

## الأساليب والبدائل التمويلية الحديثة لضمان تمويل مستدام Modern financing methods and alternatives to ensure sustainable financing

زدون جمال<sup>1\*</sup>، على دحمان محمد<sup>2</sup>

<sup>1</sup>المركز الجامعي عين تموشنت (الجزائر)، zeddoun.djamel@gmail.com

<sup>2</sup>المركز الجامعي عين تموشنت (الجزائر)، Mohammedali84@hotmail.fr

تاريخ النشر: 2021/06/30

تاريخ القبول: 2021/05/28

تاريخ الاستلام: 2021/04/12

### ملخص:

يعتبر موضوع اصلاح الجباية المحلية و تامين الإيرادات البلدية وتحسينها وضمان استمراريتهما مسألة ذات أهمية بالغة بالنسبة للدولة الجزائرية، خاصة مع الإصلاحات المتتالية، والتغيرات التي شهدتها الساحة السياسية والاقتصادية الوطنية والعالمية، فهذا الموضوع هو شديد الارتباط بمصير سياسة التوجه نحو اللامركزية الإدارية واستقلالية المالية المحلية، إذ ليس من المنطق إعطاء صلاحيات كافية واستقلالية تامة للبلديات في تسيير شؤونها وهي لا تتوفر حتى على الموارد التي تكفي لتسديد أجور مستخدميها. الكلمات المفتاحية: الجباية المحلية؛ الإصلاحات الضريبية؛ المالية المحلية؛ الأساليب والبدائل التمويلية .

### Abstract:

The subject of the Local Taxation Reform and valuation of municipal revenue, improve and ensure the continuity of an issue of extreme importance to the Algerian state, especially with the successive reforms, and changes in the national and global political and economic arena, this issue is closely linked to the fate of orientation policy towards local administrative autonomy of financial decentralization, it is not logical to give adequate and independence of the powers of municipalities fully in the conduct of affairs which is not even on the resources that are sufficient to pay its employees wages are available.

**Keywords :** local taxation ; local tax reform; financing methods and alternatives.

## 1. مقدمة:

يرتبط نجاح عملية التنمية على المستوى المحلي بتوفر مناخ ملائم وإمكانيات مادية ومالية. إلا أن العامل المالي يأخذ مكانا متميزا ومحددا أساسيا لنجاح أي عملية تنموية لما يوفره من قوة دفع والية لتحريك القطاعات التنموية. وهو ما أدى إلى ابتكار الأساليب المختلفة الكفيلة بضمان التمويل بدلالة الواقع الاقتصادي ومستويات التنمية، وفي ظل الأوضاع المالية القائمة اليوم في الجزائر المتميزة بانخفاض أسعار المحروقات، تراجع هامش تحرك الجماعات المحلية. الأمر الذي يدفع إلى استلزام بدائل أخرى مستوحاة من التجارب الناجحة والممارسات السليمة لتمويل الجماعات المحلية، بالتوازي مع إيجاد آليات كفيلة بثمين الموارد وإعادة تقييم شروط استغلال ممتلكاتها التي همشت لوقت طويل باعتبار أن الإيرادات المالية للبلديات الجزائرية المتعلقة بمداخيل الممتلكات والإيرادات الداخلية ونواتج الاستغلال تتسم بضعف مرد وديتها ولا تساهم إلا بنسب ضئيلة في مجموع الموارد المالية الإجمالية للبلديات. وهذا إن دل على شيء إنما يدل على أن ممتلكات البلدية تعاني التهميش والإهمال، وبالرغم من أنها تشكل موارد دائمة للبلديات، إلا أنها لا تحظى بالاهتمام المطلوب، وانطلاقا من هذه الحقيقة، إذ لا يعقل للبلديات أن تتمكن من الوصول إلى تحقيق فكرة السلم الاجتماعي (تلبية حاجات ومتطلبات سكانها) وتنفيذ برامجها التنموية دون أن تكون لها موارد مالية تزايد باستمرار واطرادا وموازاتا على الأقل مع حجم النفقات والمتطلبات، ولما لا تفوق ذلك لتحقيق فكرة الادخار، وعلى ضوء ما تقدم تم طرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى يمكن للجماعات المحلية في الجزائر الاستفادة من الأساليب والبدايل التمويلية الحديثة لضمان تمويل مستدام قادر على تامين ممتلكاتها ومواردها الخاصة؟  
ويندرج ضمن هذا التساؤل الرئيسي، جملة من الأسئلة الفرعية ذات العلاقة، لعل من أبرزها ما يلي:

- ماهي سبل واستراتيجيات تامين وتحسين إيرادات الجماعات المحلية؟
  - فيما تكمن أهم الآليات والإجراءات التي من شأنها تامين إيرادات البلديات الجزائرية؟
- وللإجابة على التساؤلات المطروحة أعلاه ارتأينا أن يشتمل بحثنا هذا على المحورين التاليين:

### أولاً: مصادر تمويل البلديات

كشخص معنوي من أشخاص القانون العام فإن البلدية تحتاج إلى موارد مالية لقيامها بالوظائف الموكلة لها، وللموارد المالية البلدية مصادر جد متنوعة فهي ترد إليها خصوصا من إيرادات الضرائب المحلية وموارد أملاكها الخاصة العمومية، وتخصيصات صندوق التضامن والضمان ومساعدة الدولة وأخيرا الاقتراض، هذه الموارد وغيرها تم تقسيمها وفقا لعدة تصنيفات نعرضها فيما يلي: (Muzillec,

1986)

1/ التصنيف الإداري: يبرز زيادة على الطبيعة القانونية للإيراد المالي مصدره التمويلي، ويحصر التمويل في شقين:

(أ) المصادر الذاتية أو الداخلية: وتشمل جميع الموارد المالية الذاتية للبلدية من:

◀ موارد جبائية: مباشرة وغير مباشرة.

◀ موارد غير جبائية: منتج الاستغلال، ومداخيل الأملاك والنتائج المالي.

(ب) المصادر الخارجية: والتي تتمثل في الإعانات والمساعدات والقروض.

2/ التصنيف الجبائي: حسب هذا التقسيم تصنف الموارد المالية حسب مصدرها الجبائي أي حسب طبيعة المصدر القانوني ويضم هذا التقسيم:

(أ) المصادر المالية الجبائية: يحصر فيها كافة مداخيل الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة.

(ب) المصادر المالية غير الجبائية: تحتوي على مداخيل الممتلكات، الإعانات، المساعدات والقروض.

3/ التصنيف حسب ترتيب المخطط المحاسبي: يتم حسب وجهة النظر هذه وهي الأكثر استعمالاً تبيان إيرادات التسيير المسماة سابقاً المداخيل العادية، والمقسمة فرعياً في الحساب سبعة (07) إلى محاصيل حسب النوع وحسب الفصل وإيرادات التجهيز أي حسابات الصنف (01) "رساميل ثابتة" وحسابات الصنف (02) "استثمارات" وسوف نقتصر هنا على ذكر الحسابات الرئيسية (رحماني، 2003) والمواد التي تقع على جانب من الأهمية في تمويلها للميزانية البلدية.

(أ) إيرادات التسيير "الصنف 07":

- الحساب 70 محاصيل الإستغلال: ينقسم هذا الحساب فرعياً بطريقة عشرية من أجل تقديم تفاصيل عن مختلف الإيرادات المناسبة مع الخدمات العديدة التي تقدمها البلدية.
- الحساب 71 محاصيل أملاك الدولة: يستقبل هذا الحساب أساساً محاصيل القطاع الخاص الزراعي المستأجر أو المستغل بمزارعة أو المباع والتابع للبلدية، وبصورة تبعية محاصيل القطاع العام.
- الحساب 72 التغطيات والإعانات والمساهمات: في هذه الخانة تسجل التغطيات الخاصة بمختلف المواد، المساهمات في تخفيض النفقات، تحسين الفوائد، إعانات التسيير المقدمة من طرف الدولة والمؤسسات العمومية الأخرى.
- الحساب 73 تخفيضات التكاليف: يمكن لبعض أعمال التجهيز أن تنجز ضمن وكالة الصرف من طرف موظفي البلدية، أو من طرف العمال المشغلين لهذا الغرض والمدفوعي الأجر من طرف البلدية نفسها.
- الحساب 74 تخصصات صندوق التضامن والضمان: من أجل التخفيف من نقائص النظام الضريبي المحلي وتخفيف الفوارق المالية ما بين الجماعات المحلية، تم تبني سياسة وطنية للتضامن والتوزيع المتساوي لموارد الجماعات المحلية في إطار عمل هذا الصندوق.

- الحساب 75 الضرائب غير المباشرة: إن مصادر تمويل الجماعات المحلية ولاسيما البلديات تدور حول مصادر أربعة تعتبر البلدية مسؤولة عن تسييرها، وتتمثل هذه المصادر فيما يلي: (Michel Bouvier, 1993)

◀ الموارد الجبائية والرسوم؛

◀ مداخيل الممتلكات؛

◀ الإعانات؛

◀ الاقتراض.

وبالتالي فإن الضرائب غير المباشرة تندرج وكنصرها ضمن الموارد الجبائية والرسوم الممولة لميزانية البلدية.

- الحساب 77 المحاصيل المالية: تستطيع البلديات أن تمتلك أسهما في المؤسسات العمومية أو الخاصة من أجل تحسين مواردها.

- الحساب 79 المنتوجات الاستثنائية: ويضم هذا الحساب ما يلي:

المادة 790 إعانات استثنائية: هناك إعانات استثنائية يمكن تقديمها للتوازن أو في حالة الحوادث الكارثية.

المادة 799 محاصيل استثنائية أخرى: تدخل في هذه المادة الأخيرة خصوصا إيرادات التسيير ذات الطابع الاستثنائي التي لا تدخل في أي من الحسابات الأخرى: منتوجات ذات مصادر سابقة والتي لا تظهر في الحساب الإداري، المبالغ المحصلة بلا مصوغ قانوني مقابل أشغال أو تموين... إلخ.  
الحساب 82 محاصيل سنوات مالية سابقة: يبين هذا الحساب النتيجة المالية للسنة المالية.  
(ب) إيرادات التجهيز والاستثمار:

يحتوي فرع التجهيز والاستثمار فئتين من العمليات المالية في توازن دائم بين النفقات والإيرادات ويتعلق الأمر بما يلي:

◀ برامج التجهيز المعزولة بشكل واضح عن بعضها البعض؛

◀ العمليات خارج البرامج التي لها علاقة غير مباشرة ببرامج التجهيز.

- الحساب 10 التخصيصات: يحتوي هذا الحساب على ثلاث مواد:

- المادة 100 الاقتراع: يتعلق الأمر بمجهود التمويل الذاتي المقطع من طرف البلدية من مداخيل التسيير لصالح التجهيز والاستثمار.

- المادة 103 العطايا والهبات (نقدا أو بقيم عقارية): تتحول محاصيل العطايا والهبات إلى سندات ريعية، إذا كانت بنود العطية أو الوصية تلزم البلدية بدفع مبلغ سنوي إلى هيئة البلدية، أو

بمنح مكافئة سنوية دراسية كانت أو حرفية أو ثقافية، وتستعمل هذه المحاصيل لتشييد بنايات البلدية إذا كانت العطية أو الهبة متمثلة في قيم مالية أوسع.

- المادة 105 الإعانات: وتقدمها الدولة أو الولاية أو صندوق التضامن والضمان، حيث تستفيد البلدية من موارد خاصة تأتي عن طريق التمويل الذاتي، وكذلك عن طريق التصرف في الأموال المنقولة والعقارية ومداخل القطاع الاقتصادي، وتمثل الموارد الأساسية للتمويل الخارجي في ثلاث موارد هي:

◀ تخصيص صندوق التضامن والضمان ؛

◀ مساعدة الدولة عن طريق المخططات البلدية للتنمية؛

◀ المحصول الناتج عن اللجوء للاقتراض.

1050 إعانات التجهيز لصندوق التضامن والضمان

1051 مساعدة الدولة "المخططات البلدية للتنمية (PCD)": يمكن تعريف المخطط البلدي للتنمية على أنه مجموعة الوسائل القانونية والمالية التي تسمح للجماعات المحلية بتقدير وتجسيد سياستها التنموية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. (الرسمية، 09 أوت 1973 )

ثانيا. تقييم الوضعية الحالية لمالية الجماعات المحلية:

1. الوضعية الحالية للجباية المحلية :

يعد النظام الحالي للجباية المحلية مجموعة غير متجانسة من الضرائب والرسوم المختلفة و التي تعود نواتجها كليا أو جزئيا لفائدة الجماعات المحلية ، و في الواقع تعد موارد الميزانيات المحلية وصندوق التضامن والضمان للجماعات للمحلية متأتية من إيرادات سبعة وعشرون ضريبية (27) و رسم متفاوتة الدخل و يمثل ناتج كل من الرسم على النشاط المهني والرسم على القيمة المضافة نسبة (80%) من المداخل الجبائية للجماعات المحلية. إلا أنه و الرغم من تنوع الضرائب والرسوم فبالبلديات لا تملك الصلاحيات الجبائية المحلية كما هو معبر عنها على المستوى المركزي.

2. الوضعية الحالية لممتلكات الجماعات المحلية:

الى جانب الأزمة التي تواجه الجماعات المحلية في مواردها الجبائية ، تعاني البلدية والولاية أيضا من أزمة في استغلال ممتلكاتها ، حيث تعاني من المردودية الضعيفة الناتجة عن استغلال ممتلكاتها. فبالرغم من الكم الهائل من الممتلكات التي تحوزها أغلب البلديات والولايات إلا أن المداخل المحصلة من هذه الموارد لم تستطيع الوصول الى غايتها الجوهرية الا وهي تمويل ميزانية الجماعات المحلية بصورة فعالة ، فعائدات البلدية والولاية من استغلال ممتلكاتها لا تشكل سوى نسبة ضئيلة مقارنة بالمصادر الجبائية أو مصادر التمويل الخارجي باعتبار أن نسبة مساهمتها لا تتعدى نسبة 10% .

(بالولة، 12-13 نوفمبر 2016)،

وهو الأمر الذي أشار إليه المشرع صراحة من خلال قانون البلدية (المادة 163): "يتعين على المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية".

أما من خلال قانون البلدية فقد أشار المشرع من خلال المادة (06): "تتوفر الولاية على أملاك تتولى صيانتها والحفاظ عليها وتثمينها".

### ثالثا. اتجاهات اصلاح المالية المحلية بالجزائر

ان اصلاح تسيير الجماعات المحلية وخاصة المالية المحلية والذي يتم الاعلان عنه في كل مرة ويؤجل دائما يجب تجسيده من الآن فصاعدا حتي وان كان تجسيده أصعب مما كان عليه في الماضي وذلك بسبب الوضعية المالية الراهنة للجماعات المحلية أهمها إشكالية مديونية الجماعات المحلية اذ أن مقدرة الجماعات المحلية على تأمين خدمات ضرورية للمواطنين مرتبط بشكل أساسي بالموارد المالية و مدى إمكانية تنميتها، فعندما توزع المهام وتحدد البرامج تبرز الحاجة إلى التأكيد على أن السلطات المحلية لديها الموارد الضرورية لتأمين هذه الخدمات وتنفيذ تلك البرامج. لكن في حقيقة الأمر الواقع يثبت عكس ذلك إذ أننا نعيش في زمن و محيط مليئين بالتناقضات السياسية والاقتصادية باعتبار أن الهوة يبين الموارد المالية المتاحة والأعباء المتزايدة تتسع أكثر خاصة بالنسبة للجماعات المحلية أمام وفرة مالية كبيرة لدى الدولة مما نتج عنه عجزا ماليا لدى اغلب بلديات الوطن بما يقارب 417 بلدية عاجزة من أصل 1541 بلدية ( لسنة 2009) أي بنسبة 27 % بل وقد وصل العدد إلى أكثر من ذلك 1184 بلدية عاجزة ( سنة 2000) أي بنسبة 77 % . إضافة إلى هذا العجز المالي فإن ميزانيات الجماعات المحلية هي مثقلة بالديون إذ انه و على الرغم من جهود الدولة و مساعيها من أجل دعم الجماعات المحلية من خلال قيامها بسمح ديون معظم البلديات و التي بلغت 120 مليار دج خلال سنوات 2002- 2005- 2008 إلا أن المشكل مازال قائما بحد ذاته باعتبار أن ديون الجماعات المحلية لم تقل عن 35 مليار دج خلال الأربع سنوات الفارطة ( 2008 – 2009 – 2010 – 2011) بل وقد تجاوزت هذه الديون كل التوقعات ببلوغها 36 مليار دج لسنة 2011 أي بنسبة 8 بالمئة من ميزانية تسيير الجماعات المحلية. وعلى هذا الأساس سوف نحاول ابراز ما تم بذله من جهود في سبيل تفعيل الجباية المحلية وايرادات الممتلكات المحلية باعتبارها تشكل أهم مورد لتمويل الجماعات المحلية .

### 1/ اللامركزية الجبائية نحو استراتيجية شاملة

#### 1-1) قراءة في مشروع قانون يتضمن تأسيس قانون الجباية المحلية

لقد تضمنت أهم المستجدات التي جاء بها مشروع اصلاح الجباية الحلية على ما يلي

- تأسيس صلاحيات جبائية لفائدة البلديات والولايات :حيث يمكن للبلدية أو الولاية اتخاذ مداولات لتحديد تعريفات الرسوم التي ستحصل والاعقاعات والتخفيضات المرتبطة بفئات معينة من

المساهمين المحليين وكذا الغرامات الجبائية. كما تباشر المجالس الشعبية الولائية سنويا بمناقشة السياسة الجبائية المحلية وتقرح الميكانيزمات التي من شأنها تحسين الموارد الجبائية للبلديات والولايات .

- ضمان تمويل الجماعات المحلية ابتداء من انطلاق السنة المالية لتمكينها من مواجهة نفقات لتسيير الاستثمار، حيث أن الجماعات المحلية ستستفيد من تسبيقات شهرية من الدولة حول الإيرادات الجبائية المتوقعة يحدد مبلغها بـ 12/1 من الإيراد المتوقع.
- التكريس التشريعي للتضامن المحلي الأفقي: في إطار التضامن المالي المحلي يمكن للبلديات التي لها موارد مالية معتبرة أن تمنح إعانات لفائدة بلديات أخرى بموجب مداولة أو عبر ميزانية الولاية.
- تكريس مبدأ التعويض المضمون من طرف الدولة لفائدة الجماعات المحلية مقابل نقص الإيراد الناجم عن إعفاءات أو تخفيضات في الجباية المحلية التي تقررها السلطات العمومية.
- تأسيس مبدأ استرجاع الرسم على القيمة المضافة لفائدة الجماعات المحلية.
- إنشاء لأول مرة ميكانيزم التضامن المالي لتمويل التنمية المحلية: في هذا الإطار تم إنشاء لجان محلية للجباية المحلية على مستوى كل بلدية وكل بلدية مكلفة بمتابعة السياسة الجبائية للجماعات المحلية. كما تشارك الجماعات المحلية في عمليات الإحصاء السنوي للمكلفين بالضريبة والنشاطات والأموال غير منقول التي تباشرها مصالح الضرائب.
- تأسيس مرصد وطني للجباية المحلية يكلف بإعداد تقرير سنوي حول وضعية الجباية المحلية ومدى مساهمتها في تمويل التنمية المحلية (حيث يتشكل هذا المرصد من منتخبين محليين، إدارات محلية وخبراء وأساتذة جامعيين).
- إلغاء تخصيص الإيرادات الجبائية وتوجيه ناتج الجباية المحلية للميزانيات المحلية وتخصيصه حصريا للتكفل بالمهام المنوطة للجماعات المحلية وفقا للقوانين السارية المفعول.
- تقنين الأتاوة والحقوق الموجهة للجماعات المحلية بما في ذلك أتاوة الطرق وحقوق التوقف وأتاوة الخدمات.

2-1): سبل واستراتيجية تفعيل الجباية المحلية بالجزائر: إن نجاح مشروع إصلاح الجباية المحلية

حسب رأينا يستوجب ادخال تعديلات على النظام الجبائي الحالي أين يمس عدة جوانب أهمها:

من حيث توزيع الحصص: إذا أمعنا النظر في نظام التوزيع المعتمد نجد أنه يرفع من حصة الدولة على حساب الجماعات المحلية؛ فبالرغم من أن هذا النوع من الضرائب والرسوم يوصف بالجباية المحلية إلا أن الدولة تحصل منه جزءا معتبرا إذا تعلق الأمر بالضرائب والرسوم المفروضة على القطاعات الحيوية والتي يكون مردودها كبيرا ولا تستفيد الجماعات المحلية إلا بنسب ضئيلة

جدا، أما إذا تفحصنا الموارد الجبائية الموجهة بصفة كلية للجماعات المحلية فنجد أنها ضعيفة المردود على اعتبار أنها تفرض على قطاعات اقتصادية غير حيوية وضعيفة النشاط كالرسم على الإقامة ورسم التطهير، وبهذا فهناك فرق شاسع بين حصة الدولة والجماعات المحلية فيما يخص الاستفادة من الموارد الجبائية المحلية مما يعكس الأعدل في عملية توزيع هذه الموارد حيث أنه غالبا ما تكون حصة البلدية ضعيفة إن لم نقل مهملة ، ويدفعنا للتساؤل عن: وجود جباية محلية فعلا أم هي فقط جباية مركزية مطبقة على المستوى المحلي ؟ : الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في هذا النظام.

من حيث توزيع إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية: يهدف الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى خلق نوع من التضامن بين الجماعات المحلية والتقليل من التفاوت المالي فيما بينها، لكن هذا الهدف لم يتحقق على أرض الواقع بسبب كون توزيع مداخل الصندوق لا تستند إلى معايير اقتصادية وتقنية بل يستعمل في ذلك عدد السكان في حساب معادلة التوزيع المتساوي. إن هذا المقياس يفتقر إلى الدقة والمصداقية، فقد تكون هناك بلديات عدد سكانها قليل ما يجعل المعدل البلدي والذي يمثل مجموع الموارد الجبائية البلدية على عدد السكان مرتفعا وبالتالي فلا تحظى بإعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية رغم أنه يمكن أن يكون وضعها المالي والاقتصادي متدهورا ويحتاج إلى إعانة أكبر

محاربة الغش والتهرب الضريبي: إن استفحال ظاهرتي التهرب والغش الضريبيين يرجع أساسا إلى الفراغات والنقائص المسجلة على مستوى نظام التحصيل وهو الأمر الذي يؤدي إلى التقليل من مردود الجباية المحلية ومنه خسارة مبالغ مالية معتبرة . ولعل من أهم الأسباب الكامنة وراء هاتين الظاهرتين هي من جهة نقص التوعية بالدور الاقتصادي والتنموي الذي تلعبه، وكذا تعقد الإجراءات وكثرة الوثائق المستعملة في عملية التحصيل إضافة إلى العزوف عن تطبيق إجراءات ردية للحد من هاتين الظاهرتين ما يفتح الباب لاستفحالهما. ولعلّ من بين الحلول التي يمكن اللجوء إليها ما يلي:

✓ تسهيل وتبسيط الإجراءات الجبائية: وذلك عن طريق التقليل من الإجراءات والأعباء وضم الضرائب المتشابهة حتى يتقلص العدد وتسهل عملية المراقبة وهذا في صالح مديرية الضرائب

✓ القيام بتوعية المكلفين بدفع الضريبة وذلك من خلال تحسيس المواطنين بالدور الايجابي للضريبة وبأنها ليست مجرد عبئ مالي يفرض عليهم ، بل هي أسلوب يعود عليهم بالمنفعة العامة ويخدم شؤونهم ويساهم في تمويل التنمية المحلية.

✓ تطبيق العقوبات الردية: وذلك عند التأخر أو عدم الدفع .

3-1): متطلبات نجاح هذا النظام: بالنظر إلى ما سبق ذكره من قواعد وأسس نجد أن إنشاء نظام جبائي محلي جديد يجب أن يتم بالموازاة مع عناصر وشروط أخرى يتوقف عليها نجاحه ويمكنه من

التخلص من المشاكل والعراقيل التي يعرفها النظام الجبائي الحالي ومن أهم هذه الشروط يمكن ذكر ما يلي:

1/ ضمان الإمكانات القانونية والبشرية الكافية: من الجلي والواضح أن توفر العنصر البشري المؤهل يعد أمراً ضروريا مهما كانت طبيعة النشاط أو المهنة، فحتى لو افترضنا توفر موارد مالية كافية للجماعات المحلية فإن تغطيتها للنفقات المحلية يبقى مستبعدا في ظل غياب التأطير والتسيير الجيد والعقلاني لهذه الموارد ؛ وبذلك فإن ضعف نسبة تأطير الموارد البشرية على المستوى المحلي يطرح مشكلا صعبا بالنسبة للتحكم في تسيير الموارد الجبائية المحلية ووضع القواعد والنصوص السليمة وذلك في ظل غياب الموارد البشرية الكفأة التي تحمل على عاتقها تولي هذه الإصلاحات وتجسيدها على أرض الواقع ، وهذا المشكل في أساسه ما هو إلا نتيجة إهمال التكوين وكذا عدم اشتراط أية مقاييس علمية وتقنية في المترشحين للمجالس الشعبية المنتخبة على المستوى المحلي حيث أن أغلب الإطارات المحلية يجهلون أبسط المفاهيم الإدارية والقانونية ، وكمثال عن ذلك فقد بلغت نسبة التأطير على مستوى الولايات 12% في حين لا تتعدى نسبة 2% على مستوى البلديات ، ونزيد عن ذلك كون 75% من الأمناء العامين للبلديات لا يعرفون حتى إعداد الميزانية البلدية وهي أرقام مخيفة وتعكس بصفة واضحة الحالة المزرية التي تعيشها جماعاتنا المحلية. إذن فمن أجل إنجاح نظام محلي مستقل يجب الاهتمام بالتسيير والتأطير الجيد على مستوى الجماعات المحلية بتوفير وضمان الإمكانات البشرية الكافية والمؤهلة وذلك من خلال:

- الاهتمام بالتكوين والتأطير بالنسبة لمستخدمي الجماعات المحلية ، وذلك بالإكثار من الأيام الدراسية والملتقيات التي تسمح بتبادل الخبرات بين الإدارات على مستوى التراب الوطني .
- اعتماد سياسة عقلانية ومحكمة في التوظيف وتوزيع الإطارات على المستوى الوطني .
- نشر ودعم فكرة خدمة المرفق العام والقيام بعمليات تشجيع وتحفيز للذين يثبتون جدارة عالية ويقدمون نتائج مرضية .
- فرض رقابة مستمرة على الموظفين وفحص حالتهم الانضباطية وتطبيق عقوبات في حالة مخالفات
- الرفع من فعالية التسيير على المستوى المحلي وذلك بتوفير الوسائل اللازمة لضبط العمليات الحسابية.

2/ مسaire الوحدة الوطنية في التشريع الضريبي: إن إقرار لامركزية جبائية لا يعني إعطاء حرية كاملة للجماعات المحلية في فرض ضرائب ورسوم جديدة بما يضر الاقتصاد الوطني أو يحدث اختلالات في الوحدة الوطنية ، وإنما يجب أن تقيّد الجماعات المحلية بحدود قانونية معينة من شأنها ضمان وحدة الضرائب عبر التراب الوطني وكذا المساواة والعدالة في الخضوع للضريبة وذلك قصد تجنب الاختلافات

بين البلديات ما يدفع بالمستثمرين والتجار إلى الانتقال بنشاطاتهم من بلدية إلى أخرى وبالتالي عرقلة المسار التنموي المحلي.

3/التوفيق بين مختلف المؤشرات الاقتصادية: يجب على المجالس المنتخبة والتي تتمتع بحق فرض الضرائب وتغيير النسب أن تأخذ بعين الاعتبار المؤشرات الاقتصادية المختلفة كالضغط الضريبي مقارنة بالقدرة الشرائية ومتوسط الدخل حتى لا تتمدادى في رفع النسب أو تضع نسبة ضئيلة ، كما يجب عليها الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل بلدية .

إن الرفع من مردود الجباية المحلية لا يتطلب بالضرورة فرض ضرائب ورسوم جديدة أو رفع النسب المقررة بقدر ما هو إلمام وعناية بالضرائب والرسوم الحالية من خلال الجدية في التحصيل والعدالة في التوزيع ، كما أن إقرار نظام جديد من شأنه أن يحسن من الظروف الراهنة ما إذا أقيم على قواعد وأسس متينة وتوفرت فيه الضمانات الكافية لنجاحه الأمر الذي يتطلب قدرات بشرية كفاءة تفاديا للرجوع إلى الوراثة وزيادة تدهور الوضعية المالية للجماعات المحلية .

## 2/ تثمين وتحسين إيرادات البلدية:

1-2/ سبل تثمين إيرادات الممتلكات:لقد أصبح موضوع تثمين الإيرادات البلدية وتحسينها وضمان استمراريتها مسألة ذات أهمية بالغة بالنسبة للدولة الجزائرية، خاصة مع الإصلاحات المتتالية، والتغيرات التي شهدتها الساحة السياسية والاقتصادية الوطنية والعالمية، فهذا الموضوع هو شديد الارتباط بمصير سياسة التوجه نحو اللامركزية الإدارية واستقلالية المالية المحلية، إذ ليس من المنطق إعطاء صلاحيات كافية واستقلالية تامة للبلديات في تسيير شؤونها وهي لا تتوفر حتى على الموارد التي تكفي لتسديد أجور مستخدميها.

### 1. للإشارة فقد جاء في التعليمات الوزارية رقم 93-1011 (بوحيط، 1997)

، بعض التدابير الواجب الأخذ بها لمجابهة ضعف موارد الممتلكات البلدية، وكذا وجوب متابعة عملية تقويم وصيانة الممتلكات العمومية.

لكن هذه التعليمات جاءت في ظرف متسم بعدم استقرار الظروف الأمنية وتشنجها حيث لا المسؤولين المحليين أعاروها اهتماما، ولا السلطة المركزية حرصت على تطبيقها وذلك لانشغالها كلية بمعالجة الأزمة السياسية، وتوجيه كافة جهودها نحو السيطرة على الوضع واستتباب الأمن وبالتالي فلم يصلح حال ميزانية البلديات، بل زاد حدة بارتفاع عدد البلديات التي تعاني ميزانياتها عجزا ماليا من سنة لأخرى، أما وقد عادت الأمور إلى طبيعتها وتحسنت الأوضاع الأمنية، نتيجة لمجموعة من السياسات المتعاقبة (قانون الرحمة، الوثام المدني، المصالحة الوطنية...الخ) فإن الاهتمام بمواضيع لا تقل أهمية عن سابقاتها أن أوانه، وضمن هذا تندرج مراقبة المال العام والمحافظة على الأملاك العمومية، والذي في إحدى فصوله تثمين الإيرادات البلدية، ويتحقق ذلك بمجموعة من الإجراءات نذكر منها:

◀ التكفل الحقيقي بممتلكات البلدية، لعله من الواقعية على البلدية قبل شروعها في إنجاز أي منشأة، أن تعمل جاهدة على المحافظة على ممتلكاتها المتواجدة، سواء تعلق الأمر بإحصائها أو ترميمها أو العمل على الاستفادة منها، باستغلالها والتصرف فيها بما يخدم مصلحة مواطنيها ويعزز مداخيلها ويحد من مصاريفها وعملية المحافظة على الممتلكات من منشآت إدارية، (بوحيط، 1997) وإن كان الحديث هنا يصب في خانة ترشيد النفقات أكثر من تامين الإيرادات البلدية إلا أن كل من الترشيد والتأمين يظلان وجهان لعملة واحدة؛

◀ التحصيل المالي جراء الأنشطة التي تقوم بها البلدية، في مجال تامين الإيرادات دائما فإنه يتحتم على البلدية تحصيلها ماليا على كل نشاط تقوم به سواء تعلق الأمر بالجوانب الإدارية (مصارييف الحالة المدنية) كأن يتم فرض مبالغ رمزية عن استخراج كل وثيقة، لتوجه حصيلة ذلك نحو تأثيث وتجهيز مكاتب البلدية مثلا، أو تعلق الأمر بالجوانب التقنية أو العمومية في حالة تدخل البلدية في أمر لا يدخل في نطاق مهامها، فإنه يفرض عليها تحصيل إيرادات من الهيئة التي استفادت من الخدمة؛

◀ تنوع مصادر إيرادات البلدية، حتى تصبح البلدية في جو يساهم في تقوية صورتها، فإنه يستلزم تقوية وتوسيع نطاق الإيرادات المالية بطريقة تضمن أولا موازنة بين مداخيلها ومصارييفها، وثانيا فرض سلطتها بواسطة سلطة مقننة، وأخيرا جعلها غير معرضة للعجز المالي الناجم عن تحملها لأعباء فرضها عليها الغير، فإن تنوع الإيرادات البلدية يمكن أن يأخذ الأشكال التالية:

- تامين الممتلكات البلدية ككراء المحلات والسكنات، وناتج الاستغلال غير المباشر عن طريق التنازل ومراجعة الأثمان حسب السوق؛

- تامين ناتج الاستثمار ويتعلق الأمر بمختلف المساهمات التي تقوم بها البلدية بواسطة الادخار أو الشراكة مع هيئات عمومية أو خاصة في نشاطات دون تسييرها، أو فوائد المساهمة عن طريق نظام الأسهم والسندات في العمليات التجارية دون التسيير؛

- تحصيل مقابل الخدمات العمومية خاصة فيما يتعلق بتسيير مختلف الشبكات كالمياه، التطهير النظافة، ومحطات التفريغ العمومي، واستعمال الأرصفة ورخص البناء، والأشغال...الخ؛

- تحصيل رسوم التأثير على المحيط ويتعلق الأمر بالمؤسسات الإنتاجية التي لها علاقة بالمساحات بالمحيط، والأضرار التي يمكن أن تنجم عنها، سواء تعلق الأمر بالمحيط العمراني أو الجو؛

- تحصيل رسم التعبئة الخاصة بالمرافق العام، وهي حقوق تقدمها الإدارات والمؤسسات في حالة شروعها في إنجاز مشاريعها فوق تراب البلدية. مقابل ما يلحق البلدية من أضرار أو مساس سواء بنظافة المحيط أو العمران، زيادة على بعض النشاطات الخاصة كالأفراح وغيرها؛

- تحصيل الموارد المتعلقة بمختلف المخالفات التي يقوم بها الأفراد أو الهيئات، التي تقوم بإثباتها مختلف هيئات الرقابة أو هيئات القوة العمومية، وتشمل كل ما يتعلق بالنظافة وممارسة الأشغال بدون ترخيص، وهي المخالفات التي يتم متابعتها من قبل لجان النظافة وحماية العمران وحتى الشرطة.

◀ حل مسألة العقار الصناعي والأراضي الميثة، وهو موضوع ذو أهمية بالغة يتوجب على الدولة إعطائه عناية خاصة، ولأن الرجوع إلى الأصل فضيلة فإن هذا الحل هو مشروع في ديننا منذ أربعة عشرة قرناً، وبالتالي فالأخذ به هو عين الحكمة فمن القرآن عن جواز نزع الملكية الخاصة للمصلحة العامة يصح الاستدلال بعموم قوله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ﴾ (النساء، الآية 59). فطاعة ولي الأمر في غير معصية الله من طاعة الله سبحانه وطاعة رسوله ﷺ، الذي نص على أن طاعة الأمير من طاعته ولا تتم طاعة الأمير بغير التنازل عن ملكية خاصة لتحقيق مصلحة عامة" (القضاة، 2007) فالحث على استغلال الممتلكات ونزعها إن تطلب الأمر ذلك من أجل المصلحة العامة توجه يمكن الأخذ به، لكن يجب أن يكون ذلك وفقاً لترسانة قانونية وتنظيمية محددة بدقة متناهية حتى لا يفتح المجال للتجاوزات، ومن شأن هذه السياسة أن تضمن موارد مالية هامة للبلديات الجزائرية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة؛

◀ تقليص حجم السوق الموازية، وذلك ما أمكن وجذب التجار الذين ينشطون بها نحو الاقتصاد الرسمي، وذلك لضمان موارد مالية إضافية تأتي من دفع هؤلاء التجار لما عليهم من ضرائب؛

2-2/ سبل تامين الإيرادات الجبائية: نلخص إلى أن النقاط التي يجب إعادة النظر فيها تكمن في التالي:

◀ محاربة ومجابهة كافة أشكال الغش والتهرب الضريبي: لا يجب أن يقتصر هذا الأمر على محاربة الظاهرة فقط بل يتعداه إلى معالجة الظروف والأسباب المؤدية إلى ذلك، هذه النقطة تتجسد في مجموعة من النواحي هي كالتالي: (لباد، 2003)

- تحسين فعالية النظام الضريبي: يعتبر التهرب الضريبي كنتيجة لعدم فعالية النظام الضريبي لذلك فإن تحسين فعالية النظام سيساهم في معالجة ظاهرة التهرب، وذلك بدءاً بتبسيط الإجراءات الإدارية المتعلقة بربط وتحصيل الضرائب، وهو ما يتجلى في صياغة التشريع الضريبي بأسلوب سهل وشفاف يسهل على المكلفين فهمه، زيادة على هذا فإرساء نظام ضريبي عادل أمر ذو فعالية كبيرة في مجابهة ظاهرة التهرب، لأن الإحساس بالتعسف الضريبي من أهم العوامل التي تؤدي إلى استفحال تلك الظاهرة، ولا يقل أهمية على ذلك تحسين التشريع الضريبي بإحكام صياغة نصوصه وغلق الثغرات والمنافذ التي يمكن للمكلفين استغلالها للغش والتهرب من دفع ما عليهم.

- تحسين الجهاز الإداري الضريبي: حيث أن التشريع الضريبي لا يكفي وحده لمواجهة ظاهرة التهرب، بل يجب توفر إدارة ضريبية تمتاز بدرجة عالية من الكفاءة سواء من ناحية الإمكانيات البشرية وما يتفرع عنها من تكوين إطارات متخصصة في المجال الضريبي، وتحسين الأجور وكل ما يتعلق بالأوضاع المادية

والاجتماعية للعاملين بالإدارة الضريبية...الخ، أو من ناحية الإمكانيات المادية، لأن تعدد وكثرة مهام الإدارة الضريبية يستلزم أن يتماشى مع تحديث وتجديد الوسائل من أجهزة إعلام آلي، وبرامج معلوماتية، ومرافق ضرورية، ووسائل نقل عصرية وغير ذلك.(الكثيري، 1985)،

- تحسين العلاقة بين الإدارة والمكلف: فالإدارة يجب أن تسعى دوماً إلى تخفيف حدة التوتر الموجود بينها وبين المكلف بالضريبة، وذلك قصد إحداث تجاوب وتصالح من شأنه أن يقلل من حالات التهرب، بكسب ثقة المكلف ونشر الوعي الضريبي وإتباع سياسة إعلامية رشيدة والاهتمام بالعلاقات الإنسانية عن طريق تحسين تصرفات الموظفين بالإدارة الضريبة اتجاه المكلفين.

- تحسين الرقابة الجبائية: تعتبر الرقابة الجبائية إجراءً ضرورياً لمكافحة التهرب الضريبي كما أنها تكتسي أهمية بالغة، وذلك نظراً لطبيعة النظام الضريبي الذي يعتمد على التصريحات المقدمة من طرف المكلفين والتي قد لا تعكس الحقيقة، لذلك يجب أن تقوم الإدارة الضريبية بعدة أشكال للرقابة الجبائية قصد الكشف عن مختلف المخالفات المرتكبة، ويمكن لتشديد العقوبات والغرامات المترتبة عن التهرب والغش الجبائين أن يُوْثِي ثماره ويحقق النتائج المرجوة.

↳ إشراك البلدية والولاية في إعداد نظام الجبائية: إن النظام الجبائي الحالي يقوم على مبدأ عدم استقلالية الضريبية، ذلك أن الضريبة مسألة وطنية تختص بها الدولة، أما المجالس المحلية للولاية والبلدية فتقتصر سلطتها على تقدير المبلغ الإجمالي المتوقع لأسس الضريبة المحلية. (Rapport, Janvier 1989)

↳ الابتعاد عن التوزيع التمييزي لحصيلة الضرائب: تشير الأرقام والإحصائيات إلى أن الضرائب المنتجة - الضرائب على الدخل- تخصص حصيلتها للدولة إن لم تكن مطلقاً فبنسب جد معتبرة مثلما الحال مع الرسم على النشاط المهني، بينما تخصص الضرائب غير المنتجة للجماعات المحلية. وهذا ما جعل الإعانات المالية التي تقدمها الدولة حتمية ودورية لتغطي بها العجز المالي للبلديات، وبالتالي تبعية هذه الأخيرة للسلطة المركزية وهو ما يعني بالضرورة تقلص حيز اللامركزية، هذا الواقع جعل من إعادة النظر في مبدأ التوزيع هذا ضرورة.

### 2-3/ إستراتيجيات أخرى لتثمين إيرادات البلديات والنهوض بالتنمية المحلية:

🚦 **تفعيل أداء الموارد البشرية:** تشجيع في حياتنا نعمة مؤداها وفحواها أننا متخلفون لأننا فقراء، ونسمع تلك النغمة بشكل مباشر أحياناً أخرى في معظم الحوارات السياسية التي تدور حول شأننا وواقعنا ومشاكل هذا الواقع فعندما نتحدث عن تدني الإنتاجية في مؤسساتنا الصناعية ووحداتنا الزراعية فما أسرع ما نرجع الظاهرة لفقرنا ونقص إمكانياتنا، كذلك لا نتردد أن نرجع انخفاض مستوى مردودية الوظيفة العمومية وتدهور المؤسسات العمومية ذاتها، والانهيار المروع في قدرة مؤسساتنا على المنافسة لنقص الإمكانيات أي للفقر مرة أخرى، فإذا تعرضنا للمرافق العامة

والخدمات صلنا وجلنا في إرجاء العلل وأسباب الفشل لنقص الإمكانيات أي مرة أخرى أرجعنا الإخفاق للفقر لكن لنتساءل: (Doucenc, 1994)

\* هل كانت "اليابان" يوم وجدت عملاقا صناعيا؟ أم أنها خرجت محطمة بعد نهاية الحرب العالمية الثانية سنة 1945، لتصبح بعد نصف قرن ثاني أعظم قوة صناعية في العالم بعد الولايات المتحدة الأمريكية؛

\* وأكثر من هذا ماذا نقول عن "ألمانيا" وقد خرجت من ذات الحرب وهي لا تملك ولو شبه بنية تحتية تتكى عليها؟ لتصبح فيما بعد منتوجاتها تغزو القارات الخمس، ويضرب عنها المثال في الاحترافية والقوة والصلابة؛

بعد هذا هل يصح أن نقول أننا متخلفون لأننا فقراء؟.

وبالرجوع إلى موضوعنا هل يصح أن نقول أن البلديات الجزائرية عاجزة ماليا لنقص إمكانياتها وهي التي تملك شاطئا ممتدا من أقصى الشرق إلى أقصى الغرب، وإن لم يتوفر هذا لبعضها فأراضي زراعية خصبة صالحة لإنبات كل ما جادت به يد مزارع، وإن افتقرت بعض البلديات لهذا فصحراء شاسعة باطنها غني بالبترول والمعادن، وإن شح باطنها فسطحها كفيل بإنتاج طاقات متجددة لا حصر لها أصبحت مطلبا للأمم، وبالتالي فالأحرى بنا أن نعترف ونقول أننا فقراء لأننا متخلفون، والأحرى بنا أن نقول أن بلدياتنا عاجزة ماليا لعدم كفاءة عنصرها البشري، ولنقص فعالية الأداء، ولكبح جماح المبادرة، ولمحدودية وقلة الرسكلة والتكوين، وهي المواضيع التي يتوجب الاهتمام بها، لأنه في الأول والأخير فالعنصر البشري هو مصدر الثروة.

وفيما يخص الاهتمام بالموارد البشرية على مستوى البلديات فإن الأمر يتعلق بالنقاط التالية:

◀ العمل على إرساء قيم واضحة للعمل، (حجي، 2006، ) وهذا الدور هو دور الجميع من أعلى مسؤول في هرم الدولة إلى أبسط عامل فيها، ويمكن أن يتكفل رؤساء المجالس الشعبية البلدية بهذا الدور على مستوى البلديات؛

◀ التوجه نحو الأخذ بمختلف أساليب التسيير الحديثة، ومنها الهيكل التنظيمي المفتوح والذي يعني المرونة وتبادل مواقع المسؤولية من الهرم إلى القاعدة، فكون رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المسؤول الأول في البلدية لا يعني أنه موجود لإعطاء الأوامر فقط، بل يناط به المشاركة في كافة المهام ما أمكن ذلك، وحتى لو اقتضى الأمر مرافقة عمال النظافة من أجل شحن الهمم.

◀ العمل على تطبيق النصوص المتعلقة بالمناصب الخاصة للمستخدمين، وهذا يتطلب ترشيد الاستعمال الأمثل لمختلف الطاقات البشرية المتواجدة، والعمل على ضبط بدقة وشمولية كافة القوانين والتنظيمات التي تحكم التوظيف والترقية وذلك وفقا لما يمليه المنطق، فالأحرى والواجب أن

تكون الكفاءة ثم الأقدمية هما العاملان المتحكمان في هذه العملية، وليس المحسوبة أو المحاباة كي لا نقول أشياء أخرى.

◀ وضع خطة مرتبطة بالتكوين المستمر للأعوان، عن طريق التكوين المتخصص من خلال المعاهد، التجمعات والمحاضرات، التريصات...الخ، كما يتوجب تشجيع المبادلات بين الإدارة البلدية ومختلف الهيئات من معاهد ومؤسسات خاصة في تقنيات المحاسبة، الإعلام الآلي الهندسة...الخ.

◀ العمل على إيجاد أرضية قانونية عن طريق تعديل قانون الانتخابات بإعطاء أولوية الترشح لأصحاب الشهادات والخبرات، وتحديد حد أقصى للسن (55 سنة مثلا) ومن شأن هذا أن يضيء نوع من الاحترافية والحيوية على أداء الجهاز البشري للبلديات، فكم سمعنا عن رؤساء للمجالس الشعبية البلدية وهم لا يملكون سوى المستوى الابتدائي، وشيء طبيعي أن يتبادر إلى الأذهان تساؤل عن مدى مقدرة هؤلاء في التسيير والنهوض بالتنمية المحلية؟.

2. العمل على توظيف أصحاب الشهادات الجامعية في اختصاصات مختلفة ولكنها متكاملة المهام، وتوظيفهم في مختلف المصالح خاصة التقنية منها من معماريين، مهندسين في الإعلام الآلي، المحاسبة، القانون، الصحة العمومية (علم الأوبئة)، بيطيرين، الإعلام والاتصال...الخ، مما يساعد البلدية على رفع مستواها الأدائي والتقليل من الأخطاء، والتكفل بالمهام على أحسن وجه" (الخضيري، 1996)

◀ لعله من الحكمة والواقعية والمنهجية إلزام كل فريق من المنتخبين وصل إلى دواليب تسيير الشؤون المحلية، أن يقوم بترتيب أمور بيته الداخلية ومعرفة أساليب العمل بها، والاطلاع على القوانين ومعرفة المخلفات ودراسة العوائق والتعرف على الإمكانيات، وهذا بمعية الأمين العام للبلدية ورؤساء مختلف المصالح قبل الشروع في أي عمل خارجي، لأنه إذا صلحت البلدية داخليا في تنظيمها وتسييرها فإنها تملك قدرا واسعا من النجاح في حركيتها خارجيا.

🚩 تحسين الشفافية وإشراك المجتمع المدني: يعتمد مفهوم الحكم الراشد والذي أصبح

أنشودة يتغنى بها الجميع على أربعة دعائم أساسية هي: الشفافية - المشاركة - المساءلة - سيادة (أ) تحسين الشفافية: يضبط التشريع المالي الجزائري قواعد تسيير الميزانية والعمليات المالية للجماعات المحلية، ومع ذلك فإن الجميع يعلم أن تسيير المالية المحلية يعاني كثير من الاختلالات وغياب الشفافية، الأمر الذي أثر على حياة الجماعات المحلية ومرافقها العمومية وماليتها. إن الهدف المشترك للمجهودات التي تبذلها الدولة منذ استرجاع الجزائر استقلالها في ميداني التشريع والتنظيم، هو تأسيس إطار يمارس فيه وجوبا تسيير الشؤون العمومية تسييرا بسيطا فعالا وشفافا ذلك أن المالية المحلية تشكل شقا من الشؤون العمومية هذه الأخيرة التي تحكمها قواعد وتنظيمات يكمن سببها بالضبط في ضمان شفافية تامة للتسيير، مما يعني أن: "القواعد هي التي تثبت الشفافية بينما الإجراءات تأتي لتجسيدها"، وبالتالي فمزيدا من الشفافية يعني:

◀ نشر وتعليق القرارات الإدارية في الأماكن العمومية وفي المؤسسات، وجعلها في متناول الجميع وهذا لعلاقته بالشفافية المطلوبة التي تعكس نمط الحكم الراشد، حيث أن عكس ذلك يوغل الصدر ويربي الأحقاد في المجتمع عندما تعتمد أي إدارة أو مؤسسة على إخفاء مداوات مجالسها وقرارات إدارتها وإن كانت هذه المداوات والقرارات تحتوي على شيء من العدل والإنصاف وفيها من الحقوق ما يثلج الصدر، ولذلك تنص الكثير من القوانين والاتفاقيات الدولية على مزيد من الشفافية التي تبعث الأطمئنان في النفوس مما يحقق الاستقرار الذي هو غاية المنشودة؛

◀ العمل على فرض وجوب قيام المسؤولين المحليين في البلدية (رؤساء المجالس الشعبية البلدية، والأمناء العامون للبلدية...الخ) بالتصريح بممتلكاتهم قبل وبعد مزاولتهم للوظيفة وذلك أمام الشعب والمؤسسات الدستورية للدولة، وعدم التهاون في هذه النقطة بالذات؛

◀ إنشاء قنوات اتصال مع المواطنين وتبرير كافة القرارات، وإعداد تقارير دورية عن نشاط البلدية وما أنجز وما هو في طريق الإنجاز وما لم ينجز، ونشر كل ما تواجهه البلديات سواء من عراقيل أو تسهيلات في أداء وظائفها؛

◀ التشجيع بكافة الوسائل من أجل إضفاء شفافية أكبر، ولم لا جائزة سنوية لأكثر رؤساء المجالس الشعبية البلدية حقق قيمة مضافة للبلدية، وكان أكثر قربا من مواطنيه؛

وبالمختصر المفيد نقول أن مزيدا من الشفافية يعني مزيدا من إتاحة الفرصة للشعب لمراقبة إدارته.

(ب) إشراك المجتمع المدني: في الحقيقة إن الشفافية وإشراك المجتمع المدني هما وجهان لعملة واحدة، وبالتالي ما يقال عن الأولى يمكن أن يقال عن الثانية، وقد ظهرت في الآونة الأخيرة أفكار كثيرة وحركة فكرية قوية حول دور المجتمع المدني في تفعيل حركية التنمية في المجتمع، وما يمكن أن يعكسه من تطور حضري ونمو لمختلف مجالات الحياة، وتظهر مشاركة المواطنين وتبرز أهميتها خصوصا على المستوى المحلي حيث تعتمد اللامركزية كنمط للتسيير الإداري. (حرز الله، 2005)

◀ الجمعيات المحلية: وهي تعتبر من مظاهر المشاركة في تسيير الشؤون المحلية، وقد نص الدستور الجزائري في المادة 43 على أن: "حق إنشاء الجمعيات مضمون" إلا أن الملاحظ هو ضعف الحركة الجمعوية في الجزائر سواء من ناحية الكم أو من ناحية الأداء والفعالية، خصوصا في المسائل المتعلقة بالعمران، وهي التي يمكن أن تتولاها لجان الأحياء، حيث يمكن لهذه الأخيرة أن ترافق البلدية في مختلف قضايا التنمية والعمران لأنها الأعلم بأولويات وحاجيات المواطن، كما أن تكتل المواطنين في جمعيات ومنظمات يضمن لهم الفعالية في مشاركتهم واهتمام المسؤولين المحليين بطلباتهم أكثر من المشاركة الفردية، ويمكن للمجالس الشعبية البلدية أن تطلب حضور رؤساء الجمعيات واللجان المحلية لحضور المداوات وتقديم آرائهم واقتراحاتهم في ما يتعلق بشؤون بلديتهم؛

◀ **الاستفتاء المحلي:** وهو طريقة حديثة لمشاركة المواطنين، شائعة الاستعمال في الدول الغربية ذات الثقافة الواسعة في مجال المواطنة واللامركزية والديمقراطية المحلية، لأن هذه الطريقة من شأنها إعطاء القرارات الإستراتيجية دعما ومصداقية أكبر لأنها قرارات الشعب.

◀ **تقنية سبر الآراء:** فهذه التقنية من شأنها توجيه عملية اتخاذ القرارات بناء على دراسة النتائج المحصل عليها من أخذ آراء عينة من مواطني البلدية:

عموما نقول أنه ومن أجل أن تتمتع البلدية بمصداقية أكبر واحترافية في الأداء وقدرة على تجسيد دورها، يجب أن يسهر جهازها الإداري على العمل في شفافية تامة، وبإشراك المجتمع المدني والأخذ بأرائه، والاهتمام بكل ما من شأنه الرفع من مردودية إنفاق الأموال البلدية.

3. **تفعيل اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية:** تعتمد الدول الحديثة في تنظيمها الإداري على نمط يركز على دعامين أساسيتين هما: المركزية واللامركزية، وإذا كان الاعتماد على المركزية وحدها أمر لا مفر منه بالنسبة للدول أو الأنظمة الحديثة النشأة، لما تسمح به من وضع مجموع السلطات الإدارية بأيدي الحكومة بالعاصمة درءا لمخاطر الانشقاق وضمانا لوحدة الدولة، فإن حتمية اللجوء إلى الأسلوب اللامركزي تتأكد كلما تجدرت الديمقراطية في المجتمع، وانتصر الفكر الداعي إلى

4. **لا شك في أن الإدارة المحلية تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي كما تقوم بدور فعال في التنمية القومية، وتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب، وهذا القرب يجعلها أقدر على إدراك طبيعة الظروف والحاجات والأمانى المحلية، كما يمنحها دعما ضروريا لحشد الطاقات وتعبئة الموارد، ويؤي لها فرص النجاح في تنفيذ السياسات القومية لتصبح واقعا ملموسا يحقق تطلعات الجماهير، ومن ثم فالإدارة المحلية تعتبر بمثابة قناة تنقل مشكلات المجتمع وحاجاته من جانب، وتعيد إلى هذا المجتمع حل هذه المشكلات وأساليب الوفاء بالحاجات من جانب آخر (متلو، 2004)**

4. إن التفعيل الحقيقي للامركزية يرمي إلى إشراك الشعب في إدارة وتسيير شؤونه المحلية من خلال المجالس المحلية، وهو الأمر الذي من شأنه أن يساعد على تعلم المواطنين لسياسة صالحة هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإن النجاعة في التسيير المحلي لا يمكن تحقيقها في إطار تسيير محلي مغلق على نفسه، بل يتطلب ذلك الإصغاء إلى انشغالات المواطنين وامتداد شرعية القرارات من رضا الشعب بها، وانطلاقا من هذا فإن اللامركزية المحلية لا تتجسد إلا بفضل المواطنين الذين يطبقونها في الواقع اليومي المعيشي" (الإدارة، 2009)

5. في الأخير نقول أنه لا بد من التفكير في التكريس الفعلي والحقيقي لسياسة اللامركزية، لأنها الوسيلة الوحيدة التي تضمن استقلالية الجماعات الإقليمية ومبادرتها في مجال المشاريع التنموية المحلية، على أن تبقى هذه الاستقلالية متفاوتة فكل ما كانت البلدية قادرة على تمويل مشاريعها ذاتيا كلما كانت

أكثر استقلالية، بينما البلديات غير القادرة على التمويل الذاتي لمشاريعها فهي تبقى دائما تابعة للوصاية، وهكذا نقول أنه قبل التكلم عن أي تنمية لابد من أن تكون مفاهيم كل من اللامركزية والديمقراطية المحلية هي مفاهيم مترابطة ومتكاملة وموجودة فعليا وإلا سيبقى مشوار التنمية الإقليمية يواجه نفس العراقيل والصعوبات التي تحول دون تحقيق الأهداف (طيفور، 2001)

**تفعيل الرقابة ومكافحة الفساد:** على الرغم من اختلاف التصورات في مجال عصنة الإدارة العمومية ولصالحها إلا أنه لا يمكن نفي الطابع الدولي لهذه الظاهرة والتي ظهرت كاستجابة للتحويلات المحلية والدولية التي مست معظم الدول، وهذا ما فرض إعادة النظر في الدور الجديد للدولة، حيث أن من أبرز تداعيات التفتح والاندماج الذي عرفه العالم بعد سقوط الاشتراكية وانتشار العولمة إعادة النظر في الأدوار التقليدية للدولة، وذلك في ظل توسع الشركات المتعددة الجنسيات والهيئات المالية الدولية التي غيرت من مفهوم سيادة الدولة وأدت إلى التدخل المباشر لهيئات مالية ودولية في شؤون الدول، وهذا ما يجعل الإدارة أمام حتمية لا مفر منها وهي انتهاج مسار العصنة تكييفا مع الدور الجديد للدولة، لكن بالمقابل يجب على الدولة أن تخضع كافة مؤسساتها وفي كل المستويات لرقابة صارمة لمدى التزام هذه المؤسسات بالتشريع هذا من جهة، ومن جهة ثانية محاربة الفساد بكافة السبل والوسائل الممكنة، وهو ما يقتضيه حال البلديات الجزائرية، التي أصبحت لها مسؤوليات كبيرة وأموال أكبر للتصرف فيها، والمثل يقول "أينما كان المال فثمة إمكانية فساد".

في الحقيقة تعتبر الرقابة موضوعا قائما بذاته يستحق أن يبحث فيه على حدى وذلك لما له من توجهات وتقسيمات عدة، وعليه سوف نقتصر على عرض بعض النقاط التي من شأنها تقليص الاختلالات والثغرات والتصرفات اللاقانونية التي جعلت من مشكلة عجز ميزانية البلديات الجزائرية تتفاقم أكثر وذلك فيما يلي:

◀ **المساءلة،** إذ لا شك أن هذا الأسلوب هو ضمان لاستمرار الرشادة في الحكم، وهي وسيلة ضرورية لبقاء النجاعة وإيقاظ الضمير، وهي أيضا ضمان مقيد من الانفلات والتسيب، والمساءلة هي من صلاحيات الشعب وحده والشعب يوكل من ينوب عنه من الأفراد الذين يضطلعون بمثل هذه المهمة، (شهبوب،، 1986) وبالنسبة للبلدية دائما فأعضاء المجلس الشعبي البلدي هم مطالبون بمناقشة كافة القرارات التي يتخذها رئيس المجلس وإخضاعها للدراسة والمشاورة:

◀ **العمل على جعل مبدأ المراقبة الأول والأخير** هو ضمان سيادة حكم القانون فلا يمكن أن نتصور حكما راشدا بدون سيادة القانون على الجميع وفي كل المستويات، لأن ما يقوض عرش كل دولة أو كيان هو التباين والممايزة في تطبيق القانون، ونجد الأمم المتحدة تحرص على تعميم مبدأ أن الكل سواسية أمام القانون، وهذا ما ذهب إليه محمد رسول الله ﷺ عندما قال في حق سيدة نساء العالمين فاطمة الزهراء وقد نهر أسامة بن زيد عند الشفاعة في الحدود قائلا: " (زعذود،، 1984) إنما

هلك بنو إسرائيل أنهم إذا سرق فيهم الشريف تركوه، وإذا سرق الضعيف أقاموا عليه الحد، والذي نفس محمد بيده لو سرق فاطمة بنت محمد لقطعت يدها"، وفي هذا دلالة على أن القانون يجب أن يكون فوق الجميع وأن الكل قابل لإخضاعه للرقابة؛

- التأكد من دقة العمليات الحسابية وصحة المستندات المؤيدة للصرف؛

- التحقق من التسيير الفعال والاستهلاك العقلاني للوسائل المادية الموضوعة تحت تصرف المصالح البلدية؛

- التأكد من عدم تجاوز الوحدات النقدية في الإنفاق لحدود الاعتمادات المقررة والمفتوحة.

◀ تفعيل الدور الرقابي لمجلس المحاسبة وتوسعة هذا الأخير من خلال خلق غرف ولائية تتكفل بتشديد الرقابة على المالية المحلية، على أن يكون أعوان هذه الغرف من خارج الولاية، ويتم استبدالهم كل ثلاث سنوات وذلك لمصداقية أكبر.

5.3 التعاون المشترك ما بين البلديات والأخذ بسياسة المقارنة المرجعية (Le Benchmarking): باعتبار البلدية ممثلة للدولة على المستوى القاعدي فإن هيبة الدولة لا تكون إلا باسترجاع هيبة البلدية، ووضع سلطتها على كل المجالات التي للبلدية حق التدخل فيها، أو التي هي مسؤولة عنها لكن كثيرا ما الخاتمة:

يعد النظام الحالي للجباية المحلية مجموعة غير متجانسة من الضرائب والرسوم المختلفة والتي تعود نواتجها كليا أو جزئيا لفائدة الجماعات المحلية .

في الواقع تعد موارد الميزانيات المحلية وصندوق التضامن والضمان للجماعات للمحلية متأتية من إيرادات سبعة وعشرون ضريبية (27) ورسم متفاوتة الدخل ويمثل ناتج كل من الرسم على النشاط المهني والرسم على القيمة المضافة نسبة (80%) من المداخيل الجبائية للجماعات المحلية. إلا أنه و الرغم من تنوع الضرائب والرسوم فالبلديات لا تملك الصلاحيات الجبائية المحلية كما هو معبر عنها على المستوى المركزي.

## المراجع

3. Doucene, J.-C. (1994). "La Commune Connaissance du Droit . Paris: édition DALLOZ.
4. Michel Bouvier, C. E. (1993). "Financ Publiques",. Paris: Édition L.G.D.I.,
5. Muzllec, R. (1986). Finances Publiques. France: 5eme édition Sirey.
6. Rapport. (Janvier 1989). Rapport final de la Commission Nationale de la Réforme Fiscale. Alger.
7. Seriak, L. (1998). "Décentralisation et Animation des Collectivités Locales. Alger: ENAG édition.
8. اجتماع رئيس الحكومة بالولاية. (12-13 نوفمبر 2016). مشروع قانون يتضمن تأسيس قانون الجباية المحلية..

9. الجريدة الرسمية. ( 09 أوت 1973 ). المرسوم التنفيذي بالمتضمن شروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية. .
10. الشريف رحمانى. (2003). موال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، والتحكم الجيد في التسيير. الجزائر: دار القصة للنشر،.
11. الطيب متلو. (2004). الفكر البرلماني. الجزائر: مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة، العدد السابع.
12. العمري بوحيط. (1997). البلدية، إصلاحات، مهام وأساليب. شركة زعياش ببطباعة والنشر.
13. المحلية طلبة السنة الرابعة فرع الإدارة. (2009). حلقة دراسية حول: "دور الإصلاح والتجديد الإداري في تحقيق التنمية الإقليمية - واقع الجماعات الإقليمية الجزائرية". الجزائر: المدرسة الوطنية للإدارة، الدفعة الثانية والأربعون،.
14. خالد سمارة الزعبي،. (1995). "التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية. الأردن: شركة الشرق الأوسط للطباعة.
15. سورة النساء. (الآية 59). القرآن الكريم الجزء 5 الحزب 9.
16. طارق حجي. ( 2006، ). ، "الإدارة والواقع العربي، فصول في الإدارة". مصر: أمبرشن للطباعة.
17. علي زعدود،. (1984). "الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية". الجزائر: ، المؤسسة الوطنية للكتاب، الطبعة الثانية.
18. قداري حرز الله. (2005). مفهوم الحكم الراشد. الجزائر: ، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة.
19. محسن أحمد الخضيرى. (،1996). الإدارة في دول النمرور الآسيوية . مصر: اترك للنشر والتوزيع.
20. مسعود شهبوب،. (1986). "أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر". الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية،.
21. مصطفى الكثيرى. ( 1985، ). النظام الجبائى والتنمية الاقتصادية في المغرب. الدار البيضاء، المغرب: دار النشر المغربية،.
22. معن خالد القضاة. ( 2007). فقه السياسة المالية في الإسلام. الأردن: عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع.
23. ناصر لباد. (2003). الإصلاح الضريبي في الجزائر (1992-2003). الجزائر: ، منشورات بغدادى.
24. نصر الدين بن طيفور. (2001). أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية؟ في ظل مشروعى جوان 1999 لقانون البلدية والولاية". ، الجزائر: مجلة الفكر البرلماني، العدد 22.