



جامعة عين تموشنت - بلحاج بوشعيب -



كلية الحقوق

قسم الحقوق

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون عام

نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر

تحت إشراف

د/ دلالي عبد الجليل

من إعداد الطالب:

- يوسف مُجَّد سعيد

لجنة المناقشة

اللقب والاسم	الرتبة	الجامعة	الصفة
د/ فوحوال رياض	أستاذ محاضر قسم "ب"	جامعة عين تموشنت	رئيسا
د/ دلالي عبد الجليل	أستاذ محاضر قسم "ب"	جامعة عين تموشنت	مشرفا
د/ خرشي عثمان	أستاذ محاضر قسم "ب"	جامعة عين تموشنت	ممتحنا

السنة الجامعية: 2024-2025



شكر وتقدير

الحمد لله كثيرا حتي يبلغ الحمد منتهاه والصلاة والسلام علي اشرف مخلوق أناره الله بنوره واصطفاه وانطلاقا من باب من لم يشكر الناس لم يشكر الله اتقدم بخالص الشكر والتقدير للأستاذة المشرف "دلالي عبد الجليل" علي ارشاداته وتوجيهاته التي لم تبخل به علينا يوما.

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى من رافقنا في هذا العمل سواء من قريب او من بعيد.

كما لا أنسى ان اشكر جميع الاساتذة الذين درسونا وتعلمنا منهم الكثير والي كل الزملاء الذين قدموا لنا يد المساعدة.

إهداء

إلى هديتي من الله، والنعمة الكبيرة التي أعيشها، أمي أطل الله في عمرها وأبي إليكما أهدي هذا
البحث المتواضع، عسى أن يكون صدقة جارية عتي وعنكما
إلى من يؤمنون بك حين يخذلك الجميع، إلى أمي وأبي أهدي هذا البحث، وأشكرهم على ثقتهم
دومًا بقدراتي
إلى أصحاب الكلمات التي سارت بي نحو النجاح، أهدي هذا البحث إلى أمي وأبي، الذين أغدقوا
علي الدعوات والرضا

يوسف مُجَّد سعيد

مقدمة

إن التنمية المحلية تعد من أهم المواضيع التي لاحقت اهتماما كبيرا خاصة على مستوى الوطني حيث أنها تأخذ مكان صادرة على جميع الأرصدة كأهم و أصعب القضايا التي تواجه المجتمع المعاصر خصوصا على مستوى الدول النامية و تعد الجزائر من الدول التي تحاول دائما تطبيق مبدأ لامركزية وذلك من الاستقلال فهو يعد ركيزة أساسية و هامة لإحداث التنمية المحلية ويتجلى ذلك و يظهر من خلال المكانة التي منحتها الدولة للجماعات المحلية و للنهوض بمشاريع التنمية المحلية باعتبارها هيئة لامركزية أسندت إليها مهمة الإدارة المرافق العامة على المستوى المحلي و ذلك في كافة المجالات الاقتصادية والسياسة والثقافية¹، ويتميز النظام الإداري في الدول و يتأثر بالواقع السياسي والاقتصادي وحتى الاجتماعي فيمكن ان يطغى عليه النظام عدم التركيز و كل ذلك رغبة من السلطات المركزية في تقريب الإدارة من المواطن لتحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة و تحقيق التنمية لذلك أنشأت لهذا الغرض هيئة تسمى الجماعات المحلية².

فالجماعات المحلية هي وحدات إدارية محلية تتكون من مجالس منتخبة لها استقلالية مالية وإدارية عن السلطة المركزية لتتمكن من تحقيق الأهداف التي أنشأت من اجلها مع بقاء حق المراقبة للسلطة المركزية³؛ كما تعرف أيضا أنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين أجهزة المركزية والمحلية من نشأته تكمين هذه الأخيرة من الإدارة مرافقيها في النطاق المرسوم قانونا⁴.

ومن خلال ما سبق يمكن تعريف الجماعات المحلية على أنها الهيئات المحلية والوحدات اللامركزية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية والمتمثلة في البلدية والولاية؛ فطبقا لأحكام المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁵ فإن الجماعات المحلية في الدولة هي البلدية والولاية، والبلدية هي الجماعة القاعدية.

¹ - مهدي بن طيبة، سفيان خروبي، دور الجماعات المحلية في دعم التنمية المحلية، مجلة اليزا للبحوث و الدراسات، العدد 1، الجزائر، 2016، ص 77.

² - عبد الحق فيدومة، ماهية الجماعات المحلية والتنمية المحلية المستدامة، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، المجلد 01، العدد 01، جامعة البليدة، 02، 2012، ص 120.

³ - مهدي بن طيبة، سفيان خروبي، المرجع السابق، ص 79.

⁴ - خالد ممدوح، البلديات و الخليات في ظل الاسوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009، ص 269.

⁵ - المرسوم الرئاسي رقم 442/20، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المنظم التعديل الدستوري لسنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

مقدمة

هذا وتخضع البلدية من حيث تنظيمها إلى أحكام القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية وتعرف البلدية بانها الجماعات الإقليمية القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي لها إقليم ومقر رئيسي وتسميته محددة بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد رأي الوالي والمداولات المجلس الشعبي البلدي واخطار المجلس الشعبي الولائي.¹

أما الولاية فتخضع من حيث تنظيمها إلى أحكام القانون 07/12 المتعلق بالولاية، وهي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية الغير الممركزة للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية وتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.²

ويعتبر نظام تمويل الجماعات المحلية من المواضيع الهامة والاساسية المرتبطة بممارسة البلدية والولاية لصلاحياتها ومهامها في تلبية الاحتياجات المحلية في مختلف المجالات وتحقيق التنمية المحلية، حيث تشكل الموارد المالية على اختلاف أنواعها سواء كانت ذاتية أو خارجية الدعامة الأساسية لممارسة هذه المهام والصلاحيات.

وللتمويل المحلي عدة مفاهيم فهو عملية تزويد الهيئات المحلية والافراد بالموارد المالية اللازمة لتحقيق اهداف محددة مثل تمويل المشاريع او الاستثمارات و يشمل التمويل مختلف أنواع المصادر من ضرائب واعانات وقروض وأسهم وغيرها من الأدوات المالية.³

أهمية الدراسة

تظهر أهمية الدراسة في إبراز أهم مصادر التمويل لتعبئة مالية الجماعات المحلية والكشف عن الإمكانيات المالية التي تقدمها هذه الموارد وتعزيزها لموارد الجماعات المحلية وخدمة اللامركزية المحلية وبالتالي تحقيق التنمية المحلية، وذلك من خلال الوقوف على أهم الموارد المالية الذاتية والخارجية؛ وكذا البحث عن أهم السبل والتدابير التي من شأنها معالجة المعوقات التي تواجه نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر.

¹ - المواد 01 و 02 من القانون رقم 10/11، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 03 جويلية 2011.

² - المواد 01 و 02 من القانون رقم 07/12، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.

³ - رابع بحشاشي، سبل تفعيل الجباية المحلية في الجزائر، مجلة القانون العقاري، جامعة باتنة الحاج لخضر، المجلد 06، العدد 01، جامعة البليدة 02، 2019.

أهداف الدراسة

- الوقوف على أهم المصادر الداخلية لتمويل الجماعات المحلية.
- معرفة أهم الموارد الخارجية لتمويل الجماعات المحلية.
- التعرف على طرق الحصول على التمويل.
- تحديد أهم المعوقات والصعوبات التي تواجه نظام تمويل الجماعات المحلية.
- تحديد أهم السبل والتدابير لمواجهة المعوقات لتفعيل نظام تمويل الجماعات المحلية.

أسباب الدراسة

من الأسباب التي دفعتني إلى البحث في هذا الموضوع هي عدة أسباب نخلص أهمها في الدور الذي يلعبه التمويل لميزانية الجماعات المحلية في دفع عجلة التنمية وتحسين ظروف المواطن، سواء كان هذا التمويل متأتي من مصادر داخلية أو خارجية؛ وكذا البحث عن أهم المعوقات التي تقف أم نجاعة وفعالية هذا التمويل وأمام المسار التنموي لهذه الهيئات، في ظل ما تلعبه الولاية والبلدية في تحقيق التنمية على جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والاقتصادية؛ وإبراز أهم السبل لمعالجتها.

منهج الدراسة

نظراً لطبيعة الدراسة اعتمدنا على المنهج الوصفي وذلك لوصف أهم مصادر التمويل الجماعات المحلية داخلية وخارجية، كما اعتمدنا كذلك على المنهج الاستقرائي والمنهج التحليلي وهذا من خلال استقراء وتحليل النصوص القانونية الواردة في هذا الإطار، لباسيما قوانين المالية والقانون 10/11 المتعلق بالبلدية، والقانون 07/12 المتعلق بالولاية، وكذلك بيان كيف تقدم هذه الإعانات كمصدر هام لاستمرار ميزانيات الجماعات المحلية وتنفيذ المشاريع وتفاذي العجز والقصور وكذا نقد الوضعية التي تصبح فيها مكانة الجماعات المحلية ومدى تمتعها بالاستقلال الكافي إثر تلقيها هذه الإعانات.

إشكالية الدراسة

بناء على ما سبق واستنادا لأهمية موضوع الدراسة نطرح الإشكالية التالية: فيما تتمثل أهم مصادر تمويل الجماعات المحلية في الجزائر؟ وما مدى كفايتها في ظل اتساع المهام والصلاحيات المخولة لهذه الهيئات .؟

تقسيم الدراسة

للإجابة عن إشكالية مطروحة ارتأينا تقسيم الدراسة إلى فصلين الأول، (الفصل الأول) بعنوان مصادر تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، والذي قمنا بتقسيمه الى مبحثين نتطرق في (المبحث الأول) إلى المصادر الداخلية لتمويل الجماعات المحلية في الجزائر، ونتطرق في (المبحث الثاني) إلى المصادر الخارجية لتمويل الجماعات المحلية في الجزائر؛ و(الفصل الثاني) بعنوان معوقات نظام تمويل الجماعات المحلية وسبل تفعيله في الجزائر، والذي قمنا بتقسيمه أيضا الى مبحثين، بحيث نتطرق في (المبحث الأول) إلى معوقات نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، ونتطرق في (المبحث الثاني) سبل تفعيل نظام الجماعات المحلية في الجزائر.

الفصل الأول

مصادر تمويل الجماعات المحلية في

الجزائر

الفصل الأول

مصادر تمويل الجماعات المحلية في الجزائر

يُعدّ التمويل أحد الدعائم الجوهرية التي تقوم عليها فعالية الجماعات المحلية، باعتباره الأداة الرئيسة التي تمكّن هذه الأخيرة من تنفيذ سياساتها وتحقيق الأهداف التنموية المرسومة على المستوى المحلي، ويكتسي هذا العنصر أهمية مضاعفة في ظل التحولات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية التي تعرفها الجزائر، لاسيما في إطار سياسة دعم اللامركزية وتمكين الجماعات المحلية من إدارة شؤونها بقدر أكبر من الاستقلالية.

فتمويل الجماعات المحلية لا يقتصر فقط على تغطية النفقات اليومية لتسيير مختلف المرافق والخدمات العمومية المحلية، بل يشمل أيضاً القدرة على برمجة وتنفيذ المشاريع التنموية الكبرى في مجالات البنية التحتية، التربية، الصحة، النقل، والتهيئة العمرانية، وغيرها من القطاعات الحيوية.

وفي هذا السياق، أقرّ المشرّع الجزائري، من خلال القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، جملة من الآليات التمويلية التي تمكّن الجماعات المحلية من تعبئة مواردها، والتي تتنوع بين موارد ذاتية (مثل الضرائب والرسوم المحلية، عائدات الأملاك، المداخيل الناتجة عن الاستثمارات البلدية...) وموارد خارجية (كالإعانات والتحويلات المالية من الدولة، والقروض).

غير أن هذه الموارد تختلف من جماعة محلية لأخرى تبعاً لحجمها الجغرافي وعدد سكانها وقدراتها الاقتصادية، ما يجعل مسألة العدالة في توزيع الموارد وتمكين كل الجماعات من أدوات تمويل فعالة، مسألة بالغة الأهمية؛ كما أن فعالية التمويل لا تتوقف عند توفر المورد، بل ترتبط أيضاً بحسن التدبير المالي والإداري وقدرة الهيئات المحلية على استغلال هذه الموارد بطريقة عقلانية وشفافة تضمن الاستدامة وتحقق الأثر الإيجابي المطلوب على المستوى المحلي.

وتبعاً لذلك سنتطرق في هذا الفصل إلى المصادر الداخلية لتمويل الجماعات المحلية في الجزائر في (المبحث الأول)، ثم إلى المصادر الخارجية لتمويل الجماعات المحلية في الجزائر في (المبحث الثاني).

المبحث الأول

المصادر الداخلية لتمويل الجماعات المحلية في الجزائر

يقصد بالتمويل الداخلي للجماعات المحلية تلك الأموال والمبالغ المالية التي تتحصل عليها هذه الهيئات من مصادر داخلي¹، دون اللجوء إلى مصادر وإعانات خارجية، حيث تتوفر كل من البلدية والولاية على العديد من مصادر التمويل الذاتي وهي في مجملها مجموع الأموال (الموارد المالية) المتحصل عليها دون الحاجة للدولة، تتمثل أساسا في الضرائب والرسوم وعائدات الاملاك والاستغلال والاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار، والتي يمكن تصنيفها إلى الموارد الذاتية الجبائية (المطلب الأول)، والموارد الذاتية غير الجبائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الموارد الذاتية الجبائية للجماعات المحلية

يقصد بالموارد الذاتية الجبائية مجموعة الضرائب والرسوم المحصلة على مستوى إقليم الجماعة المحلية، والتي تتحصل عليها البلدية او الولاية على عائداتها جزئيا أو كليا، وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتطرق في (الفرع الأول) مفهوم الجباية المحلية، ونتطرق في (الفرع الثاني) إلى أنواع الموارد الذاتية الجبائية.

الفرع الأول: مفهوم الجباية المحلية

تلعب الجباية المحلية دورا هاما في تمويل الجماعات المحلية وتحقيق التنمية المحلية، فهي تعتبر أهم مصادر التمويل المحلي الذاتي، حيث تبلغ نسبة مشاركتها في التمويل حوالي 90% من مجموع الإيرادات المتحصل عليها.

أولا: تعريف الجباية المحلية

هي الضرائب والرسوم التي تفرضها الجماعات المحلية على بعض الأنشطة، وتعرف أيضا على أنها "اقتطاع مرخص بالقانون لصالح الجماعات الإقليمية أو المحلية اللامركزية، وهي أيضا "جملة من الأحكام الضريبية وأصناف من الضرائب تختلف باختلاف الجهة المستفيدة والممولة بالإضافة إلى اختلاف الوعاء الضريبي"؛ وقد اتخذت عدة

¹ - عبد الغفار حنفي، "الإدارة المالية المعاصرة"، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، مصر، 1993، ص 405.

تعديلات على بعض الضرائب والرسوم المحلية بموجب قوانين المالي ، حيث تم تعويض بعض الضرائب وإلغاء البعض الآخر مع تقليص المعدلات الضريبية وتوسيع الوعاء الضريبي لكن بقيت الضرائب المحلية تابعة للسلطة المركزية¹.

وتعتبر الرسوم من أهم و ابرز الموارد المالية التي تمول ميزانية الدولة حيث تحصل الدول على إيراداتها من الرسم كمقابل للخدمات التي تقدمها المرافق العمومية وبعض الهيئات، حيث يمكن تعريف الرسم على انه اقتطاع نقدي يدفعه الفرد إلى الدولة مقابل انتفاعه بخدمة معينة يؤديها له، يترتب عليها نفع خاص؛ كما يعرف أيضا "بالمبالغ المالية التي تتقاضاها الهيئات المحلية جبرا من بعض الأفراد مقابل ما تقدمه من خدمات".

ويتضح لنا من خلال التعاريف السابقة بان الرسم مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة مقابل نفع خاص يحصل عليه من جانب إحدى الهيئات العامة.

ثانيا: خصائص الجباية المحلية

استنادا للتعاريف السابقة يمكن استخلاص الخصائص التالية للضرائب والرسوم:

- اشتراط دفع قيمة الرسم بشكل نقدي، إذ ليس من المقبول أن تتخذ الرسوم صورة عينية بدلا من دفعها نقدا.
- التزام دفع الأشخاص لقيمة الرسوم مقابل حصولهم على خدمة ما، وجاءت هذه الميزة الجبرية للمحافظة على استقرار المؤسسات العامة والدول.
- يطبق الرسم عندما يتقدم شخص ما بطلب للحصول على خدمة خاصة فيه من إحدى هيئات الدولة، وتعتبر هذه الخدمة عبارة عن المقابل الناتج عن دفع ثمن الرسم.²

¹ - نسيمه لعرج مجاهد، خيرة مجدوب، حنان قادة علي، دور الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية - دراسة تحليلية لبلدية عين فنزة بتلمسان، مجلة دراسات جبائية، المجلد 03، العدد 01، 2014، ص 121.

² - نعيمة زيرمي، سنوسي بن عومر، الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات، المجلد 03، العدد 05، مجلة الاستراتيجية والتنمية، 2013، ص ص 215-221.

الفرع الثاني: أنواع الموارد الذاتية الجبائية

الموارد الجبائية هي الضرائب التي يتم تحصيلها محليا عن طريق مديرية الضرائب لفائدة الجماعات المحلية، ويتم تبليغ الجماعات المحلية سنويا بالمبلغ المتوقع تحصيله بعنوان السنة المالية المقبلة¹، وهذا لإدراجه ضمن تقديرات إيرادات ميزانيتها، الا انه في حالة نقص هذه الموارد عن النسب المتوقعة يتم استدراكها عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية²، وتتعلق هذه الضرائب بما يلي:

أولا: الرسم على النشاط المهني

تم استحداث هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 1996، ويطبق هذا الرسم على الأشخاص الذين يمارسون نشاطا صناعيا او تجاريا، ويحدد معدل الرسم بـ 02 % من رقم الاعمال المحصل، كما يخفض بنسبة 01% بالنسبة لأنشطة إنتاج السلع، ويرفع هذا المعدل الى 03 % فيما يخص رقم الاعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الانابيب؛ يتم توزيع عائدات هذا الرسم كما يلي:

- 66 % لفائدة البلدية

- 29% لفائدة الولاية

- 05% لفائدة صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية.

ثانيا: الرسم العقاري

يتم فرض هذا الرسم على الملكيات المبنية والملكيات غير المبنية كما يلي:

1- الملكيات المبنية: هو رسم سنوي يطبق على الملكيات العقارية المبنية فوق التراب الوطني مهما تكن وضعيتها القانونية، باستثناء الملكيات المبنية التي تشكل الملكية الوحيدة او السكن الرئيسي لمالكه، ويحسب هذا الرسم على اساس ناتج القيمة الايجارية الجبائية لكل متر مربع للملكية المبنية، في المساحة الخاضعة للضريبة دون احتساب أجزاء المتر، مع مراعاة تقسيم المناطق والمناطق الفرعية للبلديات بموجب التنظيم، ويحدد أساس فرض الضريبة بعد تطبيق

¹ - المادة 24 من القانون 19-14، المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، المتضمن قانون المالية لسنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 81، الصادرة في 30 ديسمبر 2019.

² - المادة 200 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2020، المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية، الجزائر، 2020.

معدل تخفيض يساوي 02% سنويا مع مراعاة قدم الملكية ذات الاستعمال السكني، غير انه لا يمكن ان يتجاوز معدل التخفيض نسبة 25%¹، ويخصص هذا الرسم لفائدة البلديات بنسبة %100².

2- الملكيات غير المبنية: هو رسم سنوي على الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها، باستثناء الملكيات المعفية صراحة من الضريبة كالأراضي التابعة للدولة والجماعات المحلية، وتحسب كذلك على أساس حاصل القيمة الإيجارية الجبائية للملكيات غير المبنية المعبر عنها بالمتر المربع او الهكتار الواحد حسب الحالة تبعا للمساحة الخاضعة للضريبة، ويخصص هذا الرسم بنسبة %100 لفائدة البلديات المحصل في اقليمها.³

ثالثا: رسم التطهير

يؤسس لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية رسم سنوي لرفع القمامات المنزلية، وذلك على كل الملكيات المبنية⁴، وكذا كل ارض مهياة للتخيم والمقطورات من شأنها ان تخلف نفايات تستوجب رفعها، ويتم احتسابها كما يلي :

- بين 1500 و 2000 دج لكل محل ذي استعمال سكني.
- بين 4000 و 14000 دج لكل محل ذو استعمال مهني او تجاري او حربي.
- بين 10000 و 25000 دج لكل ارض مهياة للتخيم والمقطورات.
- بين 10000 و 132000 دج لكل محل ذو استعمال صناعي او تجاري او حربي ينتج كميات من النفايات تفوق المذكورة أعلاه.

رابعا: الضريبة على الأملاك

تم استحداث هذه الضريبة في قانون المالية لسنة 1993، الا انه لم يتم تطبيقها بسبب عدم وضوح التشريع الخاص بتطبيقها، حيث اعيد هيكلتها بموجب قانون المالية لسنة 2020، ويخضع لها الأشخاص الطبيعيون الذين

¹ المادة 254 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2020، المرجع السابق.

² المادة 05 من الامر رقم 15-01، المؤرخ في 23 جويلية 2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الجريدة الرسمية، العدد 40، الصادرة في 23 جويلية 2015.

³ - المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2020، المرجع السابق.

⁴ - المادة 263 من نفس القانون.

يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر بالنسبة لأملاكهم داخل وخارج الوطن، كما يخضع لها أيضا الأشخاص الطبيعيون الذين ليس لهم مقر جبائي في الجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة في الجزائر، ويتم تقديرها في مطلع كل سنة، حيث يتم احتساب قيمة الضريبة من القيمة الصافية للأموال في بداية كل سنة في شهر جانفي.¹

وتخضع للتصريح وجوبا عناصر الأملاك المتعلقة بالحقوق العينية والعقارية، الأموال المنقولة، السيارات الخاصة التي تفوق سعة اسطواناتها 2000 سم، الدرجات النارية ذات سعة المحرك يفوق 250 سم، اليخوت وسفن النزهة، طائرات النزهة، خيول السباق، التحف واللوحات الفنية التي تفوق قيمتها 500.000 دج، المنقولات المخصصة للتأثيث، المجوهرات والاحجار الكريمة والذهب والمعادن الثمينة، المنقولات المادية الأخرى كالديون والودائع والكفالات وعقود تأمين الوفاة.

وتخصص عائدات تحصيل هذه الضريبة بنسبة 70% لفائدة الدولة و30% لفائدة البلديات.²

خامسا: الضريبة الجزافية الوحيدة

يخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة الأشخاص الطبيعيون الذين يمارسون نشاطا صناعيا وتجاريا وحرفيا، وكذا التعاونيات الحرفية التي لا يتجاوز رقم اعمالها السنوي 15.000.000.00 دج، ماعدا تلك التي اختارت نظام الضريبة حسب الربح الحقيقي³، ويحدد معدلها بنسبة 05% على أنشطة الإنتاج وبيع السلع وبنسبة 12% على الأنشطة الأخرى؛ ويتم توزيع عائدات هذه الضريبة كما يلي:

- 49% لميزانية الدولة.

- 0.5% لغرفة التجارة والصناعة.

- 0.01% للغرفة الوطنية الصناعة التقليدية.

- 0.24% لغرفة الصناعة التقليدية والمهن.

- 40.25% لفائدة البلديات .

¹ - المادة 274 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة لسنة 2020، المرجع السابق.

² - المادة 282 من نفس القانون.

³ - المادة 282 مكرر 01 من نفس القانون.

- 05% لفائدة الولاية.

- 05% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

سادسا: الرسم على القيمة المضافة

الرسم على القيمة المضافة هو ضريبة عامة على الاستهلاك تطبق على رقم الاعمال وعلى كافة العمليات الصناعية والتجارية والحرفية ويسددها المستهلك النهائي، وتقدر نسبة هذه الضريبة بنسبة 19 % على العمليات العادية و 09% على العمليات التي يشملها التخفيض؛ وتوزع عائدات هذه الضريبة كما يلي:

- 75% لفائدة الدولة.

- 10% لفائدة البلديات.

- 15% لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية¹.

سابعا: رسم تشجيع عدم التخزين النفايات الصناعية

استحدث هذا الرسم لتشجيع عدم التخزين النفايات الصناعية الخاصة او الخطرة، ويحدد بمبلغ 30.000 دج عن كل طن، وتخصص عائدات هذا الرسم كما يلي:

- 46% لفائدة الدولة.

- 38% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة والساحل.

- 16% لفائدة البلديات².

ثامنا: رسم تشجيع عدم التخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج:

تم تأسيس هذا الرسم أيضا لتشجيع عدم التخزين للنفايات المرتبطة بأنشطة العلاج في المستشفيات والعيادات الطبية بسعر مرجعي قدره 60.000 دج للطن الواحد، وتخصص عائدات هذا الرسم كما يلي:

¹ - المادة 161 من قانون الرسوم على رقم الاعمال لسنة 2020، المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية، الجزائر، 2020.

² - المادة 89 من قانون المالية لسنة 2020، المرجع السابق.

- 30% لفائدة الدولة.

- 50% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة والساحل.

- 20% لفائدة البلديات¹.

تاسعا: رسم التلوث الجوي الصناعي

هو عبارة رسم تكميلي مؤسس على التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي على الكميات المنبعثة التي تتجاوز القيم المحددة؛ ويخصص حاصل هذا الرسم كما يلي:

- 50% لفائدة الدولة.

- 33% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة والساحل.

- 17% لفائدة البلديات².

عاشرا: الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي

تم انشاء هذا الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي، المؤسس وفقا لحجم المياه المطروحة وعبء التلوث الناجم عن النشاط الذي يتجاوز حدود القيم المحددة بموجب التنظيم الساري المفعول؛ وتخصص عائداته كما يلي:

- 34% لفائدة الدولة.

- 16% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة والساحل.

- 34% لفائدة البلديات³.

¹ - المادة 90 من قانون المالية لسنة 2020، المرجع السابق.

² - المادة 91 من نفس القانون.

³ - المادة 92 من نفس القانون.

حادي عشر: الرسم على الزيوت والشحوم وتحضي الشحوم

يؤسس رسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم يحدد بـ 37.000 دج عن كل طن مستورد او مصنوع داخل التراب الوطني، والتي تنجم عن استعمالها زيوت مستعملة؛ وتخصص مداخيل هذا الرسم كما يلي:

- 42% لفائدة الدولة.

- 34% لفائدة البلديات بالنسبة للزيوت والشحوم وتحضير الشحوم المصنوعة داخل التراب الوطني، ولفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بالنسبة للزيوت والشحوم وتحضير الشحوم المستوردة

- 24% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة والساحل¹.

ثاني عشر: رسم تعبأة الهاتف النقال

يطبق هذا الرسم على تعبئة الدفع المسبق للخطوط الهاتفية، ويفرض على متعاملي الهاتف النقال؛ ويتم توزيعه إيرادات هذا الرسم كما يلي:

35% لفائدة البلديات.

- 35% لفائدة الدولة.

- 30% لفائدة الصندوق الخاص للتضامن الوطني²

ثالث عشر: الضريبة الجبائية على السيارات

يتم تحصيل هذا الرسم من خلال الطابع الاجباري المفروض على كل شخص طبيعي او معنوي يملك سيارة مرقمة بتقييم جزائري، وتم انشاء هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1997؛ وتحدد قيمة هذه الضريبة وفق معايير معينة من بينها سنة بدأ استعمال السيارة وقوتها الحصانية ونوع نشاطها، ويتم تحصيله على مستوى مديريات الضرائب ويتم توزيع عائداته على النحو التالي:

¹ - المادة 93 من قانون المالية لسنة 2020، المرجع السابق.

² - المادة 76 من الأمر رقم 14/16، المؤرخ في 28 ديسمبر 2016، المتضمن قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية، العدد 77، الصادرة في 19 ديسمبر 2016.

20% لفائدة الدولة.

80% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

رابع عشر: الرسم السنوي على السيارات والمركبات المتحركة

تم استحداث هذا الرسم بموجب المادة 84 من قانون المالية لسنة 2020، حيث يتم فرضه على السيارات والمركبات المتحركة بأنواعها الخاضعة للتأمين، حيث يتم ادراج قيمة هذا الرسم ضمن عقد التأمين عند اكتتابه من طرف المالك، وحددت قيمته هذا الرسم بـ 1500 دج للسيارات السياحية و3.000 دج لباقي المركبات والآليات المتحركة، كما يتم جمعه من طرف شركات التأمين؛ ويتم توزيع عائداته على النحو التالي:

70% لفائدة الدولة

- 30% لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية¹.

خامس عشر: الضريبة على الثروة

تعتبر الضريبة على الثروة من بين آخر الضرائب التي تم إقرارها بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2020²، حيث تنص بفرض قيمة تناسبية للثروة التي يمتلكها المواطن حسب سلم محدد كما يلي:

- 0.15% للثروة التي تتراوح من 100.000.000 دج الى 150.000.000 دج.

- 0.25% للثروة التي تتراوح من 150.000.001 دج الى 250.000.000 دج.

- 0.35% للثروة التي تتراوح من 250.000.001 دج الى 350.000.000 دج.

- 0.5% للثروة التي تتراوح من 350.000.001 دج الى 450.000.000 دج.

- 01% للثروة التي تفوق 450.000.000 دج.

¹ - المادة 84 من قانون المالية لسنة 2020، المرجع السابق.

² - المادة 281 مكرر 8 من القانون رقم 04/20، المؤرخ في 04 جويلية 2020، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 33، الصادرة في 04 جويلية 2020.

ويتم توزيع عائدات هذه الضريبة بين الدولة والجماعات المحلية كما يلي:

- 70 % لميزانية الدولة.

- 30 % لميزانية الجماعات المحلية.

سادس عشر: الرسم على الصفائح المهنية:

هو رسم مستحدث في قانون المالية لسنة 2000 لفائدة البلديات، يشمل كل الإعلانات والصفائح المهنية التي يقوم التجار او المهنيين بتعليقها قصد الاشهار لنشاطاتهم كلافئات المحلات التجارية ولافئات الأطباء والمحامين، ويتم تطبيق هذا الرسم حسب الحجم والعدد وفق سلم محدد قانونا، ويستفاد من هذا الرسم كليا لفائدة البلديات المنفذ في اقليمها¹.

سابع عشر: رسوم التعمير

هي مجموعة الحقوق التي يسدها المواطنون او الهيئات المختلفة لفائدة البلديات بمناسبة تحضير عقود التعمير وكل الرخص والشهادات المتعلقة بها المتمثلة في رخص البناء، رخص التجزئة، رخص الهدم، شهادة المطابقة، شهادة التقسيم، شهادة التعمير، شهادة قابلية الاستغلال؛ ويحدد مبلغ الرسم لكل صنف من الأصناف حسب المساحة المبنية او القيمة التجارية للبنية او حسب عدد الأجزاء ويتم تفصيله في سلم خاص صادر في قانون المالية؛ وتخصص هذه الرسوم بصفة كلية لفائدة البلدية المحصل على مستواها والتي تحتضن البنية موضوع الرخصة².

ثامن عشر: رسم الحفلات والافراح

تم استحداث هذا الرسم في قانون المالية لسنة 1966 وتم تعديله في قانون المالية لسنة 2001، حيث تنص المادة 36 منه على فرض رسم على كل المواطنين الذين يقومون الافراح والاعراس العائلية، ويتم تحديد الأسعار بناء على مداولة للمجلس الشعبي البلدي بعد موافقة السلطة الوصية، الا ان القانون قد حدد أسعار مبدئية كما يلي:

- من 500 الى 800 دج لليوم الواحد عندما لا تتجاوز مدة الفرح الساعة السابعة مساء.

¹ - المادة 56 من القانون رقم 11/17، المؤرخ في 27 ديسمبر 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، الجريدة الرسمية، العدد 76، الصادرة في 28 ديسمبر 2017.

² - المادة 55 من القانون رقم 18/18، المتضمن قانون المالية لسنة 2019، الجريدة الرسمية، العدد 79، الصادرة في 30 ديسمبر 2018.

- من 1000 الى 1500 دج لليوم الواحد عندما تتجاوز مدة الفرح الساعة السابعة مساءً.

المطلب الثاني

الموارد الذاتية غير الجبائية للجماعات المحلية

تمثل الموارد الذاتية ركيزة مالية هامة بالنسبة للجماعات المحلية، إذ تتيح لها قدرًا من الاستقلالية في تسيير شؤونها وتحقيق برامجها التنموية دون الاعتماد الكلي على الإعانات من الدولة. وإذا كانت الجباية المحلية تُعد المصدر الأساسي لهذه الموارد، فإن الموارد الذاتية غير الجبائية تكتسي أهمية متزايدة لما توفره من إمكانيات إضافية تمكن الجماعة من تنويع مداخيلها؛ وتشمل هذه الموارد عائدات ممتلكات الجماعة، وعائدات الاستغلال، والرسوم مقابل خدمات، إضافة إلى المداخيل الناتجة عن الاستثمارات أو الغرامات؛ وتبرز أهمية هذه الموارد في قدرتها على دعم مالية الجماعة بمرونة أكبر، شريطة تفعيل حسن تديرها واستثمار الإمكانيات المتاحة بشكل فعال، وعليه سنقسم مطلبنا إلى فرعين، نتطرق في (الفرع الأول) إلى مفهوم الموارد الذاتية غير الجبائية، ونتطرق في (الفرع الثاني) إلى أنواع الموارد الذاتية الغير جبائية.

الفرع الأول: مفهوم الموارد الذاتية غير الجبائية

الموارد المالية غير الجبائية للجماعات المحلية هي الإيرادات التي تحصل عليها الجماعات المحلية من مصادر غير مرتبطة بفرض الضرائب أو الرسوم، وتشمل عوائد استغلال أملاكها، المساعدات والمنح، وعائدات الأنشطة الاقتصادية أو الخدمات التي تقدمها، وتُعد هذه الموارد ضرورية لدعم ميزانية الجماعة وتمويل مشاريع التنمية المحلية دون الاعتماد فقط على الموارد الجبائية.

أو بمفهوم آخر هي الإيرادات التي تتحصل عليها الجماعات المحلية من مصادر لا ترتبط بالجباية (كالضرائب والرسوم)، وتشمل هذه الموارد عائدات استغلال ممتلكاتها المنقولة وغير المنقولة، المساعدات والمنح التي تقدمها الدولة أو الهيئات الدولية، إضافةً إلى مداخيل الخدمات المدفوعة والأنشطة الاقتصادية المختلفة، وتُعد هذه الموارد من الركائز المالية الهامة التي تُسهم في تحقيق التنمية المحلية وتعزيز استقلالية الجماعات في تسيير شؤونها¹.

¹ - ياسين بن الحاج جلول، أهمية تفعيل الإيرادات المحلية غير الجبائية في تمويل التنمية المحلية - حالة الجزائر-، مجلة البديل الاقتصادي، المجلد 04، العدد 02، جامعة الجلفة، 2017، ص 153.

الفرع الثاني: أنواع الموارد الذاتية غير الجبائية

يقصد بها مجموعة العائدات التي يتم تحصيلها لفائدة الجماعات المحلية عن طريق خزيتها مباشرة دون المرور بمصلحة الضرائب؛ ومن اهم هذه الإيرادات ما يلي:

أولاً: عائدات الأملاك

هي مجموعة الموارد التي يتم تحصيلها من خلال استغلال الأملاك الخاصة بالجماعات المحلية مثل تأجير السكنات والمحلات ورخص استغلال الأرصفة والأماكن العمومية والأسواق الجوارية، بالإضافة الى حقوق أماكن التوقف والمرور، وهي تدر على الجماعات المحلية موارد مالية تتفاوت قيمتها حسب طبيعة كل منطقة، الا انها غالباً لا تتخطى نسبة 10% من مجموع إيرادات الجماعات المحلية¹.

ثانياً: الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار

تعتبر هذه الآلية من الآليات التي تمكن الجماعات المحلية من القيام بالاستثمار المحلي قصد تعزيز وزيادة مداخيلها، حيث تنص المادة 198 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية²، والمادة 158 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية³ على وجوب اقتطاع جزء من إيرادات قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار، كما نصت المادة الأولى من المرسوم 67-145 المؤرخ في 1967/07/31 على ان لا تقل نسبة هذا الاقتطاع على 10% ، ويخصص هذا الاقتطاع للمشاريع الاستثمارية التي تعزز من مداخيل الجماعة المحلية.

¹ - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر، دار الامة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر، 2014، ص.128

² -المادة الأولى من المرسوم 67-145، المؤرخ في 31 جويلية 1967، المتعلق بالاقتطاع من إيرادات التسيير، الجريدة الرسمية، العدد 71، الصادرة في 31 أوت 1967.

³ - المادة 36 من القانون رقم 06/2000، المؤرخ في 23 ديسمبر 2000، المتضمن قانون المالية لسنة 2001، الجريدة الرسمية، العدد 80، الصادرة في 24 ديسمبر 2001.

المبحث الثاني

مصادر التمويل الخارجية للجماعات المحلية في الجزائر

إن تعدد احتياجات المحلية في مجال التنمية تطلب من الدولة وضع أدوات خاصة يتم عن طريقها تمويل الجماعات المحلية وذلك تكريسا لمبدأ اللامركزية، كون أن التمويل المحلي (المداخيل الجبائية والرسوم المحلية والملاك) أصبح غير كافي بحيث لا يلبى تغطية جميع هذه الاحتياجات التي يمكن أن تكون ضرورية في بعض الأحيان، بحيث أصبح الأمر أصعب من ذلك كون أن اغلب البلديات تعاني من عجز ميزانيتها، مما فرض على الدولة وضع وسائل مالية أخرى تقدمها للبلديات الدفع عجلة التنمية نحو ما هو أحسن وتتجلى ذلك في الإعانات والمساعدات وكذا القروض و يتضمن هذا المبحث تطرق إلى إعانات الدولة (المطلب الأول) ثم القروض والهبات والوصايا (المطلب الثاني).

المطلب الأول

إعانات الدولة الموجهة للجماعات المحلية

تتمثل هذه الإعانات في كل ما تقدمه الدولة من إعانات للجماعات المحلية و تتمثل هذه الإعانات في إعانات الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (CSGCL) وكذا منحة التوزيع بالتساوي وبرامج المخططات البلدية للتنمية و برامج الولاية وهي مفصلة كما يلي:

الفرع الأول: إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

الصندوق مؤسسة عمومية ذات ابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي يوضع الصندوق تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية، ويحدد مقره مدينة الجزائر ويمكن نقله إلى أي مكان آخر من التراب الوطني بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالداخلية مهام الصندوق، وطبقا للمادة 05 من المرسوم التنفيذي 116/14 المتضمن إنشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (CSGCL) ويحدد مهامه

وتنظيمه وسيهر¹، فإنه يكلف بإرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها كما يكلف الصندوق بضمان الموارد الجبائية التي سجلت قيمة جبائية بالمقارنة مع مبلغ تقديراتها.

ويكلف الصندوق في هذا الإطار بما يلي:

- العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها؛

- توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية؛

- توزيع تحصيل 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 و / أو طوارئ وكذا تلك التي تواجه وضعية مالية صعبة؛

- تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية ومؤسساتها لإنجاز مشاريع تجهيز واستثمار في الإثار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات؛

- الرسالة البنكية لفائدة الجماعات المحلية؛

- منح إعانات مالية لفائدة البلدية لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي؛

- القيام بكل الدراسات والتحقيقات و الأبحاث التي ترتبط بترقية الجماعات المحلية وإنجازها والعمل على نشرها؛

- المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين والموظفين المنتمين لإدارة الجماعات المحلية وتحسين مستواهم؛

- المشاركة في أعمال الإعلام وتبادل الخبرات واللقاءات لاسيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات؛²

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 14/116 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (CSGCL) ويحدد مهامه وتنظيمه وسيهر، الجريدة الرسمية، العدد 19، الصادرة في 02 أبريل 2014.

² - المواد 05 و 06 من نفس المرسوم.

- مباشرة وإنجاز كل عمل مرتبط بمهدفه أو مخول له صراحة بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها كما يكلف الصندوق في إصدار مهامه بدفع المخصصات الآتية لفائدة الجماعات المحلية من صندوق التضامن للجماعات المحلية :

- تخصيص إجمالي للتسيير 60 % ؛

- تخصيص إجمالي للتجهيز والاستثمار 40 %

ويمكن عند الحاجة القيام بتحويل الاعتمادات من فصل إلى فصل بموجب مقرر من الوزير المكلف بالداخلية بعد موافقة مجلس التوجيه وحسب المواد 07 و 08 من المرسوم التنفيذي 14/116 ف جاء نصهما على أنه " يوجه التخصيل الإجمالي للتسيير إلى قسم التسيير الميزانيات البلديات والولايات، ويتضمن هذا التخصيص:

- منح معادلة التوزيع بالتساوي ؛

- تخصيص الخدمة العمومية؛

- إعانات استثنائية؛

- إعانات التكوين والدراسات و البحوث"

وحسب المادة 08 من المرسوم التنفيذي 14/116 السالف الذكر، فإنه توجه منحة معادلة التوزيع بالتساوي التغطية النفقات الإجبارية للبلديات والولايات، مع الأخذ بعين الاعتبار المعايير الآتية:

- المعيار الديمغرافي ؛

- المعيار المالي؛

الفرع الثاني: إعانات المخططات البلدية للتنمية (PCD)

إضافة إلى المساعدات المقدمة من طرف صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية هناك إعانة أخرى خاصة بإنجاز المشاريع التنموية والمثلة في مخططات البلدية للتنمية:

1 - تعريف المخطط البلدي للتنمية PCD: هو عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية، جاء لتكريس مبدأ

اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية، مهمته توفير الحاجيات الضرورية للمواطنين ودعم القاعدة الاقتصادية، يشمل

هذا المخطط التجهيزات القاعدية والفلاحية والتجهيزات الانجاز، وتم اعتبارها برامج أعمال قصيرة المدة تقرها السلطات المختصة في إطار المخطط الولي.¹

ادخل أسلوب المخطط البلدي للتنمية في سنة 1973 ويعتبر من أكثر البرامج التنموية استعمالا وخاصة بعد صدور المرسوم في سنة 73/136 والمتعلق بشروط تسيير وانجاز المخططات البلدية للتنمية ولقد جاء هذا المخطط ليخلف النظام القديم والمتمثل في ما يطلق عليه اسم برنامج التجهيز المحلي وتندرج المخططات البلدية للتنمية في إطار سياسة التوازن الجهوي، قصد إعطاء كل بلدية حظوظا متساوية في التنمية وتستجيب مساعدة الدولة هذه إلى الانشغال بضمان قابلية اقتصادية نسبية للجماعات المحلية وذلك بتكاملة النشاطات المشروعة فيها في إطار المخططات غير المركزية والمعتمدة من شرف الولاية وفي النار الاستثمارات من الادخار الإجمالي الذي تقتطعه البلديات من مواردها الخاصة.

2 - أهداف المخطط البلدي للتنمية: تعد التنمية من صلاحيات ومسؤولية البلدية وتعني برنامجا منسجما، معدا على أساس إحصاء المناطق التي تستوجب ترقيتها وتشخيص العمليات التي يفترض القيام بها بالنظر إلى حاجيات وطلبات المواطنين، وتوفير الوسائل اللازمة لتحقيقه، وقد سعى المشرع الجزائري إلى منح اللامركزية في اتخاذ القرار وإعداد البرامج للجماعات المحلية وبمقتضى ذلك أصبحت البلدية بموجب القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية تساهم إلى جانب الدولة في العمل على تهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن، وكذا الحفاظ على الإصدار المعيشي للمواطنين وتحسينه، ومن بين المهام الرئيسية التي أوكلت للبلدية للنهوض بعملية التنمية المحلية هي تحضير المخططات البلدية للتنمية والتي تهدف من ورائها إلى ما يلي :

- القضاء على الزحف الريفي؛

- تحسين ظروف المعيشية للمجتمع المدني الريفي من خلال فك العزلة وبناء المرافق الاجتماعية والثقافية و الهياكل القاعدية، من شبكات المياه الصالحة للشرب وشبكة التطهير والتهيئة العمرانية؛

- محاربة تدارك النقائص التي عرفتها برامج التنمية المحلية خاصة من جهة مركزية تسيير الاعتمادات والعراقيل الناجمة عنها؛

¹ - ليندة أونيسي، المخطط البلدي للتنمية ودوره في تنمية البلدية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 03، العدد 02، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة باتنة 01، جوان 2016، ص 228.

- تطوير المبادرات المحلية والبحث عن حلول محلية للمشاكل عن طريق مجمل المنافع الاقتصادية والاجتماعية المحلية في المخطط البلدي؛

- توزيع مجالي متوازن للاستثمارات المحلية

- تحسين استغلال الطاقات والإمكانات المحلية؛

- دمج البلدية في مسار التخطيط الوطني.

ونظرا لأهمية المخطط البلدي للتنمية، وسعيا لتحقيق الأهداف سالفة الذكر، نجد أن الدولة الجزائرية تسعى دائما لتقديم مبالغ مالية ضخمة تقررها في قانون المالية تحت عنوان المخططات البلدية للتنمية حيث وصل في سنة 2010 إلى 60 مليار دينار جزائري وتتوزع على الولايات والبلديات حسب أولويات كل قطاع ومقاييس التوازن الجمهوري.

المطلب الثاني

القروض والهبات والوصايا

تُعتبر القروض والهبات والوصايا من بين الموارد المالية الاستثنائية التي تلجأ إليها الدول أو الجماعات المحلية أو حتى الأفراد لدعم مشاريع معينة أو تغطية حاجات خاصة لا يمكن تلبيتها من خلال الموارد العادية. ورغم اختلاف طبيعتها ومصادرها، فإن هذه الأدوات تلعب دورًا هامًا في تمويل الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وفي تلبية احتياجات التنمية، سواء على المستوى الوطني أو المحلي.

فالقروض تمثل التزامًا ماليًا مؤقتًا يهدف إلى تمويل مشاريع استثمارية أو تغطية العجز المالي، وتُمنح عادة من مؤسسات مالية وطنية أو دولية بشروط محددة تتعلق بسعر الفائدة وآجال السداد. أما الهبات، فهي موارد مالية أو عينية تُمنح دون مقابل، وغالبًا ما تُقدّم من قبل جهات مانحة دولية أو أفراد أو منظمات، لدعم مشاريع إنسانية أو تنموية، وعليه سنقسم مطلبنا إلى فرعين (الفرع الأول) القروض أما (الفرع الثاني) الهبات والوصايا.

الفرع الأول: القروض

للتفصيل أكثر في القروض كمورد مالي خارجي للجماعات المحلية، يتعين تعريفها (أولاً)، ثم تحديد شروط الحصول عليها (ثانياً).

أولاً: تعريف القرض

يعرف القرض على أنه ذلك المبلغ من المال الذي تحصل عليه الدولة من الأفراد أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية المحلية أو الدولية مع التعهد برد المبلغ المقرض و الفوائد المترتبة عليه في تاريخ المحدد للتسديد وفقاً لشروط العقد.¹

كما يعرف القرض على أنه "مبلغ من المال تستدينه الدولة من المقرضين لفترة محددة أو غير محددة تستعين بحصيلة في تغطية بعض أنواع النفقات العامة، فهو دين مستحق تتعهد به الدولة برد أصله في تاريخ الاستحقاق ودفع فوائده خلال مدة القرض؛ كما يتم تبادل إرادة أرفين، شخص عام مقرض والمقرضين من ناحية أخرى، ينتج عن هذا

¹ - ليندة اونيسي ، مبادئ التمويل، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الاردن، 2002، ص 58.

العقد التزام احد الطرفين بتسليم مبلغ معين من المال، بينما يلتزم الطرف الآخر بدفع الفوائد ورد أصل الدين بعد اجل محدد¹.

وهكذا فان القرض هو مورد مالي تلجأ إليه الجماعات المحلية من اجل تغطية نفقاتها، بحيث إذا زادت نفقات الجماعات المحلية عن إيراداتها تلجأ إليه من اجل عدم تعرض ميزانيتها إلى العجز، وبالتالي فإنها تلجأ إليه في حالة الشدة والحاجة الملحة، إلا أنه في الوقت الحالي أصبحت الجماعات المحلية لا تلجأ إليه نظرا للضمانات الكبيرة التي تشتراها البنوك من اجل الموافقة على تقديم هذه القروض، والتي أصبحت الجماعات المحلية عاجزة عن تقديم هذه الضمانات و بالتالي رفض البنوك إقراضها .

وقد رخص المشرع الجزائري للجماعات المحلية إمكانية اللجوء إلى القرض البنكي قصد الحصول على التمويل المناسب لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل وذلك طبقا لأحكام القانون 10/11 المتعلق بالبلدية²، والواقع أن الدولة كانت قد أنشأت مند سنة 1964 بنوكا عمومية تقدم قروضا لفائدة الجماعات المحلية وكان أول بنك لعب هذه المهمة هو صندوق التوفير والاحتياط CNEP، لكن بفعل تقدم الحاجة إلى التمويل لم يعد في استطاعة هذا الصندوق تأدية هذه المهمة.

2- شروط الحصول على القروض المحلية: تخضع القروض الى الشروط الواردة في قانون النقد والقرض التي تهدف الى الحد من اللجوء الى هذه الوسيلة في التمويل، من بين اهم هذه الشروط:

- موافقة الدولة على القرض³؛

- أن يتم اللجوء إلى الاقتراض في الحالات الاستثنائية الضرورية التي لا تكفي موارد الجماعات المحلية لتغطيتها سواء كانت هذه الموارد ذاتية أو خارجية؛

- أن يتم ترخيص اللجوء إلى الاقتراض من طرف المجالس المحلية المنتخبة بموجب مداولة؛

¹ - خديجة حمادي، تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية في الجزائر، مجلة الإدارة وريادة الأعمال، المجلد 02، العدد 01، جامعة البويرة، 2022، ص 63.

² - المادة 174 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

³ - لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السابع جامعة محمد خيضر بسكرة، 2005، ص

- أن يتم تخصيص أموال القروض لتمويل البرامج والمشاريع الاستثمارية المنتجة للمداخيل ؛
- أن يتم تخصيص أموال القروض لتمويل البرامج والمشاريع الاستثمارية المنتجة للمداخيل¹؛
- مصادقة السلطة الوصية على قرار لجوء الجماعة المحلية البلدية أو الولاية للاقتراض.

الفرع الثاني: الهبات والوصايا

إضافة إلى الموارد السابقة هناك موارد اقل شأنًا من تلك التي سبق ذكرها والمتمثلة في التبرعات والهبات والوصايا؛ وتعتبر التبرعات والهبات موارد من موارد الجماعات المحلية، وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنين، إما بشكل مباشر للجماعات المحلية أو غير مباشر عن طريق المساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وقد تكون نتيجة وصية يتركها احد المواطنين بعد وفاته، أو هبة يقدمها احد المغتربين لتخليد اسمه في بلده؛ وتنقسم التبرعات موارد الجماعات المحلية إلى:²

- التبرعات المفيدة بشرط: وهذه التبرعات لا يمكن قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية.
- التبرعات الأجنبية: وهذه التبرعات لا يمكن قبولها إلا بموافقة رئيس الجمهورية سواء كانت تبرعات هيئات أو أشخاص أجنب.

هذا وتعد الهبات والوصايا من موارد الجماعات المحلية وتنقسم إلى:

- أولاً: الهبات والوصايا التي لا ينشأ عنها أعباء ، أو يشترط فيها شروط، أو تستوجب تخصي عقارات أو تكون دعاء الاعتراض من قبل عائلات الواهبين أو الموصين
- ثانياً: الهبات والوصايا التي ينشأ عنها أعباء أو يشترط لها شروط، أو تقتضي تخصي عقارات، أو تكون مدعاة للاعتراضات من قبل الواهبين أو الموصين.³

¹ - ياقوت قديد، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية "دراسة حالة ثلاث بلديات"، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2011/2010، ص 165.

² - سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 2002، ص 20.

³ - عبد القادر لمير، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية - دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار -، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة وهران، 2013/2014، ص 149.

وهنا يمكن الإشارة إلى أن التبرعات والهبات لا تشكل شيئا كبيرا في موارد الجماعات المحلية، وهيا موارد استثنائية لا يعتمد عليها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية. إن جملة الإيرادات العامة للجماعات المحلية رغم تنوعها، تبقى غير كافية لتلبية حاجات السكان المتزايدة، وتحقيق أهداف الجماعات المحلية، خاصة في غياب سياسة ترشيد النفقات وعدم متابعة تحصيل الإيرادات وعدم توزيعها العادل بين الهيئات المركزية والمحلية .

خلاصة الفصل

من خلال ما تطرقنا له في هذا الفصل حول مصادر تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، يتبين أن هذه الهيئات تتوفر على العديد من الموارد، تتمثل في الموارد المالية الذاتية قوامها الضرائب والرسوم والتي تشكل غالبية إيراداتها، وكذا عائدات الأملاك، وتوصلنا أن الدولة هي التي تقوم بوضع القوانين التي تنظم عملية تحصيل الإيرادات الضريبية حيث أن الجماعات المحلية وخاصة البلديات لا تتمتع بأي حرية في تحديد الوعاء الضريبي أو فرض نسب معينة من الضرائب، كما أن الدولة هي التي تحدد مجال فرض الضريبة، أي أن هي التي تحدد الحد الأقصى والحد الأدنى لمجموعة من الضرائب والرسوم وتمنح فقط للمجالس البلدية سلطة فرض بعض الرسوم كرسوم الإقامة والتطهير والحفلات وهي تتم بموجب مداورات تصدر عن المجلس الشعبية البلدية ويجب أن تصادق عليها الهيئات الوصية.

وهو الحال أيضا بالنسبة لعائدات الاملاك التي تبقى مواردها محتشمة وغير كافية لسد نفقات الجماعات المحلية لاسيما البلديات بالإضافة إلى الموارد الذاتية للجماعات المحلية، فإن هذه الاخيرة تتوفر على موارد مالية خارجية هامة تشكل المصدر الاساسي لتمويل ميزانيتها لاسيما بالنسبة للبلديات الفقيرة والنائية، وتشكل هذه الموارد أساسا من إعانات الدولة وإعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وكذا إعانات المخططات البلدية للتنمية، بالإضافة إلى القروض والهبات والوصايا ومما سبق، يتضح أن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من ضعف استقلاليتها المالية، الأمر الذي يحد من قدرتها على أداء مهامها التنموية والخدماتية بكفاءة وفعالية. هذا الوضع يفرض ضرورة إعادة النظر في نظام التمويل المحلي، من خلال منح الجماعات صلاحيات أوسع في تعبئة الموارد، وتحسين آليات التحصيل، وترشيد النفقات.

كما أن تعزيز الموارد المالية الذاتية يتطلب توسيع القاعدة الجبائية، وتحديث السجلات العقارية، وتحسين التنسيق بين مختلف الهيئات المعنية بالجباية، مع الحرص على تحفيز المواطنين على الدفع الطوعي من خلال تحسين جودة الخدمات المقدمة؛ ومن جهة أخرى، ينبغي أن تُوجّه الإعانات المالية الممنوحة من الدولة وفق معايير أكثر عدالة وشفافية، تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل بلدية من حيث الموقع، والكثافة السكانية، ومستوى التنمية، وذلك لضمان تحقيق التوازن الجهوي والعدالة المحلية.

الفصل الثاني

معوقات نظام تمويل الجماعات المحلية

وسبل تفعيله في الجزائر

الفصل الثاني

معوقات نظام تمويل الجماعات المحلية وسبل تفعيله في الجزائر

يعد نظام تمويل الجماعات المحلية أحد الركائز الأساسية لتحقيق التنمية المحلية والحوكمة الرشيدة على المستوى المحلي، خاصة في ظل التوجهات الحديثة نحو دعم اللامركزية وتوسيع صلاحيات الجماعات المحلية، غير أن هذا النظام غالبًا ما يواجه جملة من المعوقات التي تحد من فعاليته، وتؤثر سلبًا على قدرة الجماعات المحلية على تنفيذ مهامها وتلبية احتياجات المواطنين.

وتتمثل أبرز هذه المعوقات في ضعف الموارد المالية الذاتية، وتشتت مصادر التمويل، والاعتماد المفرط على الإعانات المركزية، فضلًا عن هشاشة القدرات الإدارية والتقنية، وضعف التنسيق بين مختلف الفاعلين المحليين والمؤسسات المركزية، وتُضاف إلى هذه التحديات إشكاليات تتعلق بالشفافية، وغياب العدالة في توزيع الموارد، وضعف المشاركة المواطنين في إعداد وتنفيذ الميزانيات المحلية، وعليه سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين، نتطرق في (المبحث الأول) إلى معوقات نظام تمويل الجماعات المحلية، أما (المبحث الثاني) نتطرق فيه إلى سبل نظام تمويل الجماعات المحلية.

المبحث الأول

معوقات نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر

رغم تعدد وتنوع الموارد المالية للجماعات المحلية، إلا أنها تبقى ضعيفة ودون مردوديتها الحقيقية، ويعود سبب هذا الضعف إلى عدم تحكمها في مواردها المالية، واعتمادها على وسائل التمويل التقليدية لم تعد تتماشى والتطورات الاقتصادية والاجتماعية في مختلف المجالات التي يتعين على الجماعات المحلية الاضطلاع بها .

ولقد أدى هذا الضعف إلى تفاوت الإيرادات الفتي تحصل عليها الجماعات المحلية بحسب نشاطاتها؛ وعليه سيتم دراسة عوامل ضعف وعدم نجاعة التمويل المحلي في (المطلب الأول)، وفي (المطلب الثاني) لدراسة انعكاسات هذا الضعف على الجماعات المحلية.

المطلب الأول

عوامل ضعف وعدم نجاعة التمويل المحلي

إن ضعف التمويل المحلي مرتبط بعدة عوامل، والتي منها ما يعود وسائلها المالية ومنها ما يرجع إلى التنظيم الإقليمي والوسائل التي أثرت بشكل كبير عليها، وعليه سيتم تناول دراسة العوامل المرتبطة بالتمويل المحلي في (الفرع الأول) والعوامل المرتبطة بتنظيم الجماعات المحلية في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: العوامل المرتبطة بالتمويل المحلي للجماعات المحلية

يمكن إرجاع أسباب ضعف التمويل المحلي وعدم نجاعته إلى ضعف الجباية المحلية نتيجة احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية وأكثرها مردودية، وعدم وجود معايير موضوعية في توزيع مواردها، إضافة إلى فشل الإعانات في تغطية الفوارق الموجودة في الموارد المالية للجماعات المحلية الفقيرة؛ وتمثل هذه العوامل فيما يلي:

أولاً: احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية

تستحوذ الدولة على أهم الموارد الجبائية والأكثر مردودية، وتؤخذ النسبة الأكبر عند التحصيل وذلك زيادة على تحديدها الشبه الأحادي للحاجيات المحلية بصفة منفردة، ودون استشارة المنتخبين المحليين، والذين يفترض أنهم على إطلاع كافي بهذه الحاجيات

ويظهر ذلك بصفة واضحة في الرسم على القيمة المضافة حيث تأخذ الدولة نسبة 85% تاركة الرسوم المحدودة للجماعات المحلية، إضافة إلى إدماج الرسم على عمليات البنوك في الرسم على القيمة المضافة الذي يحصل قبل ذلك كاملا لصالح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية¹، وتحويل لصالحها الضريبة على الأجور التي كانت تحصل بنسبة 20% قبل سنة 1986 لفائدة الجماعات المحلية.

وبالرغم من وجود نشاط إقتصادي هام على المستوى المحلي، إلا أن تأثير ذلك على الموارد الجبائية يبقى جد محدود بفعل احتكار الدولة لأهم تلك الموارد، بينما تبقى الجماعات التي تنعدم فيها النشاطات الاقتصادية تعيش فقط على قد يفهم من استحواذ الدولة على أهم الموارد الجبائية يعود للحجم الكبير من الأعباء التي تواجهها، غير أن للجماعات المحلية مهام وواجبات لا تقل أهمية عن أعباء الدولة وتتطلب موارد جبائية كافية تمكنها من الاضطلاع بمهامها، ومواجهة مشاكلها الكبيرة والتي يزيد في تعقيدها عدم تفهم المواطنين لوضعيتها المالية، فقد أصبح تعزيز الاستقلالية الجبائية المحلية أمرا ضروريا يمكن المواطنين من مراقبة أحسن لاستعمال الضرائب التي يدفعونها .

ثانيا: وجود معايير موضوعية في توزيع الجباية المحلية

زيادة على إحتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية، فإن الجباية المحلية مؤسسة على قيم ومعايير جامدة لا تمثل قدرات المكلفين بدفعها، كما لا تستجيب للحاجيات الجديدة للجماعات المحلية التي تعرف نشاطا وحيوية كبيرين؛ فإذا كان احتكار الدولة لتحديد وتوزيع الموارد الجبائية يعد من صميم اختصاصاتها، فإنه يفترض أن تكون هناك عدالة أكبر في توزيع المحصول الجبائي، ذلك أن الدولة عند قيامها بتوزيع الضرائب والرسوم التي بواسطتها تمول الميزانيات المحلية، وتلك تحول إلى ميزانيتها، يفترض في ذلك ان تمارس اختصاص تقديري لا احتكاري تهمين فيه على أهم الموارد الجبائية².

ولقد أصبح تأسيس معيار موضوعي عادل في توزيع الجباية، وقائم على معطيات اقتصادية وجغرافية ضرورة ملحة، خاصة مع اتساع دور وأعباء الجماعات المحلية في مختلف مجالات التنمية المحلية؛ كما أن وضع قواعد عامة في توزيع الجباية فتطبق على كافة الولايات وجميع البلديات بنفس والنسب، أصبح أمرا لا يتماشى مع المعطيات الاقتصادية والاجتماعية الحالية لهذه الهيئات، ومن تفاوت في إمكاناتها الجبائية لعدم وجود عدالة في

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان الاجتماعي الحلة ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، المرجع السابق.

² - راجع غضبان، جباية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، تخصص قانون الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2001، ص 39.

توزيع الثروات على المستوى الوطني، وهو ما أدى إلى ظهور بلديات وولايات غنية وأخرى محدودة الموارد؛ وعليه ينبغي إشراك ممثلي ومنتخبي الجماعات المحلية في تحديد نسب ووعاء الضريبة حسب إمكانيات كل جماعة محلية من أجل تفعيل نظام الجباية المحلية

ثالثا: المركزية المفرطة للضرائب والرسوم

يقوم النظام الجبائي في الجزائر على مبدأ استقلالية الضريبة حيث أن فرضها هي مسألة قومية تختص بها السلطة التشريعية¹، ونظرا لتمتع الجماعات المحلية بالاستقلال المالي فالمفروض أنها تتمتع بتشريع ضريبي خاص حتى وإن كان من الصعوبة الاعتراف لها بهذا التشريع الضريبي من الناحية العملية إضافة على التشريع الضريبي الذي يفرض من الدولة، كونها الممول المحلي في الوقت نفسه هو ممول الدولة، مما يؤدي إلى عدم فرض ضرائب جديدة من قبل الهيئات المحلية²؛ وبالتالي فإن المركزية المفرطة للضرائب والرسوم المخصصة للجماعات المحلية تجعلها في حالة تبعية من حيث التأسيس والتحصيل.

فمسألة فرض الضريبة هي مسألة وطنية تختص بها السلطة التشريعية وهذا ما أكدته مختلف الدساتير³، حيث أن إحداث الضرائب والرسوم يدخل في مجال القانون وتخضع الضرائب إلى قواعد محددة ومرتبطة في إطار القوانين المالية وقوانين الضرائب وتكون هذه النصوص موضوعة تحت تعليمات تخضع إلى تطبيق الصارم، فلا يحق للجماعات المحلية قبض أي ضريبة لو لم تكن منصوص عليها وهذا ما يدل على الرغبة في استبعاد تأسيس نظام جبائي محلي مستقل⁴.

أما من ناحية تحصيل الضريبة فإن المصالح التي تقوم بتحصيل الإيرادات الضريبية هي مصالح تابعة للدولة وعلى رأسها القابض على مستوى البلديات، وأمين الخزينة على مستوى الولاية الذي يعتبر موظفا تابعا للدولة وإضافة إلى مصالح الضرائب على مستوى الولايات والبلديات التابعة مباشرة إلى وزارة المالية.

¹ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 171.

² - عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، مصر، 1973، ص 212.

³ - المادة 122 الفقرة 03 من دستور 1996، المعدل والمتمم بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق.

⁴ - زهية عمري، المرجع السابق، ص 104.

رابعاً : ضعف الموارد غير الجبائية والاعتماد المفرط على الإعانات

رغم تنوع الموارد الجبائية المحلية إلا أن عدم كفايتها تقضي بضرورة أن تكون للجماعات المحلية موارد مالية تدعم تمويلها المحلي، إلا أن هذه العائدات المحلية في الجزائر تقتصر على عائدات الأملاك ذات المردودية الضعيفة تتجه نحو الاعتماد على الإعانات المقدمة من طرف الدولة، مما يعيق إستقلاليتها، وهو ما سيتم توضيحه من خلال

خامساً: ضعف عائدات الأملاك

تتميز إيرادات الأملاك بالبلديات والولايات بمساهمتها الضعيفة في ميزانيتها وقلة مردوديتها، فبالنسبة للبلديات فإن المداخيل الجبائية تمثل أكثر من 90% من المداخيل الذاتية لها، في حين تبقى الموارد الناتجة عن أملاكها شبه منعدمة، ويظهر من خلال الإيرادات المحصلة قلة مداخيل أملاك الجماعات المحلية رغم اتساع مجال هذه الأملاك مما يتطلب ضرورة التوجه إلى تحقيق استثمارات منتجة للدخل عن طريق هذه الممتلكات حتى تحقق نسبة أكبر للتمويل المحلي وهو ما يؤدي إلى تقليص اعتمادها على الإعانات¹.

سادساً: الاعتماد المفرط على الإعانات المركزية

تتجه الجماعات المحلية في الجزائر نحو الإفراط في الاعتماد على الإعانات التي تقدمها لها الدولة نتيجة عدم كفاية الموارد المخصصة لها وهذا من أجل ممارسة مهامها واختصاصاتها ذات الأعباء الكبيرة مقابل موارد مالية ذاتية محدودة².

حيث أن الإعانات التي تستفيد منها الجماعات المحلية في إطار قانوني يتم فيه تحديد إجراءات منح الإعانة وكيفية إنشائها والرقابة عليها، وبالتالي تقيد إستقلالية الهيئات المحلية في ظل إحتفاظ السلطة المركزية بحق الإشراف والتوجيه³؛ حيث أن الإعانات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية تأخذ مكانة هامة جدا في ميزانيتها ومن الطبيعي أن تجر هذه الإعانات الجماعات المحلية إلى تبعية إتحاد الدولة التي مولتها .

¹ - رمضان تسمبال، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2009، ص ص 111-112.

² - عبد الصديق شيخ ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية - مدها وامكانية تطوره، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص 02.

³ - رمضان تسمبال ، المرجع السابق، ص 114.

فالجماعات المحلية في الجزائر بقيت تعتمد في مواردها المالية بسبة كبيرة على الإعانات المقدمة من طرف الدولة، والجدول الموالي يبين المبالغ الضخمة التي تمثلها هذه الإعانات في إطار المخططات البلدية والمخططات القطاعية للتنمية، إذ يظهر الاعتماد الكبير على الإعانات المقدمة من طرف الدولة في تمويل الجماعات المحلية بمعدل لا يقل عن 80% في كل الأحوال مقابل عائدات الجباية والأملاك التي تمثل أقل من 20% من قيمة الموارد.

وهذا الاعتماد المفرط على الإعانات تقدمها الدولة للجماعات المحلية يجعل من استقلالها المالي مستبعد أو محدود، ففي ظل التمويل المركزي والعجز المالي الذي تعاني منه خاصة البلديات حيث انتقل عدد البلديات العاجزة ماليا من 52 بلدية سنة 1986 إلى 1280 سنة 2000 وهو العدد نفسه المسجل سنة 2007، وهذا ما يفتح المجال لتدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية ويظهر ذلك من خلال توجيه القرار المحلي حيث أن ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها تعني حرقتها في التسيير، ولا يكون لها ذلك في ظل الإعانات المركزية¹، كما يفتح المجال للسلطة المركزية للتدخل في الشؤون المحلية من خلال تخصيص الإعانات حيث أن الإعانات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية تكون في غالبيتها، مخصصة لمشاريع وقطاعات معينة لا تملك السلطة المحلية حرية التصرف في هذه الإعانات أو تحديد مشاريع التي تمولها .

كما تسمح هذه الإعانات بتدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية في مجال التخطيط التنموية المحلية، حيث وأنه وأمام المبالغ الضخمة الموجهة للجماعات المحلية من طرف الدولة، لجأت هذه الأخيرة إلى تخطيط التنمية المحلية بإدراجها ضمن المخطط الوطني، فمنح المشرع للسلطة المركزية ممثلة في الوالي مسؤولية تنفيذ المخططات البلدية حسب أحكام المرسوم رقم 73-136 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية.

الفرع الثاني: العوامل المرتبطة بالتنظيم والتسيير المحلي

زيادة على العوامل التي تساهم في عدم نجاعة التمويل المحلي، فهناك عوامل أخرى لا تقل أهمية عنها وقد أثرت سلبا عليه، وتتمثل هذه العوامل في عدم ملائمة التنظيم الإقليمي للبلاد خاصة بعد تعديلات التي أدخلت

¹ - رمضان تسمبال، المرجع السابق، ص 119.

سنة 1984، إضافة إلى عامل آخر وهو ضعف الوسائل البشرية للجماعات المحلية وافتقادها للإطارات المتخصصة، إضافة إلى سوء تنظيم واستغلال الموارد المالية.

فعداة الاستقلال كانت الجماعات المحلية تسير وفقا الموروثة عن النظام الاستعماري إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية¹، وقد تميزت هذه الوضعية الانتقالية بصعوبات بالغة نجمت بالخصوص عن الرحيل للأوربيين، محدثين شللا كاملا في الوظائف التي كانوا يمارسونها، وأصبحت البلديات التي كان عددها يقدر ب 1535 بلدية في حالة جمود تام لغياب التأطير البشري والانخفاض الشديد في الموارد المالية من جهة، والذي قابله ارتفاع كبير في النفقات من جهة أخرى، فقد انخفضت مداخيل الرسم على النشاط المهني بنسبة 50 % لغياب الشبه الكامل للموارد الخاضعة للضريبة، إضافة إلى صعوبة تحصيلها كنتيجة حتمية للأوضاع غير المستقرة التي كانت تعرفها البلاد في تلك الفترة، وما خلفه من انعكاس سلبي على النشاط الاقتصادي والاجتماعي.

وعلى إثر إلغاء المجالس العامة منذ 1962، تم تنصيب لجان التدخل الاقتصادي والاجتماعي والتي كانت مكلفة بمساعدة حكام المقاطعات في مهام إعادة تنظيم المقاطعات وفي برامج إعادة التجهيز الوطنية، ولجأت الدولة كحل اضطراري إلى تقليص عدد البلديات، من 1535 إلى 676 بلدية، وهذا بموجب الأمر رقم 421-63 المؤرخ 28-10-1963، وذلك بهدف تجميع الوسائل المادية والبشرية والمالية للتكفل بحاجيات المواطنين خاصة وأن إمكانيات الدولة لم تكن تفي لتلبية الاحتياجات المحلية لهذه البلديات.

المطلب الثاني

انعكاسات ضعف التمويل على الجماعات المحلية

من الصعوبة حصر جميع الانعكاسات الناجمة عن ضعف التمويل المحلي، حيث يمتد أثرها إلى كل النشاطات المحلية، وعليه سوف يتم دراسة الانعكاسات المالية المتمثلة أساسا في ديون الجماعات المحلية (الفرع الاول)، وعدم التحكم في النفقات المحلية (الفرع الثاني).

¹ - الأمر رقم 57/62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتضمن تمديد العمل بالتشريع الفرنسي إلا ما تعارض منه مع السيادة الوطنية.

الفرع الأول: ديون الجماعات المحلية

تعاني البلديات من تفاقم في مديونيتها حيث وصلت سنة 2001 إلى 26 مليار دج، وتعود هذه الديون نتيجة تراكم العجز الذي لم يتم تدركه في كل سنة، رغم الآليات التي إن قيام الدولة بمسح ديون البلديات وإن كان يخفف من الأزمة المالية التي تعرفها، إلا أن هذا الحل لا يقضي على جذور المشكل، نظرا لبقاء أسباب إعادة ظهورها، وما يؤكد ظهور ديون جديدة بعد الانطلاق في عملية المسح، وبالتالي فإن عدم نجاح سياسة مسح الديون بصفة كلية أو جزئية يؤكد على أن تزويد الجماعات المحلية بالموارد المالية اللازمة للقيام بالمهام المنوطة بها أفضل ضمان لها ولسلامتها المالية، لأن الدولة سوف تضطر بعد ذلك إلى دفع مبالغ مضاعفة فيما بعد لإعادة توازنها المالي، وما يلفت الانتباه وأمام الديون المتراكمة على البلديات فإن الولايات لا تعاني من مشكل الديون، حيث حققت فائضا ماليا قدره 10 ملايين دينار سنة 1997¹.

وما يمكن استخلاصه من عدم معاناة الولايات من الديون، هو عدم وجود توزيع مناسب للموارد المالية للجماعات المحلية، كما يؤكد عدم تمتع البلديات بنفس حجم التمويل المخصص للولايات، وهو ما يقضي ضرورة توفير الدولة الدعم الأكبر للبلديات وجعلها مسؤولة في تسيير مواردها المالية.

الفرع الثاني: عدم التحكم في النفقات المحلية

في ظل ضعف وعدم نجاعة التمويل المحلي، يصبح تحكم الدولة في نفقاتها وتوزيعها بما يتناسب وحاجياتها صعب التحقق، وهذا ما سيتم تناوله من خلال دراسة تحديد وتوزيع نفقات الجماعات المحلية.

أولا: تحديد نفقات الجماعات المحلية

طبقا للمادة 180 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والمادة 160 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، فإنه يتم إعداد ميزانية الجماعات المحلية، كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية، والوالي على مستوى الولاية، وهذا بمساعدة المصالح التقنية لكل منهما، ليتم تقديمها إلى المجالس الشعبية المحلية للتصويت عليها².

¹ - المصدر وزارة المالية، <https://www.mf.gov.dz>

² - للتفصيل أكثر انظر المواد من 180 إلى 187 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، والمواد من 160 إلى 165 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

وفي نفس السياق نصت المادة 138 من قانون البلدية والمادة 163 من قانون الولاية على أنه يتعين على المجلس الشعبي البلدي والولائي عند التصويت على الميزانية البلدية ووزير والجماعات المحلية بالنسبة لميزانية الولاية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي.

كما يتوجب على البلديات والولايات القيام باقتطاع ذاتي لتمويل نفقات التجهيز والاستثمار ، فوفقا لما جاء في المادة 179 الفقرة 03 من قانون البلدية 10/11 فإنه يتم اقتطاع من مداخل قسم التسيير في ميزانية البلدية، مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار، وتقابلها المادة 158 الفقرة 03 من قانون الولاية 07/12، والتي نصت على وجوب الاقتطاع من مداخل قسم التسيير في ميزانية الولاية لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار.

ولقد عرفت نسبة الاقتطاع الذاتي عدة تغيرات، وتراوح ما بين 10% و 20% وهي مستقرة أن في حدود 10% وتمثل هذه النسبة الحد الأدنى ويمكن للجماعات المحلية أن تخصص نسبة أكبر ، وذلك حسب قدرتها¹.

وعليه فان تحديد القانون للنفقات الإلزامية التي يتعين على المجالس المحلية المنتخبة إدراجها في الميزانية له ما يبرزه من حرص المشرع على دفع الجماعات المحلية للتكفل بالنفقات الضرورية كأجور وتكاليف الموظفين التي تمتص النسبة الأكبر من الميزانية ، وكذا فرض الاقتطاع من قسم التسيير لتمويل نفقات التجهيز الاستثمار لضمان حد أدنى من التنمية المحلية، ورغم عدم الاختلاف في ضرورة تحديد النفقات الإلزامية إلا أن ضعف الموارد المالية أدى إلى امتصاص هذه النفقات لنسبة هامة من ميزانية الجماعات المحلية وحد من دورها في تحديد نفقاتها.

ثانيا: توزيع نفقات الجماعات المحلية

أمام ضعف وقلة الموارد المالية وتحديد النفقات الإلزامية، لا يبقى أمام الجماعات المحلية خيارات كبيرة، إذ يصبح عليها التعامل بما هو متوفر لديها من وسائل، وبالتالي إهمال شبه تام للمشاريع التنموية والاكتفاء بإعانات الدولة ، الأمر الذي يفسر ضعف نفقات قسم التجهيز والاستثمار في ميزانياتها.

ففيما يخص نفقات تسيير البلديات في أجور ونفقات المستخدمين امتصت نسبة 68% من مجموع نفقات البلديات بين سنوات (1995-1999) وهي تستهلك أعلى نسبة من نفقات التسيير، بينما لا

¹ - رابع غضبان ، المرجع السابق، ص 35.

يتجاوز الاقتطاع لصالح التجهيز نسبة 20% في أحسن الأحوال من مجموع نفقات التسيير، وفي مقابل ذلك فقد عرفت نفقات تسيير الولايات تطورا، حيث أنها تتحكم بشكل أفضل في نفقاتها من البلديات حيث لا تمثل الأجور والنفقات الاجتماعية إلا نسبة 23% من مجموع نفقات التسيير، أما النفقات الأخرى فهي تمثل نسبة 50% في مقابل استقرار في نسبة الاقتطاع لصالح التجهيز، وهو ما يؤكد أهمية دور تدخل المشرع بفرض التمويل المحلي، والذي يتجسد بالاقتطاع السالف الذكر وبالرغم من ذلك تبقى نفقات التجهيز أدنى من نفقات التسيير¹.

المبحث الثاني

سبل تفعيل نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر

يعد تفعيل دور الجماعات المحلية في الجزائر ضرورة ملحة لتحقيق تنمية حقيقية ومستدامة على المستوى القاعدي. فالجماعات المحلية، بصفتها أقرب مؤسسة للمواطن، تتحمل مسؤولية مباشرة في تلبية احتياجاته اليومية وتحسين ظروف معيشته. غير أن هذا النظام لا يزال يواجه تحديات هيكلية وإجرائية تعيق أداءه الأمثل. لكي تتمكن هذه الهيئات من الاضطلاع بمهامها بفعالية، لا بد من تبني إصلاحات شاملة تعزز من استقلاليتها وكفاءتها؛ وفي هذا السياق قصد تفعيل نظام تمويل الجماعات المحلية يتعين التوجه نحو إصلاح المالية المحلية (المطلب الأول) لضمان استقلالية مالية تمكن الجماعات المحلية من تحقيق برامجها التنموية، وكذا تفعيل الاقتصاد المحلي (المطلب الثاني) كآلية حديثة ومرنة لتحسين جودة الخدمات العمومية وتخفيف الأعباء عن الإدارة المحلية، مما يساهم في تحقيق حوكمة محلية رشيدة تلي تطلعات المواطنين.

المطلب الأول

إصلاح المالية المحلية

باعتبار إصلاح المالية المحلية محورا أساسيا لتمكين الجماعات المحلية من أداء أدوارها التنموية والخدمية بفعالية، فالاستقلالية المالية هي الركيزة التي تبنى عليها قدرة هذه الهيئات على اتخاذ قراراتها وتنفيذ مشاريعها دون الاعتماد الكلي على التمويل المركزي؛ ويهدف هذا الإصلاح إلى تنويع مصادر الإيرادات المحلية، وتعزيز كفاءة التحصيل، وتفعيل آليات التمويل الذاتي، بما يضمن استدامة الميزانيات المحلية ويعزز من قدرتها على الاستجابة لتطلعات المواطنين وتلبية احتياجاتهم المتزايدة؛ ولتحقيق هذه الغاية، يجب التركيز على عدة جوانب محورية تتمثل

¹ - وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تقرير حول المالية المحلية للفترة 1995-1999، الجزائر، ص 08.

في إصلاح الجباية المحلية (الفرع الأول)، وتتمين أملاك الجماعات المحلية (الفرع الثاني)، وكذا تفعيل التضامن المالي بين الجماعات المحلية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: إصلاح الجباية المحلية

تعاني ميزانيات الجماعات المحلية، وخاصة البلديات، من ضعف الاعتماد على الضرائب المباشرة، حيث تستفيد ميزانية الدولة من الجزء الأكبر من هذه الضرائب، بينما تحصل الجماعات المحلية على نسبة ضئيلة من الضرائب غير المباشرة، والتي تشكل المصدر الأساسي لدخل الدولة، هذا الوضع يجعل الجماعات المحلية تعتمد بشكل كبير على الاعانات المركزية؛ فالرسوم التي تستفيد منها البلديات بشكل كامل لا تشكل عائداً مالياً كبيراً، وحجم أوعيتها محدود، مما يحد من قدرتها على تمويل ميزانياتها. لذا يتعين اعتماد حلول عملية لمواجهة ذلك من خلال ما يلي¹:

أولاً: إشراك الجماعات المحلية في وضع النظام الضريبي

وذلك من خلال فتح المجال للجماعات المحلية للمشاركة في تحديد الوعاء الضريبي والاستفادة من ضرائب رئيسية مثل الضريبة على أرباح الشركات والضريبة على الدخل الإجمالي، كما ينبغي رفع حصتها من ضرائب أخرى كالرسم على القيمة المضافة، ومنحها نصيباً من رسوم التسجيل وحقوق الطابع والحقوق الجمركية للعمليات التي تتم ضمن نطاقها الجغرافي.

ثانياً: فصل الجباية المحلية عن جباية الدولة

يفضل فصل الجباية المحلية عن الجباية العامة، مع إنشاء إدارة جبائية مستقلة عن إدارة الضرائب المركزية، هذا الفصل يتيح للجماعات المحلية متابعة المكلفين بالدفع وتحديد وضعيتهم الجبائية بفاعلية أكبر، خاصة وأن مقرات الإدارة الجبائية المركزية قد تكون بعيدة عن المكلفين المحليين.

ثالثاً: إنشاء مكاتب جبائية محلية متخصصة

¹ - رايح بحشاشي، سبل تفعيل وتطوير الجباية المحلية في الجزائر، مجلة الاقتصاد الصناعي، العدد 14، جامعة الحاج لخضر - باتنة 1، الجزائر، 2018، ص 125.

أصبح إنشاء مكاتب جبائية خاصة تتولى مهام تقدير وتحصيل الضرائب المحلية ضرورة ملحة. يمكن لهذه المكاتب الاستفادة من خريجي الجامعات الجزائرية المتخصصين، مما يقلل من النزاعات الضريبية ويعزز كفاءة التحصيل¹.

رابعاً: رقمنة النظام الضريبي المحلي

يجب تبني فكرة الإدارة الإلكترونية وتطوير نظام معلوماتي خاص بالجباية المحلية، حيث يساهم تطبيق الإيداع الإلكتروني على مستوى الجماعات المحلية في تحصيل الضرائب في مواعيدها المحددة، ويساعد على بناء قاعدة بيانات جبائية متكاملة تُستخدم لوضع الخطط والاستراتيجيات المستقبلية.

خامساً: التقليل من الإعفاءات الضريبية

من خلال إعادة النظر في الإعفاءات الضريبية التي قد تحرم الخزينة العامة للدولة من إيرادات كبيرة، إذ يجب الموازنة بين المكاسب والخسائر المتوقعة من هذه الإعفاءات، مع الأخذ في الاعتبار أن الحكومة غالباً ما تنخرط في منافسة جبائية لجذب المستثمرين، دون إهمال أهداف التنمية المحلية.

الفرع الثاني: تهمين أملاك الجماعات المحلية

تعاني أملاك الجماعات المحلية من ضعف كبير في مردوديتها المالية وسوء في التسيير والاستغلال، مما أدى إلى ضياع العديد منها نتيجة لعدم جردها، بالإضافة إلى الإيجارات الرمزية وامتناع بعض المستأجرين عن السداد؛ لذا أولى مشروع قانون الجباية المحلية اهتماماً خاصاً بتهمين هذه الأملاك وتنظيم استخدامها، وقد نص الباب الرابع من المشروع، المعنون بـ "الحقوق والإتاوات العائدة للجماعات المحلية"، على عدة رسوم وإتاوات مقابل أي استغلال أو استعمال لأملكها. تشمل هذه الرسوم رخصة الطرق التي تحصل سنوياً، وحقوق المكان والتوقف التي تدفع قبل إصدار الرخصة (مع اقتراح المجالس الشعبية البلدية تعريفات الامتياز على قطع الأراضي في المقابر للولاية للمصادقة عليها)، كما تتضمن إتاوات الخدمة العمومية التي تغطي خدمات مثل وضع السيارات في المحاشر، ورفع

¹- Jean-Paul Bodin; Modernisation De L'administration Fiscale Dans Les Pays En Développement, Impact De La TVA ;revue d'économie du développement, 2012/3 vol.20(83-103) p 86.

النفائيات والحجارة، وخدمات الميزان والقياس العمومي، والخدمات الملحقة بالمذابح، والمساعدات الإدارية¹؛ ويمكن للجماعات المحلية إدارة هذه الخدمات مباشرة، أو أن تكون محل عقود امتياز أو إيجار مع أشخاص طبيعيين أو اعتباريين.

الفرع الثالث: تفعيل التضامن المالي بين الجماعات المحلية

نظرا لغياب سياسة حقيقية للتضامن المالي بين الجماعات المحلية سابقا، والتي اقتصر على التسيير الانتقالي والمالي فقط، شهد هذا النظام مرحلة جديدة من التجسيد الفعلي، بدأت هذه المرحلة بإنشاء هيئات عمومية معنية بوضع سياسة تضامن مالي فعالة بين البلديات والولايات على المستوى الوطني، وقد تطور هذا التجسيد عبر ثلاث مراحل رئيسية تتمثل في إنشاء مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية، ثم الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وأخيرا استحداث صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

أولا: مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية

بموجب المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973²، تحولت صلاحيات الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط في إدارة صناديق التضامن والضمان للولايات والبلديات إلى وزارة الداخلية، وقد صدر المرسوم رقم 134/73 لاحقا لإنشاء "مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية"³، وهي مصلحة عمومية تتمتع بالاستقلال المالي وتخضع لسلطة وزير الداخلية، مهمتها الأساسية هي تنشيط التضامن المالي بين البلديات والولايات، وتوفير الضمان المالي لهذه الوحدات فيما يخص التحصيل الكامل للتقديرات الجبائية، وتنفيذ المهام المرتبطة بأهدافها القانونية والتنظيمية⁴.

¹ - بلال فؤاد، دراسة نقدية لمشروع قانون الجباية المحلية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 02، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2020، ص 73

² - الأمر رقم 68/72، المتضمن قانون المالية لسنة 1973 المؤرخ في 29 ديسمبر 1972، الجريدة الرسمية الديمقراطية الشعبية، العدد 104، الصادرة في 29 ديسمبر 1972.

³ - المرسوم رقم 134/73، المتضمن تطبيق المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973 وإحداث مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية، المؤرخ في 09 أوت 1973، الجريدة الرسمية، العدد 67، الصادرة في 21 أوت 1973.

⁴ - المادة 02 من نفس المرسوم رقم 134/73، المرجع السابق.

ثانيا: الصندوق المشترك للجماعات المحلية

في أعقاب التقسيم الإداري للجزائر عام 1984¹، والذي كشف عن جمود نظام مصلحة الأموال المشتركة، برزت الحاجة إلى إصلاح هذه المؤسسة بما يتماشى وأوضاع الجماعات المحلية²، أدى ذلك إلى إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية بموجب المرسوم رقم 266/86³، وكان الهدف من هذا الصندوق تصحيح الاختلالات والفروقات المالية والجبائية في ميزانيات الجماعات المحلية، والتي تفاقمت مع زيادة عدد الولايات إلى 48 والبلديات إلى 1541 بلدية⁴.

وحسب المادة 01 من هذا المرسوم فإن الصندوق هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتخضع لوصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية يتولى الصندوق إدارة وتسيير صندوقي التضامن والضمان للبلديات والولايات⁵، ويقدم إعانات مالية دورية أو استثنائية (للكوارث) للتسيير، بالإضافة إلى إعانات مالية للمعدات والاستثمارات المحلية⁶، وفقا لما ورد في القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية⁷، والقانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية⁸.

¹ - القانون رقم 09/84، المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد المعدل والمتمم، المؤرخ في 04 فيفري 1984، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 139، الصادرة في 07 فيفري 1984، ص 139.

² - محمد فراري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية والانشغالات المركزية، المرجع السابق، ص 128.

³ - المرسوم رقم 266/86، المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله المؤرخ في 04 نوفمبر 1986، الجريدة الرسمية للجمهورية، العدد 45، الصادرة في 05 نوفمبر 1986.

⁴ - samir boumoula, dysfonctionnements et inegalites financieres entre les communes (de nouveaux outils de diagnostic): cas d'un groupe de communes de la region de bejaia, les cahiers du cread, v 26, n° 93, 2010, p.98.

⁵ - رياض مبروك، الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) أداة للتنمية المحلية أم استمرارية الهيمنة مركزية التسيير على اللامركزية، مجلة دراسات اقتصادية، جامعة الجلفة، المجلد 01، العدد 01، 2007، الجزائر، ص 02.

⁶ - المادة 02 من المرسوم رقم 266/86، المرجع السابق.

⁷ - المواد 166، 167، 168 و 169 من القانون رقم 08/90، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 15 أبريل 1990.

⁸ - المواد 151 و 152 من القانون رقم 09/90، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 15 أبريل 1990.

ثالثا: صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

على الرغم من الدور الهام للصندوق المشترك، إلا أنه فشل في تغطية العجز المتزايد في الميزانيات المحلية نتيجة لعوامل اقتصادية وسياسية متعددة، دفع هذا بالدولة إلى إدخال تعديلات جوهرية على مالية الجماعات المحلية¹، وكان نظام التضامن المالي أحد المستفيدين من هذه الإصلاحات. جرى إصلاح الصندوق المشترك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 116/14 الذي أنشأ صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وحدد مهامه وسيره²، وذلك تطبيقاً لأحكام القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية³، وقد استبدل المشرع صراحة تسمية الصندوق المشترك بتسمية "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية" في المادة 70 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015.

1- تعريف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية: وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 116/14، فإن صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتخضع لوصاية الوزير المكلف بالداخلية⁴؛ ويتولى الصندوق بشكل أساسي تسيير صندوقين، صندوق التضامن للجماعات المحلية وصندوق الضمان للجماعات المحلية؛ وتهدف هذه الصناديق إلى المساهمة في تمويل ودعم التنمية المحلية من خلال تجسيد التضامن المالي بين البلديات والولايات وتقليص الفوارق التنموية بينها⁵، في حين تدار هذه الصناديق ضمن حسابات تخصيص خاصة بالخرزينة.

¹ - صبيحة مُجدي، تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر-واقع وآفاق- رسالة دكتوراه، تخصص نفود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2012-2013، ص 75.

² - المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 116/14، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتحديد مهامه وتنظيمه وسيره المؤرخ في 24 مارس 2014، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 19 الصادرة في 02 أبريل 2014.

³ - المواد 211 و 212 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، المواد 176، 177، 178، 179 من القانون رقم 07/12، المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

⁴ - المواد 02 و 03 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتحديد مهامه وتنظيمه وسيره، المرجع السابق.

⁵ - إبراهيم يامة، النظام القانوني لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، مجلة القانون والمجتمع جامعة أدرار، المجلد 04، العدد 01، 2016، الجزائر، ص 175-176.

2- أهمية صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية: مقارنة بالأجهزة السابقة التي تولت تسيير التضامن المالي، وخاصة الصندوق المشترك، جاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بمجموعة من الإضافات والأهداف التي تبرز أهميته كالتالي:

- الشفافية في التسيير، من خلال إشراك المنتخبين المحليين في تكوينه وإدارته وتسييره.
- استهداف الفعالية التنموية، عبر إشراك أعوان متخصصين في برامج وعمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- التنسيق، العمل على التنسيق بين إعانات الدولة المقدمة عبر المخططات القطاعية غير الممركزة (PSD)، والمخططات البلدية للتنمية (PCD) على المستوى المحلي.
- العدالة التنموية، استهداف البلديات والولايات الأكثر فقرا وحرمانا، والعمل على تحقيق التوازن الجهوي في التمثيل على مستوى الصندوق.
- منح اعانات مالية لفائدة الجماعات المحلية لاسيما البلديات النائية والتي تعاني عجز مالي في ميزانيتها لإعادة تأهيل المرافق العامة المحلية¹.

المطلب الثاني

تفعيل الاقتصاد المحلي

يعد تفعيل الاقتصاد المحلي ركيزة أساسية للتنمية الشاملة، ويهدف إلى تحفيز النمو والإنتاجية على مستوى الجماعات المحلية، ويتطلب ذلك التركيز على محاور رئيسية تدعم القدرات الاقتصادية للمنطقة وتحسين من بيئة الأعمال، من خلال ترقية الاستثمار المحلي (الفرع الأول) وتفعيل عقود تفويض المرفق العام (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ترقية الاستثمار المحلي

لتحقيق تنمية اقتصادية مستدامة على المستوى المحلي، لا بد من إيلاء اهتمام خاص لتعزيز الاستثمار داخل حدود الجماعات المحلية. هذا الفرع سيتناول هذا الجانب المحوري، بدءا بتوضيح مفهوم الاستثمار المحلي، وإبراز أهميته في دفع عجلة التنمية الشاملة، ثم استعراض الآليات والتدابير الملموسة التي يمكن للحكومات المحلية

¹ - إيمان حيولة، دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية، مجلة القانون العقاري، المجلد 06، العدد 01، جامعة البلدة 02، 2019، ص 20.

والجهات المعنية تبنيها لدعم وترقية هذا الاستثمار، بهدف تحويل الفرص الكامنة إلى مشاريع حقيقية تخلق الثروة ومناصب الشغل.

أولاً: مفهوم الاستثمار المحلي

سننتقل هنا إلى تعريف الاستثمار المحلي ثم نوضح أهميته في تفعيل الاقتصاد المحلي.

1- تعريف الاستثمار المحلي: يقصد بالاستثمار المحلي الاستفادة من الفرص المتاحة في السوق المحلية، بغض النظر عن أداة الاستثمار المستخدمة، سواء كانت عقارات، أوراق مالية، أو مشروعات تجارية¹؛ وبالتالي فإن الحديث عن الاستثمار المحلي يقودنا إلى تسليط الضوء على دور الجماعات المحلية في استغلال هذه الفرص من خلال توظيف إمكاناتها ومواردها العامة، ويشمل ذلك استغلال العقار الصناعي والزراعي، واستخدام سلطتها الإدارية في تسهيل المعاملات الإدارية والمالية، إذ ينعكس هذا الدور إيجاباً على الجماعات المحلية في شكل فوائد مادية ومعنوية.

ويمكن تعريف الاستثمار المحلي أيضاً بأنه جميع الفرص الاستثمارية المتوفرة ضمن السوق المحلية، بغض النظر عن الوسيلة المستعملة في الاستثمار، كالعقارات، الأوراق المالية، أو المشاريع التجارية².

2- أهمية الاستثمار المحلي: تتجلى أهمية الاستثمار المحلي في الجزائر من خلال مساهمته الكبيرة في عدة جوانب حيوية للمجتمع والاقتصاد³:

أ- خلق فرص العمل وتلبية الاحتياجات الأساسية: يساهم الاستثمار المحلي بشكل مباشر في توفير العديد من مناصب الشغل، مما يساهم في مكافحة البطالة، ويحد من الفقر والجهل، ويعمل على تلبية الاحتياجات الأساسية لغالبية السكان، فالعمل يضمن للفرد دخلاً يمكنه من العيش الكريم والإنفاق على التعليم والثقافة، مما يعود بالنفع على المجتمع ككل ويساهم في تطوير أساليب الإنتاج وزيادة الطاقة الإنتاجية.

¹ - معروف هوشيار، الاستثمارات والأسواق المالية، دار الصفاء، الأردن، 2003، ص 18.

² - خلفان محمد عيسى، إدارة الاستثمار والمحافظ المالية، دار الجنادرية للنشر والتوزيع، عمان، 2016، ص 58.

³ - فتيحة نشنش، الدين والاستثمار المالي للأفراد بالجزائر - علاقة الدين بعزوف المستثمرين الأفراد عن الاستثمار المالي بالجزائر، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الجزائر 2، 2011، ص 59.

ب- دعم النمو الاقتصادي والتطور التكنولوجي: يلعب الاستثمار دورا محوريا في زيادة الدخل القومي والثروة الوطنية، فهو يمثل إضافة نوعية للموارد المتاحة أو تعظيم الاستفادة منها، كما أنه يسهم في إحداث تطور تكنولوجي ملموس من خلال استقطاب التكنولوجيا الحديثة والمتطورة وتكييفها مع الظروف المحلية.

ج- تعزيز البنية التحتية وتوفير العملة الصعبة: يساهم الاستثمار في دعم البنية التحتية للمجتمع، بما في ذلك شبكات النقل والطاقة والمرافق، وهي أسس الاقتصادات الحديثة التي لها تأثير مضاعف على تحقيق النمو الاقتصادي. علاوة على ذلك، يساعد الاستثمار في توفير العملة الصعبة عن طريق إنتاج السلع والخدمات محليا التي كان سيتم استيرادها، مما يدعم ميزان المدفوعات، خاصة إذا تمكنت المنتجات المحلية من تحقيق جودة عالية تؤهلها للتصدير.

د- تحقيق الأمن الاقتصادي ودعم الموارد المالية للدولة: يساهم الاستثمار في تعزيز الأمن الاقتصادي للمجتمع، مما يمكن المجتمعات المحلية والأفراد والأسر من تلبية احتياجاتهم الأساسية وتغطية مصاريفهم الإلزامية، كما يدعم الموارد المالية للدولة من خلال الضرائب المترتبة على المشاريع، والتي تستخدمها الحكومة في تحقيق المصلحة العامة.

هـ- تنفيذ السياسة الاقتصادية للدولة وتوظيف المدخرات: يساهم الاستثمار في تنفيذ السياسة الاقتصادية للدولة من خلال توجيه الجهود نحو إنشاء المشروعات التي تخدم هذه السياسة. كما يوفر فرصا لتوظيف أموال المدخرين الذين قد لا يعرفون كيفية تشغيلها، مما يتيح لهم تحقيق عوائد على مدخراتهم.

ثانيا: آليات دعم وترقية الاستثمار المحلي

من خلال الحوافز المالية والضريبية التي تمنح للمستثمرين، وكيفية مساهمة السياسات والإجراءات الحكومية في تدعيم الاستثمار المحلي بشكل عام.

1- الحوافز المالية والضريبية الممنوحة للمستثمرين المحليين

تعرف الحوافز على أنها ميزات اقتصادية ذات قيمة نقدية تقدمها الدولة لدعم الاستثمارات بشكل عام، أو لتشجيعها في قطاعات أو مناطق معينة، وتحدد هذه الحوافز بناء على معايير موضوعية أو جغرافية، بهدف

توجيه الاستثمارات نحو مجالات قد يحجم عنها المستثمرون عادة، أو لتنمية مناطق محددة. وبالتالي، تهدف حوافز الاستثمار إلى تحقيق هذه الأهداف التنموية¹.

كما يمكن تعريف الحوافز بأنها مجموعة من الإجراءات والترتيبات الاقتصادية القابلة للتقييم النقدي، تمنح للمستثمرين المحليين أو الأجانب؛ وتهدف هذه الحوافز إلى تحقيق أهداف محددة، مثل جذب الأفراد أو الشركات للاستثمار، توجيه الاستثمارات نحو قطاعات غير مستغلة، أو تحقيق التوازن الجهوي في الاستثمار من خلال تشجيع الاستثمار في المناطق الأقل جاذبية. تصنف هذه الحوافز عادة إلى ثلاثة أشكال رئيسية².

- أ- **الحوافز المالية:** تعد الحوافز المالية أدوات أساسية تقدمها الدولة لدعم وتشجيع الاستثمار، وتمثل فيما يلي³:
- تسهيل الحصول على القروض بحيث يمكن للمستثمرين من الحصول على قروض بمعدلات فائدة منخفضة، مما يبرز أهمية إعادة تنشيط النظام البنكي لدعم هذه العملية.
 - حرية تحويل الأموال التي بإمكانها أن تتيح للمستثمرين إمكانية تحويل جزء من رأس المال، أو الأرباح المحققة، بالإضافة إلى تحويل أجور ومرتببات العمال الأجانب بكل سهولة.
 - تقديم الإعانات المالية أو توفير دعم مالي للاستثمارات بهدف التوسع، أو لتمويل أنشطة البحث والدراسات المرتبطة بالمشاريع القائمة.
 - توفير العملة الصعبة لضمان سهولة وسرعة حصول الشركات الأجنبية على العملة الصعبة لممارسة أنشطتها الاستثمارية، وهو أمر حيوي لعملياتها.

ب- **الحوافز الضريبية:** تعد الضرائب وسيلة فعالة لتحفيز الاستثمارات وزيادة الإنتاج، مما يساعد على مواجهة الضغوط التضخمية وامتصاص البطالة. للضرائب دور محوري في تحديد قرار المستثمر؛ فعند اختيار وجهة للاستثمار، يكون الاستفسار الأول غالباً عن المعاملة الضريبية التي سيخضع لها، سواء على أرباحه، منتجاته، أو

¹ - حاج قويدر عبد الهادي، فودوا مجّد، الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار على المستوى المحلي «دراسة حالة ولاية أدرار»، مجلة الواحات للبحوث والدراسات المجلد 14، العدد 314 مارس 2021، ص ص 962-963

² - سليمة لدغش، رحيمة لدغش، دور الجماعات الإقليمية في دعم وترقية الاستثمار في الجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 08، العدد 02، جوان 2023، ص ص 38-39.

³ - زبير دغمان، الأساليب الجوهرية والتدابير الفعالة لحماية الاستثمار الأجنبي، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، الجزائر، العدد الثامن، 2016، ص ص 167-168.

دخله¹؛ وقد بدأت السلطات الجزائرية في تبسيط النظام الضريبي لتشجيع الاستثمار والنمو الاقتصادي، فبالإضافة إلى المزايا الضريبية عملت السلطات منذ عام 1992 على استبدال العديد من الضرائب المتفرقة بضرائب موحدة، مثل الضريبة على أرباح الشركات، أو الضريبة على دخل الأفراد، أو ضريبة الممتلكات. كما خفضت الأعباء الضريبية بتقليل المعدلات المفروضة. أما بالنسبة للضرائب غير المباشرة، فقد أدخلت السلطات ضريبة القيمة المضافة².

ج- إرساء مبادئ الإدارة الرشيدة: يتضمن تحقيق الإدارة الرشيدة توفير بيئة إدارية ملائمة تشجع الاستثمار، ويتم ذلك من خلال القضاء على البيروقراطية وتبسيط الإجراءات، مما يسرع منح التراخيص اللازمة للمشروعات الاستثمارية وإصدار التأشيرات والتصاريح، كما يشمل ذلك تشكيل محاكم متخصصة للفصل في قضايا الاستثمار، مما يضمن بيئة قضائية داعمة ومحفزة للمستثمرين³.

2- تدعيم الاستثمار المحلي: يعد دعم الاستثمار ركيزة أساسية لأي خطة تنمية في مختلف البلدان. في هذا السياق، تسعى الجزائر جاهدة في السنوات الأخيرة، من خلال ما يعرف بمخططات الإنعاش الاقتصادي، إلى تنشيط كافة القطاعات بشكل متزامن، وقد تجلّى هذا المسعى بوضوح عبر العديد من القوانين والأنظمة والإجراءات الرامية إلى تشجيع الاستثمار وإنشاء المؤسسات. ولدعم هذا التوجه، أنشئت هيئات إشراف ومتابعة متخصصة، مثل المجلس الوطني للاستثمار، والوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، والوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري. إضافة إلى ذلك، جرى إنشاء وزارة مخصصة تحت مسمى وزارة الصناعة وترقية الاستثمارات⁴.

الفرع الثاني: تفعيل عقود تفويض المرفق العام

يعد تفعيل عقود تفويض المرفق العام أداة فعّالة لتحديث أساليب إدارة الخدمات العمومية وتحسين جودتها؛ ولفهم هذه الآلية بشكل أعمق، لا بد أولاً من تحديد مفهوم هذا التفويض، ثم إبراز أنواعه، وكيفية التصرف فيه.

¹ - مشري حم الحبيب، السياسة الضريبية وأثرها على الاستثمار في الجزائر، مذكرة ماجستير في قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة - الجزائر، 2009-2010، ص 10.

² - اسمهان قيبو، بيئة الاستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر، معوقات وتحديات، المجلد 14، العدد 03، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر3، 2010، ص 166.

³ - مشري حم الحبيب، المرجع السابق، ص 12.

⁴ - رحيم حسين، محمد عبادي، أثر المتغيرات الاقتصادية على الاستثمار المحلي المباشر في الجزائر، دراسة قياسية للفترة (1989-2009)، مجلة دراسات العلوم الإدارية، المجلد 40، العدد 02، الجامعة الأردنية، 2013، ص 430.

أولاً: مفهوم عقد تفويض المرفق العام

لقد تعددت تعاريف عقد تفويض المرفق العام في الفكر القانوني، فقد عرفه الأستاذ "Chapus" بأنه عقد موضوعه تكليف المتعاقد مع الإدارة مهمة تنفيذ مرفق عام، سواء كان إدارياً أو اقتصادياً، بصفة كلية أو جزئية؛ من جهة أخرى، يرى الدكتور "وليد حيدر جابر" أن عقد التفويض هو "عمل قانوني تتعهد بموجبه جماعة عامة، في حدود اختصاصاتها ومسؤولياتها، لشخص آخر بإدارة واستغلال مرفق عام لمدة محددة، وتحت رقابتها، مقابل عائدات تُحتسب على أساس النتائج المالية للاستغلال ووفقاً للقواعد التي تنظمه".

أما من الناحية التشريعية، فقد نص المشرع الفرنسي في المادة 38 من قانون "Loi Sapin" على أن تفويض المرفق العام هو "عقد يعهد بموجبه شخص من أشخاص القانون العام إلى شخص عام أو خاص بإدارة مرفق عام، بحيث يكون المقابل المالي الذي يتحصل عليه هذا الأخير مرتبطاً بصورة جوهرية بنتائج استغلال المرفق. كما يجوز أن يكلف المفوض له بإنشاء منشآت أو باقتناء ممتلكات ضرورية لتشغيل المرفق".

في الجزائر، عرف النظام القانوني لتفويض المرافق العامة تطوراً تدريجياً، فبعد الاستقلال استخدم عقد الامتياز وتم تكريسه صراحة في المادة 220 من قانون البلدية الصادر بموجب الأمر 67-24، لا سيما في مادته 220، وكذلك في المادة 136 قانون الولاية الصادر بموجب الأمر 69-38، تم تعزيز هذا الأسلوب من خلال قانون المياه رقم 83-17، حيث اعتبر الامتياز عقداً تكلف بموجبه الإدارة شخصاً معيناً لضمان أداء خدمات لصالح العامة، وكان يمنح في البداية للأشخاص العامة فقط.

ومع نهاية الثمانينيات، ونتيجة للتحويلات الاقتصادية التي عرفتها الجزائر، تم إشراك القطاع الخاص في عملية منح الامتيازات، خصوصاً بعد صدور الأمر 96-13 المعدل لقانون المياه، مما مثل تحولاً كبيراً في السياسة العامة لتسيير المرافق.

وقد كرس قانون البلدية رقم 10/11 تقنية تفويض المرفق العام ضمن المادة 150 الفقرة 02، التي تنص على إمكانية تسيير المصالح العمومية المحلية إما عن طريق الاستغلال المباشر أو عبر مؤسسة عمومية بلدية أو من خلال أسلوب الامتياز أو التفويض؛ كما أكد المشرع في نفس القانون على إمكانية لجوء البلدية إلى تفويض تسيير المصالح العمومية عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية، وفقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها¹؛ وفي هذا

¹ - المادة 156 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

السياق، يجمع العديد من الفقهاء على أن قانون البلدية لم يؤسس فعليا لأسلوب تسيير جديد، بل أعاد تكييف عقود قائمة سابقا، خاضعة لمنظومة الصفقات العمومية، باعتبارها إحدى آليات التسيير غير المباشر للمرفق العام إلى جانب الامتياز؛ وبالتالي، فإن عقود تفويض المرفق العام تعد بمثابة عقود امتياز بحلة جديدة جاءت لمعالجة قصور التسيير المباشر.

أما قانون الولاية رقم 07/12، فقد أكد هو الآخر في المادة 149 أن استغلال المصالح العمومية الولائية يمكن أن يتم عن طريق عقد امتياز في حال تعذر تسييرها بطريقة مباشرة. ويتضح من هذا النص أن المشرع لا يزال يمنح الأولوية للتسيير المباشر، مع اعتبار الامتياز أسلوبا استثنائيا. غير أن النص لم يوضح الجهة المخولة بمنح هذا الامتياز¹، مما يقي على الإشكال القانوني بشأن تحديد الأطراف ذات الصلة التعاقدية.

وتجدر الإشارة إلى أن تقنية التفويض، ورغم غياب إطار تشريعي دقيق لها ضمن قوانين البلدية والولاية، فقد تم تكريسها محليا بموجب التعليم رقم 842/ 943 الصادرة عن الإدارة المركزية، المتعلقة بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية، والتي وضعت الأسس القانونية والتنظيمية لتفويض هذه المرافق على المستوى المحلي².

وجاء كذلك في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام³ ليكرس لأول مرة تعريفا دقيقا لعقد التفويض بمختلف عناصره؛ ووفقا للمادة 207 من هذا المرسوم، يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام، والمسؤول عن مرفق عام، أن يفوض تسييره إلى مفوض له، ما لم يوجد نص تشريعي مخالف، ويعتمد أجر المفوض له أساسا على استغلال المرفق العام. وتتم عملية التفويض من خلال اتفاقية رسمية تبرمها السلطة المفوضة باسم الشخص المعنوي المعني، ويجوز أن تشمل هذه الاتفاقية تكليف المفوض له بإنجاز منشآت أو باقتناء ممتلكات ضرورية لتسيير المرفق. وقد تم الإشارة إلى أن كفاءات تطبيق هذه الأحكام تحدد بموجب مرسوم تنفيذي لاحق.

¹ - نعيمة أكلي، "النظام القانوني لعقد الامتياز الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2012/2013، ص 13

² - صالح زمال، أسس إبرام عقود تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري، مجلة القانون والمجتمع والسلطة، المجلد 6، العدد الأول، سنة 2017، جامعة وهران، ص ص 157-169.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 20 سبتمبر 2015.

ووفقا لأحكام المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 199/18 المتعلق بتفويض المرفق العام¹، على أنه عملية تحويل بعض المهام غير السيادية التي تقع ضمن صلاحيات السلطات العمومية إلى المفوض له، وذلك لمدة زمنية محددة، بهدف تحقيق المصلحة العامة. ويتم هذا التفويض دون المساس بمقتضيات المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 التي تنص على أن تفويض المرفق العام يجب أن يتم في إطار احترام المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العمومية، وعلى رأسها المساواة بين المستخدمين، واستمرارية الخدمة، والقدرة على التكيف، مع الالتزام التام بمعايير الجودة والنجاعة في تقديم الخدمة العمومية².

ثانيا: أنواع التفويض

يأخذ تفويض المرفق العام اربعة أشكال كما يلي:

1- عقد الامتياز: الامتياز هو كل عقد تبرمه الجماعات العمومية مع شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص يسمى صاحب الامتياز لتسيير مرفق عمومي في إطار احترام دفتر الشروط مع تحمل صاحب الامتياز مخاطر وأعباء التسيير³، أما تشريعيا فالامتياز وفقا لما نصت عليه المادة 53 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي 199/18 هو "الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، و إما تعهد له فقط استغلال المرفق العام".

ويستغل المفوض له في هذه الحالة المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته تحت رقابة جزئية من طرف السلطة المفوضة ويمول المفوض له بنفسه الانجاز واقتناء الممتلكات واستغلال المرفق العام، ويتقاضى عن ذلك أتاوى من مستعملي المرفق العام⁴، ولا يمكن أن تتجاوز مدة الامتياز 30 سنة كحد أقصى، مع إمكانية تمديد هذه المدة لمرة واحدة لمدة 4 سنوات بطلب من السلطة المفوضة و على أساس تقرير معلل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المؤرخ في 02 أوت 2018، المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة في 05 أوت 2018.

² - فوزية بوهوشات، التحولات النشاط العمومي في الجزائر، "رسالة دكتوراه علوم كلية الحقوق، جامعة قسنطينة1، الجزائر، 2017/2018، ص 284.

³ - Rachid Zouaima, la délégation de service public au profit des personnes privées, maison, édition, Belkeise, Alger, 2012,p74.

⁴ - المادة 53 الفقرة 02 من المرسوم التنفيذي 199/18، المتعلق بتفويض المرفق العام، المرجع السابق.

2- عقد الإيجار: بموجب المادة 54 من المرسوم التنفيذي 199/18 السالف الذكر، يمثل الإيجار شكلا من أشكال تفويض المرفق العام، حيث تعهد السلطة المفوضة إلى المفوض له مسؤولية إدارة وصيانة المرفق العام.

وفي هذا النوع يتصرف المفوض له لحسابه الخاص ويتحمل جميع المخاطر المرتبطة بتشغيل المرفق. في المقابل، يدفع المفوض له إتاوات سنوية للسلطة المفوضة، وتخضع عمليات المفوض له لرقابة جزئية من قبل السلطة المفوضة.

3- عقد الوكالة المحفزة: تعتبر الوكالة المحفزة من الطرق الحديثة في تسيير المرافق العامة إلى جانب الامتياز والإيجار، وهي لا تتطلب من المفوض له تقديم إمكانات ووسائل معتبرة، بالإضافة إلى أنها لا تعرضه للمخاطر كبيرة¹، وهي الشكل الذي تعهد السلطة المفوضة من خلاله للمفوض له تسيير المرفق العام أو تسييره وصيانته.

وبموجب المادة 55 من المرسوم التنفيذي 199/18 السالف الذكر، يقوم المفوض له بتشغيل المرفق العام نيابة عن السلطة المفوضة، وتتولى السلطة المفوضة تمويل المرفق بالكامل وتحتفظ بالإدارة والرقابة الشاملة عليه؛ وفي مقابل خدماته، يتلقى المفوض له أجرا يحدد كنسبة مئوية من رقم الأعمال، بالإضافة إلى منحة إنتاجية، و قد يحصل المفوض له أيضا على حصة من الأرباح عند الاقتضاء؛ كما تتولى السلطة المفوضة، بالتعاون مع المفوض له، تحديد الرسوم التي يدفعها مستخدمو المرفق العام. يقوم المفوض له بتحصيل هذه الرسوم مباشرة لصالح السلطة المفوضة².

4- عقد التسيير: هو الشكل الذي تعهد السلطة المفوضة من خلاله للمفوض له تسيير المرفق العام أو تسييره وصيانته، بدون أي خطر يتحمله المفوض له كما يستغل المفوض له المرفق العام الحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته ورقابته الكلية؛ ويدفع للمفوض له أجر في شكل منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف لها منحة الإنتاجية طبقا لنص المادة 56 من المرسوم التنفيذي 199/18 السالف الذكر.

وتجدر الإشارة إلى أنه لم يعد من الضروري أن تكون العائدات محصلة مباشرة من المنتفعين ويكفي أن تكون هناك علاقة بين السلطة المفوضة والمفوض له مثلما هو الأمر بالنسبة لعقود التسيير والوكالة المحفزة.

¹ - عبد الصديق شيخ، أشكال تفويض المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي رقم 199/18 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 12 العدد 2، جامعة الشلف، 2020، ص ص 193، 201

² - حسينة غواس، عقود تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 08، العدد 02، جامعة 20 أوت 1955 بسكيكدة، الجزائر، 2023، ص ص 442-443.

ثالثا: التصرف في عقود تفويض المرفق العام

تعد عقود تفويض المرافق العامة أداة حيوية تمكن الجماعات المحلية من إدارة مرافقها بفعالية، وذلك بمنح صلاحية تشغيلها لشخص عمومي أو خاص؛ ويتميز هذا النوع من العقود بكون المقابل المالي مرتبطا بشكل مباشر بأداء المرفق، مع تحميل صاحب التفويض المخاطر المالية للنشاط. قد يفرض العقد على صاحب التفويض إقامة منشآت أو اقتناء تجهيزات ضرورية لسير المرفق، وتحدد الجماعة المحلية بوضوح في مداولتها نوعية الخدمات المرفقية وخصائصها الفنية؛ ويمكن للجماعات المحلية الاستعانة بخبرات متخصصة في التفاوض وإعداد هذه العقود التي ترمم لمدة محددة بناء على طبيعة الخدمات، إذ تحتفظ الجماعة المحلية بصفحتها مانح التفويض بسلطة دائمة للمراقبة الاقتصادية والفنية والمالية، ولها الحق في تعديل بنود العقد وفقا لمتطلبات المرفق، مع ضمان المعادلة المالية لصاحب التفويض ودون تعطيل للسير العادي للمرفق. يقع على عاتق صاحب التفويض الحفاظ على البنيات والتجهيزات وضمان المساواة في المعاملة والاستمرارية في تقديم الخدمات طوال فترة العقد¹.

¹ - سالمى مجّد دينوري، حنان حاقة، التمويل الذاتي للجماعات المحلية بالجزائر بين تسيير تفويض المرفق العام وضمان أداء الخدمات العمومية، مجلة البحوث الاقتصادية المتقدمة، العدد 02، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، الجزائر، جوان 2017، ص 191.

خلاصة الفصل

من خلال هذا الفصل حاولنا الوقوف على أهم المعوقات التي تواجه نظام تمويل الجماعات المحلية لاسيما البلدية باعتبارها الأكثر عجزا ومعاناة من الناحية المالية والتمويلية، حيث هناك أسباب صادرة من الجماعة المحلية نفسها كضعف التأطير والفساد، ومنها ما هو خارجي كعدم ملاءمة التشريعات المختلفة والتدخل الدائم للسلطات المركزية في صلاحياتها بحجة الوصاية، ولمواجهة هذه المعوقات تم وضع مجموعة من السبل والآليات والتدابير التي من شأنها تفعيل نظام التمويل للجماعات المحلية لاسيما من حيث إعادة النظر في النظام الجبائي المحلي وإشراك الجماعات المحلية فيه وكذا تامين عائدات الاملاك المحلية، وكذا تفعيل الاقتصاد المحلي من استثمار محلي وتفعيل عقود تفويض المرافق العامة المحلية. وفي هذا السياق، تبرز أهمية اعتماد مقاربة شاملة لإصلاح نظام تمويل الجماعات المحلية، تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل جماعة محلية، وتقوم على تعزيز مبادئ التسيير العصري والشفافية والمساءلة. كما يجب العمل على بناء قدرات الفاعلين المحليين من خلال التكوين المستمر وتوفير الكفاءات اللازمة لضمان إدارة فعالة للموارد المتاحة.

من جهة أخرى، فإن إشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص في العملية التنموية على المستوى المحلي يعد ركيزة أساسية لدعم جهود الجماعات المحلية في تعبئة الموارد وتوجيهها نحو أولويات التنمية؛ كما أن توسيع صلاحيات الجماعات المحلية يجب أن يُرافقه تعزيز في الإمكانيات المالية والتقنية بما يسمح لها بأداء أدوارها الجديدة بكفاءة وفعالية.

في الأخير، فإن تفعيل آليات التمويل المحلي لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال إرادة سياسية حقيقية تدعم اللامركزية المالية، وتضمن استقرار الإطار القانوني والمؤسسي، مما يساهم في تحقيق تنمية محلية مستدامة وشاملة.

الخاتمة

في ختام هذه الدراسة التي تطرقنا فيها لموضوع نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، من خلال التفصيل في الموارد المالية الذاتية والخارجية للجماعات المحلية، بالإضافة إلى أهم المعوقات التي تواجه هذا التمويل وسبل تفعيله، يمكن القول أن تمويل الجماعات المحلية يُعتبر أحد الأعمدة المحورية لتحقيق التنمية المحلية وتلبية الاحتياجات المحلية، كما يمثل أداة رئيسية لتجسيد اللامركزية المالية والإدارية؛ حيث أن التحديات التي تواجهها الجماعات المحلية لاسيما البلديات في الحصول على مواردها تتطلب إصلاحات هيكلية وتشريعية، تهدف إلى تحسين نجاعة الجباية المحلية، وتعزيز التضامن بين الدولة والجماعات، وتطوير آليات الشفافية والمساءلة؛ فتمكين الجماعات المحلية من موارد مالية كافية ومرنة، ليس فقط ضرورة إدارية، بل شرط أساسي لبناء مجتمع متوازن ومندمج.

ولتمكين الجماعات المحلية من القيام بمهامها لا بد من وجود تمويل كافي لميزانيتها لا سيما البلدية، فهي عملية تراكمية تتحقق بالتعاون والتكاتف الفعال قصد الارتقاء والتحسين النوعي في مختلف المجالات الحياتية للمجتمع المحلي، وهذا في ظل منظومة شاملة ومتكاملة؛ لذلك فإن التنمية المحلية تتأسس على تظافر وتوحد الجهود الشعبية للإقليم مع الجهود الحكومية الإقليمية لغرض تحسين ظروف الحياة على مختلف الأصعدة الاقتصادية، والاجتماعية، السياسية، الثقافية والحضارية للمجتمع المحلي؛ ونظراً لدور الجماعات المحلية في هذا المجال فقد خصها المشرع الجزائري بمصادر تمويل متعددة ومتنوعة، رغم المجهودات الكبيرة التي تبذلها، إلا ان التمويل لازال يكتنفه بعض النقائص.

ويشكل التمويل الخارجي للجماعات المحلية مصدراً مهما لتمويل ميزانيتها وتمويل برامج التنمية المحلية الذي يمكنها من تلبية الاحتياجات المحلية في مختلف المجالات والميادين المرتبطة بالتنمية المحلية، إذ أنه بزيادة مواردها المالية يكبر لديها حجم التدخل في ميادين التنمية، وانخفاض هذ الموارد يتقلص دور الجماعات في أداء وظيفتها التنموية.

ومن خلال هذه الدراسة تطرقنا للإعانات الدولة وبيننا أهميتها ودورها كمورد مالي لا بد منه للنهوض بالتنمية إلى المستوى المحلي وزيادة امكانياتها وإعادة التوازن لتحقيق الرفاه والرخاء على جميع الاصعدة، وتغطية العجز الذي تتعرض له إثر الاحتياجات المحلية المتزايدة، وتكملة الموارد المالية المتاحة للهيئات؛ وتقليل الفوارق

الخاتمة

فحسب حجم هذه الإعانات والموارد تصبح للإدارة المركزية حجة القيادة والتحكم والرقابة على هذه الأموال الممنوحة، تطبيقًا لقاعدة من يدفع يقود إلا أن هذه القاعدة يستثنى منها عمل الإدارة المركزية مع الجماعات المحلية في الجانب المالي، إذ عليها في هذه العلاقة أن تدفع دون أن تحكم حتى لا يتم خرق مفهوم النظام اللامركزي القائم على الاستقلالية في التسيير.

ويمكن القول من جملة ما نقترحه في هذا الإطار أن عجز الجماعات المحلية بالتحكم في مواردها المالية أدى إلى تدخل الدولة لتقديم إعانات ومساعدات مشروطة مخصصة لهذا الغرض وكذا لجوئها إلى الاقتراض هذه العوامل تمس بأهم مقومات الإدارة المحلية ألا وهو الاستقلالية التي تعتبر الركيزة الأساسية لوجود اللامركزية وبذلك نلح على أصحاب القرار، وتتمثل هذه الاقتراحات فيما يلي:

- مراجعة سياسات التمويل المحلي وإيجاد حلول جذرية وجدية لمعالجة هذه المشكلات التي تخطتها الدول المتقدمة بسهولة وفي وقت قياسي، بالنظر إلى ما تزخر به الجزائر من إمكانات وطاقات وثروات ومقومات تؤهلها للوصول إلى أعلى درجات الرقي والتطور؛

- تقديم السلطة المركزية هذه الإعانات ضمن إطار قانوني محدد، بوضوح الإجراءات المتبعة لمنحها، وكيفية انفاقها وأشكال الرقابة عليها وذلك لضمان استقلالية الجماعات المحلية من جهة، وضمان حسن استغلال هذه الإعانات من جهة أخرى؛

- مراعاة الصندوق في منحه المساعدات والإعانات المالية اقتراحات وأولويات الجماعات المحلية عند تسجيل هذه الإعانات في شكل مشاريع تنموية، وكذا إشراك الجماعات المحلية في تحديد البرامج والمشاريع التنموية الموجهة لها استنادًا لاحتياجاتها ومتطلباتها المحلية؛

- تفعيل آليات اللجوء إلى الاقتراض كبديل تمويلي، من خلال إعطاء حرية أكبر للجماعات المحلية في تمويل المشاريع التنموية، وتكوين إطارات واعوان تتحكم في تقنيات إعداد وإبرام ومتابعة عقود القرض، واسناد مهمة منح القروض لهذه الهيئات بشروط تتواءم ووضعتها الخاصة؛

- تفعيل آليات التضامن بين الجماعات المحلية لاسيما بين البلديات الغنية والبلديات الفقيرة؛

- تفعيل الاقتصاد المحلي من خلال تفعيل الاستثمار المحلي وكذا عقود تفويض المرفق العام.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: باللغة العربية

1- النصوص القانونية

أ- القوانين والأوامر

- الأمر رقم 57/62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، المتضمن استمرار العمل بالتشريع الفرنسي إلا ما تعارض منه مع السيادة الوطنية.
- الأمر رقم 68/72، المتضمن قانون المالية لسنة 1973 المؤرخ في 29 ديسمبر 1972، الجريدة الرسمية الديمقراطية الشعبية، العدد 104، الصادرة في 29 ديسمبر 1972.
- القانون رقم 09/84، المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد المعدل والمتمم، المؤرخ في 04 فيفري 1984، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادرة في 07 فيفري 1984.
- القانون رقم 08/90، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 15 أبريل 1990.
- القانون رقم 09/90، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 15 أبريل 1990.
- القانون رقم 06/2000، المؤرخ في 23 ديسمبر 2000، المتضمن قانون المالية لسنة 2001، الجريدة الرسمية، العدد 80، الصادرة في 24 ديسمبر 2001.
- القانون رقم 10/11، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، لسنة 2011
- القانون رقم 07/12، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.
- الأمر رقم 01-15، المؤرخ في 23 جويلية 2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الجريدة الرسمية، العدد 40، الصادرة في 23 جويلية 2015.
- الأمر رقم 14/16، المؤرخ في 28 ديسمبر 2016، المتضمن قانون المالية لسنة 2017، الجريدة الرسمية، العدد 77، الصادرة في 19 ديسمبر 2016.

قائمة المصادر والمراجع

- القانون رقم 11/17، المؤرخ في 27 ديسمبر 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، الجريدة الرسمية، العدد 76، الصادرة في 28 ديسمبر 2017.
- القانون رقم 18/18، المتضمن قانون المالية لسنة 2019، الجريدة الرسمية، العدد 79، الصادرة في 30 ديسمبر 2018.
- القانون 14-19، المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، المتضمن قانون المالية لسنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 81، الصادرة في 30 ديسمبر 2019.
- قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2020.
- قانون الرسوم على رقم الاعمال لسنة 2020.
- القانون رقم 04/20، المؤرخ في 04 جويلية 2020، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 33، الصادرة في 04 جويلية 2020.

ب- النصوص التنظيمية

- المرسوم الرئاسي رقم 15 - 247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 20 سبتمبر 2015.
- المرسوم الرئاسي رقم 442/20، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.
- المرسوم 67-145، المؤرخ في 31 جويلية 1967، المتعلق بالاقتطاع من إيرادات التسيير، الجريدة الرسمية، العدد 71، الصادرة في 31 أوت 1967.
- المرسوم رقم 134/73، المتضمن تطبيق المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973 وإحداث مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية، المؤرخ في 09 أوت 1973، الجريدة الرسمية، العدد 67، الصادرة في 21 أوت 1973.
- المرسوم رقم 266/86، المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله المؤرخ في 04 نوفمبر 1986، الجريدة الرسمية للجمهورية، العدد 45، الصادرة في 05 نوفمبر 1986.
- المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 22 جمادي الأول عام 1435 الموافق ل 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان الاجتماعي المحلة ويحدد مهامه وتنظيمه وسييره.
- المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المؤرخ في 02 أوت 2018، المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة في 05 أوت 2018.

2- الكتب

- جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر، دار الامة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014 .
- خالد ممدوح، البلديات و المحليات في ظل الاسوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009.
- خلفان مُجَّد عيسى، إدارة الاستثمار والمحافظ المالية، دار الجنادرية للنشر والتوزيع، عمان، 2016.
- عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، مصر، 1973.
- عبد الغفار حنفي، "الإدارة المالية المعاصرة"، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، مصر، 1993.
- ليندة اونيسي، مبادئ التمويل، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الاردن، 2002.
- معروف هوشيار، الاستثمارات والأسواق المالية، دار الصفاء، الأردن، 2003.

3- الرسائل الجامعية

أ- أطروحات الدكتوراه

- صبيحة مُجَّدِي، تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر-واقع وآفاق-، أطروحة دكتوراه، تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2012-2013.
- فوزية بولهوشات، التحولات النشاط العمومي في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 01، الجزائر، 2018/2017.

ب- مذكرات الماجستير

- رابح غضبان، جباية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، تخصص قانون الإدارة و المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2001.
- رمضان تسمبال، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2009.
- سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 2002.
- عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية - مداه وامكانية تطوره، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.

قائمة المصادر والمراجع

- عبد القادر لمير، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية - دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة وهران، 2014/2013.
- فتيحة نشنش، الدين والاستثمار المالي للأفراد بالجزائر - علاقة الدين بعزوف المستثمرين الأفراد عن الاستثمار المالي بالجزائر، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الجزائر 2، 2011.
- مشري حم الحبيب، السياسة الضريبية وأثرها على الاستثمار في الجزائر، مذكرة ماجستير في قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة - الجزائر، 2009-2010.
- نعيمة أكلي، النظام القانوني لعقد الامتياز الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2012/2013.
- ياقوت قديد، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية "دراسة حالة ثلاث بلديات"، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2011/2010.

4- المقالات العلمية

- إبراهيم يامة، النظام القانوني لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، مجلة القانون والمجتمع جامعة أدرار، المجلد 04، العدد 01، 2016، الجزائر.
- اسمهان قيبو، بيئة الاستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر، معوقات وتحديات، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، المجلد 14، العدد 3، 2010.
- إيمان حيولة، دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية، مجلة القانون العقاري، المجلد 06، العدد 01، جامعة البليدة 02، 2019.
- بلال فؤاد، دراسة نقدية لمشروع قانون الجباية المحلية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 02، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2020.
- حاج قويدر عبد الهادي، فودوا محمد، الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار على المستوى المحلي «دراسة حالة ولاية أدرار»، مجلة الواحات للبحوث والدراسات المجلد 14، العدد 4، مارس 2021.
- حسينة غواس، عقود تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 08، العدد 02، جامعة 20 أوت 1955 بسكيكدة، الجزائر، 2023.
- خديجة حمادي، تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية في الجزائر، مجلة الإدارة وريادة الأعمال، المجلد 02، العدد 01، جامعة البويرة، 2022.
- صالح زمال، أسس إبرام عقود تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري، مجلة القانون والمجتمع والسلطة، المجلد 06، العدد الأول، جامعة وهران، سنة 2017.

قائمة المصادر والمراجع

- رابح بجشاشي، سبل تفعيل الجباية المحلية في الجزائر، مجلة القانون العقاري، جامعة باتنة الحاج لخضر، المجلد 06، العدد 01، جامعة البليدة 02، 2019.
- رحيم حسين، مُجدّ عبادي، أثر المتغيرات الاقتصادية على الاستثمار المحلي المباشر في الجزائر، دراسة قياسية للفترة (2009-1989)، مجلة دراسات العلوم الإدارية، الجامعة الأردنية، المجلد 40، العدد 02، 2013.
- رياض مبروك، الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) أداة للتنمية المحلية أم استمرارية الهيمنة مركزية التسيير على اللامركزية، مجلة دراسات اقتصادية، جامعة الجلفة، المجلد 01، العدد 01، 2007.
- زبير دغمان، الأساليب الجوهرية والتدابير الفعالة لحماية الاستثمار الأجنبي، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، الجزائر، العدد الثامن، 2016.
- سالمى مُجدّ دينوري، حنان حاقة، التمويل الذاتي للجماعات المحلية بالجزائر بين تسيير تفويض المرفق العام وضمان أداء الخدمات العمومية، مجلة البحوث الاقتصادية المتقدمة، العدد 02، جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادى، الجزائر، جوان 2017.
- سليمة لدغش، رحيمة لدغش، دور الجماعات الإقليمية في دعم وترقية الاستثمار في الجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 08، العدد 02، جوان 2023.
- عبد الحق فيدومة، ماهية الجماعات المحلية والتنمية المحلية المستدامة، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، المجلد 01، العدد 01، جامعة البليدة 02، 2012.
- عبد الصديق شيخ، أشكال تفويض المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي رقم 199/18 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 12 العدد 2، جامعة الشلف، 2020.
- لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السابع جامعة مُجدّ خيضر بسكرة، 2005.
- ليندة أونيسي، المخطط البلدي للتنمية ودوره في تنمية البلدية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 03، العدد 02، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة باتنة 01، جوان 2016.
- مهدي بن طيبة، سفيان خروبي، دور الجماعات المحلية في دعم التنمية المحلية، مجلة اليزا للبحوث والدراسات، العدد الاول، الجزائر، 2016.
- نسيم لعرج مجاهد، خبرة مجدوب، حنان قادة علي، دور الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية - دراسة تحليلية لبلدية عين فزة بتلمسان، مجلة دراسات جبائية، المجلد 03، العدد 01، 2014.
- نعيمة زيرمي، سنوسي بن عومر، الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات، المجلد 03، العدد 05، مجلة الاستراتيجية والتنمية، 2013.

قائمة المصادر والمراجع

- ياسين بن الحاج جلول، أهمية تفعيل الإيرادات المحلية غير الجبائية في تمويل التنمية المحلية - حالة الجزائر-، مجلة البديل الاقتصادي، المجلد 04، العدد 02، جامعة الجلفة، 2017.

5- المواقع الالكترونية

- موقع وزارة المالية، <https://www.mf.gov.dz>

- موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، <https://www.interieur.gov.dz>

ثانيا: باللغة الأجنبية

- Jean-Paul Bodin; Modernisation De L'administration Fiscale Dans Les Pays En Développement, Impact De La TVA ;revue d'économie du développement, vol.20, 2012.

- samir boumoula, dysfonctionnements et inegalites financieres entre les communes (de nouveaux outils de diagnostic): cas d'un groupe de communes de la region de bejaia, les cahiers du cread, v 26, n° 93, 2010.

- Rachid Zouaima, la délégation de service public au profit des personnes privées, maison, édition, Belkeise, Alger, 2012.

فهرس المحتويات

الواجهة	
البسمة	
شكر وعرفان	
إهداء	
مقدمة	5-1
الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات المحلية في الجزائر	
تمهيد	07
المبحث الأول: المصادر الداخلية لتمويل الجماعات المحلية في الجزائر	08
المطلب الاول: الموارد الذاتية الجبائية للجماعات المحلية	08
الفرع الأول: مفهوم الجباية المحلية	08
الفرع الثاني: أنواع الموارد الذاتية الجبائية للجماعات المحلية	10
المطلب الثاني: الموارد الذاتية غير الجبائية للجماعات المحلية	18
الفرع الاول: مفهوم الموارد الذاتية غير الجبائية	18
الفرع الثاني: أنواع الموارد الذاتية غير الجبائية	19
المبحث الثاني: المصادر الخارجية لتمويل الجماعات المحلية في الجزائر	20
المطلب الاول: اعانات الدولة الموجهة للجماعات المحلية	20
الفرع الاول: إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية	20
الفرع الثاني: اعانات المخططات البلدية للتنمية	22

25	المطلب الثاني: القروض والهبات والوصايا
25	الفرع الأول: القروض
27	الفرع الثاني: الهبات والوصايا
29	خلاصة الفصل الأول
الفصل الثاني: معوقات نظام تمويل الجماعات المحلية وسبل تفعيله في الجزائر	
31	تمهيد
32	المبحث الأول: معوقات نظام تمويل الجماعات المحلية
32	المطلب الأول: عوامل ضعف وعدم نجاعة التمويل المحلي
32	الفرع الأول: العوامل المرتبطة بالتمويل المحلي
36	الفرع الثاني: العوامل المرتبطة بتنظيم الجماعات المحلية
37	المطلب الثاني: انعكاسات ضعف التمويل على الجماعات المحلية
38	الفرع الأول: ديون الجماعات المحلية
38	الفرع الثاني: عدم التحكم في النفقات المحلية
40	المبحث الثاني: سبل تفعيل نظام الجماعات المحلية في الجزائر
40	المطلب الأول: إصلاح المالية المحلية
41	الفرع الأول: إصلاح الجباية المحلية
42	الفرع الثاني: تامين أملاك الجماعات المحلية
43	الفرع الثالث: تفعيل التضامن المالي بين الجماعات المحلية

فهرس المحتويات

46	المطلب الثاني: تفعيل الاقتصاد المحلي
46	الفرع الأول: ترقية الاستثمار المحلي
50	الفرع الثاني: تفعيل عقود تفويض المرفق العام
56	خلاصة الفصل الثاني
58	الخاتمة
61	قائمة المصادر والمراجع
68	فهرس المحتويات

ملخص

الملخص:

تتوفر الجماعات المحلية على العديد من الموارد المالية، تتمثل أساسا في الموارد المالية الذاتية قوامها الضرائب والرسوم، وكذا عائدات الأملاك، بالإضافة إلى موارد مالية خارجية هامة تشكل المصدر الاساسي لتمويل ميزانيتها لاسيما بالنسبة للبلديات الفقيرة والنائية، وتتشكل هذه الموارد أساسا من إعانات الدولة وإعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وكذا إعانات المخططات البلدية للتنمية، بالإضافة إلى القروض والهبات والوصايا.

وعلى الرغم من تعدد مصادر تمويل الجماعات المحلية إلا انها تواجه العديد من المعوقات التي تحد من فعالية نظامها التمويلي، لا سيما من حيث محدودية مواردها الجبائية وضعف عائدات أملاكها المحلية، وكذا تأثير الاعانات المركزية على استقلاليتها المالية، مما يتطلب اعتماد تدابير وسبل من شأنها مواجهة هذه المعوقات لاسيما إصلاح المالية المحلية من خلال تفعيل الجباية المحلية وتثمين الاملاك المحلية والتضامن المالي المحلي، بالإضافة إلى تفعيل الاقتصاد المحلي من استثمار محلي وعقود التفويض المحلي.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية؛ البلدية؛ الولاية؛ الموارد المالية؛ التمويل.

Abstract :

Local authorities have numerous financial resources, primarily internal financial resources, consisting of taxes and fees, as well as property revenues. They also have significant external financial resources, which constitute the primary source of funding for their budgets, particularly for poor and remote municipalities. These resources consist primarily of state subsidies, subsidies from the Solidarity and Guarantee Fund for Local Authorities, subsidies from municipal development plans, as well as loans, donations, and bequests.

Despite the diversity of funding sources for local communities, they face numerous obstacles that limit the effectiveness of their financing system, particularly in terms of limited tax resources, weak local property revenues, and the impact of central subsidies on their financial independence. This requires the adoption of measures and methods to address these obstacles, particularly local financial reform through the activation of local taxation, the valuation of local property, and local financial solidarity, in addition to activating the local economy through local investment and local delegation contracts.

Keywords : Local authorities; municipality; state; financial resources; funding.