بشراكة مع بلدية من بلديات الجنوب في المجال السياحي، فالأولى تملك الأموال والثانية تملك الموقع أو انجاز مشاريع مشتركة...

إن حذف شرط التجاوز الإقليمي الذي يعد عائقا بين البلديات وجعل التعاون بين البلديات دون عائق إقليمي يمكن تحقيق التنمية المحلية والتعاون والتكامل بين الجماعات المحلية، ومنه فإن إعادة النظر في تقسيم الأقاليم على المستوى الوطني ومراجعة قانون الجماعات المحلية أمر مستعجل.

ثالثا: شرط الإطار المادي للتعاون بين البلديات

يدخل هذا الشرط هو الآخر ضمن تنظيم التعاون بين البلديات و بالرجوع إلى قانون البلدية الأخير 10-11 ودعما لفكرة التعاون والتشارك بين البلديات، ولإيجابياتها حاول الارتقاء بها وتطويرها وتسهيل اللجوء إليها، من حيث مجال التعاون بين البلديات وسع إمكانية تشارك بلديتين أو أكثر، وذلك في مجالات عديدة والمشاركة لأقاليمها في إطار مخطط وطني لتهيئة والتنمية المستدامة لإقليمها وكذا مخططات التوجيهية القطاعية هذا من جانب، ومن جانب آخر شمل قانون البلدية 10-11 أمر مهم والمتعلق بالمرافق العمومية، لتي يمكن من خلال التعاون إنشاء أو تسيير مرفق عمومي والمجال هنا واسع كمرفق النقل مثلا يمكن للبلديات أن تشارك قصد شراء حافلات تجعل منها مشروع نقل مشترك للركاب أو في مجال صيانة الطرقات، قد تشارك البلديات المتقاربة في مواقعها في شراء وحياسة آليات تعبئة الطرق ورصدها تستخدمها بالتعاون في فترات متتالية، ويمكنها أن تشارك في إدارة مرفق جمع النفايات، حيث يمكن لبلديتين أو أكثر أن تشارك في هذا المجال (بلدية تمتلك موارد بشرية كفاءة وذات خبرة في تسيير النفايات، وتمتلك بلدية أخرى موارد مالية كالآلات والشاحنات فتشارك كلاهما في تسيير مرفق جمع النفايات بأقل تكلفة وجهد و تساهمان بالتالي في تحقيق التنمية المحلية).

رابعا: شروط أخرى للتعاون الخارجي (الأجنبي) بين البلديات.

لقد حدد المرسوم التنفيذي 17-329 السابق الذكر شروط منصوص عليها في المادة 13 التي نصت على إبرام اتفاقيات التعاون المركزي الذي يقصد بها من خلال المرسوم، " اتفاقية التعاون المركزي كل وثيقة موقعة بين الجماعة الإقليمية الجزائرية أو أكثر، تقوم بموجها علاقة التعاون اللامركزي وتتضمن تصريحات أو إعلان نية وتحدد الحقوق والواجبات الملزمة لكل طرف ومجالاتها، والكيفيات التقنية والمالية لتنفيذها.

فقد ربط المشرع الجزائري شروط التعاون اللامركزي بين البلديات الأجنبية بشروط شكلية، تتمثل في الكتابة باللغة الوطنية ولغة الطرف الأجنبي، وأن يحدد بصفة البيانات المذكورة في نص المادة 20 من المرسوم التنفيذي السابق، بالإضافة إلى شرط التوقيع والأخذ برأي الوزير الأول والوزير المكلف بالشؤون الخارجية، بالإضافة إلى شروط موضوعية أخرى تتمثل في عدم المساس بالوحدة الوطنية في إطار التزام القيم والمكونات الأساسية للهوية والأمن والتراب الوطني والنظام العام.<sup>1</sup>

2. النظرة السياسية لنموذج التعاون اللامركزي: يحيل نموذج التعاون اللامركزي الدولي بالنسبة للدولة إلى محاولة فهم وتوضيح الحالة التي يتوقف عليها مشروع التعاون اللامركزي الدولي، بالنسبة للطرف الجزائري المحلي ومدى قدرته على التجاوب الإيجابي وحماية مصالحه أمام الأطراف المحلية الأجنبية. و ذلك بسبب عدم التكافؤ في الموارد لاسيما القدرة على التأثير في القدرات المشتركة، وتحويلها لفائدة الجماعة المحلية الوطنية، كمحدودية البعد الإستراتيجي واستقلالية قرارها المحلي في نطاق الإطار القانوني الساري، الذي يكفل لها ذلك. بمعنى آخر أن مثل هذه القيود التي هي في الأصل نابعة عن امتداد وهيمنة القرار المركزي في توجيه وإدارة انساق المحيط، تسمح لنا بكشف خلفياتها ضمن العوامل التالية:

1. التبرير المبالغ فيه كثيرا في النظر إلى السيادة الوطنية بخلفية إيديولوجية أحادية تعكس إلى حد كبير مستوى معين من سلوك النخبة المهيمنة في الانفتاح على العالم، وهي مقارنة يطبعها الشك والقصور في معالجة تأثيرات الفواعل الجديدة في العلاقات بين الدول.

2. تبين القيود السلطوية خاصيتين من الضعف البنيوي والوظيفي في العملية:

- تعاضم المركزية السياسية والإدارية للدولة في مقابل الحديث عن الحكامة المحلية حتى في أبسط صورها، كلا مركزية موسعة وأكثر ديمقراطية محليا،
- ضعف النموذج المؤسسي المحلي القائم على شرعية انتخابية غير طبيعية، وتمثيل سياسي غير كفء لا يتوفر في أغلبيه على معايير ثقافة الدولة المطلوبة في التنظيم والتسيير للدخول في نشاط تعاوني لا مركزي دولي، يخدم المصالح العليا بما في ذلك المصالح العامة المحلية.

3. تفضيل أولوية "تعاون" للطرف الفرنسي، حتى وإن كانت الدوافع مبررة فإنها تعبر عن توجه سياسي وثقافي يفسر إلى حد كبير أبعاد التبعية الخفية المكرسة في العلاقات بين الجماعات

<sup>1</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 17-329، يحدد كيفية إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية الأجنبية، ص 85

المحلية الجزائرية ونظيراتها الفرنسية. حيث من مجموع 86 اتفاقية مبرمة مع 21 دولة (جماعاتها المحلية) تستحوذ فرنسا على 50 اتفاقية منها.

فرغم البعد الإنساني الذي يعتبر الدافع الأساسي في تأسيس فلسفة التعاون اللامركزي، إلا أنه يوظف من قبل الدول في أهداف سياساتها الخارجية. ويشكل رافدا مهما في التسويق لتعريف فائض قيمها وتنميته نماذجها الفكرية للاستقطاب الثقافي و الاقتصادي، وفرض مثلها طالما تشكل قوة منسجمة في حركتها، ولا تعاني انفصالا في بناءها المؤسساتي، أو تذبذبا بين عمل المركز وعمل المحيط، ولذلك على الجزائر أن تتخلص من وضعية الطرف المتلقي إلى الفاعل المبادر من أجل الاستفادة من الخبرات العالمية، وتقديم نموذجها المحلي من حيث مزاياه ودوره وطنيا وتنافسيته خارجيا، كمشروع متكامل، من حيث الطرح والمعالجة للظواهر التي أصبحت تعترض فرص التنمية المحلية. وتفعيل الأنظمة المحلية بكل خصوصياتها الثقافية والاجتماعية بالأساس، كمحاولة لإعادة اكتشاف قدرات مجتمعنا، لتبديد خطابات الشك، التدخل الخارجي باسم التعاون والتضامن الإنساني لمواجهة آثار العولمة.

المطلب الثاني: التضامن بين البلديات.

يعتبر العجز المالي المشكل الرئيسي التي تعاني منه الجماعات المحلية (البلديات)، فموارد البلديات تتميز بالضعف والمحدودية لعدم استقرار وفعالية الموارد مما يستدعي إصلاحا جذريا.

قد يلعب التضامن بين البلديات دورا أساسيا في المجال الاقتصادي و السياسي والاجتماعي، كما يساهم في تمويل الجماعات المحلية من خلال الإعانات المالية التي يقدمها إلى الصندوق البلدي للتضامن باعتباره أداة لتحقيق التضامن المالي ومصدر خارجي من مصادر التمويل، كما يساهم التضامن المالي ما بين البلديات بضمان المداخيل الجبائية، بحيث يمتلك صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، نسب من الضرائب والرسوم الممنوحة له من قوانين المالية يتكفل بإعادة توزيعها.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> قدور كاموش، التضامن المالي ما بين المجموعات المحلية، واقع وآفاق، تقرير تريبص، المدرسة الوطنية للإدارة: الجزائر، 1999، ص

يعتمد في ذلك على المعيار المالي والمعيار الديمغرافي للبلديات، فالبلديات والولايات الرعوية والفلاحية، التي تشهد ضعفا في مواردها الجبائية تشمل نسبة إعانتها 60% من التخصيص الإجمالي للتسيير، ونسبة 40% من التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار المحلي.<sup>1</sup>

1. تمويل التنمية المحلية من خلال دور الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والمتمثل في تمويل برامج التسيير، برامج التجهيز والاستثمار الممولة في إطار البرامج والمشاريع التنموية المحلية بقصد مساعدة الجماعات المحلية في إنجازها. فيما يخص التجهيز والاستثمار.

2. التضامن المالي وأهدافه: إن أهداف التضامن المالي بين البلديات هي القضاء على التفاوت بين البلديات وتحقيق التوازن المالي بينها ويعتبر العجز المالي في ميزانية البلديات أحد الأسباب الحقيقية لخلق مثل هذه الآلية، لمواجهة الوضعية الصعبة التي تعاني منها الجماعات المحلية (البلديات الفقيرة).

3. تحقيق المنفعة وذلك من خلال إنشاء مرافق عامة جديدة كبناء المدارس والمستشفيات في إطار التضامن المالي بين الجماعات المحلية (البلدية والولاية) وتسعى إلى تحقيق مصلحة محلية للمواطنين المقيمين على مستوى إقليمها، وإشباع حاجيات المواطنين المحليين.

#### أ. تحديد العلاقة بين التضامن المالي والتعاون اللامركزي.

هناك علاقة بين التضامن المالي والتعاون اللامركزي بين البلديات، من حيث الأهداف تتشارك البلديات (التضامن المالي) والتي يسعى من خلالها المشرع الجزائري، إلى التعاون بين البلديات خاصة المتجاورة التي لها مزايا باعتبارها ثروة ووسيلة لتخفيف العبء المالي على البلديات لما تعانيه من عجز في ميزانيتها، وتجسيد التنمية، حيث أن كل من التعاون والموارد المالية (المصادر الذاتية) متضامنين لمحاربة النقص الموجود على مستوى البلديات الفقيرة.

وإذا كان التعاون يأخذ بعدا دوليا وأجنبيا، فإن التضامن له بعد محلي ووطني، وهو جزء من التعاون المشترك.

<sup>1</sup> أمينة بونداوي، ص 12

## خلاصة الفصل .

يمكن القول أن للمالية المحلية دور رئيسي في تغطية مختلف الوظائف المتعددة التي تتولاها الجماعات المحلية في مختلف الميادين والمجالات، والتي تهدف إلى تحقيق وتعزيز عملية التنمية المحلية التي تفي بمتطلبات السكان المحليين، لكن نجاح دورها في تحقيق النهوض الاجتماعي والاقتصادي والثقافي المنشود يتوقف على حجم وكمية الموارد المحصلة، وعلى الاستخدام الكفاء والفعال والرشيد لها، وذلك بتوجيهها لتغطية المجالات المخصصة لها بدلا من ترك الفساد ينيها.

بالنسبة للجزائر يمكن القول بالرغم من تنوع مصادر تمويل الجماعات المحلية من مصادر داخلية وخارجية، إلا أنها ما تزال تعاني من مشاكل مالية خانقة ترجمت أساسا في مديونية متراكمة عبر عدة سنوات وفي بلديات عاجزة وشبه مشلولة، هذا ما جعل الدولة تقوم بعدة إصلاحات مالية ظهرت عبر مختلف قوانين المالية المتعاقبة، ووجب عليها التفكير جديا في إصلاح شامل للمالية والجباية المحلية بإدراج جميع المتغيرات المالية والإدارة القانونية للتكفل بجميع المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية المالية والإدارية والتنظيمية على حد سواء.

فالجزائر برقعتهما الشاسعة المتنوعة الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية وبتعدد الألوان السياسية فيها، وبعدها سكانها وبتكاثر مطالب وتطلعات مواطنيها، تعد من العوامل التي تبرز ضرورة الإسراع بإصلاحات، إصلاح من شأنه أن يمكن الجماعات المحلية من التطور وتحقيق التنمية على المستوى المحلي ويجعلها تسير واقع التحولات الكبرى التي تعرفها بلادنا على كافة الأصعدة، لذا أن الأوان لمراجعة قانوني البلدية والولاية، اللذان طال انتظارهما قد أصبحا يشكلان اليوم مطلب أكثر من ضروري وعاجل، مطلب يرفضه الواقع المعاش وتقتضيه ضرورة التغيير التي استوجبتها وتستوجبها سياسة الإصلاح التي انتهجتها البلاد منذ أكثر من عشرية بغية تزويد هذه الهيئات بالأدوات القانونية الضرورية وبالإمكانات المالية اللازمة حتى يتسنى لها التكفل بقضايا المواطن ومسايرة التطور الذي تعرفه البلاد وفي جميع المجالات وعلى كافة الأصعدة، فمراجعة قانوني البلدية والولاية مرهون بمراجعة الخريطة الإقليمية للبلاد، كما ينبغي إعطاء للجماعات المحلية في الجزائر استقلالية مالية أوسع لتواكب متطلبات التنمية وزيادة الاستثمار المحلي وإعطائها حرية أكبر في التصرف في أموالها وفرض الضرائب والإعفاء منها، وأيضا تحسين مردودية المالية المحلية وذلك عن طريق إصلاحات دورية للجباية المحلية باعتبارها أهم مورد للمالية المحلية.

# الخاتمة

## الخاتمة:

حظيت الإدارة المحلية باهتمام متزايد في معظم بلدان العالم منذ النصف الثاني من القرن العشرين، كان مرد هذا الاهتمام أفضلية الإدارة المحلية في تحقيق الديمقراطية التشاركية من جهة، وأكثرها كفاءة في إشباع الحاجات العامة للمواطن المحلي من جهة أخرى، ولهذا أقيمت على عاتق السلطات المحلية مهام كانت أساسا من المهام التي تضطلع بها السلطات المركزية، بل تجاوزت

وظائفها أحيانا تلك الوظائف التقليدية التي كانت تعرفها طبيعة الدولة الحارسة التي سادت القرن الماضي، وبالتالي أصبحت الجماعات المحلية ركيزة من الركائز الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، إذ أصبحت مسؤولة عن المشاريع على مستوى إقليمها، ومن هنا كان لابد أن تكون قادرة إداريا وماليا على تحقيق الآمال المعهودة إليها. على اعتبار الجماعات المحلية كشريك للدولة، لذلك يقتضي نظام الجماعات المحلية الاعتراف لها بالذمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة تمكنها من تنفيذ الاختصاصات الموكلة إليها وإشباع حاجات المواطنين.

كما تعتبر الجماعات المحلية المحرك القاعدي لعجلة التنمية في الجزائر كونها حلقة ربط بين السلطة العليا للبلاد وهي الحكومة المركزية و الجماعات القاعدية ممثلة في اللامركزية الإدارية. فالظروف التاريخية التي مرت بها الجزائر جعلها أكثر حاجة من غيرها إلى الأخذ بنظام الإدارة المحلية، وتم بذلك تعليق آمال كبيرة على هذا النظام كونه من ناحية، يرسخ مبادئ الديمقراطية ومن ناحية أخرى يمكن من تحقيق رفاهية المجتمع المحلي ويعطي حيزا كبيرا من الحرية في تسيير الجماعات المحلية لشؤونها.

إلا أنه بالرغم من وجود دوافع القوى الداخلية والخارجية لإحداث التغيير في السياسات والقوانين حتى تتماشى والتحولت الاقتصادية والاجتماعية الكبرى. إلا أن الإدارة المحلية في الجزائر لازالت تعتمد في تعاملها على الإرث الإداري و التنظيمي الموروث وعلى النظام البيروقراطي عوض الاعتماد على مدخل إدارة التغيير ومردودية الوظيفة العمومية، وإدراكا من السلطات الجزائرية بأن تفعيل نظام اللامركزية صار ضرورة الحياد عنده، فقد منحت الجماعات المحلية نوع من الاستقلالية وصنفتها كهيئات إدارية لامركزية، غير أن هذه الحرية في التصرف بقيت عديمة الجدوى ذلك أن الاستقلالية في التسيير تقتضي استقلالية مالية، فهما متكاملتان، بل وجهان لعملة واحدة.

تعاني العديد من البلديات الجزائرية من ضعف في الموارد المالية الذاتية، وذلك بسبب احتكار الدولة لمداخل للجماعات المحلية ذات المردودية العالية، بينما تركت للهيئات المحلية الموارد ذات المردود الضئيل وهو ما يجعلها غير قادرة على مواجهة احتياجات وحاجيات المواطن المحلي، ناهيك عن ضآلة نصيب هذه الأخيرة في الموارد التي تقاسمها مع الدولة، وكذا ضعف عائدات الأملاك المحلية، وأمام هذه الوضعية تضطر الجماعات المحلية إلى اللجوء للتمويل الخارجي سواء من طرف الدولة، والذي يعد أكبر مهدد لاستقلالية الجماعات المحلية في اتخاذ القرار المحلي، أو الإعانات من طرف صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، الذي أصبح غير قادر على مواجهة الأزمة المالية للبلديات.

تبرز تبعة البلدية للسلطة المركزية فيما يخص الموارد المالية والتي تعد المحرك الأساسي لكل انطلاقة تنموية في إحداث الرسوم على أقاليمها دون مشاركتها في تحديد نسبتها أو تغييرها أو تعويضها، علما أن ميزانية البلدية تعتمد على مصادر تمويل داخلية وخارجية، وهي في الأصل الموارد الجبائية التي تمثل نسبة 90% من الموارد المالية.

تشهد ميزانية البلدية عجزا سنويا في الجباية المحلية، سببه سوء التسيير الإداري، ونقص التأطير وعدم تكوين أعوان محليين مختصين في مجال الجباية ونقص الوعي الجبائي لدى المكلفين نظرا لاعتقادهم أن الضريبة اعتداء على شخص المعني بالضريبة وأمواله، هذه المعوقات كلها جعلت الجماعات المحلية تعيش في عجز تنموي مزمن.

المساعدات المالية والإعانات الاستثنائية التي تحصل عليها الجماعات المحلية يضعف من استقلاليتها المالية. كون المشاريع التنموية التي تنجز في إطار هذه الإعانات يتم تسطيرها على المستوى المركزي فهي مشاريع ومخططات محلية بصيغة مركزية واضحة بذلك مصداقية الجماعات المحلية أمام المواطن المحلي على المحك، لأن التمويل الذاتي هو احد أسس استقلالية الجماعات المحلية، بالإضافة لما سبق، فإن الإعانات غالبا ما تكون مثقلة بشروط، وتنتهي روح الاتكالية لدى المسؤولين المحليين مما يقلل من تحفيزهم في البحث واثمين وخلق موارد مالية محلية، وهذه الظروف مجتمعة ساهمت في ضعف مستوى التنمية المحلية بصفة عامة.

إن تحديات ما بعد البترول بالنسبة للجزائر تستدعي وبشدة إعادة طرح موضوع استقلالية الجماعات المحلية وتأثيرها على التنمية المحلية وتلبية حاجيات المواطن، لذا أصبح من الضروري إصلاح المالية المحلية والجباية المحلية و تجسيد الاستقلالية المالية فعليا على أرض الواقع من خلال إرساء نظام جبائي لامركزي، و مضاعفة الموارد المالية للجماعات المحلية في إطار تصور متطور للامركزية الإدارية، بهدف دعم استقلاليتها وتنمية مواردها المالية لتمكينها من أداء المهام التي ستوكل إليها حاليا ومستقبلا.

علاوة على ما سبق فقد خلصت الدراسة إلى جملة من النتائج يمكن حصرها في:

1. البلدية وفي ظل محدودية استقلاليتها لا يمكن أن تكون قطبا تنمويا يسمح بتحقيق متطلبات التنمية.

2. إعادة الاعتبار للضرائب والرسوم المحلية وتوسيع نطاق تطبيقها تعزيز المبدأ الاستقلالية المالية.

3. رفع حصة الجماعات المحلية من الرسم على القيمة المضافة والضريبة على الدخل الإجمالي، بنسب مختلفة بين الجماعات المحلية المصنفة غنية والأخرى مصنفة فقيرة، وهو إجراء ضروري ذلك أن العديد من البلديات لا تتوفر على وعاء ضريبي محلي يسمح بتوفير موارد جبائية كافية.

4. قيود الوصاية على البلدية أدت إلى النيل من مبادراتها وجعلت المجالس المنتخبة مشغولة وعاجزة على كسب الرهان التنموي.

5. بلديتا قرواو والصومعة وإن اختلفتا في حجم الموارد المالية بين بلدية غنية وبلدية فقيرة، إلا أنهما تتشابهان في ضعف وتيرة التنمية المحلية المقصورة فقط على الهيئة الحضرية وترميم الأرصفة (تنفيذ محتوى المدونة).

من خلال الدراسة النظرية والميدانية التي قمنا بها والتي شملت بلديتين هما قرواو والصومعة بولاية البليدة، توصلنا إلى إثبات صحة الفرضية الأولى التي صيغت بالإيجاب كون التنمية المحلية تتأثر بدرجة الاستقلال المالي المحلي

أما الفرضية الثانية والمتعلقة بهيمنة مصادر التمويل الخارجي من طرف السلطة المركزية على مصادر التمويل الداخلي للبلديات الجزائرية أدى إلى فشل المخططات البلدية للتنمية أثبتت النتائج صحتها.

كما تمكنا من إثبات صحة الفرضية الثالثة التي مفادها: الفشل وعدم الحرص على تحصيل الجباية المحلية أدى إلى عجز مالي مزمن لدى البلديات الجزائرية، ونفس الشيء بالنسبة للفرضية الرابعة والمتعلقة بأن عدم اهتمام التشريعات القانونية المتعلقة بالتنمية المحلية لخصوصيات البيئة المحلية أدى إلى فشل هذه الأخيرة في تحقيق أهدافها، أما الفرضية الخامسة : الأخذ بالاعتقاد السائد بأن البلديات الجزائرية عامة وبلديتي قرواو والصومعة محل الدراسة مجرد مؤسسات عمومية تابعة للدولة، قد جعل منها هيئات منتخبة مستقلة نسبيا فهي صحيحة نسبيا، فالبلديات محل الدراسة تباينت مداخلها واستقلاليتها المالية بينما تطابقت تنميتها؟ لذا كان لزاما علينا البحث في أسباب أخرى للعجز التنموي على غرار الجانب المالي، ومنه أرتانا تقديم جملة من الاقتراحات:

**الاقتراحات:**

1. مراجعة التقسيم الإداري وفق أسس اقتصادية، وهذا لضمان قدر أكبر من التوازن بين الجماعات المحلية المتجاورة والمتفاوتة في حجم الموارد.
2. عند تحديد صلاحيات الجماعات المحلية وتوزيع المسؤوليات بين الشقين المركزي والمحلي يجب التفرقة بين الصلاحيات التي تمنح للبلديات مقر المدن الكبيرة وتلك التي تمنح للبلديات الأقل حجما وكذا البلديات الريفية، بما يتوافق والقدرات المالية والإدارية والتسييرية.
3. ربط المساعدات التي تمنحها الدولة للجماعات المحلية بعقود نجاعة، تحدد الأهداف والنتائج الواجب تحقيقها بدقة وتحديد المسؤوليات مع ضرورة المتابعة الصارمة لتطبيق هذه العقود، والتقييم المستمر للكفاءة والفعالية في تحقيق الأهداف.

أما عن استراتيجيات تفعيل الاستقلالية المالية في تحقيق التنمية المحلية فقد حصرناها فيما يلي:

- ضرورة لجوء البلدية إلى الاستثمار المنتج للثروة وإيجاد الضمانات لاستقطاب المستثمرين وبذلك خلق موارد جديدة للبلدية تقلل من تبعيتها ماليا للدولة.
- زيادة الإيرادات غير الجبائية باستغلال وتشغيل الأملاك كإقامة مشاريع تعود بإيراد مالي،
- خلق أوعية ضريبية جديدة من شأنها في زيادة مالىتها الذاتية.
- إعادة النظر في إيجاد سبل أخرى من أجل التمويل كالقيام بطلب قروض من البنوك واستثمارها في مشاريع خدماتية مثل إقامة أسواق والقيام بتأجيرها مما يتيح لها مصادر بديلة تغطي نقص الجباية المحلية.
- تفعيل دور البلدية على مستوى القرى والأحياء من خلال إشراك لجائها في العمل التنموي.
- الاعتماد على اختيار الكفاءات عند المواعيد الانتخابية لتسيير عملية التنمية.

# قائمة الجداول

قائمة الجداول:

العنوان	رقم الجدول
يوضح نسب الضريبة على الأملاك	جدول رقم 01

جدول رقم 02	يوضح توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة للفترة 1999-2019.
جدول رقم 03	جدول توضيحي للبلديات محل الدراسة المتاحة لكل بلدية من بلديات ولاية البليدة وعدد سكانها
جدول رقم 04	يوضح توزيع الجغرافي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة على المستوى الولائي.
جدول رقم 05	يوضح المؤسسات الصناعية في ولاية البليدة.
جدول رقم 06	يوضح زراعة الخضر الموسمية المشاتل (هكتار)
جدول رقم 07	الهيكل التنظيمي لبلدية قروا
جدول رقم 08	يوضح إيرادات الجبائية لبلدية قروا خلال الفترة (2015-2017)
جدول رقم 09	يوضح إيرادات الجبائية لبلدية قروا خلال الفترة (2018-2019)
جدول رقم 10	يوضح وضعية إنجازات نفقات التسيير (دج) (2015-2019)
جدول رقم 11	يوضح توزيع رخص البرامج حسب السنوات
جدول رقم 12	يوضح إيرادات الجبائية لبلدية الصومعة خلال (2015-2017)
جدول رقم 13	يوضح إيرادات الجبائية لبلدية الصومعة خلال (2015-2018)
جدول رقم 14	يوضح إيرادات الجبائية لبلدية الصومعة خلال 2019
جدول رقم 15	يوضح توزيع المبالغ المالية الخاصة بالمخططات التنموية على المشاريع في مختلف القطاعات (2015-2019)

جدول رقم 16	يوضح تطور الإعتمادات المالية المقدمة من قبل صندوق التضامن والضمان لبلدية الصومعة (2015-2019).
جدول رقم 17	يوضح المساكن المتواجدة بالبلدية حسب إحصاء 2010
جدول رقم 18	يوضح أهم المولرد الجباية المحلية .
جدول رقم 19	يوضح البلديات ال 10 النموذجية.

# قائمة المراجع

قائمة المراجع:

1. الكتب:

أ. باللغة العربية:

1- الطعامنة محمد محمود، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، القاهرة:

المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009

- 2- الزعبي سماره خالد، التمويل المحلي لوحدات الإدارة المحلية، عمان: المنظمة العربية للتنمية، 2009 1985
- 3- الطهراوي علي هاني، قانون الإدارة المحلية، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004.
- 4- الخلايلة علي محمد، الإدارة المحلية ( دراسة تحليلية مقارنة)، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009
- 5- القبيلات حمدي سليمان ، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الهاشمية، عمان : دار وائل للنشر، 2009
- 6- باهي محمد تدير الموارد البشرية بالإدارات العمومية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء: المغرب، الطبعة الأولى، سنة 2000
- 7- بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري، دار بجاية، الجزائر، 2002، ص ص 1042
- 8- بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
- 9- بوعزيز يحيى، سياسة التسلط الإستعمارية والحركة الوطنية الجزائرية، الجزائر: د م ج
- 10- بن حيتور عبد العزيز صالح، الإدارة العامة المقارنة، ط1، عمان: دار المسيرة للتوزيع، 2009
- 11- بشاق باسم، التنظيم الإداري للمحافظات في فلسطين، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2003
- 12- زيدان جمال ، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 10/11، الجزائر: دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، 2014،
- 13- كنعان نواف، القانون الإداري، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2008
- 14- مصطفى حسين حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1982
- 15- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1996
- 16- حاروش نورالدين، وآخرون، الخدمة العمومية المحلية كمؤشر للتنمية المستدامة، الجزائر: دار الأمة للنشر والتوزيع، 2017
- 17- حمدي محمود عادل، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، القاهرة: دار الفكر العربي، 1973
- 18- عودة المعاني أيمن، الإدارة المحلية، ط1، عمان: دار وائل للنشر، 2010

- 19- راغب حلو ماجد، القانون الإداري، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 1984.
- 20- فريحة حسين، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية 2009.
- 21- شهبوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986
- 22- ناشد سوري عدلي، المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)، منشورات الحبلي الحقوقية، بيروت، 2003
- 23- صغير حسين، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دالي إبراهيم، دار المحمدية، الجزائر، 1999
- 24- حلي حمد مراد، مالية الهيئات المحلية، مطبعة نهضة مصر، 1962
- 25- لحرش كريم، النظام الجبائي المحلي المغربي، مطبعة طرب، الرباط: بريس، ط1، 2010
- 26- بشاق باسم، التنظيم الإداري للمحافظات في فلسطين، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2003
- 27- خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية، 2009.
- 28- عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001
- 29- تودارو ميشل، التنمية الاقتصادية، (ترجمة محمود حسن حسني ومحمود حامد محمود) دار المريخ، السعودية، بدون سنة.
- 30- لعامرة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر: دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004،
- 31- شاوش بشير يليس، المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري: ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 32- مراد ناصر، الإصلاح الضريبي في الجزائر للفترة 1992-2003 منشورات بغدادية، الجزائر، 2003
- 33- خلاصي رضا، النظام الجبائي الجزائري الحديث (جباية الأشخاص الطبيعيين والمعنويين)، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر، ط<sup>2</sup>، الجزائر 2006،
- 34- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، التنمية الريفية والمحلية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة ومحاربة الفقر، 2008
- 35- فراج خالد عبد الحميد، الإتجاهات الحديثة في الإدارة المحلية، مطبعة م ك: الإسكندرية، دون سنة.

ب. الكتب باللغة الفرنسية:

1. الكتب:

2. Martine Lambard, **cours de droit administratif**, Paris : Edition Dollaz , 2001
3. Jaques Beguenard , Administration ,Paris presse Universitaire de France ,1980
4. Francois Labie,**Finance Locale**,Paris : édition Dalloz, 1995
5. Xavier Griffer , territoires de France : les enjeux économiques sociaux de la décentralisation , Ed Economisa , Paris ,1984 .
6. Claude Collot ,**les institutions de L'Algerie pendant la période coloniale** (1830 ,1962), Paris :editions CNRS ,Alger opu ,1987
7. Dominique FLECHER et HERNI FORT : **Les finances locales**, Maisson ,Paris 1977
8. Cherif Rahmani : « **Les finances des communes Algériennes : sincérité, déficits et bonne gouvernances** »,Ed GASBAH , Alger,2002,p 21
9. Valambois (F) : « **Le budget communal** » ,Ed,Sofiac, Paris,1993,p 59
- 10.BELTRAME (p) : « **LA Fiscalité en France** » , Ed .Hachette, Paris ,2000.
- 11.Said Benaissa : « **Fiscalité produits dominax parafiscalité** » , « 3eme Ed, Alger,2001
- 12.MOUHOUBI(S) : « **l'Algérie a l'épreuve des réformes économiques** » ,Ed O.P.U
- 13.Hocine Akli , « la structure des finances locales »,**revue Ceneap**, N° 12 ( 1998) .
- 14.MATHIEU JEAN- LUC : « **la politique fiscale** » :Ed, Economica,Paris,1999 ,p 74
- 15.Jaques Caillosse « **Sur détermination économique du droit et nouvelles figures du service public** » , **politique et management public** ,vol 29/3 , (2012

2. المقالات باللغة الفرنسية:

3. Ministère de l'intérieur et des collectivités locales « **structures des**
4. **ressources fiscales des collectivités locales** », sur [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz), consulté le : 17 . 01.2018.
5. Ministère de l'intérieur et des collectivités locales, Institut Supérieur de Gestion et de planification : DESS en management public : **La Gestion des finances locales : Cycle de formation des secrétaires généraux des communes** : Janvier 2008.

6. Ministère des finances, direction des impôts : « instruction générale », N°0001MF/DG/07 du 09/01/2007 ,relative a l'impôt forfaitaire unique,
7. République Algérienne démocratique et populaire **Journal officiel** de la N° **85 /45** année correspondant au 27-12-2005.
8. R A D P , Décret n °70 -156 du 22 octobre, relatif au prélèvement sur les recettes de fonctionnement
9. Article 1 du décret N° 86- 266 du 4 Novembre 1986 portant organisation et financement et fonctionnement du FCCL
10. Monographie de la Wilaya de Blida, Direction de la programmation et du Suivre Budgétaires, **Les sites touristiques de la wilaya de Blida** ,Mai 2013.
11. La Lettre , de DGI , **conférence nationale des cadre de l'administration fiscale** ,Ministère des finances ,2019 .

## 2. المقالات العلمية:

1. إسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق، مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، العدد 4
2. فركوس صالح، وسائل اتصال الاستعمار: علاقة المكاتب العربية بالمجتمع الجزائري، مجلة أفاق، جامعة باجي مختار عنابة، العدد 05، 2001.
3. حمدي سليمان القبيلات، عضوية المجالس البلدية في المملكة الأردنية (دراسة تحليلية) ، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 22، العدد 2، 2006
4. لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 7، 2005
5. ماجد راغب الحلو، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد 1، القاهرة، 1975
6. قشام إسماعيل، شقراني محمد، "تمويل التنمية المحلية في الجزائر: المعوقات وسبل النجاح"، مجلة البديل الاقتصادي ، العدد السادس
7. شي عجلان، حوكمة الجباية المحلية كآلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة، حالة ولاية مسيلة، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، العدد 14، 2014
8. حاروش نورالدين، صالح بن صالح، كابدال كبرنامج نموذجي لتجسيد الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة حامة لخضر بالوادي، المجلد 10، العدد 1، الجزء 4، أبريل 2019  
<https://www.asjp.cerist.dz/en/article/91441>

9. فريدة مزياني، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار المحلي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6.

10. وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مجلة الداخلية، العدد 0، فيفري 2018.

### 3. الملتقيات العلمية والأيام الدراسية:

1. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، بحوث وأوراق المؤتمر العربي الخامس، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، مارس، 2007

2. حبال سهيلة، يوم دراسي تحت عنوان الجماعات الإقليمية في الجزائر وتحديات التنمية المحلية يوم 09 ماي 2018، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، مقال تحت عنوان " التمويل المحلي ودوره في تحقيق التنمية المحلية".

3. بروبة إلهام و سعوددي عبد الصمد، الملتقى الوطني الثاني حول التنمية في الجزائر رهان التحول الاقتصادي المريح يومي 19 و 20 أكتوبر 2015، المركز الجامعي ميلة، مداخلة مقدمة تحت عنوان عصرنة وتطوير التسيير العمومي للبلديات.

4. محمد شكرين ومحمد بالهادي، "إصلاح الجباية المحلية وأثاره المرتقبة على التنمية المحلية"، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني تحت عنوان " التنمية المحلية في الجزائر: واقع و أفاق" المركز الجامعي برج بوعرييج يومي 14-15 أبريل 2008

5. بابا عبد القادر ، الملتقى الوطني الثاني حول آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها ف تحقيق التنمية المحلية 20 و 21 أكتوبر 2014، جامعة البليدة 02، مداخلة مقدمة تحت عنوان تحديات تمويل التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، البليدة 02

6. عيساوي عز الدين، التعاون بين البلديات، ملتقى وطني حول المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد، بحاية، كلية الحقوق، يومي 8 و 9 ديسمبر 2008

### 4 الوثائق غير المنشورة:

### .المذكرات والرسائل الجامعية:

1. زينب مذكور، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة نهاية الدراسة، الجزائر:

المدرسة الوطنية للإدارة، 2006، 1986

2. حمداني الوناس، إستراتيجية تسيير الجماعات المحلية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر 3، 2018/2019
3. خيرة مقطف، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر:كلية الحقوق، 2002
4. بسمة عولمي، الجباية المحلية ودورها في التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، المركز الجامعي العربي التبسي، 2004
5. أرزقي أبراش بن العربي، النظرية العامة للتنظيم الإداري ومدى تطبيقها على البلدية الجزائرية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 1976
6. منصور بلرنب، إستراتيجية التنمية الإدارية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 1988
7. بلكرشة مولاي، إشكالية العلاقة بين السياسي والإداري في الإدارة البلدية، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2008،
8. براج محمد، الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانيات الجماعات المحلية: دراسة حالة بلديات ولاية المدية، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية فرع التخطيط، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة الجزائر 2005
9. بن عبد الحفيظ بوعلام، الضريبة كمصدر من مصادر تمويل ميزانيات المجموعات المحلية، مذكرة نهاية الدراسة، المعهد الوطني للمالية، القليعة، 1988
10. آسية حمور، استقلالية البلدية في الجزائر بين الطرح القانوني والممارسة العملية، دراسة حالة بلديتي وادي السمارو وبوروية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة الجزائر، 2013.
11. فيصل علي الجبري، مقومات استقلالية هيئات الإدارة المحلية وتطبيقاتها في نظام السلطة المحلية اليمنية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة عمان، 2003،
12. خيرة مقطف، تطبيق اللامركزية في الجزائر من 67 إلى يومنا ، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 2002
13. الصالح ساكري، المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع تنظيم وعمل، جامعة باتنة 2007-2008

14. خلوط عواطف، إشكالية مساهمة الضرائب في تمويل الجماعات المحلية،/ دراسة حالة بلدية تلمسان، رسالة تخرج لنيل شهادة ماجستير في لعولم الاقتصاوية، فرع اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصاوية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2009
15. خنفر خيضرى، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وافاق، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر3، كلية العلوم الاقتصاوية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، فرع التحليل الاقتصاوي، 2010/2011
16. خديجة قطار، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، دراسة حالة الجماعات المحلية لولاية سوق أهراس، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، تخصص إدارة الأعمال والتنمية المستدامة، مدرسة الدكتوراه، جامعة فرحات عباس، سطيف 1، 2012، 2013.
5. الوثائق الحكومية:

#### أ. باللغة العربية:

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون المالية، المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة رقم 76- 105 المؤرخ في 17 ذي الحجة عام 1396 الموافق ل 09 ديسمبر 1997 المعدل والمتمم
2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية العدد 85، القانون رقم 96- 31 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 قانون المالية لسنة 1997 (المادة 58 المعدلة للمادة 452 من قانون الضرائب الغير المباشرة) 1996
3. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية العدد 108، قانون المالية، مادة رقم 65-320 المؤرخ في في 31 ديسمبر 1965
4. ج ج شد ش، المرسوم رقم 73-13- المؤرخ في 09 أوت 1997" المتعلق بشروط وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية وكذلك التعليم الوزارية المشتركة المؤرخة في 08 ديسمبر 1975 المتعلقة بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية الرسمي
5. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة المرسوم رقم 73-13- المؤرخ في 09 أوت 1997" المتعلق بشروط وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية وكذلك التعليم الوزارية المشتركة الرسمية العدد 67
6. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون البلدية 11. 10. مؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة يوم 3 يوليو 2011.

7. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 73 . 136 المؤرخ يف 9 أوت 1973، المتضمن شروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، الجريدة الرسمية، العدد 67، الصادرة يوم 21 أوت 1973
8. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 227.98 المؤرخ في 13 يوليو 1998، يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية، العدد 51، الصادرة يوم 18 يوليو 1998
9. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر، العدد 37،
10. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 17-329، يحدد كيفية إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية الأجنبية،

# الفهرس

الموضوع	رقم الصفحة
مقدمة	6
الفصل الأول: علاقة وتأثير الاستقلالية المالية على العملية التنموية المحلية	20
المبحث الأول: أساليب التنظيم الإداري المركزي واللامركزي	21
المطلب الأول: مفهوم المركزية واللامركزية الإدارية	22
المطلب الثاني: علاقة التنمية المحلية بالتنظيم الإداري المحلي	29
المبحث الثاني: مضامين استقلالية الجماعات المحلية	31
المطلب الأول: مدلول استقلالية الجماعات المحلية	32
المطلب الثاني: مقومات استقلالية الجماعات المحلية	33
المطلب الثالث: مظاهر استقلالية الجماعات المحلية	36
المبحث الثالث: طبيعة التمويل المحلي ودرجة إستقلاليته	40
المطلب الأول: الأسس المحددة لأنواع ومصادر التمويل المحلي	40
المطلب الثاني: مصادر التمويل المحلي	41
المبحث الرابع: المقومات الأساسية لإدارة التنمية المحلية وتمويلها	47
المطلب الأول: الأسس النظرية لنظام الإدارة المحلية ومقوماتها	47
المطلب الثاني: التعريف بالتنمية المحلية	51
المطلب الثالث: أهداف التنمية المحلية	53
المطلب الرابع: علاقة التنمية المحلية بالتمويل المحلي	55
الفصل الثاني: تطور التمويل المحلي في الجزائر في ظل تبني أسلوب اللامركزية	64
المبحث الأول: الإدارة المحلية كشكل من أشكال اللامركزية في الجزائر	65
المطلب الأول: تطور نظام البلدية في الجزائر	65
المطلب الثاني: سياسات التنمية المحلية من خلال التنظيم البلدي الجديد (10/11)	81
المبحث الثاني: تطور المنظومة المالية المحلية في الجزائر	85
المطلب الأول: مفهوم المالية المحلية ( موارد البلدية)	85
المطلب الثاني: المصادر المالية الداخلية	90
المطلب الثالث: المصادر المالية الخارجية	102
المبحث الثالث: عوائق استقلالية التمويل المحلي وأثره على التنمية	105
المطلب الأول: مميزات الجباية المحلية و طرق تسيير الخدمة العمومية المحلية	105
المطلب الثاني: تشخيص العجز الوظيفي والتنموي للجماعات المحلية	110
المطلب الثالث: قصور المخططات البلدية ومحدوديتها في تحقيق التنمية	113
المبحث الرابع: العراقيل والصعوبات التي تواجه التحصيل الضريبي وتؤثر في التنمية المحلية	118

المطلب الأول: عجز الموازنة .....	118
المطلب التالي: صعوبات الجباية المحلية.....	119
<b>الفصل الثالث: واقع استقلالية المالية المحلية ومستوى التنمية لبلديات ولاية البليدة محل الدراسة.</b>	<b>125</b>
المبحث الأول: بطاقة فنية عن مدينة البليدة .....	126
المطلب الأول: لمحة تاريخية وجغرافية وديمغرافية وإدارية عن مدينة البليدة.....	126
المطلب الثاني: الخصوصيات السياحية لمدينة البليدة.....	130
المطلب الثالث: قطاع الصناعة بالبليدة.....	131
المبحث الثاني: بطاقة فنية لبلديتي قرواو والصومعة.....	134
المطلب الأول: التعريف ببلدية قرواو .....	134
المطلب الثاني: التعريف ببلدية الصومعة.....	144
المبحث الثالث: دراسة الوضعية المالية لبلديتي قرواو والصومعة وتأثيرها على التنمية المحلية	149
المطلب الأول: دراسة الوضعية المالية لبلدية قرواو.....	149
المطلب الثاني: دراسة الوضعية المالية لبلدية الصومعة وتأثيرها على التنمية المحلية.....	156
<b>المبحث الرابع: قياس التنمية المحلية من خلال العمل البلدي ( مؤشرات التنمية المحلية لبلدية قرواو).....</b>	<b>188</b>
المطلب الأول: واقع وأهم الإنجازات على مستوى بلدية قرواو والمساهمة في التنمية.....	188
المطلب الثاني: واقع وأهم الإنجازات على مستوى بلدية الصومعة والمساهمة في التنمية.....	192
المطلب الثالث : مقارنة بين البلديتين قرواو المستقلة ماليا والصومعة الممولة في تحقيق التنمية	197
<b>الفصل الرابع: آليات النهوض بالتنمية المحلية على ضوء استقلالية المالية المحلية الفعلية وتحدياتها.....</b>	<b>200</b>
المبحث الأول: أطر وآليات إصلاح النظام المالي في الجزائر.....	201
المطلب الأول: تعزيز الموارد الجبائية والثروات المحليتين.....	202
المطلب الثاني: الأساليب المعاصرة للتسيير المالي للبلديات في تحقيق التنمية.....	205
المطلب الثالث: أشكال التسيير المحلي الحديث.....	217
المبحث الثاني: تمكين الموارد البشرية للجماعات المحلية.....	226
المطلب الأول: تأطير وتكوين المواد البشرية.....	226
المطلب الثاني: تقوية القدرات التنظيمية والمادية.....	229
المطلب الثالث: الموارد البشرية الفاعلة في الحكامة المحلية.....	231
المبحث الثالث : التضامن ما بين البلديات للتحكم في النفقات وترشيدها.....	235
المطلب الأول: التعاون بين البلديات أسلوب تكميلي لممارسة النشاط البلدي.....	236

245.....	المطلب الثاني: التضامن بين البلديات.....
249.....	الخاتمة .....
255.....	قائمة الجداول.....
257.....	قائمة المراجع .....
265.....	الفهرس.....

## الملخص بالعربية:

تعتبر المالية المحلية أساس تحقيق التنمية المحلية، إلا أن هناك العديد من المشاكل تواجهها وتؤثر عليها منها محدودة الموارد المالية المحلية، إضافة إلى نقص الاستثمار وانتشار واستفحال مختلف مظاهر الفساد في التسيير وعجز في تامين واستغلال المال المحلي، ما انعكس سلبا بطبيعة الحال على التنمية المحلية. لتجسيد نظام اللامركزية الإدارية الحقيقية ودعم التنمية والرفاهية للمجتمع المحلي، وجب إعطاء حرية أكبر في تسيير الشؤون المحلية وهذا يتطلب استقلالية مالية بالدرجة الأولى، وموارد ذاتية تواجه بها الجماعات المحلية نفقاتها الخاصة، وهو الأمر الذي تفتقده معظم البلديات الجزائرية التي لم تقو حتى على تغطية إيراداتها، لذلك كان تركيزنا في هذه الدراسة على تشخيص واقع الجماعات المحلية من حيث الاستقلالية المالية ومستوى التنمية المرتبطة أساسا بالوفرة المالية، وهو ما وقفنا عليه خاصة خلال نتائج الدراسة الميدانية، وهو كذلك ما دفعنا لتقديم بعض الحلول والبدائل تدور في مجملها حول ترشيد النفقات البلدية وتأمين الإيرادات ومعالجة اختلافات النظام الجبائي، بالإضافة إلى الاهتمام بالموارد البشري المحلي وتمكينه.

### **Abstract:**

Local finance is considered the basis for achieving local development, but there are many problems it faces and affects, including limited local financial resources, in addition to the lack of investment, the spread and exacerbation of various manifestations of corruption in management and the inability to value and exploit local money, which has negatively affected local development.

In order to embody the system of true administrative decentralization and support the development and welfare of the local community, greater freedom must be given in the conduct of local affairs, and this requires primarily financial independence and self-resources with which local groups face their own expenses, which is what most Algerian municipalities lack, which are not even able to cover their revenues. Therefore, our focus in this study was on diagnosing the reality of local groups in terms of financial independence and the level of development associated mainly with financial abundance, which is what we stood on especially during the results of the field study, and this is what prompted us to provide some solutions, alternatives and reforms that revolve around the rationalization of municipal expenditures and the valuation of revenues. Addressing differences in the tax system, in addition to caring for and empowering the local human resource.

### **Résumé :**

Le financement local est la base du développement local , toutefois il existe de nombreux problèmes qui affecte le développement , y compris les ressources financières locales qui sont limitées , en plus du manque d'investissement de la propagation et de l'exacerbation de diverses manifestations de corruption dans la gestion et de l'incapacité a valoriser et exploiter l'argent local. Ce qui a eu un impact négatif sur le développement local.

Pour incarner le système d'une véritable décentralisation administrative et soutenir le développement et le bien être de la communauté local, une plus grande liberté doit être donnée dans la conduite des affaires locales , ce qui nécessite avant tout une indépendance financière et des ressources autonomes avec les quels les collectivités locales font face a leurs propres dépenses. Ce qui manque a la plupart des communes algérienne qui ne sont pas en mesure de faire face a couvrir leur revenus. Par conséquent , notre objectif dans cette études a été de diagnostiquer la réalité des collectivités locales en termes d'indépendance financière, c'est ce sur quoi nous nous sommes concentrés , en particulier lors des résultats de l'étude pratique , et c'est aussi ce qui nous a mené a fournir des solutions des alternatives et des réformes qui traitent des dépenses des collectivités et la valoriser les revenus de L'APC dans le système fiscale. En plus, il est primordial de prendre en considération le développement des ressources humaines locales.

