

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة ابن خلدون - تيارت -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة لنيل شهادة الماستر في شعبة الحقوق

التخصص: القانون الإداري

بـعـنـوان:

الإستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر

تحت إشراف الأستاذ:
الدكتور / قوسم حاج غوثي

من إعداد الطالبين:
حلوز عبدالقادر
حاج أحمد زوبير

لجنة المناقشة:

أعضاء اللجنة	الرتبة	الصفة
عيسى علي	الأستاذ / الدكتور	رئيسا
قوسم حاج غوثي	الأستاذ / الدكتور	مشرفا مقرر
مدون كمال	الأستاذ / الدكتور	عضوا مناقشا
سعيد عبد الحميد	الأستاذ / الدكتور	عضوا مدعوا

السنة الجامعية

2024 - 2023

قائمة المختصرات

أولا: باللغة العربية

ج.ر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية.

د.ج: دينار جزائري.

د.م.ج: ديوان المطبوعات الجامعية.

ط: الطبعة.

ق.و: قانون الولاية

ق.ب: قانون البلدية.

ق.م.ج: قانون المدني الجزائري.

ثانيا: باللغة الفرنسية

V: : PAGE

Art: ARTICL.

N°: NUMERO

E.N.A: ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

O.P.cit: OUVRAGE PRECEDENT CITE.

F.C.C.L:FONDS COMMUN DE COLLECTIVITES LOCALES

I.F.U: IMPOT FORFAITAIRE UNIQUE

T.A.P: TAXE ACTIVITE PROFESSINEELE

V.F: VERSSEMENT FORFAITAIRE

P.C.D :PROGRAMME COMUNALE DE DEVLLEPEMENT

E.P.A : ETABLISSEMENT POPULAIE ADMINISTRATIF.

C.N.E.S: CONSEILE NATIONALE ECONOMIQUE ET SOCIALE.

T.A.N.C : TAXE ACTIVITE NON COMERCIALE.

T.A.I.C : TAXE ACTIVITE INDUSTRIELE ET COMECIALE.

I.B.M: IMPOT SUR LES BENEFICE MINES.

T.O.B : TAXE OPERATION DES BANQUES ET ASSURANCES.

T.V.A: TAXE DE VALEUR AJOUUE

T.U.G.P : TAXE UNIQUE GLOBALE A LA PRODUCTION.

T.U.G.P. S : TAXE UNIQUE GLOBALE SUR LS PRSTATIONS DE SRVICES.

E.P.A :ETABLISSEMENT POPULAIRE ADMINISTRATIVE.

مقدمة

مقدمة

يُعد التنظيم الإداري ضرورة لا بد منها في الدول الحديثة لكي تنهض بوظائفها وتقوم بواجباتها بصورة تمكنها من إنجاز أهدافها، ويتحقق ذلك عن طريق تنظيم الجهاز الإداري للدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية وبيان تشكيلاتها وتحديد اختصاصاتها وكيفية ممارسة هذه الاختصاصات، وتتبع الدول في ذلك أحد الأسلوبين وقد تمزج بينهما (المركزية واللامركزية الإدارية).

فإذا كانت المركزية الإدارية تقوم على استقطاب السلطات الإدارية وتجميعها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة، فإن اللامركزية الإدارية تعني توزيع الوظائف الإدارية فيما بين السلطة المركزية وهيئات أخرى محلية إقليمية أو مرفقية مصلحة، ولذلك فإن أسلوب اللامركزية الإدارية يشمل على نوعين أو صورتين وهما اللامركزية المرفقية واللامركزية الإقليمية.

وتحظى اللامركزية المرفقية باهتمام النظم السياسية الحديثة في معظم الدول، إذ تحرص هذه النظم على تطوير أجهزتها المحلية، وجعلها أكثر فاعلية لمواجهة احتياجات سكان الوحدات المحلية وكمتطلبات التطور السريع في العالم، ويأخذ هذا التطور أشكالا عديدة تبعا لاختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة، الأمر الذي ترتب عليه اختلاف فلسفتها ونظم الحكم فيها، مما يعكس بدوره موقف كل دولة من نظام اللامركزية الإقليمية فيها.

والجزائر كأى دولة معاصرة نظم المشرع الادارة العامة فيها، على أساس الأخذ بأسلوبي التنظيم المركزي واللامركزي، حيث جعل الأسلوب اللامركزي يتكون من هيئات لامركزية إقليمية وأخرى مصلحة، وما يعيننا في مجال دراستنا وبخنتنا هذا، أسلوب التنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي لاشتماله على الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية).

ولقد أرسى المؤسس الدستوري الجزائري قاعدة التنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي في صلب الدستور في المادة 15 منه: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية..." ثم أحال للمشرع العادي بوضع القوانين التي تحدد وتؤصل وحدات هذا التنظيم وتحدد هيئاته وأساليب تشكيلها واختصاصاتها وعلاقتها بالسلطة المركزية ويظهر هذا من خلال نص المادة 10/122 من دستور 1996، بحيث أعطى الإختصاص للبرلمان ليشرع في مجال التقسيم الإقليمي للبلاد بموجب قوانين.

والجماعات الإقليمية في الجزائر تتكون من وحدتين أو مستويين وهما البلدية والولاية، وبالطبع فإن تأسيس نظام اللامركزية الإدارية ناجع وفعال، لا يتحقق بمجرد إصدار قوانين أو تنظيمات خاصة بذلك، وإنما لابد من الإنسجام بين ما تقدمه القوانين وبين طبيعة الظروف ومقتضيات البيئة التي يطبق فيها هذه القوانين. والمعيار الرئيسي في نظام اللامركزية الإقليمية هو إستقلال وحداتها (المحلية) عن السلطة المركزية، فنجاح النظام المحلي يكمن في مدى الإستقلال الذي تتمتع به المجالس الشعبية المحلية "البلدية والولاية" فكلما زاد إستقلال هذه المجالس كان دليلاً قاطعاً على وعي الشعب المحلي وعن تغلغل الديمقراطية بين أفراد الشعب، لهذا فإن الدساتير والقوانين العادية تحرص على تدعيم إستقلال المجالس المحلية في مباشرة عملها، وتوفر لها الضمانات الفعالة لتتمتع بهذا الإستقلال وممارسته.

ومع تكريس سياسة اللامركزية كسياسة وأسلوب إداري مع مطلع سنة 1984، تاريخ آخر تقسيم إداري لإقليم البلاد، وبإصدار قانوني البلدية والولاية تدعيماً لهذه اللامركزية وتفعيلاً لدور الجماعات المحلية في التكفل أكثر بأعباء التنمية المحلية التي أُلقيت على عاتقها بموجب هذه النصوص، أصبحت الجماعات المحلية من المتعهدين الجدد للتنمية المحلية لتكون بذلك مكملًا للنموذج المركزي، الذي أصبح لا يستجيب لمتطلبات الواقع تحت وطأة الأزمة الاقتصادية والاجتماعية التي جعلت الدولة غير قادرة على التصدي وتلبية متطلبات المجتمع المتزايدة، وبالتالي من الممكن أن تساعد على توفير شروط إعادة بعث الاقتصاد بتطوير إمكانياتها الإقليمية والتركيز على قدراتها الذاتية.

غير أن هذه السياسة اصطدمت بالمعطيات الحقيقية للواقع الميداني، ذلك أن المسؤولية والمهام الملقاة على عاتق الجماعات المحلية تتطلب توفير موارد مالية كافية لتمكينها من تغطية أعبائها والتكفل الأمثل بمختلف حاجات المواطنين المتزايدة.

ولما كانت اللامركزية الإدارية الإقليمية أو الإدارة المحلية تستدعي نقل جزء من الوظيفة الإدارية لصالح أشخاص إقليمية مستقلة عن السلطات المركزية، فإن اعتماد هذا النظام (نظام الإدارة المحلية) وأهميته في كل دولة يقاس بعلاقة هذه الإدارة المحلية بالسلطة المركزية، إذ يقتضي على هذه الأخيرة التزامها بكل مقومات هذا الأسلوب، ويتحقق ذلك عن طريق الاعتراف بإدارة محلية منتخبة تتمتع بشخصية معنوية، واستقلال عن السلطة المركزية لتقوم بإدارة وتنظيم وتسيير مجموعة من الموارد في إقليم معين، مع إعطائها نوع من الإستقلال في التسيير المالي والإداري من خلال حق المبادرة في مختلف الأعمال التي تدخل ضمن اختصاصها، وتوفير

الموارد اللازمة لممارسة صلاحياتها؛ لكن استقلالية الهيئة المحلية لا يعني تحلل وانقطاع كل العلاقة بينها وبين السلطة المركزية، بل تبقى قائمة عن طريق ما يعرف بسلطة الوصاية التي تمارسها هذه على تلك، لضمان حسن القيام بالوظيفة الإدارية من جهة وللحفاظ على وحدة الدولة من جهة أخرى.

وفي هذا الصدد وفي ظل التحولات التي تعرفها البلاد فإن موضوع إصلاح المالية المحلية يحتل مكانة رئيسية ضمن مسعى تحقيق مقومات اللامركزية، والاستقلالية المالية إحدى هذه المقومات لأنها تطبيق لمبدأ الحرية الإدارية للجماعات المحلية في المجال المالي والميزاني، فإن قيام السلطة المركزية بمنح الجماعات المحلية نوع من الاستقلالية المالية يطرح مشكلة التمويل المحلي على اعتبار أن هذا الأخير أحد أكبر مقومات قيام هذه الاستقلالية.

إن قضية التمويل المحلي الذاتي والمستقل للجماعات المحلية من التحديات والرهانات التي تواجه الأنظمة المحلية قانونيا، إداريا، وماليا، وهذا تحت القيود والقواعد التي تفرزها الدولة.

ويقتضي مبدأ الاستقلالية المالية حتمية أن تكون موارد ومصادر التمويل المحلي الذاتية والخارجية مستقلة لضمان تحقيق الأهداف السياسية الاجتماعية الاقتصادية الإدارية والقانونية لنظام اللامركزية الإقليمية.

إلا أن التمويل والموارد المحلية تتميز بضعفها وعدم كفايتها بصورة تجعل مجالس تسيير إدارة الجماعات المحلية مشلولة وعاجزة عن المحافظة على استقلاليتها المالية، وعاجزة عن الاضطلاع بوظائفها ومهامها التي تبرر وجودها، مع أننا لو رجعنا إلى النصوص القانونية والتنظيمية ومختلف المواثيق والديساتير، نجد أن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية مكرسة بكل وضوح، لكن بمقارنة ذلك مع الواقع نجد هناك الكثير من المفارقات، فالضريبة التي تعد أهم مصادر تمويل الجماعات المحلية، فإن هذه الأخيرة تستفيد منها بنسبة ضعيفة وأحيانا معدومة، وبرامج التجهيز والاستثمار تستحوذ الدولة على أكبر العمليات المنجزة فيها، ناهيك عن ما ينتج عن التمويل المركزي من تقييد للجماعات المحلية على مستوى اتخاذ القرار وتخطيط التنمية المحلية.

كل هذه المفارقات وغيرها تنعكس على الوضعية المالية للجماعات المحلية التي تعاني من عدة مشاكل إختلالات ترجع إلى عدة عقود، فكيف نتكلم عن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في حين أنها لم تصل حتى لتحقيق معادلة المهام والإمكانات، فمنها من تعيش على إعانات الدولة منذ نشأتها ومنها من تراكت ديونها وفاقت ميزانيتها، ضف إلى ذلك ما يميز الجماعات المحلية من عدم التوازن في الشروات والطاقة الجبائية،

إلى جانب النقائص التي تعاني منها الجماعات المحلية من تدني مستوى التأطير وتأهيل مواردها البشرية وعدم نجاعة أساليب التسيير المالي والمحاسبي.

ولنتمكن من معالجة هذا الموضوع الذي يكتسي أهمية بالغة ارتأينا طرح الإشكالية التالية:

ما هو الإطار القانوني للاستقلالية المالية للجماعات المحلية الجزائرية؟

ويشتق من صميم هذا التساؤل الرئيسي أسئلة فرعية أخرى تتمحور وتدور الدراسة شكلا ومضمونا

وتحليلا في الإجابة عليها ومنها:

1. ما هي أسس ومظاهر الاستقلالية المالية والإدارية للجماعات المحلية؟

2. ما مدى تحقيق هذه الاستقلالية على أرض الواقع؟

3. هل يخدم التمويل الحالي المحلي هذا الاستقلال؟

4. ما هي السبل الكفيلة لتحسين وضعية الجماعات المحلية وتدعيم استقلالها ماليا؟

منهج البحث

تحقيقا لهدف البحث وعلى ضوء طبيعته ومفاهيمه وحتى نستطيع الإجابة على أسئلة البحث في ضوء ما توفر لنا من معلومات، وانطلاقا من أن طبيعة البحث ونوعه يحددان نوع المنهج المستخدم، حيث استعمل المنهج الوصفي فيما يتعلق بسرد مختلف المفاهيم الخاصة بالجماعات المحلية ومآليتها، كما اعتمدنا على المنهج التحليلي الذي ساعدنا في تحليل مختلف المفاهيم المترابطة في البحث وكذا التحليل والتعليق على أهمية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية الجزائرية.

صعوبات البحث:

وكون أن أي بحث لا يخلو من الصعوبات فكان أمرا طبيعيا أن تواجهنا بعضا منها خاصة بالنظر إلى

طبيعة الموضوع وحساسيته لتعلقه بالميزانيات المحلية ونذكر منها:

- صعوبة تناول هذا الموضوع وتحليله بعمق علمي ومنهجي ذلك أن تحقيق هذا الهدف يتطلب من أي

باحث قدرات ومهارات فنية وغيرها.

- عدم توفر كافة المعطيات العلمية والموضوعية وخاصة الحديثة منها لمعالجة الموضوع بصفة معمقة

وصعوبة الحصول على البيانات والإحصائيات وغياب الوثائق الضرورية وعدم دقتها وحتى المراجع المتواجدة

خصوصا التي تحوي على بعض الاحصائيات كان فيها نوع من التناقض وهو ما جعل عملية توظيفها تشوبها نوع من الصعوبة.

- تقاعس بعض الإدارات في إمدادنا بالمعلومات المتعلقة بالمالية المحلية.

أسباب إختيار الموضوع:

ولعل أهم الأسباب التي دفعت بنا إلى إختيار هذا الموضوع، ترجع إلى الدور المتعاظم الذي تلعبه الجماعات المحلية على جميع الأصعدة وإلى الاهتمام العالمي بالإدارة المحلية لتكريس مبدأ المشاركة الشعبية في الحكم.

وإيماننا العميق لما يمكن أن تلعبه مالية الجماعات المحلية في الجزائر خاصة إذا ما تم إصلاحها وعصرنتها حتى تؤدي الدور الجيد في التنمية المنشودة، وكذا قلة الدراسات النظرية وحتى الميدانية التي تناولت بعمق إشكالية الإستقلالية المالية للجماعات المحلية.

أهمية وأهداف الموضوع:

من هنا تنبع أهمية هذه الدراسة، حيث تقدم تصورا نظريا عن واقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية لعله يمثل مادة مرشدة لفهم النظام القانوني للميزانية المحلية، وإبراز ما تمتلكه الإدارة المحلية من إمكانيات مالية التي تمكنها من القيام بمهامها وتبيان أن تعزيز مواردها يكون عن طريق دعم جبايتها أساس تمتعها باستقلال مالي والتعرف على المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية والتي تقف معرقة لتحقيق استقلاليتها المالية خاصة برصد النقائص بغية إيجاد أفضل السبل لتطويرها للأحسن.

ولقد سعت هذه الدراسة لتحقيق مجموعة من الأهداف من أهمها الوقوف على واقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر من خلال دراسة وتحليل القوانين السارية التي تضم كل من قانوني البلدية والولاية، كما تهدف الدراسة لطرح رؤية مستقبلية للمالية المحلية لتعزيز استقلاليتها.

محتويات الدراسة

لمعالجة اشكالية البحث والإلمام بمختلف جوانب الموضوع ارتأينا تقسيم البحث إلى فصلين تسبقهما مقدمة عامة وتعقبهما خاتمة وذلك على النحو الآتي:

استعرضنا في المقدمة توطئة للموضوع من خلال طرح الإشكالية، أسباب إختيار الموضوع وأهميته.

تطرقنا في الفصل الأول إلى مفاهيم عامة حول الجماعات المحلية واستقلاليتها في الجزائر من خلال الوقوف على أسس ومحتويات الاستقلالية المالية للجماعات المحلية مسلطين الضوء على ميزانية الجماعات المحلية بتعريفها وأهم القواعد التي تحكمها، كما تطرقنا إلى مراحل إعداد الميزانية المحلية والرقابة الممارسة عليها.

أما الفصل الثاني فقد خصصناه لتشخيص الجماعات المحلية ما بين التبعية والاستقلالية المالية، حيث قمنا بتقييم الوضعية المالية للجماعة المحلية الجزائرية من خلال الإيرادات المحلية من جهة ومن ناحية أخرى النفقات المحلية لنتناول بعض أساليب عصنة وتدعيم الإستقلالية المالية للجماعات المحلية الجزائرية.

أما الخاتمة فعرضنا فيها أهم الاستنتاجات المستخلصة من دراستنا للموضوع مدعمة ببعض التوصيات الموجهة نحو تفعيل الإستقلالية المالية للجماعات المحلية بغية أن تلعب دورها المحوري في التنمية المنشودة مستقبلا.

الفصل

الأول

من الحقائق الثابتة أن المالية المحلية هي عصب العمل الشامل لإدارة الدولة عامة ولإدارة المحلية خاصة، لذلك فإنها تكتسي أهمية بالغة فخصصها المشرع الجزائري بميزانية خاصة بها، هذا ما يجعل الميزانية المحلية معيارا أو مؤشرا فعالا والذي من خلاله يظهر جليا مدى استقلالية الجماعات المحلية وقدرتها على التسيير، فالاستقلالية المالية الركيزة الأساسية لقيام الاستقلالية المحلية التي تقوم على مقومات وعناصر لتحقيقها.

لكي نبسط المفاهيم أكثر سنتطرق في دراستنا من خلال هذا الفصل إلى توضيح المفاهيم والمبادئ الأساسية المتعلقة أساسا بالاستقلالية المالية وبالميزانية المحلية، فقسمنا هذا الفصل إلى مبحثين يتناول المبحث الأول ماهية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، تضمن تعاريف وأسس وعناصر ومحتويات الاستقلالية المالية. أما المبحث الثاني فأرتأينا من خلاله التطرق لتبيان مختلف الجوانب التي تتعلق بميزانية الجماعات المحلية باعتبارها أهم مظاهر الاستقلالية المالية، من مفهومها وأهم القواعد التي تحكمها وكذا مراحل إعدادها وذلك تبعا للتنظيم المعمول به في قانون 10/11 المتعلق بالبلدية وقانون 07/12 المتعلق بالولاية وبعدها عرجنا على الرقابة الممارسة عليها.

المبحث الأول: ماهية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

إن إستقلالية الجماعات المحلية هو ركن أساسي في نظام اللامركزية الإدارية، بحيث إذا انتفى هذا الركن فقدت اللامركزية مقوماتها الأساسية فماذا نعني باستقلالية الجماعات المحلية؟ وما هي أسس ومحتويات هذه الاستقلالية؟ هذا ما سنحاول دراسته في هذا المبحث بحيث خصصنا للإجابة على كل سؤال مطلباً وهذا على النحو الآتي:

المطلب الأول: استقلالية الجماعات المحلية.

إن تبني نظام اللامركزية من خلال الجماعات المحلية يقتضي التزامها بكل مقومات هذا النظام التي تقوم أساساً على وجود شخصية معنوية، مصالح محلية والاستقلالية المالية في تسيير شؤونها، هذه الأخيرة ما سنحاول دراستها من خلال تعريف الاستقلالية وأهم المعايير الفقهية المقترحة لتحقيقها وأهم العناصر الأساسية لهذه الاستقلالية.

الفرع الأول: تعريف ومعايير الاستقلالية.

الفقرة الأولى: تعريف الإستقلالية.

إن لفظ الاستقلال كثيراً ما يستعمل من طرف رجال السياسة وذلك للدلالة على التحرر كلياً من أية سلطة خارجية¹، أو من طرف رجال القانون ولكن بمعنى يختلف عن المعنى المقصود من رجال السياسة، ففقهاء القانون الإداري يستعملون هذا المصطلح للدلالة على قيام التنظيم الإداري اللامركزي عموماً وعلى الإدارة المحلية خاصة. ويقابل لفظ الاستقلال في اللغة الفرنسية مصطلح "indépendance"² وهو المعنى الذي يقصده رجال السياسة، أي وجود كيان سياسي غير خاضع لسلطة كيان آخر بل يتمتع بالسيادة الداخلية والخارجية. كما أن لفظ استقلال يعني أيضاً باللغة الفرنسية "autonomie" وهو المعنى الذي يقصده فقهاء القانون الإداري، للدلالة على الاستقلال المحلي³ أو استقلال الهيئات اللامركزية ولكن في إطار الدولة الواحدة، مع خضوع هذه الهيئات لرقابة وإشراف السلطة المركزية، لذا يعتبر الفقهاء هذا الاستقلال بأنه نسبي وجزئي يقتصر على وظيفة واحدة من وظائف الدولة وهي الوظيفة الإدارية.

وبما أننا بصدد دراسة الاستقلالية المالية للجماعات المحلية الذي يدخل ضمن اهتمامات التنظيم الإداري الذي بدوره يعتبر أحد مواضيع القانون الإداري، فإن المعنى الذي نقصده هو "autonomie" حسب مفهومه في اللغة الفرنسية.

¹ د. جرجس جرجس: معجم المصطلحات الفقهية والقانونية، لبنان، بيروت الشركة العالمية للكتاب الأولى، 1996، ص 50.

² مويرس نخلة وآخرون: قاموس القانوني الثلاثي، لبنان بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2002، ص 172.

³ بعض الفقهاء يستعملون عبارة "الاستقلال المحلي" للدلالة على إستقلالية السلطات المركزية الإقليمية ومنهم:

- د/ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، (د.م.ج)، الجزائر 1986، ص 190 و 196.

- د/ عادل محمود حمدي: الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مجموعة رسائل الدكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، جمهورية مصر العربية، 1973، ص 17.

- مقطف خيرة: تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر، من 1967 إلى يومنا، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، 2000-2001، ص 40.

وعبارة "autonomie" أصلها في اللغة اليونانية "autonomia" وهي تعني: "من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة".¹

وحسب هذا التعريف اللغوي لعبارة autonomie فإن الجماعات المحلية في الجزائر ليست مستقلة بل تابعة²، لأنها لا تتمتع باختصاص سن قوانينها الخاصة بها.

وهذا التعريف اللغوي لعبارة autonomie وإن كان مقبولا في العهد اليوناني ولكن القانون الوضعي في العصر الحالي لا يعترف باستقلال الهيئات المحلية في المجال التشريعي، بل إن الإستقلال لا يتجاوز وظيفة واحدة من وظائف الدولة وهي الوظيفة التنفيذية في شق منها أي الوظيفة الإدارية وأن هذا الإستقلال يمارس في إطار القواعد المحددة في الدستور وفي قوانين الدولة.

وقبل الحديث عن بعض التعريفات الفقهية بشأن استقلال الجماعات المحلية، نشير إلى أن حجم ومضمون الإستقلالية في نظرية اللامركزية الإقليمية يقاس انطلاقا من علاقات الجماعات المحلية بالسلطة الوصائية.

يعرف أحد الفقهاء الإستقلالية أو الإستقلال المحلي: "بأن يكون للهيئة المحلية شخصيتها القانونية المتميزة، كما يعني وجود ممثل لهذه الهيئة يعبر عن إرادتها، ويمارس الاختصاصات المختلفة، تلك الاختصاصات التي تتعلق بسكان الوحدة المحلية، وإذا اكتفينا بذلك فإن الإستقلال يكون ناقصا لأنه لا بد لكي يتحقق كل ذلك أن يتوافر للهيئة المحلية من الموارد المالية ما يسمح لها القيام باختصاصاتها".³

ويمتاز هذا التعريف بأنه شمل على الكثير من عناصر الإستقلالية، إلا أنه لم يبين الوسيلة التي يمكن من خلالها تشكيل الهيئات المحلية رغم أهمية ذلك.

كما عرف إستقلالية الجماعات المحلية فقيه آخر بأنه: "أن يكون للهيئة المحلية اختصاصات إدارية تباشرها بنفسها وتتولى إصدار القرارات المناسبة في شأنها، كما يعني هذا الإستقلال في الوقت نفسه أن يكون لتلك الهيئة حرية إختيار أعضائها دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية".⁴

يمتاز هذا التعريف بأنه تطرق إلى حرية الهيئات المحلية في إختيار أعضائها دون تدخل من السلطة المركزية، إلا أنه أهمل الحديث عن التمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي رغم أهميتهما بالنسبة لإستقلال الهيئات المحلية.

ومن التعريفات كذلك بشأن الاستقلالية أنها: "حق الجماعات المحلية في إتخاذ القرارات، والقيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية".⁵

¹ د/مسعود شيهوب: مدى تكيف الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلة مجلس الأمة، الجزائر، العدد 03، 2002، ص 31.

² د/مسعود شيهوب: المرجع السابق أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، (د.م.ج)، الجزائر ص 196.

³ د/محمد أنس قاسم جعفر: ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، الجزائر، بن عكنون، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص 109.

⁴ د/عادل محمود حمدي: المرجع السابق، ص 109.

⁵ كراجي مصطفى: (أثر التمويل المركزي في إستقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري) المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، الجزء 34، رقم 02، سنة 1996، ص 358.

وذهب البعض إلى: "أن استقلال الأشخاص القانونية المحلية يعني قدرتها على القيام بأعمال واختصاصاتها باختيارها وإرادتها، وبدون أي تدخل أو ضغط أو تأثير من السلطات المركزية"¹. وعرف آخرون استقلال البلدي بأنه: "حق القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة وفي الحالة العكسية نرجح حقوقها وانتزاعها ولو ضد سلطات الدولة"².

ويعتبر الاستقلال بالنسبة للجماعات المحلية ركنها الأساسي والمعيار الرئيسي الذي يميزها عن غيرها من النظم الإدارية³ وبالتالي فالسمة المميزة للنظام المحلي هو الإستقلال⁴.

الفقرة الثانية: معايير استقلالية الجماعات المحلية.

هناك جملة من المعايير اقترحها الفقه للدلالة على مدى ومضمون إستقلال الجماعات المحلية، على أنه لا تخلو من الانتقادات⁵، هذا ما سنحاول التعرض إليه.

أولاً: معيار الإختصاص الحصري.

لا تكون الجماعات المحلية مستقلة إلا بصدد المجالات التي تعتبر من اختصاصها الحصري، يظهر هذا المعيار غامضاً.

وعن موقف المشرع الجزائري بخصوص هذا المعيار فنجد أن اختصاص الجماعات المحلية في الجزائر يطال كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما أُخرج منها بنص قانوني.

وهذا ما يمكن استخلاصه من خلال المواثيق الجزائرية (الوطنية والمحلية)، فقد ورد في الميثاق الوطني أنه: "يعني للامركزية أن تخول للبلديات والولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل... وأن للمجالس الشعبية وحدها حق البث في كل الميادين المندرجة في إطار اللامركزية"⁶.

وقرر ميثاق البلدية أنه: "نظراً لمشاركتها في العمل الثوري الذي هو كل لا يتجزأ فإن البلدية لها اختصاصات في جميع الميادين دون استثناء"⁷.

كما نصت المادة 55 من قانون 09/90 (قانون الولاية) على أنه: "يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته....الخ" والمادة 75 من قانون 07/12 على أنه: "يبادر المجلس الشعبي الولائي حسب قدرات وطابع وخصوصيات كل ولاية، على عاتق الميزانية الخاصة بالولاية، بكل الأعمال التي من طبيعتها المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذا إنجاز المعالم التذكارية...."

¹ د/ محمد الشافعي أبو راس: القانون الإداري، عالم الكتب، الجزء الأول، القاهرة، بدون ذكر السنة، ص172.

² د/ مسعود شيهوب: المرجع السابق، ص 191.

³ د/محمد نور الدين: (مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر و في مصر)، مجلة العلوم الإدارية، السنة السابعة عشر، العدد الثاني، أغسطس سنة 1975، ص137.

⁴ د/ مصطفى الجندي: المرجع في الإدارة المحلية، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، 1970، ص 33.

⁵ د/ مسعود شيهوب: المرجع السابق، ص 192.

⁶ الميثاق الوطني 1976، ص86.

⁷ د.محمد نور الدين: مرجع سابق، ص137.

وعموما يظهر أن المشرع الجزائري قد حدد الأطر العامة لتدخل كل من البلدية والولاية، إلا أنه ترك لهما حرية التحرك واسعة¹، وهذا يدل على أن المشرع لم يأخذ بمعيار الاختصاص الحصري للدلالة على استقلال الجماعات المحلية.

ثانيا: معيار السلطة التقريرية.

يتحقق الاستقلال طبقا لهذا المعيار عندما تتمتع الجماعات المحلية بسلطة تقريرية واسعة وهامة بغض النظر عن محتوى الرقابة الممارسة، ونعني بالسلطة التقريرية أن تكون للجماعات المحلية حرية في إتخاذ القرارات المناسبة، أو ما يسمى بحق المبادرة أو حق المبادأة.

ولقد تضمن كل من قانون البلدية وقانون الولاية المبدأ العام المتعلق بحرية الجماعات المحلية وبسلطتها في إتخاذ القرارات الضرورية لتسيير الشؤون المحلية.

فنص الأول على أن: " الهيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها القرارات المفيدة، دون أن تعرض الأمر مسبقا على سلطة الدولة، دون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في إتخاذ القرارات أو في تعديلها، ويجب ألا تمارس الرقابة المسموح بها قانونا بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية"².

وتنص المادة الثالثة من القانون الجديد: "تمارس البلدية صلاحياتها في مجالات الاختصاص المخولة لها

بموجب القانون"

ونص الثاني على أن: "الولاية هي وحدة لامركزية، وينتج عن ذلك للمجلس الشعبي إتخاذ ما يراه صالحا من قرارات وتدابير، ولا يتدخل ممثل الحكومة إلا للسهر على مطابقة القرارات للقوانين والأنظمة المعمول بها وللخطة فيما يتعلق بالاقتصاد"³.

ونص قانون الولاية الجديد في مادته 73: "تمارس الولاية باعتبارها جماعة إقليمية لا مركزية صلاحياتها

طبقا للمبادئ المحددة".

وعليه فالأصل أن الجماعات المحلية تتمتع بحرية كاملة في التدخل، وفي إختيار وقت التدخل حسب قدراتها وإمكاناتها، بحيث لا سلطان للوصاية عليها باستثناء بعض الميادين التي أوجب المشرع إجبارية التدخل فيها، ولا سيما بالنسبة للبلدية تحت طائلة حلول الوالي محلها⁴.

وينطبق هذا المعيار إلى حد كبير على مفهوم الإستقلال الممنوح للبلديات والولايات في الجزائر التي تتمتع

بمجالس مداولاها بسلطة تداول واسعة في مختلف ميادين الشؤون المحلية⁵.

ثالثا: معيار انعدام رقابة الملاءمة.

¹ أ/نصر الدين بن طيفور: أي إستقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشرعي 1999 لقانوني البلدية والولاية، عدد 22، سنة 2001، ص10.

² قانون البلدية لسنة 1966، م 15.

³ قانون الولاية لسنة 1969، م 19.

⁴ على سبيل المثال: المواد من 183 إلى 184 من قانون 10/11 (قانون البلدية).

⁵ د/ مسعود شيهوب: المرجع السابق، ص 193.

تكون الجماعات المحلية مستقلة عندما تتمتع بنوع من سلطة تقدير الملاءمة، وهذا المعيار غير دقيق فعدم وجود رقابة الملاءمة لا يعني حتما وجود حرية محلية.

ونشير أن المشرع الجزائري لم يأخذ بمعيار رقابة الملاءمة، فالرقابة الوصائية على الجماعات المحلية تشمل رقابة الشرعية ورقابة الملاءمة ويظهر ذلك في كل من قانون البلدية 10/11¹ المتعلق بالبلدية وقانون 07/12² المتعلق بالولاية. علاوة على هذه المعايير هناك معايير أخرى، كمعيار المهام التاريخية ومعيار انعدام سلطة التعديل، ويتضح من دراسة هذه المعايير أن مسألة الإستقلال المحلي ليست مسألة موضوعية، حيث أن تحديد حجم ومضمون الاستقلال المحلي، يتعلق في نهاية الأمر بنية وإرادة الدولة (السلطة التشريعية).

وتتأثر إرادة الدولة في ذلك بعدة عوامل:

- عوامل تقنية (مدى تطور وانتشار وسائل الاتصال بين المركز والإقليم).
- عوامل سياسية (الإرادة السياسية في ترسيخ مبادئ اللامركزية واحترامها).
- عوامل مالية (توزيع الأعباء بين الدولة والجماعات المحلية لصالح هذه وتلك)³.

الفرع الثاني: عناصر استقلالية الجماعات المحلية.

إن نظام الجماعات المحلية هو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية وسلطات محلية مستقلة تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة، وهذا يعني أن السلطات المحلية تتمتع بقدر من الإستقلالية في ممارستها لاختصاصاتها التي تحددها القوانين. ورغم اتفاق الفقهاء على أهمية تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية، إلا أنهم لم يتفقوا حول المعيار الرئيسي لتحقيق هذه الاستقلالية والذي من خلاله يتم تمييز السلطات المحلية عن غيرها من السلطات كالفروع الإدارية المحلية التابعة للسلطة المركزية.

فيرى البعض أن المعيار الرئيسي هو إختيار أعضاء المجالس المحلية بالانتخاب⁴، بينما يذهب رأي آخر إلى أن المعيار هو الإستقلال العضوي للسلطات اللامركزية عن السلطة المركزية والذي يتحقق بالإعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية، وأن يكون لممثلي هذه الجماعات اختصاصات وسلطات فعلية يمارسونها دون الخضوع للسلطة الرئاسية للإدارة المركزية، وإنما يخضعون فقط لوصايتها الإدارية ولا يشترط صاحب هذا الرأي أن يكون تكوين المجالس المحلية بالانتخاب⁵.

ويرى الدكتور محمد نور الدين: أن هذا الإستقلال يتحقق بتوافر عناصر أساسية متكاملة هي⁶:

¹ المادة 60 من قانون 10/11 المؤرخ في 2011/07/03 المتضمن قانون البلدية ج ر عدد 37.

² المادة 58 من قانون 09/90 المؤرخ في 2012/02/29 المتضمن قانون الولاية ج ر عدد 12.

³ د/ مسعود شيهوب: المرجع السابق، ص 194.

⁴ Maurice Du verger : Elément de droit public.Paris.6 eme edition.1970.p 210.

Charles roig:op.cit.p 448.

⁵ André Butgenbach . Manuel de droit administratif Bruxelles 1959 p 103.

⁶ محمد نور الدين: مرجع سابق، ص 136.

- 1- الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة الإدارية المحلية.
 - 2- أن يمثل هذا الشخص المعنوي مجلسا محليا منتخبا أساسا.
 - 3- أن يكون هذا المجلس المنتخب مختصا اختصاصا أصيلا بإدارة شؤون الوحدة المحلية.
 - 4- قدرة المجلس المحلي على تكوين موارد مالية خاصة وحرية التصرف فيها.
- وعلى هذا الأساس سنحاول دراسة هذه العناصر على النحو الآتي:

الفقرة الأولى: الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية.

تُعد الشخصية المعنوية عنصرا من العناصر الرئيسية التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية أو الجماعات المحلية، فلا تعتبر هذه الأخيرة أشخاصا إدارية مستقلة بدون اعتراف المشرع لها بالشخصية القانونية¹. وعلى هذا الأساس فإن الأقسام الإدارية المسماة بالدوائر في كل من الجزائر وفرنسا تعتبر فروعاً من الإدارة المركزية بالأقاليم لا وحدات من وحدات الجماعات المحلية لأنها لم تمنح لها الشخصية المعنوية. ولن نعرض لموضوع الشخصية المعنوية بوصفها نظرية قائمة بذاتها، لأن ذلك يخرج من نطاق دراستنا، لذلك سنكتفي بمعالجتها من حيث كونها أحد عناصر استقلالية الجماعات المحلية ووسيلة لتحقيق اللامركزية، فننظر في ماهيتها وتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية في التشريع الجزائري.

تعريف الشخصية المعنوية.

تعرف الشخصية المعنوية " بأنها كيان له أجهزة خاصة وذمة مالية"² وهناك من عرفها بأنها: "كل مجموعة من الأشخاص تستهدف رضا مشتركا أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غرض معين بحيث تكون وتشكل هذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال كيانا قانونيا مستقلا عن ذات الأشخاص وعناصر الأموال المكونة له، له أهمية قانونية مستقلة وقائمة بذاتها يكتسب الحقوق ويتحمل الالتزامات"³. وبما أن المصالح الوطنية تحتاج إلى من يتولاها ويشرف عليها، فإن الدولة هي الشخص المعنوي العام الذي يقوم على رعاية هذه المصالح بالاستقلال عن الأفراد المكونين لها وهذا ما يفسر استمراريتها على الرغم من تبدل الحكومات وتغيرها.

تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية في التشريع الجزائري.

تقوم اللامركزية الإدارية المحلية في الجزائر على وحدتين إداريتين أو من مستويين، وهما البلدية والولاية ويتمتع كل منهما بالشخصية المعنوية وقد نصت على ذلك العديد من النصوص لاسيما:

¹ د/ هاني علي طهراوي: قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن الطبعة الأولى، 2004 ص 63.

² الأستاذ احمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، تعريب احمد عرب صاصيلا، د.م. ج الطبعة الثانية 1979، ص 90.

³ د/ عمار عوابدي: دروس في القانون الاداري، د.م. ج، الجزائر، الطبعة الثالثة، 1990، ص 97.

1- القانون المدني: حيث تنص المادة 49 منه على أن: "الأشخاص الاعتبارية هي الدولة، الولاية،

البلدية... الخ"

2- قانون البلدية: رقم 10/11 من خلال المادة الأولى: «البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة...".

3- قانون الولاية: رقم 07/12 حيث عرفت المادة الأولى: «الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع

بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة...".

وتجدر الإشارة إلى أن هذه النصوص اعترفت بالشخصية المعنوية للهيئة المحلية في ذاتها، وليس للمجلس الذي

يمثلها وهذا مهم جدا، حيث يترتب على القول بثبوت الشخصية المعنوية للمجالس المحلية نتائج بالغة الخطورة، منها

انقضاء شخصية الهيئة المحلية بمجرد حل المجالس أو انتهاء مدتها وتمكين المجلس الجديد من التحلل من الإلتزامات التي

ارتبط بها المجلس القديم لاختلاف الشخص الملتزم¹.

ورغم أن الشخصية المعنوية شرط أساسي لمبدأ الاستقلالية، إلا أنها لا تحقق استقلالا فعليا وحقيقيا فقد تعترف

الدولة للوحدات الإدارية بالشخصية المعنوية دون أن تمنحها الإستقلال، فإنه يجب أن يتحقق مع الإعراف

بالشخصية المعنوية استقلال حقيقي وفعلي على المستوى العضوي الوظيفي².

الفقرة الثانية: تمثيل الجماعات المحلية من طرف مجلس محلي منتخب أساسا (الإستقلال العضوي).

إن العنصر الثاني للإستقلال المحلي هو أن يمثل الجماعات المحلية مجلس محلي منتخب بإعتبار الإنتخاب وسيلة

فنية ممتازة تساهم في الإستقلال المحلي، ونعني بالإستقلال العضوي استقلال أعضاء الهيئة أو الجهاز الذي يمثل

الجماعات المحلية ويعبر عن إرادتها (المجالس المحلية).

ولتحقيق استقلال حقيقي للجماعات المحلية لا يكفي تمتعها بالشخصية المعنوية فقط، بل يشترط كذلك أن

تتولى هذه الجماعات هيئات محلية، تختار من البيئة المحلية وتشعر بالإنتماء إلى المجتمع المحلي، لأنها تكون أقرب

للسكان وأعرف بمصالحهم وأقدر على تحقيق هذه المصالح وكذا يشترط أن الإختبار لا يكون فقط من البيئة المحلية

ولكن بواسطة أبناء البيئة المحلية أي من قبل مواطني المجتمع المحلي³.

الفقرة الثالثة: أن يكون المجلس مختصا اختصاصا أصيلا بإدارة شؤونه (الإستقلال الوظيفي).

يقرر أغلب الفقهاء أن الإستقلال الوظيفي من العناصر الأساسية التي تحقق إستقلال الجماعات المحلية، ونعني

بالإستقلال الوظيفي أن يكون للمجلس دورا رئيسيا وسلطات فعلية في إدارة المرافق العامة التابعة له، أي أن تختص

¹ د سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي 1977، مصر، ص 70.

² Ahmed Mahiou : cours institutions administratives, OPU 2^{eme} édition 1979 Alger, p71.

³ د. محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002 ص 55.

المجالس المحلية المنتخبة بإدارة شؤون الوحدات المحلية التي تمثلها وأن يكون إختصاصها في هذا الشأن إختصاصا أصيلا¹، كما يعني أيضا أن يكون للهيئة المحلية سلطة البث وإتخاذ القرارات في المسائل المحلية دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها².

أما فيما يخص الإزدواج الوظيفي وتأثيره على إستقلالية الهيئات التنفيذية فإن لتنوع إختصاصات الهيئات التنفيذية المحلية وتمثيله للدولة تارة والجماعات المحلية تارة أخرى تأثير بالغ على مدى إستقلالية الجماعات المحلية، وإن كان هذا التأثير يظهر بصورته الكاملة بالنسبة للولاية ربما لكون الهيئة التنفيذية في البلدية منتخبة، فإن الأمر في الولاية على خلاف ذلك، بحيث نجد إختصاصات الوالي كممثل للدولة أي بوصفه سلطة من سلطات عدم التركيز الإداري، أكثر أهمية وأوسع من الإختصاصات التي يمارسها كممثل للولاية، فهو ممثل للدولة وفي نفس الوقت يحوز بحكم إختصاصاته المحلية سيطرة شبه تامة على المداولات، إبتداء وإنتهاء، إبتداء بإعتباره جهة إعداد مادة جدول الأعمال، وإنتهاء لأنه منفذ القرارات التي إتخذها المجلس، ولقد تساءل بعضهم عما إذا كان الإزدواج الوظيفي للوالي ليس في حقيقته إلا إدماج للوظيفتين لصالح وظيفة عدم التركيز الإداري، حيث يتواجد دور الوالي في كل جهة، ويظهر دائما كممثل للسلطة المركزية حتى أثناء قيامه بالدور المحلي³.

والوالي هو الأمر الوحيد بالصرف على مستوى الولاية، وهو ممثل سلطة الوصاية على البلديات، كما أن أية وصاية لوزير الداخلية على الولاية، لا تمارس إلا بناء على تقرير من الوالي، ولذلك فهو مراقب الجماعات المحلية أكثر من أن يكون خاضعا لرقابتها، والصورة الوحيدة لمراقبته من قبل المجلس الشعبي الولائي هي التقارير التي يقدمها للمجلس حول وضعية الولاية وحالة تنفيذ المداولات، وإختصاصات المجلس الشعبي الولائي عمليا لا تتجاوز المسائل التنفيذية كالميزانية والإطلاع على وضعية أي قطاع، والمفروض أن يتجاوز دور المراقبة والمصادقة على النفقات إلى حق الإقتراح بمبادرة منه وليس من الوالي، وبذلك تدعم سلطة المجلس الذي لا يعقل أن ينحصر دوره في واقع الأمر بالإختصاصات الاستشارية في الوقت الذي يعترف به نظريا كسلطة مداولة حقيقية⁴.

إن ضمان إستقلال الجماعات المحلية يقتضي سمو هيئة المداولة كونها السلطة المعبرة عن إرادة الأفراد عن هيئة التنفيذ التي تتمتع بالإزدواجية في الإختصاص، لكن عمليا غالبا ما تطغى الوظيفة اللامركزية عن الوظيفة المحلية للهيئات التنفيذية وبالتالي التأثير على هيئة المداولة ويظهر هذا من خلال:

توزيع الاختصاص بين الهيئتين: فرغم كون المجلس الشعبي الولائي مختصا بالتداول في كل ما هو محلي إلا أن سلطات الوالي وإختصاصاته جعلت منه المستحوذ والموجه للمجلس⁵.

¹ محمد نور الدين: مرجع سابق، ص 139.

² إبراهيم رابعي: استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2005 ص 29.

³ د. عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، دار حصور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012، ص 280.

⁴ مرجع سابق، ص 186.

⁵ بركات محمد: النظام القانوني للمنتخب المحلي، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، معهد العلوم القانونية والإدارية، بن عكنون ص 33.

إن نص المشرع على إختصاصات الجماعات المحلية جاء في عبارات ومبادئ عامة تاركا لسلطة الوصاية أمر تحديدّها، وهذا ما أدى في الواقع العملي بالهيئات المحلية إلى انتظار التعليمات لمباشرة إختصاصاتها، وبالتالي تسليم أمرها إلى أجهزة عدم التركيز¹.

ونظرا لتأثير الإزدواج الوظيفي على إستقلالية الجماعات المحلية واستغراق الدور اللامركزي للدور المحلي خاصة على مستوى الولاية، فإنه من الضروري مراجعة إختصاصات الوالي بتنفيذ بعضها عن طريق اشتراط الرأي المسبق والإلزامي للمجلس الشعبي الولائي، وتحويل بعضها لرئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب، الذي لا يتجاوز دوره عمليا رئاسة الجلسات وضبط النظام بقاعة الإجتماعات.

وهذا قصد إيجاد حل توفيقي بحيث لا يستغني عن نظام الوالي كلية، نظرا للدور المهم الذي يلعبه سياسيا وإداريا، ويحقق توازنا بين الهيئات والصلاحيات لما يحفظ للولاية مميزات وحدة إقليمية لا مركزية حقيقية لا صورية². وكخلاصة يمكن القول أنه بالرغم من إعتداد المشرع الأسلوب العام في توزيع الإختصاص، إلا أن ذلك لم يضمن إستقلاالا وظيفيا للجماعات المحلية بسبب الرقابة الوصائية المشددة التي تصاحب إعتداد الأسلوب العام (الفرنسي) والإزدواج الوظيفي للهيئة التنفيذية، وكذا وضعية الإستقلال المالي التي تكاد تجعل الجماعات المحلية تابعة ماليا ومنه إداريا للسلطة المركزية³.

الفقرة الرابعة: قدرة المجلس المحلي على تكوين موارد مالية خاصة به (الاستقلال المالي).

نعني بالإستقلال المالي للجماعات المحلية أن تكون لها ذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة، أي أن تكون لها موارد مالية ذاتية مع حرية التصرف فيها.

ولقد ذهب بعض الآراء الفقهية إلى أن اعتبرت الإستقلال المالي من العناصر الأساسية للتنظيم الإداري اللامركزي، ومن ذلك ما ذهب إليه الأستاذ بنوا **Benoit** من أن عناصر اللامركزية تنحصر في مصالح خاصة وموارد خاصة وسلطة خاصة.

فالإستقلالية الحقيقية للجماعات المحلية، تتحقق بإمتلاك موارد مالية ذاتية وحرية التصرف فيها. والمشكلة الأساسية للجماعات المحلية اليوم، تكمن في عدم كفاية الموارد المالية الذاتية للقيام بكل إختصاصاتها، مما يؤثر على إستقلالها، فلا جدوى من منح المجالس المحلية إختصاصات هامة وعديدة على الصعيد المحلي دون توفير

¹ د.عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، دار جصور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012 ص90.

² د.عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص94.

³ بن عيشة عبد الحميد: المبادئ العامة للتنظيم الاداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 2001/2000 ص46.

الموارد المالية الكافية، فعدم توافرها يجعل هذه المجالس تحت رحمة السلطة المركزية فتصبح تابعة وخاضعة لها ماليا وبالتالي إداريا¹.

فبدون المال لا تستطيع الجماعات المحلية أن تقوم بالأعباء الملقاة على عاتقها، وتنفيذ المشروعات المطلوبة منها، كما أن هناك مسألة في غاية الأهمية تتعلق بالموارد المالية لهذه الجماعات، وهي مصدر هذه الموارد، لأن مصدر المال هو الذي يقرر بالنتيجة إستقلال أو عدم إستقلال الجماعات المحلية، فالإستقلال المالي والإداري للإدارة المحلية يقاس بمقدار الموارد المالية التي تمتلكها، فكلما كان لديها تمويلا كافيا كان بمقدورها التحرر من الرقابة الصارمة للحكومة المركزية، التي تشل قدرتها على إتخاذ قرارات نابعة من إحتياجاتها، وإذا ما كانت مصادر تمويلها ناقصة أو تحت رحمة السلطة المركزية، فإن المجالس المحلية تصبح عاجزة عن مباشرة إختصاصاتها².

المطلب الثاني: أسس ومحتويات الإستقلالية المالية للجماعات المحلية.

إن البعد المالي للإستقلال المحلي له من المكانة ما يجعله ذو تأثير بالغ الأهمية على تجسيد مفهوم اللامركزية، لذا ارتأينا تسليط الضوء على هذه النقطة من خلال تبيان أسس هذه الاستقلالية المالية وأهم محتوياتها.

الفرع الأول: أسس الاستقلالية المالية المحلية.

والإستقلالية المالية في مفهومها العام، تتمثل في الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية³ وهناك من يراها حجر الزاوية الذي تقوم عليه اللامركزية.

كما يمكن اعتبار أن الإستقلالية المالية تعني أن للجماعات المحلية موارد خاصة بها وهي التي تتحكم في مصدرها، وكيفية جمعها، كما تتمتع بحرية تامة في إستعمال هذه الموارد وتخصيصها حسب ما تراه مناسبا لتحقيق المصالح المحلية.

الفقرة الأولى: الإستقلالية المالية والإستقلالية المحلية.

تعتبر الإستقلالية المالية الركيزة الأساسية لقيام إستقلالية محلية، وتستند هذه الأخيرة على أربع مقومات نوجز ذكرها في ما يلي⁴:

1- يوكل تسيير شؤون الجماعات المحلية لمجالس محلية منتخبة عن طريق إقتراع مباشر.

¹ د.عمار بوضياف: التنظيم الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2010، ص86.

² مسعود شيهوب: مدى تكثيف الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلة مجلس الأمة، الجزائر، العدد 03، 2002، ص31.

³ Stephanie Darmarey، Finances publiques، op,cit، p108.

⁴ - عبد المطلب عبد الحميد: التمويل والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 49.

2- الإعتراف بأن ثمة مصالح إقليمية من الأفضل أن يترك أمر الإشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الأمر حتى تتفرغ الحكومة للمصالح التي تهم الدولة، وهنا يجب أن يكون تحديد الاختصاصات واضح حتى لا يتشابك مع تلك التي تقوم بها الدولة والتي قد تخلق مشكلة في تمويلها.

3- تتمتع المجالس المحلية بدرجة من الإستقلالية المحلية الذي يجب ألا يصل إلى حدود الإستقلال المطلق عن السلطة المركزية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه لا بد من ملاحظة أن طبيعة ودرجة العلاقة المركزية المحلية يجب أن لا تكون علاقة رقابية شديدة بالقدر الذي يجرد المجالس المحلية من استقلالياتها التي تعتبر من أهم دعائم وجودها.

4- حرية تسيير الشؤون المحلية الموكلة للمجالس المحلية يجب أن تكون مقننة دستوريا، لأنها في الأخير تكون مرتبطة بالإمكانيات المتوفرة لديها.

الفقرة الثانية : مبررات الإستقلالية المالية والإستقلالية المحلية.

قد تتشابه المبررات الإقتصادية والسياسية وكذا الإجتماعية لكل من الإستقلالية المالية والإستقلالية المحلية، فحسب البروفسور "Henry Tulkens"¹ مهما امتلكت السلطة المركزية من علماء ومفكرين لن يتمكنوا بالإمام بتفاصيل شعب كبير.

فتطور الإستقلالية المحلية يمكن من الدفع بالديمقراطية على عدة مستويات، كتقريب المواطن من السلطة للتمكن من معرفة إحتياجاته، توزيع المسؤوليات السياسية والإدارية، وتحميلها في بعض الأحيان للمنتخبين والمسيرين، وكذا الناحين والمكلفين بالضريبة.

وتعمل اللامركزية أيضا على التعريف بالمحاسن والمزايا المحلية عن طريق الدفع بالمجتمع المحلي للاندماج مع الأنشطة العامة، وتعزيز الثقافة المحلية.

وكان هذا التقرير حول الإستقلالية المالية واللامركزية محور اهتمام عدد من المفكرين من بينهم Richard Musgrave سنة 1959 في كتابه "نظرية المالية العامة" حيث قام بتلخيص الفوائد الإقتصادية للإستقلالية المالية نوجز ذكر بعضها²:

❖ تأخذ بعين الإعتبار الفروق بين الإختيارات التي تؤسس على المستوى المحلي بالنسبة للخدمات والتجهيزات، والتي يجب أن تحترم حسب الأولويات، وعليه يمكن إعتبار الإستقلالية عامل لتكريس الديمقراطية.

¹ - Conseil économique et Sociale Français, l'avenir de l'autonomie Financière des collectivités locale, Paris, Juin, 2001, page 62.

² Conseil économique et sociale Français, OP.CIT, P 64.

❖ تساعد على التكيف حسب الظروف المحلية لإنتاج الخدمات والمعدات.

❖ تفيد من تقليل تكلفة الحصول على المعلومات (معرفة الاحتياجات وشروط إشباعها).

❖ الحرص على التسيير بفعالية بتوضيح المسؤوليات للمواطنين والمكلفين بالضريبة وتمكينهم من معرفة مستوى

النفقات من أجل فهم واضح لتكلفة الخدمات وبالتالي زيادة الشفافية.

الفقرة الثالثة: الأسس القانونية للإستقلالية المالية.

لا زالت القواعد القانونية للإستقلالية المالية غامضة، ذلك أن التشريعات القانونية تكتفي وتقتصر على التصريح بها، والتأكيد على هذا التصريح يكون في سياق الحديث عن الشخصية القانونية والذمة المالية للجماعات المحلية كأن تستعمل عبارة الجماعات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي¹.

الفرع الثاني : محتويات الإستقلالية المالية².

تبنى سنويا كل جماعة محلية ميزانية خاصة بها تحت -مبدأ سنوية الميزانية-، تحتوي هذه الميزانية على موارد تختلف مصادرها، حيث تكون إما مصادر جبائية أو إعانات مركزية أو اقتراض، وهذا بغرض مواجهة التكاليف المالية الموضوعية تحت عاتقها، وحتى تقوم الجماعة المحلية بممارسة اختصاصاتها على أكمل وجه، يجب أن تتوفر على حريات نوجز ذكر بعضها في ما يلي:

الفقرة الأولى: استقلالية التسيير³.

تستند الإستقلالية المالية للجماعات المحلية على حرية التسيير والتي تتضح في :

❖ التحكم في الميزانية.

❖ حرية تسيير الممتلكات.

من وجهة نظر الميزانية:

لا يمكن للجماعة المحلية أن تبنى ميزانية غير متوازنة، وهذا ما قد يؤثر على حريتها في التسيير، إذ لا يمكنها تجاوز الإنفاق حتى ولو كان ذلك في خدمة التنمية المحلية، على عكس ميزانية الدولة، حيث أن النظرية الحديثة في المالية العامة لم تعد تنظر إلى العجز في الميزانية أنه كارثة مالية محققة.

¹ رابع غضبان: جباية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص مالية عامة، جامعة الجزائر، 2001، ص 77.

² قديد ياقوت: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010-2011، ص 77.

³ Salman askel; "Etude de mode de financement des collectivités locales" Rapport de recherche bibliographique, DESSI, 2003; page 52.

ولكن لا يعني ذلك أن الفكر الميزاني يستبعد فكرة التوازن الإقتصادي العام حتى ولو أدى ذلك إلى عجز مؤقت في الميزانية¹.

في مجال تسيير الممتلكات²:

تحمل الممتلكات في التسيير المالي للجماعات المحلية مع أن لها من النفع ما يعزز من إيراداتها، فالممتلكات لا تشكل انشغال لدى أغلب الجماعات المحلية، هذا على الرغم من أن معرفة مفصلة لممتلكاتها يعزز وجودها ويطور مدخولها وهو عمل ضروري وأولوي على كل عمل آخر ويتم هذا عن طريق إحصائها وترتيبها وتسجيلها في سجل الجرد العام ومعرفة وضعيتها القانونية.

الفقرة الثانية: إستقلالية الميزانية.

تقاس الإستقلالية الميزانية أيضا بجمرة تقدير النفقات والإيرادات وكذا حرية تخصيصها وهذه الأخيرة تشمل على:

❖ التحويلات.

❖ القروض.

بالنسبة للتحويلات³:

تشتمل على الهبات، مساهمات الغير، الإعانات التي تقدم من طرف الدولة والتي تقوم بتوجيه إستعمالها.

1- بالنسبة للقروض:

الضغط الذي يقوم على مثل هذه الإيرادات هو أن الجماعة المحلية مجبرة على الحصول على موافقة مسبقة من السلطة الوصية قبل القيام بالإقتراض، وذلك لما قد ينجر على الإقتراض من مشاكل فهو نفقة مستقبلية، تستلزم ضمان الإيراد الذي يغطيها.

الفقرة الثالثة : الإستقلالية الجبائية⁴:

تعتبر الإستقلالية الجبائية أحد مقومات الإستقلالية المالية للجماعات المحلية، وهي أحد منافذ الجماعات المحلية لتحقيق الإستقلالية المالية، فالجماعات المحلية تعمل جاهدة لتوفير الإيراد اللازم لتغطية نفقاتها ما يضمن السير الحسن لمصلحتها، والعمل في ذات الوقت على إشباع حاجات المواطنين، وسنذكر في مايلي بعض الشروط الواجب توفرها في المورد المحلي.

¹ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 201.

² العربي بوحيط: البلدية إصلاحات مهام وأساليب، زعایش للطباعة والنشر، الجزائر، 1997، ص 25.

³ زيوش رحمة: الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم تخصص قانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص 53.

⁴ قديد ياقوت: مرجع سابق، ص 82.

الشروط الواجب توافرها في المورد المالي المحلي¹ :

في ظل المبدأ الرامي إلى تحقيق استقلالية مالية للإدارة المحلية، كان من اللازم أن تتوفر شروط لهذه الأخيرة (الموارد المالية المحلية) وذلك لتعزيز إستقلالها وتأكيد حريتها في التسيير.

1- حرية المورد:

ويعني ذلك أن وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تعمل على تحصيله، ويكون متميزا عن أوعية الضرائب المركزية.

2- ذاتية المورد:

بمعنى أن تستقل الهيئات المحلية بسلطة تقدير سعر المورد، وتحصيله حتى تتمكن من التوفيق بين إحتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها.

فالضريبة المحلية في إنجلترا مثلا "ضريبة المباني" تتمتع بدرجة كبيرة من الذاتية، حيث تقوم الهيئات المحلية بتقدير سعرها، والقيام بتحصيلها وتقدير أوجه إنفاقها، بل ويخولها القانون سلطة تقدير سعرها كل ثلاثة أشهر، بحيث يمكنها تعديل هذا السعر بالزيادة أو النقصان خلال نصف السنة الثاني.

إلا أننا نجد في أغلب الدول الموحدة بالخصوص كفرنسا مثلا لا تملك صلاحية خلق الضرائب فسلطتها في هذا المجال جد محدودة سواء بالنسبة لوعاء الضريبة أو بالنسبة لتحديد نسبتها².

3 - سهولة إدارة الموارد:

ويقصد به تسيير تقدير وعاء المورد ورخص تكلفة تحصيله عند أقل تكلفة ممكنة، فلا يعقل أن تكون تكلفة تحصيل الإيراد أكبر من قيمة الإيراد في حد ذاته، والعمل أيضا على الحصول على أكبر قدر من الموارد الجبائية المحلية³.

إن أهم ركن ترتكز عليه الإدارة المحلية باعتبارها أهم مظاهر الاستقلال الإداري هو تمتعها بإستقلال مالي يمكنها من ممارسة اختصاصاتها على أكمل وجه، هذا الأخير (الإستقلال المالي) يعد الإستقلالية الجبائية محوره الرئيسي.

¹ عبد المطلب عبد الحميد: التمويل والتنمية المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 25.

² Salman askel; "Etude de mode de financement des collectivités locales" OP,CIT; p 54

³ عباس عبد الحفيظ: تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة 2012 ص41.

المبحث الثاني: ميزانية الجماعات المحلية الجزائرية.

إن مفهوم ميزانية المجموعات المحلية يختلف باختلاف الاتجاهات الفقهية، حيث يوجد الاتجاه الاقتصادي، الاجتماعي، الديناميكي والاتجاه القانوني¹، وتخضع رخصة ميزانية الجماعات المحلية إلى جملة من الأحكام والمبادئ العامة المتعارف عليها في علم المالية العامة والتشريع المالي وتتم وفقا لإطار فني واسع يشمل على الخصوص مجموعة من القواعد التي يجب احترامها وذلك في مختلف المراحل لاسيما كيفية تنظيم رخصة الميزانية وتحديد مضمونها وكيفية الرقابة الممارسة عليها، وعليه سوف نسلط الضوء في هذا المبحث على نقطتين نتناول من خلال المطلب الأول مفهوم الميزانية المحلية وأهم القواعد التي تحكمها، أما المطلب الثاني فسوف نخصصه إلى مراحل إعداد الميزانية المحلية والرقابة الممارسة عليها.

المطلب الأول: مفهوم الميزانية المحلية وأهم القواعد التي تحكمها.

لقد تعددت مفاهيم الميزانية المحلية وذلك مع تعدد الزوايا المنظور إليها، فرجال الإقتصاد أوجدوا مفهومها إقتصاديا وعلماء الاجتماع دافعوا عن المفهوم الاجتماعي ورجال القانون أيضا أوجدوا مفهومها قانونيا، كما أن الميزانية تخضع لجملة من الأحكام المتعارف عليها يستلزم التقيد بها بمختلف مراحل إعدادها².

الفرع الأول: تعريف الميزانية المحلية.

ولأن تسليط الضوء على المفهوم القانوني فحسب لن يمكننا من فهم كل الأبعاد التي تتميز بها الميزانية المحلية وذلك نظرا للبعد الإقتصادي والمالي الذي يكتسي به موضوع دراستنا هذه، وعليه إرتأينا محاولة التعرّيج عن المفهوم الإقتصادي للميزانية المحلية في الفرع الأول لنقف عند المفهوم الاجتماعي في الفرع الثاني وننتهي بتحليل ذلك قانونا في الفرع الثالث.

الفقرة الأولى: المفهوم الإقتصادي للميزانية المحلية³.

تعتبر المالية المحلية فرعا من فروع المالية العامة التي تتضمن القواعد الخاصة بالعمليات المالية المتعلقة بأشخاص القانون العام وهي الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، فقد عرفت الجزائر اللامركزية الإقليمية أثناء فترة الاحتلال الفرنسي، فورثت بعد إستقلالها 1578 بلدية و 15 ولاية تعاني مشاكل الفقر والحرمان والآثار السلبية للإستعمار وهذا ما جعل الدستور 1963 يتبنى مبدأ اللامركزية، وأعتبر البلدية المجموعة الإقليمية الإدارية، الإقتصادية والاجتماعية القاعدية، حيث كانت الجماعات المحلية فيها من أولى إهتمامات النظام الجديد القائم بعد 19 جوان 1965 حيث صدر أول قانون للبلدية بأمر رقم 24/67 المؤرخ في 08/01/1967 وأول قانون للولاية بالأمر 38/69 المؤرخ في 23/05/1969 .

¹ إلا أن الإتفاق قائم حول كونها الرخصة التي تمنح من طرف جهاز منتخب إلى جهاز تنفيذي معين، نفس الشيء بالنسبة لميزانية الدولة، حيث نجد البرلمان هو الذي يمنح رخصة ميزانية الدولة إلى الحكومة التي تعتبر الجهاز التنفيذي، نجد أيضا أن المجلس الشعبي البلدي يمنح الرخصة للهيئة التنفيذية وكذلك الأمر بالنسبة للولاية.

² محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع 1991 ص 68.

³ قديد ياقوت: مرجع سابق، ص 120.

وكانت إهتمامات السلطات المركزية على إعتداد السلطة اللامركزية في تسيير شؤون الجماعات المحلية التي كانت شبه مدمرة كلياً من أجل عدم تعطيل شؤون المواطنين القاطنين بها حولت لها الدولة مجموعة من الصلاحيات الواسعة النطاق التي شملت المجال الإقتصادي، الإجماعي والثقافي، حيث تمت إعادة النظر في مفهوم ميزانية الجماعات المحلية التي أصبحت بعد صدور قانوني الولاية والبلدية آنذاك لا تستجيب إلى الدور الجديد الذي منح لها، حيث تم إدخال إصلاحات على ميزانية الجماعات المحلية¹، تمثلت بصفة أساسية في تقسيم الميزانية إلى قسمين أساسيين :

- قسم للتسيير. - قسم للتجهيز والإستثمار.

وجاء هذا التقسيم ليحل محل التقسيم القديم الذي كان يميز بين النفقات العادية والنفقات غير العادية ولقد تميزت أهم الإصلاحات آنذاك فيما يلي:

- التبسيط في وثائق الميزانية.

- أصبحت الوثائق الإقتصادية للجماعات المحلية مجسدة في قسم التجهيز والإستثمار.

- تأسيس الإقطاع الذي يمول التجهيز والإستثمار بصفة إلزامية.

- تعويض التمييز التقليدي للنفقات على أساس كل مصلحة إلى تقسيم جديد على أساس طبيعة الوظائف مما يسهل إعطاء المعلومات الدقيقة للنفقات الخاصة بالإستثمارات الإقتصادية².

الفقرة الثانية: المفهوم الإجماعي للميزانية المحلية.

ويتمثل في كون مهمة ميزانية الجماعات المحلية تكمن في ضمان الحاجات للسكان المحليين ويلاحظ أن الجانب الإيجابي في المفهوم الإجماعي يكمن في أن الميزانية تلبى حاجات المواطنين وذلك عن طريق التوزيع العادل والعقلاني للنفقات والإيرادات بحيث تكون الإستفادة عادلة بين المواطنين.

الفقرة الثالثة: المفهوم القانوني للميزانية المحلية.

حسب قانون المحاسبة بأنها وثيقة تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والتجهيز والإستثمار³ وجاء في المادة 176 من قانون البلدية 11/10 تعريف ميزانية البلدية على أنها: "ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح المصالح البلدية بتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار"، وتشكل كذلك أمراً بالإذن والإدارة وجاء في المادة 157 من قانون الولاية رقم 07/12 تعريف ميزانية الولاية على أنها: "ميزانية الولاية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، وكما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار".

¹ الشريف رحامي: "أموال البلديات الجزائرية : الإختلال، العجز، التحكم الجيد في التسيير، "دار القصبة للنشر، الجزائر، 2000، ص51.

² محمد زغداوي: دور المجموعات المحلية في التنمية الاقتصادية، رسالة ماجستير في القانون العام، سنة 1985، جامعة قسنطينة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، ص116

³ Loi n°90-21 du 15/08/1990 relative a la comptabilité publique.

مما تقدم نستخلص أن المفهوم القانوني لميزانية الجماعات المحلية يتركز على ثلاثة عناصر يمكن تحليلها كآتي¹:

أولاً: الميزانية المحلية هي جدول تقديرات.

يعني أن الميزانية المحلية هي عبارة عن جدول تقديرات خاص بالإيرادات والنفقات السنوية ويمثل جدول التقديرات أرقام المبالغ المحتملة التي ينتظر الحصول عليها المصادر المختلفة للإيرادات ويضاف إلى ذلك الأرقام المتوقع إنفاقها خلال سنة من الممارسة.

تكمن أهمية التقديرات في ضرورة تنظيم الإيرادات من جهة وتنظيم النفقات من جهة أخرى، لذلك يعطي تعريف الميزانية أهمية لفكرة التقديرات، حيث تكتسي طابعا ضمنيا وإحتمالي، فالأرقام التي تعطيها ليست بأرقام مؤكدة وصحيحة ولكنها أرقام احتمالية فقط، وفيما يخص الصبغة التقديرية للميزانية التي تدل عليها لفظة "تنص" يعني ذلك أن المصاريف والمداخيل يتم تقديرها بصفة أولية وبالتالي فإن إمكانية مراجعة هذه التقديرات واردة طيلة سنة التصرف.

يلاحظ أن قيمة الميزانية وخاصة توازنها يتعلقان بدقة التقديرات التي يجب أن تعتمد على أسس علمية وعملية².

ثانياً: الميزانية المحلية أمر بالإذن.

الميزانية هي تجسيد لعملية ترخيص بالإنفاق أو الإستخلاص "إذن"، فذلك يعني أن مجال الجماعات المحلية ترخص لرئيسها بإستخلاص الموارد الراجعة لها بمقتضى القانون وإنفاق الإعتمادات حسب الميزانية. يُعد هذا العنصر أهم عنصر في المفهوم القانوني للميزانية، سواء تعلق الأمر بميزانية الدولة أو الميزانية المحلية فالرخصة تمنح من طرف جهاز تشريعي إلى جهاز تنفيذي، فالبرلمان الذي يمثل السلطة التشريعية على مستوى الدولة يمنح الرخصة إلى الهيئة التنفيذية ونفس الشيء بالنسبة للجماعات المحلية فالجالس الشعبية والولائية بصفتها هيئات منتخبة تمنح هذه الرخصة للميزانية إلى الجهات المكلفة بتنفيذها، فعن طريق التصويت على الميزانية يتم منح الرخص التالية مثلاً:

- الرخص الضرورية لإعداد وقبض الضرائب المحلية من طرف إدارة الضرائب.
- جميع الرخص التي من شأنها منح رئيس المجلس الشعبي البلدي الحق في تسيير كل المصالح العامة في إقليم البلدية.
- الرخص المتعلقة بإدارة الأموال والأموال التابعة للجماعات المحلية³.

¹ صالحى سهيلة: الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة الإخوة منتوري - قسنطينة، السنة الجامعية 2008/2009 ص 14

² بن عثمان ساعد: ميزانية البلدية ومكانة الجباية فيها، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، معهد العلوم الاقتصادية فرع التخطيط، جامعة الجزائر 1994، ص 59.

³ د. محمد عبدو بودريالة: الإصلاح الضريبي، ندوة الإصلاح المالي والجباية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان 2003.

ثالثا: الميزانية المحلية هي أمر بالإدارة.

إن الصلاحيات العامة الموكلة للجماعات المحلية المنصوص عنها في قانوني الولاية والبلدية 10/11 و 07/12 متعددة ومتنوعة الشيء الذي يجعل الجماعات المحلية مكلفة بإدارتها، وأهم شيء هو ضمان السير الحسن لجميع هذه المصالح والمؤسسات القائمة في الإقليم الذي تشرف عليه.

الفرع الثاني: وثائق ميزانية الجماعات المحلية وأهم القواعد التي تحكمها.

الفقرة الأولى: وثائق الميزانية المحلية¹.

تعتبر وثائق ميزانية الجماعات المحلية الوسيلة الوحيدة والأساسية التي تبين كيفية توظيف الإيرادات وصرف النفقات، والتي تتكون من أبواب لها عناوين خاصة بها، تتعلق بكل قسم من أقسام الميزانية، وكل باب ينقسم إلى مواد تحمل رقما معينا، وتتكون ميزانية الجماعات المحلية من ثلاثة وثائق متتابعة ومتلازمة وهي: الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية أو التكميلية والحساب الإداري.

أولا : الميزانية الأولية².

تعتبر الوثيقة الأساسية لكل النفقات والإيرادات السنوية المحققة وأطلقت عليها هذه التسمية لأنها تشكل الوثيقة الأولى التي تمثل حالة تقديرات يتم إعدادها بناء على الإيرادات والنفقات الخاصة بالممارسة السابقة والمعروفة مسبقا بصفة دقيقة.

يتم التصويت لزوما على الميزانية الأولية للبلدية قبل 31 من شهر أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها حسب ما جاء النص عليه في الفقرة الثانية من المادة 181 من القانون رقم 10/11 ونفس الشيء بالنسبة للميزانية الأولية على مستوى الولاية، حيث تم النص على ذلك في الفقرة الأولى من المادة رقم 165 القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

ثانيا: الميزانية الإضافية.

عندما تمضي الأشهر الأولى من السنة، فإن الإحتياجات سترد بوضوح، الشيء الذي يؤدي بالجماعات المحلية إلى المصادقة على الميزانية الإضافية، الفقرة الثالثة من المادة 181 من القانون رقم 10/11 والفقرة الثانية من المادة 165 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، والمقصود بها هو تصحيح الميزانية الأولية أو النقصان في كل من الإيرادات والنفقات وتعد كآخر أجل في شهر جوان من السنة التي ستطبق فيها.

والتصويت عليها يكون من قبل الجماعة المحلية والتصديق عليها من الوصاية، وتعرف أيضا بأنها ميزانية تعديلية للميزانية الأولية، وتحتوي على أرصدة وبواقي الإنجاز وتتميز الميزانية الإضافية بكونها مرتبطة بالسنة المالية السابقة التي تترك للسنة الجارية عمليات لم تتم بعد أو فائضا من الموارد أو عجز في المالية، فهي حساب منقول

¹ حمدي رشيد: ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، 2002 ص22.

² أ/ الطيب متلو: مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع، ديسمبر 2004، ص13.

بمعنى أنها تسترد العمليات من الميزانية التي تم البدء في تنفيذها خلال الممارسة السابقة ولكن لم تنته عند غلق الممارسة الجارية فهي بمثابة ضبط لميزانية الأولوية للسنة الجارية.

إن إعداد الميزانية الإضافية¹ يتم بعد غلق الممارسة مباشرة وبعد إعداد الحساب الإداري، ويعتبر العمل بالميزانية الإضافية عملاً سابقاً على الحساب الإداري، فالميزانية الأولى كما جاء أعلاه يتطلب تنفيذها بعض التعديلات التي قد تكون ضرورية نتيجة ظهور إيرادات جديدة، لأن تقديرات النفقات المقيدة في الميزانية الأولية غير كافية، الشيء الذي يتطلب تقييد نفقات جديدة، يتم بعد ذلك تحويل تعديل عمليات الميزانية الأولية إلى الإضافية. وتتضمن الميزانية الإضافية بمعناها المزدوج ما يلي:

فهي حساب منقول بمعنى أنها تسترد العمليات الميزانية للسنة السابقة **Restes a recouvre** فبالنسبة للإيرادات، فائض الممارسة التي تم غلقها بالإضافة إلى الأرصدة للتحصيل، نصاب الإعتمادات المتعلقة بالإيرادات التي تتم **restes a payer** أما بالنسبة للنفقات، الرصيد للسداد **Dépenses engages** تحصيلها كما يجب على الميزانية الإضافية أن تتضمن النفقات المبتدئة خلال الممارسة السابقة والتي لم يتم تقييدها في حساب الرصيد للسداد لأنها لم ترقم بدقة، فهي بمثابة تصحيح وإضافة وبالتالي يتعين الأخذ بعين الاعتبار كل تعديل قد يحصل في الوضعية المالية للجماعات المحلية ابتداء من التصويت على الميزانية الأولية².

ثالثاً : الحساب الإداري³.

بعد إنتهاء السنة المالية يكون من الضروري إعداد حصيلة العمليات التي أنجزت بالفعل في الحساب الإداري، وتقبل وثيقة المحاسبة في شهر أكتوبر من السنة التي تلي السنة التي هي بصدد عرض ما أنجز بها. فالحساب الإداري هو حوصلة مالية للسنة الماضية متأخرة بسنة، ويعد في 31 مارس من السنة المعنية بالنسبة للسنة الماضية.

يعد الحساب الإداري بمثابة الوثيقة التي تسمح للمجالس الشعبية المحلية أن تمارس رقابة بعدية للعمليات المالية المنفذة في إطار الميزانية ونتائجها كما هي معروضة في الحسابات الإدارية مع تلك المنفذة من قبل المحاسبين العموميين المعنيين (أمناء الخزينة للبلديات وأمناء الخزينة للولايات)، ومن مطابقتها للترخيصات الميزانية، وإجراء التسويات اللازمة عند الإقتضاء، حيث تبت المجالس الشعبية المحلية في مطابقة الحسابات الإدارية بمداولات والتي تضمن ملاحظاتهم لترفق فيما بعد بنسخ الحسابات المودعة لدى مجلس المحاسبة⁴.

¹ يتم التصويت على الميزانية الإضافية لكل من البلدية والولاية قبل 15 يونيو من السنة التي تطبق فيها وذلك حسب المادة 181 من القانون 10/11 والمادة 165 من القانون رقم 07/12.

² شباب سهام: إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان 2011-2012، ص 114.

³ بجمة عمري: ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، رسالة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 1998، ص 24.

⁴ صالحى سهيلة: مرجع سابق، ص 21.

ملاحظة:

تجدر الإشارة إلى أنه في بعض الأحيان يقتضي الأمر إضافة وثائق أخرى تدرج في ميزانية الجماعات المحلية وتمثل أساسا في فتح إتمادات ورخص خاصة¹، يتم فتحها بين الميزانية الأولية والميزانية الإضافية وتهدف إلى: تخصيص بعض النفقات التي لم تكن معروفة خلال إعداد الميزانية الأولية، وقد جاء النص على ذلك في الفقرة الأخيرة من المادة 177 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية " يسمى فتح الإتمادات المصادق عليها على انفراد في حالة الضرورة "اعتمادات مفتوحة مسبقا" إذا جاءت قبل الميزانية الإضافية أو "ترخيصا خاصا" إذا جاءت بعدها" وكذا الفقرة الثانية من المادة 164 قانون 07/12 المتعلق بالولاية "يعد مشروع ميزانية أولية قبل بدء السنة المالية، وتتم موازنة النفقات والإيرادات خلال السنة المالية بناء على نتائج السنة المالية السابقة بواسطة ميزانية إضافية، تأخذ الإتمادات المصوت عليها بصفة منفردة في حالة الضرورة وبصفة استثنائية اسم "الإتمادات المفتوحة مسبقا" قبل التصويت على الميزانية الإضافية واسم "الترخيصات الخاصة" بعد التصويت على هذه الميزانية، وتكون هذه الإتمادات محددة بشرط توفر موارد جديدة".

الفقرة الثانية: قواعد الميزانية المحلية.

كما سبق ذكره إن ميزانية الجماعات المحلية لا تختلف عن ميزانية الدولة كون أنه في كلتا الحالتين تقوم الهيئة المنتخبة بترخيص الميزانية للهيئة التنفيذية، هذه الأخيرة التي تتولى تنفيذ الإيرادات والنفقات، إلا أنه هناك إختلاف يكمن في مدى حرية كل جهاز منتخب في منح رخصة الميزانية، فالسلطة التشريعية على مستوى الدولة تملك حرية أكبر وسيادة في إقرار نفقاتها وإيراداتها، فهي تهيمن على الحياة الوطنية، أما على مستوى الجماعات المحلية فالمجالس الشعبية المنتخبة لا تملك حرية منح الرخصة إلا في الحدود التي حددها القانون، فهي مزدوجة حيث تضاف لها سلطة الوصاية التي تمنح بدورها رخصة للمجالس الشعبية المنتخبة في إقرار النفقات والإيرادات التي تراها مناسبة². وإذا كانت ميزانية الجماعات المحلية تختلف نسبيا عن ميزانية الدولة في هذا الشأن فإنها لا تختلف عنها من حيث خضوعها إلى القواعد العامة المقررة في التشريع المالي³.

فتحكمها من حيث الزمان قاعدة السنوية، من حيث المبلغ قاعدة الشمولية، من حيث تقديمها بقاعدة الوحدة، من حيث مداها قاعدة التوازن، من حيث موضوعها بقاعدة تخصيص الإيرادات ومن حيث الأقدمية بقاعدة الأقدمية⁴.

¹ إبراهيم رابعي: مرجع سابق، ص 39.

² صالحى سهيلة: مرجع سابق، ص 23.

³ عباس عبد الحفيظ: مرجع سابق، ص 61.

⁴ عمري بكية: مرجع سابق، ص 15.

بالإضافة إلى علنية الميزانية المحلية بمعنى أن كل من ساهم في دفع الضريبة له الحق في الإطلاع على مدى استعمال المداخل الجبائية من قبل الجماعات المحلية، قصد تحقيق المنفعة العامة نحاول الحديث بصفة موجزة عن المبادئ فيما يلي:

أولاً: سنوية ووحدة الميزانية المحلية.

1/ قاعدة: سنوية ووحدة الميزانية المحلية.

جاء النص على هذا المبدأ في المادة 176 من قانون البلدية 10/11 والمادة 157 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية ويعرف أيضاً بمبدأ دورية الميزانية، حيث جرى العرف على أن تكون مدة الميزانية سنة كاملة على أساس أن هذه المدة كفيلة بتحقيق الرقابة على إجراءات الإنفاق وتحصيل الإيرادات بشكل دوري لفترة لا هي بالقصيرة ولا بالطويلة، مما يساعد على إنضباط عمليات التقدير¹، حيث يتم تحديد جملة من النفقات مع رصد جميع الإيرادات الضرورية لتغطيتها هناك العديد من الأسباب التي أدت إلى تحديد فترة الميزانية بسنة أهمها ما يلي:

- إن مراحل تحضير ومناقشة وإعتماد الميزانية يتطلب وقتاً محدداً وجهداً كبيراً يصعب تكرار مثل هذا العمل خلال فترات قصيرة من الزمن، حيث أن قاعدة السنوية تضمن فعالية الرخصة ودقة التقدير.
- تلائم فترة السنة للنفقات والإيرادات التي تتفاوت باختلاف فصول السنة.
- إن غالبية الحسابات الأخرى سواء كانت عامة أو خاصة تحدد بسنة، حيث أن تغير هذه المدة قد يؤدي إلى الإخلال بالحياة الإقتصادية.

إن مبدأ سنوية الميزانية المحلية ليس بالمبدأ المطلق، فقد تطرأ عليه جملة من الإستثناءات، حيث يتضح في بعض الحالات الخروج عن هذه القاعدة العامة وقد توجد ميزانيات برامج التجهيز والأشغال الكبرى التي يتم تمويلها في فترات تتعدى السنة الواحدة².

2/ قاعدة وحدة الميزانية المحلية.

إذا أردنا تصنيف هذه القاعدة نجد أنها تحكم الميزانية المحلية من حيث الشكل، حيث يجب أن تقدم هذه الأخيرة على شكل وثيقة واحدة يتم فيها إدراج كل النفقات والإيرادات المتوقعة وذلك ضماناً للوضوح والتوازن المالي، حيث تسهل عملية الرقابة المالية ومقارنة النفقات بالنسبة للإيرادات، كما تسهل عملية تبيان الفائض إن وجد بالإضافة إلى تبيان كيفية تمويل العجز إن ظهر.

وقد أدت ضرورة العملية إلى تجاوز هذه القاعدة وذلك بإيجاد الميزانيات الملحقه المتعلقة بالأنشطة التجارية والصناعية، حيث يتطلب الأمر عدم إدماج حسابات هذا النظام في الميزانية بسبب طبيعة الميزانيات الملحقه الخاصة التي تهدف إلى الربح أو تحقيق الخسارة³.

¹ زين العابدين ناصر: علم المالية العامة، دار النهضة العربية، ص 253.

² شباب سهام: مرجع سابق، ص 98.

³ مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية وتطبيقاً على نظام الولاية والبلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 78.

ثانيا: قاعدة شمولية الميزانية المحلية

يقصد بهذه القاعدة إدراج كافة الإيرادات والنفقات في وثيقة الميزانية العامة بحيث لا يخصص أي نوع من الإيراد بذاته إلى وجه من أوجه النفقات العامة.

هذا وقد يميز بين قاعدة وحدة الميزانية وقاعدة شموليتها إلا أنه في الحقيقة لا يتعلق الأمر بقاعدتين متميزتين للتعبير عن نفس الفكرة في مظهرين مختلفين، إذ يجب على رخصة الميزانية أن تتضمن جميع النفقات والإيرادات والمجموع الحاصل يذكر في نفس الوقت المبلغ الذي يضم في عمل واحد جميع الرخص الميزانية وتفصيلها¹.

إن قاعدة وحدة الميزانية تتطلب إعداد عملي ميزاني واحد بينما قاعدة شمولية الميزانية تتطلب إدراج كل النفقات والإيرادات في هذا العمل الميزاني ومن هنا نلاحظ مدى تكامل القاعدتين (قاعدة شمولية الميزانية وقاعدة الوحدة)، فقاعدة الشمولية التي قدمت كمظهر مكمل لقاعدة وحدة الميزانية تعني نوعا من تقديم الرخص الميزانية وهو التقديم الذي يمكن أن يتم وفقا لطريقتين:

1- طريقة الميزانية الإضافية.

2- طريقة الميزانية الإجمالية.

ثالثا: قاعدة توازن الميزانية المحلية وتخصيص إيراداتها وقاعدة أقدميتها.

كما سبق ذكره فإن الميزانية تحدد من حيث المدى بقاعدة التوازن ومن حيث الموضوع بقاعدة تخصيص الإيرادات ومن حيث أقدميتها بقاعدة الأقدمية وتعرض لهذه القواعد كما يلي:

1/ قاعدة توازن الميزانية المحلية.

إن لهذه القاعدة أثر كبير على مدى الإستقلالية المالية فعدم توازن الميزانية المحلية يعني أن الجماعات المحلية تبقى في حاجة دائمة ومستمرة إلى مساعدات التي تقدمها لها الدولة وبالتالي تبقى دائما في حالة تبعية لها، ويقصد بها أن لا تزيد النفقات عن الإيرادات كما لا تزيد هذه الأخيرة عن النفقات².

ولقد نصت المادة 158 من القانون 07/12 على ذلك حيث جاء فيها: "تشمل ميزانية الولاية على قسمين متوازنين في الإيرادات والنفقات" ونصت المادة 179 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية على أنه: "تحتوي ميزانية البلدية على قسمين (تسيير والتجهيز) وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا."

من خلال ما تقدم يتضح مدى تأثير هذه القاعدة على الميزانية المحلية، حيث أن المجالس الشعبية المحلية حتى وإن أرادت إدخال إيرادات أو نفقات جديدة من أجل تجسيد مشاريع لخدمة المواطن فهي لا تستطيع ذلك فأين هي الإستقلالية المالية هنا؟ فبالفعل إن المجالس المنتخبة مسلووبة الحرية في التصرف والنهوض بما يطمح إليه منتخبها³.

¹ بحية عمراني: مرجع سابق، ص 15.

² مصطفى درويش: الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة الفكر البرلماني، إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002.

³ الطيب متلو: مرجع سابق، ص 13.

2/ قاعدة تخصيص إيرادات الميزانية المحلية.

على عكس قاعدة عدم التخصيص التي تحكم ميزانية الدولة نجد أن الميزانية المحلية تخضع لقاعدة مخالفة لذلك وهي قاعدة تخصيص الإيرادات، حيث جاء النص صراحة على ذلك في قانوني الولاية والبلدية الحاليين، حيث نص على بعض الإيرادات التي تحفظ لتغطية نفقات قسم التسيير بالدرجة الأولى التي تتمثل في الإيرادات الضريبية، بينما البعض الآخر فيخصص لضمان تغطية التجهيز والاستثمار والمتمثل في القروض.

ولقد جاء في نص المادة 179 الفقرة الثانية من قانون البلدية رقم 10/11 ما يلي: "يقتطع من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار".

ونصت المادة 158 الفقرة الثالثة من قانون الولاية 07/12: "يقتطع من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية قسم التجهيز والاستثمار وفقا للشروط التي يحددها التنظيم".

مما تقدم نخلص إلى أن ميزانية الجماعات المحلية تخضع إلى قاعدة تخصيص الإعتمادات كقاعدة عامة.

3/ قاعدة أقدمية الميزانية المحلية.

إن التصويت على الميزانية يكون دائما سابقا لسنة تنفيذها لذلك فحق التصرف فيها ينتهي بانتهائها، حيث أن السلطات المحلية تجرد من أدنى تصرف في النفقات أو الإيرادات إذا ما انتهت السنة المالية، لذلك أجاز القانون فتح رخص جديدة قبل افتتاح سنة مالية جديدة، ويعد ذلك خروجاً عن القاعدة العامة، حيث يمكن تعديلها أو التخفيف عنها مما يعطيها نوعاً من المرونة وقد يكون ذلك لعدة أسباب لم يرد ذكرها في القانون¹.

ولقد جاء نص المادة 167 من القانون 12/07 المتعلق بالولاية وكذا نص المادة 185 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية أنه إذا لم تضبط الميزانية نهائياً لسبب ما قبل بدء السنة المالية، يستمر في إنجاز الإيرادات والنفقات العادية المسجلة في السنة المالية الأخيرة حتى يصادق على الميزانية الجديدة.

إلا أنه قد تم وضع شرط يتمثل في أنه لا يجوز الالتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود جزء من اثني عشر في كل شهر من مبلغ إعتمادات السنة المالية السابقة.

من خلال ما تقدم يفهم أن قانون الجماعات المحلية والمتمثل في قانوني البلدية والولاية يقر أو بالأحرى يأخذ بمبلغ الأقدمية كقاعدة عامة²، أي أنه بانتهاء الرخصة يشرع في التصويت على ميزانية جديدة، ويخرج عن هذه القاعدة ما طرأ تأخر في التصويت لأي سبب من الأسباب، حيث يعطي ترخيصاً مشروطاً بنسبة معينة لصرف النفقات.

¹ الطيب متلو: مرجع سابق، ص 13.

² يونس منصور ميلاد: مبادئ المالية العامة، طرابلس، الشركة العامة للورق والطباعة 1981، ص 83.

المطلب الثاني: مراحل إعداد ميزانية الجماعات المحلية والرقابة الممارسة عليها.

إن الإطار الفني الواسع الذي يشمل مجموعة من القواعد المتعارف عليها في علم المالية العامة والتشريع المالي لا بد من احترامها في مختلف المراحل التي يعرفها رخصة ميزانية الجماعات المحلية والذي سنتناولها في الفرع الأول، وباعتبار أن استقلالية الجماعات المحلية في إعداد ميزانيتها المحلية لا يعني عدم وجود رقابة ممارسة عليها وكذا سنتناول الرقابة الممارسة على الميزانية المحلية.

الفرع الأول: مراحل إعداد الميزانية المحلية

تعرف ميزانية الجماعات المحلية عند إعدادها بعدة مراحل بداية من مرحلة التحضير لها والتصويت ومرحلة المصادقة على الميزانية ثم مرحلة تنفيذها.

الفقرة الأولى: مرحلتى التحضير والتصويت على ميزانية الجماعات المحلية.

غالباً ما يتم تحضير الميزانية المحلية من طرف رئيس البلدية على مستوى هذه الأخيرة وإدارة الولاية تحت إشراف الوالي على مستوى الولاية¹ بينما عملية التصويت فتقوم بها المجالس المحلية المنتخبة.

أولاً: تحضير الميزانية المحلية.

ينطوي تحضير الميزانية المحلية على تجميع العناصر الضرورية لتقييم وتقدير نفقات وإيرادات أقسام الميزانية المحلية المتمثلة في قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار.

بالنسبة للبلدية نصت المادة 180 من القانون 10/11 على أن " يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد مشروع ميزانية البلدية".

ونصت المادة 160 من قانون 07/12 " تعد الميزانية إدارة الولاية ويقدمها الوالي إلى المجلس الشعبي الولائي يصوت ويصادق عليه وفق الشروط المنصوص عليها قانوناً".

من خلال ما تقدم يتضح أن مسألة تحضير الميزانية هي من المهام والصلاحيات المالية التي اسندت للسلطة التنفيذية على المستوى المحلي.

إلا أن ظروف التحضير قد تختلف من بلدية إلى أخرى، ففي البلديات الهامة فإن مكتب مالية البلدية تحت إشراف الأمين العام للبلدية الذي يكلف بإعدادها تحت سلطة رئيس البلدية، أما في البلديات الأقل أهمية فإن المهمة

¹ إن اللامركزية الحقيقية تستوجب استقلال لكل من رئيس البلدية والوالي وذلك من خلال أسلوب اعتلائهما مناصبهما، فلا بد من أن يكون الطرف الوحيد للوصول إلى ذلك هو الانتخاب على غرار بعض الدول كاليابان بالرغم من وجود مديريات عامة على المستوى المحلي لكن ليس لها أي علاقة مع الجماعات المحلية بل إنه لا وجود لأي شخص على المستوى المحلي الذي يمثل السلطة المركزية على عكس ما هو الحال في الجزائر، فالوالي معين ورئيس البلدية يعمل تحت مظلتين.

تقع على عاتق الأمين العام وفي البلديات الريفية التي تتوفر فيها موظفون دائمون فإنه يحق لرئيس البلدية إستدعاء القابض البلدي لإعداد مشروع ميزانية البلدية وذلك بمقابل مالي يدفع له¹.

في الحالة التي تنشأ فيها بلدية جديدة من بلديتين قديمتين أو أكثر فإن البلدية التي تشكل الجزء الأكبر للبلدية الجديدة هي التي يجب أن تضمن تحضير ميزانية هذه الأخيرة².

ثانيا: التصويت على الميزانية.

نصت المادة 182 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية على أن المجلس الشعبي البلدي يصوت على الإعتمادات بابا بابا ومادة مادة، فيما نصت المادة 162 من قانون الولاية رقم 07/12 على أن يتم التصويت من طرف على المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية بابا بابا.

للوهلة الأولى، عندما نرى أن مسألة التصويت قد أوكلت للمجالس الشعبية المحلية المنتخبة يتخيل لنا أننا أمام نظام لا مركزي يحترم قواعد الديمقراطية المحلية، بحيث يمكن لها أن ترفض أو تقبل أو تقوم بتعديل مشروع الميزانية وبالتالي القول بأن لها نوع من الإستقلالية في إتخاذ القرار في المجال المالي، ولكن سرعان ما يتضح أن هذه السلطة مقيدة ببعض القيود أهمها مسألة النفقات الإجبارية التي إذا تم رفضها من قبل المجلس الشعبي البلدي فإن الوالي يقوم بتسجيلها تلقائيا في ميزانية البلدية المادة 183 من قانون البلدية 10/11، نفس الشيء بالنسبة لميزانية الولاية 07/12، حيث أن السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الولائي. أصبح بمقتضى قانوني البلدية والولاية الجديدين للمجالس الشعبية المحلية تشكيل لجان تكلف بدراسة مشروع الميزانية³، فيجب تقديم الميزانية إلى هذه الأخيرة قبل اجتماع المجالس الشعبية المحلية.

ويتم التصويت لزوما على الميزانية المحلية الأولية قبل 31 من شهر أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها وقبل 15 جوان بالنسبة للميزانية الإضافية⁴.

وكما سبق ذكره إذا ما تعذر ضبط الميزانية بصفة نهائية لأي سبب من الأسباب وذلك قبل السنة المالية، فإن إيرادات ونفقات التسيير التي تم تقييدها في الممارسة الأخيرة تبقى سارية المفعول حتى تتم عملية المصادقة على الميزانية الجديدة، غير أنه لا يجوز صرف النفقات إلا في جزء من اثني عشر عن كل شهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة حسب المادة 185 من قانون البلدية والمادة 167 من قانون الولاية.

الفقرة الثانية: مرحلة المصادقة على الميزانية المحلية.

¹ عمراني بجهة: ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، رسالة ماجستير في الإدارة والمالية 1990، جامعة الجزائر معهد الحقوق والعلوم الإدارية، ص 41.

² Circulaire 6556 GCL Ministère de l'intérieur.

³ بمقتضى المادة 31 من قانون البلدية الجديد 10/11 والمادة 33 من قانون الولاية 07/12.

⁴ حسب المادة 181 من قانون 10/11 البلدية والمادة 167 من قانون الولاية 07/12.

إن ميزانية الجماعات المحلية لا يمكن أن تصبح نافذة إلا بعد إستكمال إجراء المصادقة من طرف سلطات الوصاية، حيث اشترطت المادة 57 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية أن يكون التصديق على المداورات تصديقا صريحا لكي تكون قابلة للتنفيذ.

أما بالنسبة للولاية فإنه حتى وإذا كانت القاعدة بالنسبة لنفاذ مداورات المجلس الشعبي الولائي تتمثل في المصادقة عليها ضمنا، فقد حدد قانون الولاية، على غرار قانون البلدية بعض المداورات التي يشترط لنفاذها الموافقة والتصديق الصريح من طرف السلطات المختصة¹ ومن بينها الميزانيات والحسابات حسب ما أكدت عليه المادة 55 قانون 07/12.

ويتم تقديم الميزانية بعد التصويت عليها من طرف المجالس المحلية لسلطات الوصاية المختصة بغية المصادقة مصحوبة بمداورات المجالس الشعبية المحلية وتقارير اللجان المالية ودفاتر الملاحظات. إن سلطات الوصاية عند المصادقة على ميزانيات الجماعات المحلية تجد نفسها أمام أحد الوضعيات الثلاثة الآتية:

1- حالة توازن الميزانية.

2- حالة عدم توازن الميزانية.

3- حالة عجز الميزانية.

سوف نحاول تحليل ذلك حالة بحالة كالآتي:

1- حالة توازن الميزانية.

يقصد بحالة التوازن أن يكون مجموع الإيرادات يساوي مجموع النفقات، ففي هذه الحالة لا تطرح الميزانية أي مشكل بالنسبة لسلطات الوصاية.

وقد جاء النص على وجوب التصويت على الميزانية في المادة 181 من قانون الولاية رقم 07/12، كما قسمت المادة 179 ميزانية البلدية إلى قسمين، قسم التسيير وقسم التجهيز ونصت على وجوب توازن هذين القسمين².

إن قاعدة التوازن هذه تطبق سواء تعلق الأمر بالميزانية الأولية أو الإضافية متوازنين في الإيرادات والنفقات أو على أي قرار يتضمن تعديلا معين، إذن إن قاعدة توازن الميزانية تكتسي أهمية بالغة جدا لدى سلطات الوصاية³.

2- حالة عجز الميزانية⁴.

¹ د. محمد الصغير بعلي: قانون إدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع 1991-2004 ص 139.

² أكدت المادة 158 من قانون الولاية على اشتغال الميزانية لقسمين (قسم التسيير، قسم التجهيز والاستثمار).

³ الشريف رحمان: مرجع سابق، ص 62.

⁴ المرجع السابق، ص 63.

يقصد بذلك أن تتفاوت الإيرادات والنفقات، ففي حالة ما إذا أظهر تنفيذ الميزانية المالية أي عجز فيتحتم بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي إتخاذ جميع التدابير اللازمة لإمتصاص وتأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية، وفي حالة ما إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي إجراءات الضبط الضرورية جاز للوالي إتخاذها والإذن بإمتصاص العجز في مدى سنتين ماليتين¹، أو أكثر ونفس الشيء بالنسبة للولاية "إذا ظهر عجز في تنفيذ الميزانية فيجب على المجلس الشعبي الولائي أن يتخذ جميع التدابير اللازمة لإمتصاص العجز وتحقيق التوازن الدقيق للميزانية الإضافية الخاصة بالسنة المالية الموالية، وإذا تخلف المجلس الشعبي الولائي عن إتخاذ التدابير الضرورية لإستدراك العجز يتولى وزير الداخلية المكلف بالمالية أخذ التدابير وإعطاء الإذن بإزالة العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر".

3- حالة عدم توازن الميزانية.

إذا قام المجلس الشعبي البلدي بالتصويت على ميزانية غير متوازنة فإن سلطات الوصاية والمتمثلة في الوالي ترجع هذه الأخيرة خلال الخمسة عشرة يوما الموالية لإستلامها بغية طرحها للمداولة من جديد خلال 10 أيام²، يتم إعدار المجلس الشعبي البلدي من الوالي إذا صوت على الميزانية محددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها خلال أجل 8 أيام التي تلي تاريخ الإعدار المذكور أعلاه تضبط تلقائيا من طرف الوالي.

لا يحق للمجلس الشعبي البلدي عندئذ أن يتظلم ضد القرار الذي اتخذته سلطة الوصاية فهي تضبط تلقائيا من طرف الوالي وتتمتع بوسائل قانونية تجبر بواسطتها إحترام وتطبيق أي قاعدة يفرضها القانون وتتلخص في سلطة الحل³.

مما تقدم يتضح أن سلطة الحل التي يمنحها القانون لسلطة الوصاية هي إجراء خطير يتنافى كلية مع مبدأ الإستقلالية المالية للجماعات المحلية.

الفقرة الثالثة: تنفيذ الميزانية المحلية.

بعد إستكمال كل المراحل السابقة من تحضير وتصويت ومصادقة تأتي الآن المرحلة الأخيرة ألا وهي تنفيذ الميزانية المحلية، بمعنى الإنتقال من مجال التقدير والتوقع للسنة المقبلة إلى مجال الواقع الملموس وذلك من حيث تخصيص الإيرادات أو صرف النفقات المعتمدة.

إن هذه المرحلة يحكمها نفس مبدأ الذي نجده على مستوى تنفيذ ميزانية الدولة ألا وهو مبدأ الفصل بين الوظائف التي يمارسها الأمر بالصرف وتلك التي يمارسها المحاسب، حيث أنه يمنع الجمع بين هاتين الوظيفتين في

¹ المادة 184 قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

² حسب المادة 183 من قانون سابق الذكر.

⁴ حسب ما جاءت به المواد (168، 169، 170) من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، والمواد (183، 184، 186) من قانون البلدية 10/11.

موظف واحد نظرا للطابع الرقابي الذي يتميز به مبدأ الفصل بين الوظائف الذي يرمي إلى ضمان التنفيذ الدقيق للميزانية¹.

وتكمن أهمية مبدأ الفصل بين الوظائف فيما يلي²:

1- ضمان احترام القوانين والأنظمة المعمول بها في مجال تنفيذ النفقات العمومية: حيث أن هذه القاعدة الأولى التي تحد نوعا ما من سلطات الأمر بالصرف تفرض على المحاسب فحص مدى مطابقة النفقات مع القوانين والأنظمة السارية المفعول للنفقة العمومية المراد القيام بها من طرف الأمر بالصرف.

2- ضمان احترام الترخيصات المحددة من قبل المجالس الشعبية المحلية: حيث أنه يجب على المحاسب البلدي أو المحاسب المالي مراقبة مدى التزام الأمر بالصرف بالمبالغ المحددة في الميزانية المحلية والتأكد من توفر الإعتمادات المالية في الميزانية المراد إجراء النفقة على حسابها.

3- تفادي التعسف وتحقيق مردودية أحسن: ونجد هذا في تنفيذ نفقات التجهيز العمومي من خلال قانون الصفقات العمومية الذي يحدد قواعد دقيقة وإجراءات محددة لإبرام الصفقات العمومية وخاصة ما تعلق بإجراء منافسة بين المقاولين والموردين عن طريق المناقصات والاستشارات المحدودة أو الموسعة وكذا فيما يتعلق بالمشاريع المتعلقة سواء بالأشغال الجديدة أو تقديم خدمات معينة أو توريد السلع والبضائع، أو بيع السلع والبضائع، وعند إجراء المزايدات بالنسبة لبيع المحاصيل واستغلال الأملاك العمومية كتأجير العقارات أو بيع الأملاك المنقولة، وذلك بغية الحصول على أحسن عرض ممكن بالنسبة للهيئات العمومية التي تلجأ إلى الخواص والعموميون.

4- إعداد الحسابات العمومية: حيث يتعين على المحاسب ضرورة تبيان كل تفاصيل الحسابات المتعلقة بالعمليات المالية بصورة واضحة وعقلانية باستعمال تقنيات محاسبة فعالة.

إن مبدأ الفصل بين وظائف الأمر بالصرف وتلك التي يقوم بها المحاسب تثير مسألة تقسيم عملية تنفيذ الميزانية المحلية إلى مرحلتين أساسيتين: "المرحلة الإدارية والمرحلة الحسابية"³.

أما في مجال النفقات، فيقوم باستخدامها وتصنيفها والإذن بصرفها، هذا ويلاحظ أنه لا يحق له تسجيل الحقوق التي تختص بها المديرية العامة للضرائب ولا يجوز له صرف أو استخدام أية نفقة إلا إذا تم ترخيصها مسبقا من طرف الميزانية وفي حدود الإعتمادات المرخصة.

أولا: المرحلة الإدارية.

إن الأمر بالصرف الرئيسي على مستوى البلدية يتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو الوالي على مستوى الولاية فهو الذي يقوم بمهمة الإجراءات الإدارية.

¹ لقد جاء بهذا المبدأ التشريع الفرنسي، حيث عبر عن ذلك في الكثير من النصوص من بينها المرسوم المؤرخ في 31/05/1882 في المواد 484 و 546 منه، وبالنسبة للجزائر فقد تضمنه المرسوم الصادر بالأمر رقم 65/259 المؤرخ في 14/10/1965 المتضمن صلاحيات المحاسبين العموميين.

² نصر الدين بن طيفور : أي إستقلالية الجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع قانون 1999 لقانوني البلدية والولاية عدد 22 سنة 2001.

³ لقد نصت التعليمات C1 بتاريخ 01/06/1968 على أربعة مراحل لتنفيذ الميزانية وتتمثل في LIQUIDATION، NGAGEMENT ،

ثانيا: المرحلة الحسابية.

تم إسناد المرحلة الحسابية إلى المحاسب الذي يكلف بمتابعة قبض الإيرادات التي يكون قد أعدها الأمر من جهة ومن جهة أخرى يكلف بدفع النفقات، حيث أنه يمارس الرقابة على سلامة عملية النفقات التي أنجزت من طرف الأمر وذلك بالتحقيق من مدى إنجاز الخدمات، كما أنه يتولى مهمة المحافظة على الأموال، حيث يضمن تنفيذ حسابات الميزانية عن طريق حساب التسيير الذي يعده آخر السنة¹.

إن أي دخل أو نفقة غير منصوص عليهما قانونا أو غير مقيدتين باللوائح أمر يشير المسؤولية الشخصية للمحاسب فكل العمليات التي يتم إنجازها بواسطته من شأنها أن تكون محلا لذلك.

الفرع الثاني: الرقابة الممارسة على الميزانية المحلية.²

هناك من ينظر للرقابة على أنها عنصر انتقاد يكبح التطور، فهي مشبوهة تثير دائما الشعور العام بالخطر والحيلة أكثر من الثقة وأنها بمثابة إتهام بالغش أكثر من تقييم، فهي من جهة المراقب عليه بمثابة عقوبة ومن جهة المراقب بمثابة سلطة ضغط، إلا أنه من الناحية السياسية تعد رمز من رموز الديمقراطية ولا يمكن أن تتحقق هذه الأخيرة بدون مواجهة السلطة والمعارضة.

ثم أنه من حيث محتواها الإداري هي عنصر ضروري لإجراءات إتخاذ القرار فهي حد لاجتناب الانحراف وضمن لخضوع الإدارة إلى دولة القانون فهي عامل للشفافية والوضوح من أجل تفادي الوقوع في الأخطاء وهي وسيلة أساسية للتقييم، التصحيح والتعديل.

إن الأستاذ **La lumière** قد لخص عناصر الإستقلال المالي في ثلاث عناصر أساسية تتمثل في ضرورة توفر الموارد المالية الكافية للجماعات المحلي، وسلطة الجماعات المحلية في تحديد نفقاتها وإيراداتها بالإضافة إلى ضرورة تحملها رقابة لاحقة إلا في الحالات المحددة قانونا.

فالرقابة التي لا تمس باستقلالية الجماعات المحلية يجب أن تكون رقابة بعدية إلا في الحالات التي يحددها القانون، فإلى أي حد أثرت رقابة سلطة الوصاية في قرارات السلطات المحلية المتعلقة بإعداد ميزانياتها؟ ثم هل وسائل الرقابة المخولة قانونا لسلطات الوالي على البلدية أمر مبرر أم لا؟

إنه حتى وإن عرف نظام الرقابة تطورا ملموسا بعد الثمانينات حيث تم إنشاء أجهزة عليا لرقابة الأموال العمومية إلا أن الخناق لا يزال مطوقا رقبة الجماعات المحلية وذلك من خلال القبليّة لأعمال المجالس الشعبية المحلية لاسيما ما تعلق منها بمراحل إعداد ميزانية الجماعات المحلية، مما يؤثر سلبا على إستقلاليّتها المالية وبالتالي على الأداء الحسن للمهام والصلاحيات الموكلة إليها³.

¹ حساب التسيير هو وثيقة تتضمن الوضعية المالية للحسابات التي يسيرها المحاسب أو القابض البلدي.

² د/ بكر القباني: الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، 1984، ص 25.

³ مسعود شيهوب: اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، إصدارات مجلة الأمة، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002.

لقد تعددت معايير تصنيف الرقابة الممارسة على تنفيذ الجماعات المحلية، فهناك من يصنفها من حيث مصدرها بالنسبة لهذه الأخيرة فتحدث عن الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية وهناك من فضل تقسيمها من حيث طبيعتها إلى رقابة إدارية، مالية، قضائية وسياسية، إلخ.....، لكن في نهاية المطاف الكل يخلص لنفس النتيجة، أي تداخل مختلف الأصناف و بروز كل أشكال الرقابة¹.

وعليه سوف نحاول دراسة الرقابة من حيث طبيعتها فتعرض للرقابة الإدارية ثم الرقابة المالية.

الفقرة الأولى : الرقابة الإدارية².

إن الرقابة الإدارية تنقسم إلى نوعين، الرقابة الرئاسية أو التسلسلية والرقابة الوصائية ونجد تجسّد النوع الأول النظام المركزي أو عدم التركيز أما الثاني فيرتبط بنظام اللامركزية.

الرقابة الوصائية أو الوصاية الإدارية هي الرقابة التي تمارسها الدولة على أجهزة الجماعات اللامركزية في حدود القانون لضمان وحدة الآراء والتسيير يقول **Gean moreau** بأن " هذه الرقابة هي في نفس الوقت عنصر للامركزية وحتى للإستقلال المحلي".

وقد جاء في بيان ماهية الرقابة الإدارية مجموعة من التعاريف التي اخترنا منها أن: "الرقابة الإدارية هي مجموع من السلطات المحدودة والتي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد تحقيق وحماية المصلحة العامة، بمعنى آخر فإن الرقابة الإدارية تهدف إلى تمكين السلطة المركزية من التنسيق فيما بين عمل السلطات اللامركزية وفيما بينها وبين نشاطها الخاص وذلك في الإطار القانوني لذلك، لأنه لا وصاية دون وجود نص يقرها"³.

السلطة الإدارية التي تمارس الرقابة الوصائية لا تتدخل إلا لاحقا، كما تعد رقابة إستثنائية وذلك على أساس أن الهيئات الخاضعة للوصاية تتمتع بإستقلال عضوي ووظيفي وترتبا على ذلك فإنها لا تمارس إلا إذا وجد نص يقرها حسب المقولة لا وصاية دون أو خارج نص قانوني⁴.

لذلك فالسلطة الوصائية لا يمكنها تعديل قرارات الهيئات اللامركزية بالإضافة أو النقصان فيجب عليها أن تصادق أو ترفض (حسب الحالة) جملة لا تفصيلا، ثم إننا لا تنصرف إلا لعنصر الشرعية القانونية⁵ ما لم يوجد نص قانوني صريح يبيح انصرافها إلى رقابة الملاءمة.

¹ زهير شطاح: رقابة التسيير على الجماعات المحلية، محاضرات ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، مخبر المغرب الكبير، الإقتصاد والمجتمع، جامعة منتوري، قسنطينة، 10/9 جانفي 2008، ص 19.

² د/عبد الحليم بن مشري: نظام الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، الملتقى الدولي الخامس حول "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 04/03 من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل.

³ مليكة الصروح: القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط02، الدار البيضاء *-المغرب*-، مطبعة النجاح الجديدة، 1992 ص 97.

⁴ le contrôle de tutelle n existe ni sans texte ni or des texts حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 17/03/1972

⁵ CF Andre de Laubadere Jean Claude Venezia Yves Gaudmet Droit Administratif Librairie Generale de droit et de Juisprudence edition 1995

تلك هي ضمانات ممارسة الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية، إلا أنها تختلف حسب درجة اللامركزية التي يفرضها النظام السياسي للدولة، فكلما كان هذا الأخير نظام متفتح على نظام اللامركزية الإدارية كلما زادت خفة الرقابة الوصائية على الأجهزة المحلية وبالتالي تحقيق الإستقلال المحلي بما في ذلك الإستقلال المالي، والعكس صحيح كلما كانت اللامركزية الإدارية في مراحلها الأولى كلما زاد تشديد الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية، فما هو واقع الرقابة الوصائية بالنسبة للجماعات المحلية في الجزائر؟

لقد أخضع المشرع المجالس الشعبية البلدية وكذا الولاية إلى نظام الوصاية الإدارية¹ والذي يعد مشددا خاصة إذا ما تعلق الأمر بمالية الجماعات المحلية، حيث أعطى لسلطة الوصاية وسيلة جد خطيرة وتتنافى مع مبدأ الإستقلالية المالية المحلية ألا وهي سلطة الحلول، هذه الأخيرة التي تمحو كل وجود سياسي أو قانوني للجماعات المحلية، قد يقول قائل بأن ذلك أمر منصوص عنه قانونا ولا حرج إذا ما مارسته سلطة الوصاية؟ الجواب هو أن الإنتقاد موجه بالدرجة الأولى للمشرع الذي منح هذا الإجراء لسلطة الوصاية، والواضح أنه يجسد نظاما سياسيا مغلق ومركزي وهو أمر يجد له بعض من المحللين السياسيين مبرر ألا وهو عدم كفاءة الأجهزة المحلية ونقص أهليتها من الناحية الواقعية².

نحاول الآن عرض نظام الرقابة الوصائية الممارسة على الجماعة المحلية في الجزائر، وقد ارتأينا التطرق للبلدية دون الولاية نظرا لأن هذه الأخيرة تخضع لرقابة كل من وزير الداخلية ووزير المالية، أي أن الرقابة الممارسة عليها هي رقابة مزدوجة مما يجعلها تابعة كلياً للسلطة المركزية ولا مجال للحديث عن الوصاية على مستوى الولاية.

تمارس الرقابة الوصائية³ من جهة على الوكلاء وعلى أجهزة الأشخاص المعنوية الإدارية ومن جهة أخرى على قراراتهم أو أعمالهم (المداولات)، ولن نتطرق للحديث على كل هذه النقاط في بحثنا هذا بل سوف نخص بالدراسة ما يخدم الإشكالية المطروحة والمتعلقة بالجانب المالي من أعمال الهيئات المحلية لذلك سنتناول الرقابة الوصائية على أعمال وقرارات البلدية، سنتحدث عن سلطة الإلغاء، وتعرض لإجراء التصديق لنخلص أخيراً لسلطة الحلول.

أولاً: سلطة الإلغاء.

إن الإلغاء قد تم تقريره قانوناً كجزء لعدم شرعية القرارات الإدارية، حيث يمكن للسلطة الوصائية بمقتضاه إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية⁴.

¹ إن الجماعات المحلية في بعض البلدان تتمتع باستقلالية تامة، حيث أن القانون لم يحدد أي علاقة سلمية أو رقابة بين المحافظات والبلديات إلا أنه بأن المحافظات تختص بإقليم أوسع من البلديات فإنه بإمكانها توجيه البلديات عن طريق آراء واقتراحات غير إجبارية.

² د/ بكر قباني: الوصاية الإدارية، مجلة القانون والإقتصاد ، 1984، ص 52.

³ صالحى سهيلة: المرجع السابق، ص 41.

⁴ د/عبد الحليم بن مشري: مرجع سابق، ص 15.

إن معنى الإلغاء ينصرف إلى الإلغاء الذي قرره السلطة الوصائية ولا ينصرف إلى البطلان الذي يقرره القانون بالنسبة لعمل لامركزي معين أي يتم بقوة القانون.

فيجب التمييز بين القرارات الباطلة بحكم القانون والتي نصت عليها المادتان 102 و 103 من قانون 1967 والمادة 44 من قانون 08/90 والمادة 59 من قانون البلدية الجديد 10/11، حيث أن الوالي يكون أمام سلطة مقيدة منصوص عليها قانونا فلا لا يملك إلا أن يقرر البطلان، والقرارات القابلة للإلغاء التي تم النص عنها في المادتين 104 و 105 من قانون 1967 والمادة 45 من قانون 08/90 تصبح محل بطلان المداوالت التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها، يلغي الوالي المداولة بقرار معلل ويمكنه أن يبادر بهذا الإلغاء خلال شهر ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية" والمادة 60 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية، حيث جاء فيها: "لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع ولا تعد هذه المداولة باطلة. يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي".¹

كما يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن أمام الجهات القضائية المختصة في قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة وذلك حسب ما جاء في نص المادة 46 من قانون البلدية السابق 08/90 والمادة 61 قانون 10/11 المتعلق بقانون البلدية الجديد.

إنه في النظام الفرنسي وبعد إصلاح سنة 1982 (بعد إلغاء نظام الوصاية الإدارية) فقد أصبحت مهمة إلغاء المداوالت الصادرة عن المجالس المنتخبة للبلديات تسند إلى القضاء الذي يبحث في مدى سلامة مشروعية مداوالت الميزانية طبقا لقواعد دعوى الإلغاء.

فالعيوب التي تشوب هذه المداوالت تكون خارجية إذا تعلق الأمر بعدم الإختصاص وعيب الشكل فتخص بذلك إجراءات المصادقة على مداوالت الميزانية وتكون داخلية إذا تعلقت بموضوع المداوالت على الميزانية أن الإيرادات والنفقات كأن تكون الإيرادات الجبائية والنفقات الخارجية عن المصلحة المحلية غير مشروعة إذا لم ينص عليها القانون أو بناء على تظلم المعنيين المكلفين بالضريبة.²

¹ فايد رزق: التنظيم القانوني للمجالس المحلية في الجزائر، دراسة مقارنة بين الجزائر والأردن، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجيلالي الياصب معهد العلوم القانونية والإدارية سيدي بلعباس، 1995/1994 ص 76.

² د/عبد الحليم بن مشري: مرجع سابق، ص 15.

ثانيا: التصديق "حق الفيتو في يد سلطة الوصاية".

يتوقف تنفيذ الميزانية على الموافقة أو التصديق الصريح لسلطة الوصاية¹، فالتصديق هو بمثابة حق فيتو مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى ما يسمى بالإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، حيث أن مداولات الميزانية والحسابات وكل ما يؤسس أو يلغي أو يعدل من الضرائب لا يعد نافذا ما لم تتم المصادقة الصريحة لسلطة الوصاية.

فقد نصت المادة 57 من قانون 10/11 من قانون البلدية على أنه: "لا تنفذ المداولات التي تتناول المواضيع

التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي:

- الميزانيات والحسابات،

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،

- اتفاقيات التوأمة،

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

هذا وقد ورد إستثناء على ذلك، حيث تكون المداولات التي تتناول المواضيع المذكورة آنفا محل تنفيذ أو نافذة إذا سكت الوالي أي لم يصدر قراره فيها خلال 30 يوما من تاريخ ايداعها لدى الولاية لأنه في هذه الحالة تعتبر المداولات مصادق عليها ضمينا، وذلك حسب ما نصت عنه المادة 58 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية فالأصل العام وفق المادة 56 من قانون 10/11: "...تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية".

ففي حالة تصويت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية متوازنة فالوالي يكون مقيد بالمصادقة عليها، فالقانون ألزم المجلس الشعبي البلدي بالتصويت على الميزانية بشكل متوازن، فقاعدة التوازن الفعلي تتطلب توازن الإيرادات والنفقات من حيث الحجم والطبيعة وهذا ما يعبر عنه بالميزانية عندما قسمت هذه الأخيرة إلى قسمين يتوازن فيهما كل قسم من حيث إيراداته ومن حيث نفقاته.

وإذا رفض الوالي التصديق على مداولة ما، يجوز للمجلس الشعبي البلدي التظلم لوزير الداخلية بهدف المادة 2/108 من قانون البلدية لسنة 67 في حين قانون 1990 يتضمن اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة بهدف الطعن في رفض الوالي للمصادقة وذلك حسب المادة 46 قانون 08/90 وهذا ما كرسته المادة 61 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

أما على مستوى الولاية فيمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أن يطعن في عدم تصديق وزير الداخلية وهي الحالة الوحيدة التي يمثل فيها الولاية عوضا عن الوالي.

¹ التصديق هو الإجراء الذي بمقتضاه يجوز للسلطة الوصائية أن تقرر بأن عملا معيناً صادراً من جهة إدارية لامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ أو قابلاً للتنفيذ على أساس عدم مخالفة أية قاعدة قانونية أو المساس بالمصلحة العامة.

والممارسة الميدانية تؤكد أن نطاق المداولات الخاضعة لمصادقة الوصاية المتمثلة أساساً في¹:

- النظام وجدول المستخدمين.
 - إنشاء، إلغاء وتعديل الحقوق والرسوم.
 - التمليك، الإقتناء أو تبادل العقارات.
 - قبول الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية والمؤسسات العمومية والمصالح البلدية.
- تجدر الإشارة هنا إلى أنه بالنسبة للولاية فنجد أن خضوع المجلس الشعبي الولائي لرقابة مزدوجة رقابة وزارة المالية ورقابة وزير الداخلية، مما يمنع الإختيار بالنسبة للمجلس التنفيذي المكلف بتحضير الميزانية وليس فقط حتى بالنسبة للجهاز المداول "المجلس الشعبي الولائي" الذي يصوت عليها، فالتصويت ما هو إلا إجراء شكلي فقط فهذا يعني أيضاً تمتع الوزير بسلطة تصحيح حقيقية تؤثر على المجلس الشعبي الولائي والتي تمس الإستقلال المالي للولاية.

يلاحظ أن إجراء التصديق المسبق على أعمال الهيئات اللامركزية يؤدي إلى حد من إستقلاليتهما لأن التصديق المسبق هو رقابة ملاءمة تمنح لسلطة الوصاية سلطات تقديرية.

ثالثاً: سلطة الحلول " إنكار لأهلية الجماعات المحلية".

يضاف إلى الوسائل القانونية التي تتمتع بها سلطة الوصاية وسيلة أخرى تعد الأخطر على الإطلاق وهي سلطة الحلول التي تبيح لها التدخل مباشرة في شؤون الجماعات المحلية وذلك في حالة عدم قيام هذه الأخيرة بالتزاماتها القانونية نظراً لعجزها أو رفضها أو لإهمال منها.

إن حلول سلطة الوصاية محل الجماعات المحلية يعرقل الجماعات المحلية في تأدية مهامها إذ أن هذه الأخيرة أدركت بشؤونها سواء كانت اقتصادية، اجتماعية أو مالية... إلخ، ونظراً لخطورة هذا الإجراء فقد حثه المشرع بحملة من القيود وهي كما يلي²:

- **وجود نص قانوني صريح:** لكي يمكن لسلطة الوصاية الحلول مكان الهيئات المحلية لابد من وجود نص قانوني صريح يبيح لها حق التدخل.

- **عدم قيام الهيئة اللامركزية بالتزاماتها القانونية:** لكي يمكن لسلطة الوصاية الحلول محل الهيئات اللامركزية فلا بد أن تظهر هذه الأخيرة نيتها في عدم القيام بالمهام التي أوكلت إليها وذلك إما برفضها المقصود أو صدور إهمال منها.

¹ والملاحظ أن أغلبية هذه الحالات سبق للسلطة التنفيذية أن منحتها سنة 1994 لرئيس الدائرة بمقتضى المرسوم التنفيذي 5/94 المؤرخ في 1994/07/23 وقد شكل ذلك إعتداء صارخاً على مبدأ تدرج قواعد القانونية، فالتحديد كان بقانون بينما جاء التعديل بمرسوم تنفيذي والمسلم أن القانون لا يعدل إلا بقانون مماثل أو بقاعدة أعلى منه.

² د. حمدي سليمان: سحيمات القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 1998 ص 140.

- إحترام السلطة المركزية بالجانب الشكلي الإجرائي: ومعنى ذلك أن سلطة الوصاية مجبرة على إحترام الإجراءات الشكلية المنصوص عنها قانونا لاسيما إجراء الإنذار المسبق للهيئات اللامركزية الذي تطلع فيه سلطة الوصاية من هذه الأخيرة ضرورة التصرف وتنفيذ التزاماتها القانونية.

ولعل أن النقطة السوداء التي تعاب على إجراء الحلول هو دحض المسؤولية عن سلطة الوصاية وإلصاقها بالهيئات اللامركزية في حالة وقوع ضرر للغير وفي ذلك إعتداء على هذه الأخيرة خاصة إذا ما تعلق الأمر بحاجة نفسها الأسباب التي دفعته لعدم تنفيذ الإلتزام، فمن غير المنصف أن نلحق المسؤولية بشخص لا ناقة ولا جمل له في إحداث الضرر¹.

اهتم قانون البلدية بقضية الحلول عندما أعطى للسلطة الوصية حق التدخل في حالة العجز أو في حالة رفض المجلس الشعبي البلدي القيام بواجباته المشروطة فقد نص قانون البلدية 10/11 على تنظيم سلطة الحلول حيث أعطى للوالي الحق في التدخل لتنظيم الميزانية عندما يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي بطريقة غير متوازنة، كما يمكنه أن يحل محله لكي يسجل إجباريا نفقة لتغطية عجز سابق أو تسليم نفقة جديدة للبلدية وهذا يعتبر كضغط من طرف الدولة على البلدية، تنص المادة 183 من قانون 10/11 "لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية، في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام يتم إعدار المجلس الشعبي البلدي من الوالي، إذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال أجل الثمانية (08) أيام التي تلي تاريخ الاعذار المذكور أعلاه، تضبط تلقائيا من طرف الوالي".

تنص المادة 184 من نفس القانون " عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناعه وضمان توازن الميزانية الإضافية. إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتناع العجز على سنتين ماليتين أو أكثر".

مما تقدم نلاحظ أن حلول السلطة الوصائية محل المجلس الشعبي البلدي قد يكون في حالتين:

- حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة

- حالة تسجيل عجز بالميزانية².

¹ زيوش رحمة: الميزانية العامة للدولة، مرجع سابق، ص 96.

² بوشامة نجلاء: المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، رسالة ماجستير، جامعة الإخوة منتوري السنة 2006/2007، ص 69.

1/ حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة.

في حالة تصويت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن السلطة الوصائية إذا رأت بعد قراءة ثانية للميزانية بأن المجلس البلدي لم يعطي أي اعتبار للملاحظات التي أشارت إليها فإنها تحل محله وتقوم لوحدها بعملية تحقيق توازن الميزانية¹.

2/ حالة تسجيل عجز الميزانية.

إذا تبين من خلال تنفيذ الميزانية أنه هناك عجز ما فيتعين على المجلس الشعبي البلدي إتخاذ التدابير اللازمة والضرورية لإزالته وتأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية الخاصة بالدورة التالية، وإذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي إجراءات الضبط الضرورية جاز للسلطة الوصائية الحلول محله للقيام بذلك².

تجدر الإشارة إلى حالة حلول أخرى ألا وهي نظام التسجيل التلقائي الذي يسمح لسلطة الوصاية التدخل بواسطته من أجل تسجيل النفقات الإجبارية، هذه الأخيرة التي يجب ضمانها بواسطة تخصيص الإيرادات بمنع إدارة الجماعات المحلية من حذفها ويتم ذلك بواسطة نظام التسجيل التلقائي.

ونشير هنا إلى أن النفقات الإجبارية تمثل عبء كبير على الجماعات المحلية وتحد من حريتها في تحديد نفقاتها.

إذا أردنا تقييم نظام الرقابة الوصائية الممارس على الجماعات المحلية في الجزائر فنقول بأنه نظام يجسد على استقلالية الجماعات المحلية، فقد أفرغت استقلال الميزانية المحلية من محتواها لصالح تبعية شبه مطلقة للسلطة المركزية وهو أسلوب أدى إلى اصطدام بين لا مركزية القرار ومركزية وسائل التنفيذ وإجراءاته فلذلك يجب مراجعة نظام الوصاية من أجل جعلها أكثر مرونة وإعطاء دور أكثر فعالية للهيئات المنتخبة على المستوى المحلي، ولما لا إستبداله بنظام الرقابة القضائية.

الفقرة الثانية : رقابة المجالس الشعبية المحلية على الميزانية المحلية.

إن المجلس الشعبي البلدي يمكنه أن يطعن أمام الجهات القضائية المختصة في قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة³، وبالإضافة إلى هذا وكما سبق ذكره فإن إزدواجية وثائق المحاسبة البلدية تسمح للمجلس الشعبي البلدي من ممارسة رقابته اللاحقة على الميزانية وذلك من خلال الحساب الإداري من جهة وحساب التسيير من ناحية أخرى.

¹ الفقرة الثانية من المادة 183 قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

² الفقرة الثانية من المادة 184 قانون سابق الذكر.

³ حسب ما جاء النص عنه في المادة 61 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

أولا : الرقابة على الحساب الإداري¹.

يقدم الحساب الإداري من طرف الجهاز التنفيذي (الوالي بالنسبة للولاية أو رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية) هذا الأخير الذي أسندت إليه، وظيفة الأمر بالصرف على مستوى البلدية فيما يتعلق بتخصيص النفقات وتحصيل الإيرادات المرخصة في الميزانية، كما يتولى التوقيع على حوالات الدفع وعناوين الإيرادات، حيث ألزمه القانون بإعداد وثيقة الحساب الإداري بعد غلق الممارسة والتي تتضمن جميع العمليات التي لها علاقة بتقديرات الميزانية والتي تم إنجازها خلال السنة.

نصت المادة 188 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية على: "يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي، عند نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية، الحساب الإداري للبلدية ويعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة، تتم المصادقة على الحساب الإداري وإعداد حساب التسيير وكذا التقرير الدوري للكتابات طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما"، ويتم البت في مطابقة الحسابات الإدارية لميزانية البلدية عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي فهي تخضع لنفس إجراءات الميزانية الأولية والإضافية على السواء.

وكذا نصت المادة 166 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية: "عند غلق السنة المالية المعنية بتاريخ 31 مارس، يعد الوالي الحساب الإداري للولاية ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه" هذا ويحق للمجالس الشعبية البلدية والولائية مراقبة التنفيذ الجاري للميزانية من قبل الأمرين بالصرف "رؤساء البلديات والولاة" وذلك في إطار القوانين والأنظمة المتعلقة بالجماعات المحلية (إنشاء لجان تحقيق في قضايا مالية معينة مطالبة الأمرين بالصرف بتقديم تقارير دورية أو ظرفية عن تنفيذ الميزانية).

وهناك بعض العمليات المالية التي لا يمكن للأمرين بالصرف تنفيذها إلا بعد مصادقة المجالس الشعبية المعنية عليها، مثل الهبات والوصايا أو إبرام الصفقات العامة (بالنسبة للبلديات).

ثانيا : الرقابة على حساب التسيير².

لقد تم النص في قانون البلدية الجديد تحت عنوان المحاسبة البلدية في المادة 205 منه على: "يمارس مهام أمين خزانة البلدية محاسب عمومي يعين طبقا للتنظيم المعمول به" وأضافت المادة 206 منه: "يتولى أمين خزانة البلدية تحصيل الإيرادات وتصفية نفقات البلدية، وهو مكلف وحده وتحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية وكل المبالغ العائدة لها وصرف النفقات المأمور بدفعها."

وعليه فأمين الخزانة البلدي هو موظف بالدولة وهو الشخص الوحيد الذي له الصفة في استعمال أموال البلدية أي أنه المكلف الوحيد بتنفيذ النفقات والإيرادات بالنظر لما يصدره الأمر بالصرف من عناوين للإيرادات وحوالات الدفع.

¹ د/عبد الحليم بن مشري: مرجع سابق، ص16.

² قديد ياقوت: مرجع سابق، ص135.

أما بالنسبة للولاية فقد نصت المادة 175 قانون 07/12 : "يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب وتطهيرهما طبقا للتشريع المعمول به".

ويتم تقديم حساب التسيير رفقة الحساب الإداري للمجلس الشعبي البلدي، ويعد أمين خزينة البلدية بحكم وظيفته هذه مؤهلا للبحث الدقيق في التسيير وفي مدى صحة الإيرادات والنفقات التي قام بها رئيس البلدية، كما يتدخل أيضا في مجال الإعانات والقروض التي تبرمها البلدية، حيث يراقب مدى فائدة وسلامة الطلبات المخصصة لها.

يقوم المجلس الشعبي البلدي بمناقشة حساب التسيير، إلا أنه لا يستطيع التعديل أو التغيير في الأرقام التي تضمنها بل يلاحظ مدى شرعية ذلك مع المداولة المرفقة للحساب. إن المحاسبة التي يكلف بها أمين الخزينة البلدي لها صلة بكل الوقائع المحاسبية فهي ليست محدودة عند وصف العمليات المنجزة في تنفيذ الميزانية فحسب بل تتعدى ذلك إلى الحسابات المخصصة في متابعة التصرفات المنجزة خارج الميزانية من جهة، ومن جهة أخرى فإن أمين الخزينة البلدي يمسك وثائق تضمن له دوره كمحاسب:

- حالة الرصيد الباقي لانجاز الإيرادات.

- حالة الرصيد الباقي لانجاز النفقات.

- حالة الرصيد للتحصيل.

- حالة الرصيد للدفع.

- وضعية الأموال الخاصة.

- حالة الإعتمادات غير المخصصة في 31 ديسمبر.

- حالة الخصوم¹.

وإذا جئنا لتقييم رقابة المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية فنقول بأنها تأتي بعد رقابة أولية متبادلة يمارسها كل من الأمر بالصرف وأمين الخزينة البلدي، والتي تشكل رقابة مزدوجة على ميزانية البلدية وتتميز بالدقة، حيث تهدف إلى البحث في مدى تطابق كل من الحساب الإداري وحساب التسيير، الشيء الذي يضع المجلس الشعبي البلدي في مرتبة أعلى من مرتبة الجهاز التنفيذي ولكنها لا تتعدى مناقشة حسابات أعدت لها من طرف السلطة التنفيذية ولا تملك حق تغيير أو تعديل أرقامها ونحن نعلم أن ذلك يتم قبل مناقشة الميزانية الإضافية بغرض تدارك النقص الذي أظهره تنفيذ الميزانية الأولية، مما يجعل رقابة المجلس الشعبي البلدي شكلية تنتهي بإعداد ملاحظاته في شكل مداولة ترفق بنسخ الحسابات المودعة لدى مجلس المحاسبة.

¹ قديد ياقوت: مرجع سابق، ص 135.

وما قد يزيد من فعالية هذا النوع من الرقابة هو توافر الشروط المتعلقة بالنزاهة والالتزام بالنسبة للأعضاء المكلفين بممارستها حتى وإن كان هؤلاء الأعضاء غير مختصين وغير أكفاء في المجال المالي إلا أن استعانتهم باللجان المالية المختصة والمستشارين الماليين أصبح أمراً ضرورياً لزيادة ورفع فعالية الرقابة وبالتالي تحسين التسيير¹.

الفقرة الثالثة: الرقابة المالية².

إن الرقابة المالية لا تختلف عن غيرها من الصور الأخرى على النشاط الإداري، حيث تحتوي على جوانب تتميز بها عن غيرها من الصور المتعددة للرقابة، فالإدارة العامة هي التي تهدف إلى الحماية المالية العامة إيرادا وإنفاقا، والرقابة المالية العامة لها أهمية بالغة، فأي إساءة للمال العام أو إهمال له يؤدي إلى نتائج سيئة.

فتطور الدولة أدى إلى زيادة نفقاتها، ولما كانت ندرة الموارد المالية والإقتصادية تعتبر من أهم المشاكل التي واجهت معظم البلدان خاصة الدول النامية، فلا بد من القيام بعملية المراقبة لإستخدام هذه الموارد والإمكانات حتى تتمكن من تخصيصها وتوزيعها توزيعاً عادلاً من أجل تحقيق التوازن الإقتصادي الإجتماعي.

أهداف ومبادئ الرقابة المالية.

تتمثل أهم المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية في إنتظام ذلك النشاط وأدائه طبقاً للخطط الموضوعة في إطار السياسة المقررة لتحقيق الأهداف المحددة دون المساس بالحقوق الفردية للأفراد والإعتداء على الحريات العامة، كما أن أهداف الرقابة تطورت وفق تطور الدول، حيث أن هناك أهداف تقليدية وأخرى حديثة ومتطورة.

أهداف الرقابة المالية³

1/الأهداف التقليدية:

- تدور هذه الأهداف حول الإنتظام، وهي من أقدم الأهداف التي سطرت لها الرقابة ويمكن ذكر أهمها:
- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والسجلات والمستندات.
- التأكد من عدم تجاوز الوحدات النقدية في الإنفاق وحدود الإعتمادات المقررة مع ما يستلزم من مراجعة المستندات المؤدية للصرف والتأكد من صحة توقيع الموكل لهم سلطة الإعتماد.
- عملية التفتيش المالي والتي يقوم بها جهاز إداري تابع لوزارة المالية.

¹ من الأمور المستحدثة في قانوني البلدية والولاية الجديدين.

² صالحي سهيلة: مرجع سابق، ص56.

³ - مسعود شيهوب: المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة، حوليات مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض، جامعة منتوري، قسنطينة، العدد الخامس،

2/ الأهداف الحديثة:

- التأكد من كفاية المعلومات والأنظمة والإجراءات المستخدمة.
- مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقا للسياسة المعتمدة.
- بيان آثار التنفيذ على مستوى النشاط الإقتصادي وإنتاجاته.
- الربط بين التنفيذ وما يتخلله من إنفاق والنتائج المترتبة عن هذا التنفيذ.

المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية.

- الرقابة على الميزانية أو الرقابة المالية تخضع لمبادئ وأسس تميزها عن غيرها من أنواع الرقابة، تنفرد دون سواها، ويمكن حصر هذه المبادئ فيما يلي:
- خضوع العمليات المالية لمجموعة من الإجراءات والتي تعرف بالدورة المستدينة، والتي تسبق وتعاصر عملية مالية سواء كانت بالإيراد أو الإنفاق.
- حصر كل خطوة إلى المراجعة دون القيام بأي إجراء قبل التأكد من سلامة وصحة ما سبقها من إجراءات.
- تخضع الميزانية المحلية إلى رقابة مالية تتمثل في رقابة مجلس المحاسبة من جهة وفي رقابة المفتشية العامة للمالية من جهة أخرى.

أولا: رقابة مجلس المحاسبة على الميزانية المحلية¹.

أسس دستور 1976 مجلس المحاسبة كجهاز أعلى للرقابة اللاحقة على مالية الدولة والجماعات المحلية والمصالح العمومية.

يخضع مجلس المحاسبة الذي أنشئ سنة 1980 للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق 17 يوليو سنة 1995، الذي يحدد صلاحياته وتنظيمه وسيره وكذا جزاءات تخرياته.

1/ تنظيم مجلس المحاسبة.

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية² ويتمتع بإختصاص إداري وقضائي ويتمتع بالاستقلال ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله³.

ويتكون مجلس المحاسبة من غرف ذات إختصاص وطني وغرف ذات إختصاص إقليمي ويمكن أن تقسم إلى فروع⁴.

¹ سعاد طيبي: الرقابة على الميزانية المحلية، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون 2001، ص 83.

² المادة الأولى من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة المؤرخ في 17 يوليو 1995 ج.ر رقم 39.

³ المادة رقم 03 من نفس الأمر.

⁴ المادة رقم 28 من نفس الأمر.

وحسب ما جاء في المادة 38 من الأمر 20/95 فإن مجلس المحاسبة يتكون من جملة من الأعضاء ، ينتظم مجلس المحاسبة في شكل غرف ذات إختصاص وطني وعددها ثمانية وغرف ذات إختصاص إقليمي وعددها تسعة وغرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

2/ مهام واختصاصات مجلس المحاسبة.¹

طبقا لما جاء في المادة الثالثة من الأمر 20/90 يتمتع بصلاحيات ذات طابع قضائي وآخر ذات طابع إداري، يمارس مجلس المحاسبة اختصاصاته القضائية عن طريق قرارات في حالة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين أو تقديم الحسابات أو الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بالنسبة للأخطاء والمخالفات التي يرتكبها المسؤولون، يمارس أيضا صلاحيات إدارية من خلال رقابة نوعية التسيير على صعيد الفعالية والنجاعة والاقتصاد.

أ/ تقديم الحسابات:

يتعين على كل محاسب عمومي إيداع حسابه للتسيير لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة والاحتفاظ بكل الوثائق الثبوتية التي قد يطلبها منه المجلس عند الاقتضاء، كما يتعين على الأمرين بالصرف التابعين للهيئات العمومية إيداع حساباتهم الإدارية بنفس الأشكال.

في حالة التأخير في إيداع الحسابات أو عدم إرسال الوثائق الثبوتية، يمكن لمجلس المحاسبة إصدار غرامات في حق المحاسبين العموميين أو الأمرين بالصرف المقصرين، ويمكنه أن يصدر في حقهم أوامر بإيداع حساباتهم في الآجال التي يحددها لهم¹.

ب/ مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:

تعد عملا قضائيا يتعلق بالصحة المادية لعمليات الإيرادات والنفقات المسجلة في حسابات المحاسبين العموميين ومدى تطابقها مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.

ج/ رقابة الإنضباط في مجال الميزانية والمالية:

يتم التحقق من خلالها من مدى إحترام قواعد الإنضباط في مجال الميزانية والمالية وتصدر على إثرها غرامات حق مسؤولي أو أعوان المؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية الذين ارتكبوا خطأ أو مخالفة تلحق ضرارا بالخزينة العمومية أو ببيئة عمومية.

د/ رقابة نوعية التسيير:

يرمي إلى تقييم شروط إستعمال وتسيير الأموال والقيم التي تسييرها مصالح الدولة والمؤسسات والهيئات العمومية.

¹ صالح رويلى: إقتصاديات المالية العامة، طبعة ثانية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية 1988، ص 225.

هـ/ تقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية:

حيث يشارك مجلس المحاسبة على الصعيد الاقتصادي والمالي في تقييم فعالية النشاطات والمخططات والبرامج الإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية بغرض تحقيق أهداف ذات منفعة وطنية والتي تقوم بها بصدد مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو المرافق العمومية الخاضعة لرقابته¹.

3/ مدى فعالية رقابة مجلس المحاسبة على الميزانية المحلية.

لطالما أكدت النصوص التشريعية على الصرامة والدقة التي تمارس بها رقابة مجلس المحاسبة لجميع نفقات الدولة وكذا تلك الخاصة بالجماعات المحلية، إلى أن السؤال الذي يطرح هنا هل الوسائل التي وضعت تحت تصرف هذه الهيئة كفيلة بأن تمكنها من تنفيذ مهامها على أكمل وجه؟ وإن كان الجواب ب: لا فأين تكمن مواطن الخلل؟ في حقيقة الأمر إن ضعف الوسائل التي وضعت تحت تصرف مجلس المحاسبة أدت إلى إضعاف فعالية الرقابة خاصة وإن الأمر يتعلق بالوضعية المادية لقضاة هذه الهيئة.

ثم إن الرقابة على السلطة التنفيذية ينبغي أن تكون من طرف جهاز مستقل استقلالاً عضوياً ووظيفياً عن هذه الأخيرة، فكيف ننظر من هيئة كل أعضائها معنيون من طرف السلطة التنفيذية أن تراقب هذه الأخيرة في النظرة الفرنسية، مثلاً فإن تعيين القضاة يكون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ثم إن القضاة يتمتعون بكونهم معينون لمدى الحياة وفي ذلك ضماناً لاستقلاليتهم².

ثم إن التقارير الدورية التي يعدها مجلس المحاسبة غالباً ما يتم السكوت عنها ولا تجد المتابعة اللازمة... إن الإرادة السياسية غائبة لتفعيل دور مجلس المحاسبة، وإن المؤشرات والدلائل على غياب هذه الإرادة واضحة وضوح الشمس، أما فيما يتعلق بالتقارير الدورية التي يفترض أن يحررها مجلس المحاسبة، فكثير منها ترسل إلى الرئاسة، دون أن تتبعها أية قرارات، وترسل أحياناً تقارير تخص تجاوزات إلى العدالة دون أن يتم تحرير دعوى، تماماً مثلما حدث مع التقرير الخاص بتسيير المجلس الشعبي الوطني، الذي تسرب إلى الصحافة، وتضمن عدة تجاوزات وخروق، دون أن تتم محاسبة أو معاقبة المسؤولين عن التلاعب بالمال العام³.

¹ يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات أخرى تمثل في أنه يساعد الحكومة والغرفتين التشريعية (المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة) بتنفيذ قوانين المالية، كما يمكنه أن يستدعي من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو رئيس المجموعة البرلمانية لدراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية، ويمكنه أن يستشار في المشاريع التمهيدية للقوانين لضبط الميزانية وفي المشاريع التمهيدية للنصوص المتعلقة بالأموال العمومية.

² صالحى سهيلة: مرجع سابق، ص 64.

³ د/عبد الحليم بن مشري: مرجع سابق، ص 14.

ثانيا: رقابة المفتشية العامة على الميزانية المحلية.

لقد تم إنشاء المفتشية العامة للمالية سنة 1980 بموجب المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في الفاتح من شهر مارس 1980، إلا أنه قد تلت هذا المرسوم جملة من المراسيم التنفيذية الأخرى التي ألغته ولم تبقى سوى على المادة الأولى منه¹ والتي نصت على إحداث هيئة للمراقبة توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، وفي شهر سبتمبر من سنة 2008 تم صدور جملة أخرى من المراسيم التنفيذية، حيث وسعت من صلاحيات هذه الهيئة، كما أحدثت أيضا تغييرات على تنظيمها وتتمثل هذه المراسيم في المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المتعلق بصلاحيات المفتشية العامة للمالية والرسوم التنفيذية رقم 273/08 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة والرسوم التنفيذية رقم 274/08 المحدد لتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها².

1/ تنظيم المفتشية العامة ومهامها.

إن المفتشية العامة للمالية التي تساعد رئيسها مديران للدراسات، تضم ثلاثة أصناف من الهياكل : هياكل عمومية للرقابة والتدقيق (مراقبون عامون للمالية)، ووحدات عملية وهياكل للدراسات والتسيير. وإضافة إلى هياكلها المركزية، تم تزويد المفتشية العامة للمالية بمصالح خارجية، وللإشارة فإن هذه المصالح الخارجية مهيكلية في شكل مفتشيات جهوية تقع مقراتها بـ 10 ولايات هي: وهران، سطيف، قسنطينة، عنابة، تيزي وزو، مستغانم، سيدي بلعباس، الأغواط وورقلة.

إن كون المفتشية العامة للمالية تابعة مباشرة لوزير المالية يضمن نوعا من فعاليتها كونها لا تخضع لنفس التسلسل الإداري المطبق على موظفي وزارة المالية³.

حددت صلاحيات المفتشية العامة للمالية، وكذا تنظيم الهيئات المركزية والجهوية لهذه الهيئة الرقابية، في ثلاثة مراسيم تنفيذية نشرت في الجريدة الرسمية رقم 50 المؤرخة في 07 سبتمبر 2008، وتمت الإشارة في المرسوم التنفيذي المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، إلى أن هذه الهيئة الرقابية الدائمة تمارس مهمتها الرقابية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية.

وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، وأضاف المرسوم أن المفتشية العامة للمالية تمارس الرقابة أيضا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وهيئات الضمان الاجتماعي التابع للنظام العام والإجباري، وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية، بالإضافة إلى كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 32/92 المؤرخ في 20 جانفي 1992 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية والرسوم التنفيذية رقم 33/92 المؤرخ في نفس التاريخ والمحدد لتنظيم مصالحها الخارجية وصلاحياتها والرسوم التنفيذية رقم 78/92 المؤرخ في 22 فيفري 1992 والمحدد لصلاحياتها واللافي في نفس الوقت لأحكام المرسوم رقم 53/80.

² الجريدة الرسمية، العدد 50 المؤرخ في 07 سبتمبر 2008.

³ كما تراقب المفتشية العامة للمالية، استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات بمناسبة حملات تضامنية والتي تطلب الهبة العمومية، خصوصا من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية والرياضية.

وبخصوص تدخلات المفتشية العامة للمالية، أكد النص أنها متعلقة بتقييم أداء أنظمة الميزانية والتقييم الإقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان إقتصادي، والتدقيق وتقسيم شروط تسيير وإستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الإمتيازية¹.

ويمكن للمفتشية العامة للمالية أن تقوم أيضا بتقييم شروط تنفيذ السياسة العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها، ومن أجل تنفيذ جميع هذه الأعمال فإن المفتشية العامة للمالية تتدخل من خلال مهام الرقابة والتحقيق أو الخبرة التي تقوم على إمكانية مراقبة إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها ودقة الحسابات وصدقها وإنظامها، حسبما أكد النص.

كما تخضع للرقابة شروط منح وإستعمال المساعدات التي تقدمها الدولة والجماعات المحلية والهيئات والمؤسسات العمومية وتطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهيئة العمومية غير أنه يمكن القيام بعمليات الرقابة خارج البرنامج بطلب من السلطات.

وتحدد عمليات الرقابة التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي، يعد ويعرض على وزير المالية خلال الشهرين الأولين من السنة، ويتم إعداد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة والهيئات والمؤسسات المؤهلة.

كما تعد المفتشية العامة للمالية تقريرا سنويا يتضمن حصيلة نشاطاتها وملخص معايناتها والأجوبة المتعلقة وتسلم إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية التي أعد بخصوصها.

ولكن السؤال المطروح هنا هو ما جزاء المخالفات التي تكتشفها المفتشية العامة للمالية؟

إن المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المتضمن تحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية قد نص في المادة السابعة منه على أنه " عند معاينة ثغرات أو تأخيرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة، يطلب مسؤولو الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية من المسيرين المعنيين القيام دون تأخير بأعمال تحيين هذه المحاسبة أو إعادة ترتيبها.

وفي حالة عدم وجود هذه المحاسبة أو كونها تعرف تأخيرا أو إختلالا يجعل فحصها العادي مستحيلا، يعد المسؤولون المذكورون في الفقرة أعلاه، محضر قصور يرسل إلى السلطة السلمية أو الوصية المختصة.

وفي هذه الحالة على السلطة السلمية أو الوصية أن تأمر بإعادة إعداد المحاسبة المقصودة أو تحيينها واللجوء إلى الخبرة عند الإقتضاء ويجب إعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير والإجراءات المتخذة في هذا الصدد¹.

¹ وتمارس المفتشية العامة للمالية، الرقابة أيضا على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية (بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان).

من خلال ما تقدم نلاحظ أن محاضر المفتشية العامة للمالية هي بمثابة تحقيقات تسلم إلى السلطة السلمية وتملك المفتشية العامة للمالية سلطة إتخاذ العقوبات أو ترتيب الجزاء على المخالفات التي تكتشفها حيث أن الأمر بالسلطة السلمية لوحدها ويتوقف على مدى إرادة هذه الأخيرة في توقيع جزاء تلك المخالفات.

2/ تقييم الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة.

إن الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية يمكن وصفها بالديناميكية والسرعة وما يزيد من خصوصيتها هو كونها رقابة مفاجئة، حيث نصت المادة 14 من المرسوم التنفيذي 272/08 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية على أن تدخلات هذه الأخيرة تتم في عين المكان وعلى الوثائق وتكون الفحوصات والتحقيقات مفاجئة².

إن فجائية هذه الرقابة تخلق هاجس من الخوف لدى القائمين على تسيير الأموال العامة ويجعل الهيئة محل أعباء ومدر للقلق، وهذا ما يساهم في الإنقاص من المخالفات والاختلاس والتآمر، حيث يجب على موظفي مصلحة المراقبة أن يكونوا على كامل الإستعداد لإستقبال زيارات المراقبة في أي لحظة.

بالرغم من النوعية التي تتميز بها الرقابة التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية إلا أنه يمكن الإستغناء عليها بضمها لمجلس المحاسبة، فأعمالها إدارية محضة تنتهي إما بالتصحيح أو بالتقويم والتكوين، حيث تنقصها سلطة ترتيب الجزاء بالإضافة إلى أنها ليست قهرية ولا جبرية³.

إن وجود مجلس المحاسبة إلى جانب المفتشية العامة للمالية يقضي على فعالية رقابة هذه الأخيرة خاصة وأن أعمال وقرارات مجلس المحاسبة تكتسي الطابع النهائي ولا يجب بعد ذلك أن تكون محل تحقيق من طرف المفتشية العامة للمالية، حيث جاء في الفقرة الأخيرة من المادة السادسة والرسوم التنفيذية رقم 272/08 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية أنه " لا يمكن مراجعة الحسابات التي تمت تصنيفها نهائيا طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها."

لذلك فإن ضم المفتشيات الجهوية التابعة للمفتشية العامة للمالية إلى الغرف الجهوية لمجلس المحاسبة من شأنه أن يزيد من فعالية الرقابة الممارسة من طرف هذا الأخير ومن جهة أخرى سوف ينقص من مصاريف الدولة فالغاية واحدة لكل منهما أي مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية.

¹ مختار بوشيبة: مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسة العامة الاقتصادية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه دولة القانون الإداري، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 1990، ص 43.

² صالحى سهيلة: مرجع سابق، ص 81.

³ سهيلة صالحى: مرجع سابق، ص 82.

لقد أوضحنا في هذا الفصل كل ما يتعلق بقيام إدارة محلية على اعتبارها أحد أهم مظاهر الاستقلال الإداري، نستنتج أن أهم مظهر من مظاهر تجسيد اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية في الجزائر هو تبنيتها نظامي الولاية والبلدية والاعتراف لهما بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، حيث يعبران عن تقسيم إداري الغاية منه تقريب الإدارة من المواطن، و تحويل صلاحيات للولاية والبلدية تتمثل أساسا في متابعة الأمور المحلية على أكمل وجه، على أن تبقى العلاقة قائمة بينهما وبين الدولة تحت ما يسمى بالوصاية الإدارية، حتى يبقى الاتصال قائم بين المركز و الإقليم، مع ضرورة الحرص أن لا تصل هذه الوصاية إلى حد التقييد و إلا أخلت بمبدأ اللامركزية الإقليمية.

الفصل الثاني

كلما توفرت الموارد المالية الخاصة بالجماعات المحلية كلما زادت حرية هذه الأخيرة في إتخاذ القرارات وبالتالي عدم تبعيتها للدولة ومنه تجسيد نظام اللامركزية الإدارية الذي يفرض وجود إستقلال قانوني ومالي والعكس صحيح.

ولكن الوضعية المالية للجماعات المحلية الراهنة لا تسمح بتجسيد تلك الأهداف فنفقات التسيير مثقلة بنفقات الأجور التي تعرف تفاقم مستمر ويصعب تحملها من طرف الجماعات المحلية لتطبق نسبة كبيرة من نفقات التنمية (التجهيز والاستثمار) تتحملها الدولة، إذا فالوضعية تتطلب التحرك في إتجاه البحث عن كيفية تامين وتحسين مردود الإيرادات المحلية.

وعليه قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين نتطرق في المبحث الأول على تقييم الوضعية المالية للجماعات المحلية من خلال قسمي الميزانية (الإيرادات والنفقات) بداية بضعف الإيرادات المحلية (مطلب أول)، سواء فيما يتعلق بسيطرة الموارد الجبائية وضعف موارد الممتلكات الذي سنتناوله في الفرع الأول من جهة ومن جهة أخرى نتطرق إلى الموارد الخارجية لتمويل المحلي في الفرع الثاني، ثم نتطرق إلى عدم التحكم في النفقات المحلية (المطلب الثاني) سواء نفقات التسيير في الفرع الأول، أو نفقات التجهيز والاستثمار في الفرع الثاني.

أما المبحث الثاني من هذا الفصل فخصصناه إلى محاولة إيجاد الحلول لتكريس وتدعيم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية من خلال عصنة أساليب التسيير المحلي بداية بالحلول الخاصة بالناحية المالية في المطلب الأول الذي قسمناه بدوره إلى فرعين، الفرع الأول خاص بإجراءات خاصة بالجباية، أما الفرع الثاني فمتعلق بتنظيم تقنيات المالية، كما سلطنا الضوء على الإجراءات الخاصة بتطوير وتحديث آليات وأدوات التسيير المحلي في متن المطلب الثاني، حيث نتناول تنظيم الإدارة المحلية في الفرع الأول لتتطرق إلى إجراءات مدعمة أخرى في الفرع الثاني.

المبحث الأول: تقييم الوضعية المالية للجماعات المحلية الجزائرية

إن منح المجموعات المحلية إختصاصات واسعة وتحميلها أعباء ثقيلة¹، لا يعني أننا أمام نظام لا مركزي، إذ أن الأمر متوقف على مدى توافق ذلك مع توفر موارد مالية كافية للاضطلاع بالمهام الموكلة إليها بما يضمن تلبية حاجات المواطن متمثلة في الخدمة العمومية والمنفعة العامة، إذا فالوسائل المالية هي عصب كل نشاط إداري ومن شأنها أن تلعب دورا كبيرا في تحديد نوع العلاقة المالية بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية²، لذا سنسلط الإهتمام على ضعف الإيرادات المحلية في المطلب الأول وعن عدم التحكم في النفقات المحلية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: ضعف الإيرادات المحلية.

إن الجماعات المحلية تعتمد أساسا على الموارد الجبائية وبصفة تبعية على موارد التسيير من أجل تمويل نفقاتها³، ولكن مردود هذين المصدرين يعد ضعيفا مما يطرح مشكل أو ضرورة تثمينهما وإثرائهما. تتميز الإيرادات المحلية⁴ الداخلية بسيطرة الموارد الجبائية من جهة وضعف موارد ممتلكاتها من جهة أخرى، أما الإيرادات الخارجية فتتميز بكونها غير كافية وغالبا ما تثقل كاهل المجموعات المحلية (عبء المديونية)، لذا فإن إعادة تقييم وتثمين الموارد الجبائية مسألة تقع على كاهل الدولة في حين أن إعادة تقييم إيرادات التسيير فتقع على كاهل الجماعات المحلية.

الفرع الأول: سيطرة الموارد الجبائية وضعف موارد الممتلكات.

إن ضعف الإيرادات المحلية يعود بصفة أساسية إلى الإعتماد الكبير على الموارد الجبائية وإهمال موارد ممتلكاتها هذا ما سنحاول تفصيله كالآتي:

¹ يشمل مجال تدخل البلدية ميادين عديدة منها: التهيئة والتنمية المحلية، العمران، المنشآت القاعدية، التجهيز، المرافق الاجتماعية، النظافة، التعليم، الصحة، البيئة، الإستثمارات الإقتصادية، أما بالنسبة للولاية فهي تشمل: الفلاحة والري، التجهيز، التكوين المهني، الأنشطة الاجتماعية والسكن...

² السلطة المركزية في النظام الياباني تأخذ أكثر من نصف إيرادات الضرائب مقارنة بالجماعات المحلية ولكن فيما بعد هناك تحويل للأموال من السلطة المركزية إلى المجموعات المحلية.

³ لقد أكد قانون البلدية رقم 10/11 في المادة 170 وقانون الولاية رقم 07/12 في المادة 151 صيغة ماثلة على أن البلدية والولاية مسؤولتان عن تسيير وسائلهما المالية الخاصة والتي تتكون من مداخيل الضرائب والرسوم، مداخيل الممتلكات، الإعانات والقروض.

⁴ تجدر الإشارة إلى أن هناك عدة تصنيفات لإيرادات المجموعات المحلية فما تعلق منها بتدخلات الجماعات المحلية في الجانب الخدماتي والاجتماعي يصنف ضمن إيرادات التسيير وما تعلق بالتنمية المحلية (إنجاز المشاريع) فيصنف ضمن خزانة إيرادات قسم التجهيز والإستثمار، ويمكن تصنيفها أيضا حسب طريقة قبضها فبعضها يقبض بواسطة مصالح تابعة للدولة مثل الرسوم المحلية المباشرة، والبعض الآخر يقبض بواسطة مصالح البلدية مثل حقوق الطرق. كما يوجد أيضا تصنيف آخر، حيث يميز فيه بين الإيرادات الإجبارية والتي تكون ملزمة للبلدية كالرسم على النشاط الصناعي والتجاري والإيرادات الإختيارية مثل الرسم على الأرضة، كما يوجد تصنيف آخر تم إعماده على أساس مصدر الإيرادات ويكمن في نوعين، إيرادات داخلية وتمثل أساسا في الموارد الجبائية والرسوم ومداخيل ممتلكات المجموعات المحلية، وإيرادات خارجية تتمثل في المساعدات والقروض الممنوحة من طرف الدولة.

الفقرة الأولى: سيطرة الموارد الجبائية:

تعتمد الجماعات المحلية بصفة أساسية على إيراداتها الجبائية بنسبة 90%¹، إلا أنها تتميز بضعف شديد بالرغم من تعددها وتنوعها، لتحليل مدى سيطرة الموارد الجبائية على عائداتها يدفعنا للبحث عن مضمونها وكيفية توزيعها، وذلك بغية توضيح مدى تأثير ذلك على إستقلالية الجماعات المحلية، ولعل أهم عامل ساهم في ذلك هو عدم وجود معيار واضح وموضوعي لتوزيع العائدات الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث أن الجماعات المحلية لا تستفيد إلا من قشور العائدات الجبائية التي تعود غالبيتها للدولة².

تنقسم الجباية المحلية إلى ثلاثة أقسام³:

- عائدات الجباية التي تقسم بين الدولة والجماعات المحلية.
- عائدات الجباية التي تعود للجماعات المحلية.
- عائدات الجباية التي تعود للبلديات فقط.

أولاً: عائدات الجباية الموزعة بين الدولة والجماعات المحلية

إن أهم الرسوم والضرائب التي يتم توزيع عائداتها بين الدولة والجماعات المحلية تتمثل فيما يلي:

1- الرسم على القيمة المضافة:

هي ضريبة غير مباشرة تفرض على الإستهلاك والعمليات ذات الطابع الصناعي والتجاري والحرفي، وتتميز بكونها تدفع كلية من طرف المستهلك، وجدير بالذكر أن الرسم على القيمة المضافة (T.V.A) يعد نظام جبائي عالمي⁴، أنشئ في الجزائر بموجب قانون 36/90 المؤرخ في 1990/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1991، بموجب المادة 65 منه وقد جاء تفصيل كيفية تطبيق الرسم على القيمة المضافة في القانون 25/91 المؤرخ في 1991/12/18 المتضمن قانون المالية لسنة 1990 في المواد من 72 إلى 99 منه، ولم تدخل حيز التطبيق إلا ابتداء من 01 أفريل 1992، وذلك لتأخر المصادقة عليها من جهة وإعطاء فرصة استيعاب أحكامها لأعوان الإدارة الضريبية، وكذا الخاضعين لها من جهة أخرى.

¹ أ/ محمد حاجي: التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة 2008.

² سوامس رضوان وبوقلقول الهادي: مداخلة تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية في الجزائر، جامعة باجي مختار، غنابة 2010.

³ بن جوزي محمد: الإصلاحات الجبائية في الجزائر وانعكاساتها الاقتصادية والمالية، رسالة ماجستير كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 1998 ص 52.

⁴ ابتداء من سنة 1970 قامت الجزائر بإدخال بعض الإصلاحات لمواكبة النظام الجبائي الدولي، تمثلت في فرض رسم على الأرباح المهدف منها تدعيم الأسعار، وصدرت قوانين جبائية تشكل في مجموعها النظام الجبائي الجزائري، حيث فرضت الضرائب غير المباشرة بموجب الأمر رقم 104-76 المؤرخ في 1976/1977 على أن يسري في سنة 1977 وقانون التسجيل والطابع الذي صدر بشأنه الأمر رقم 76-105 المؤرخ في 1976-12-09 ويسري نفاذه في 1977/09/12 وقانون الرسم على الأعمال بموجب الأمر رقم 102/76 المؤرخ في 1976/12/09 والذي كان يشتمل على:

1 / الرسم على القيمة المضافة (T.V.A) 2 / الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج (T.U.G.P) 3 / الرسم الوحيد الإجمالي على تقديم الخدمات (T.U.G.P.S)

كما تجدر الإشارة إلى أن هذا الرسم قد تم فرضه ليحل محل الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج (T.U.G.P) والرسم الإجمالي على تقديم الخدمات (T.U.G.P.S).

يفرض الرسم على القيمة المضافة حاليا بمعدلين:

- المعدل الأول يقدر بـ: 07% ويفرض على العمليات المتعلقة بالسلع الضرورية الأولية أو تلك التي لها طابع اجتماعي أما المعدل الثاني يقدر بـ: 17% ويفرض على الخدمات والسلع.
- إن عمليات البنوك والتأمينات التي أصبحت تخضع إلى الرسم على القيمة المضافة كانت حتى الفاتح من جانفي 1995 تخضع للرسم على عمليات البنوك والتأمينات TOB³ المدفوعة كاملة إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية قد سبب خسارة قدرها 06 ملايين دج غير معوضة من طرف الدولة¹.
- إن الرسم على القيمة المضافة يعد من أهم الرسوم الجبائية من حيث المداخيل إلا أن نسبة الجماعات المحلية من ذلك تعد ضئيلة جدا حيث أن تقسيم عائدات هذا النوع يتم كما يلي:

1- بالنسبة للأعمال المحققة بالداخل²:

- الدولة 80 %،

- البلدية 10 %،

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية 10%.

والتي توزع حصتها على الجماعات المحلية وفقا لمعايير وقواعد يحددها التنظيم.

2- بالنسبة للأعمال المتعلقة بالإستيراد³:

- الدولة: 85 %،

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية 15 %.

مما تقدم نلاحظ أن حصة الأسد لعائدات هذا الرسم البالغ الأهمية تعود للدولة في حين أن الجماعات المحلية لا تستفيد إلا من نسبة ضئيلة جدا، ثم إن الخسارة الناجمة عن تطبيق الرسم على عمليات البنوك والتأمينات في الرسم على القيمة المضافة وتخفيض الرسم على القيمة المضافة على الجماعات المحلية بلغت أكثر من 08 ملايين دج غير قابلة للتعويض وفي ذلك تأثير كبير على إيرادات الجماعات المحلية وبالتالي استقلاليتها المالية⁴.

² مشروع دراسة حول التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور السوق، المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي، الدورة الثامنة عشر، 2001، ص. 29.

² المادة 161 من قانون المالية التكميلي سنة 2006 الجريدة الرسمية رقم 47 الصادرة بتاريخ 19 جويلية 2006.

³ Gestion des collectivites locales MED RACHID BEN ZARABI LA fiscalite locale communications du seminaire la gestion des collectivites locales universite de montori de constantine 09-10/01/2008 p 63.

⁴ التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور إقتصاد السوق، المرجع السابق ص 27.

2/ الرسم على المذابح:

تحصله البلدية بمناسبة ذبح الحيوانات ويتم حسابه على أساس وزن لحم الحيوانات التي يتم ذبحها¹ دج/1كلغ ويتم توزيعه كما يلي:

- البلدية: 70 %،

- صندوق الحماية والصحة الحيوانية المقيد بالحساب رقم 30270 : 30%.

3/ الضريبة على الممتلكات:

يخضع لها الأشخاص الطبيعيون الذين اختاروا موطنهم الجبائي في الجزائر، نظرا لأملاتهم الموجودة في الجزائر أو خارج الجزائر، ويتشكل الأساس الضريبي من القيمة الصافية لجميع الممتلكات والحقوق والقيم الخاضعة للضريبة في أول جانفي من السنة المعتبرة، وتحدد الضريبة بتطبيق جدول تدريجي على جميع الممتلكات يقدر حده الأعلى بـ 2.5 % بالنسبة للأساس الضريبي الأعلى² ويتم توزيع حصيلة هذه الضريبة كما يلي:

- الدولة 60 %،

- البلدية 20 %،

- الصندوق الوطني للسكن المقيد بالحساب 302 050 بنسبة 20 %.

إن الموارد الناجمة عن الممتلكات لا تمثل إلا 08 % من الموارد العائدة للبلديات، ويعود ضعف هذه الموارد الناجمة عن الأملاك إلى عدد من العوامل منها على الخصوص عدم ضبط مشتملات ممتلكات معظم البلديات.

4/ قسيمة السيارات³:

يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة حيث يستثنى منها: "السيارات التابعة للدولة والجماعات المحلية، السيارات التي يتمتع أصحابها بالإميازات الدبلوماسية أو القنصلية، السيارات المجهزة بالعتاد الطبي، السيارات المجهزة بعتاد مكافحة الحرائق والسيارات المجهزة الخاصة بالمعوقين " وتتوزع كما يلي:

- الدولة 20 %،

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية 80 %.

¹ المادة 161 من قانون المالية التكميلي سنة 2006 الجريدة الرسمية رقم 47 الصادرة بتاريخ 19 جويلية 2006.

² بن جوزي محمد: الإصلاحات الجبائية في الجزائر وانعكاساتها الاقتصادية و المالية، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 1998 ص55.

³ - CF.L article 282.Code des impots directs Et taxes assimilees. op.cit.

5/المنتوجات الضريبية المنجمية المخصصة للجماعات المحلية¹ :

وتتمثل في ضريبة الإستخراج 13 التي يتم توزيعها كما يلي:

- الدولة 80%،

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية 20%.

والرسم على إستغلال المساحة المنجمية²: حيث يتم توزيع عائداته بالتساوي كما يلي :

- الدولة 50 %،

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية 50 %.

-والضريبة على فوائد المناجم IBM :

-التي تفرض على شركات ومؤسسات إستغلال المناجم ويتم فرضها بمعدل 33%، حيث يتم توزيعها كما يلي:

- ميزانية الدولة 30 %،

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية 03 %.

ما يمكن ملاحظته على هذا النوع من الجباية هو أنه وبالرغم من ضعف النسبة المخصصة للجماعات المحلية مقارنة بما يعود للدولة، إلا أنه من شأنه أن يخلق عدم توازن بين الجماعات المحلية، ذلك أن البلديات والولايات الواقعة في مناطق صناعية ومتوفرة على مناجم الاستخراج تستفيد أكثر من تلك التي تفتقد لهذه الأخيرة.

6/ الضريبة الجزافية الوحيدة IFU :

نصت المادة 282 مكرر من قانون المالية 2007 على تأسيس ضريبة جزافية وحيدة تحل محل النظام الجزافي على

الدخل وتعويض الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني.

ويخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة (الأشخاص الطبيعيون الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع

البضائع والأشياء عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي 03 ملايين دج بما في ذلك الحرفيون التقليديون

الممارسون لنشاط حرفي فني).

وتجدر الإشارة إلى أن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 قد أعفى الحرفيون التقليديون الممارسون لنشاط حرفي

فني من هذه الضريبة، الأشخاص الطبيعيون الذين يمارسون الأنشطة الأخرى (تأدية الخدمات التابعة لفئة الأرباح

الصناعية والتجارية)، عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثة ملايين دج³.

¹ المادة 154 من القانون رقم 10/01 المؤرخ في 03 جويلية 2001 المتضمن قانون المناجم ج ر رقم 35 .

المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 471/02 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 يحدد إيرادات إتواة الإستخراج والرسم المساحي بين صندوق الأملاك العمومية المنجمية وصندوق الجماعات المحلية المشترك لصالح البلديات، ج ر عدد 88.

² المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 471/02 ، المرجع السابق.

³ أنظر القانون رقم 24/06 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006 المتضمن قانون المالية لسنة 2007 ج ر رقم 85 المؤرخة في 27 ديسمبر 2006.

أما بالنسبة لمعدل فرض هذه الضريبة فقد تم تحديده كما يلي:

-06 % بالنسبة للأنشطة المذكورة في الفقرة 01 من المادة 282 مكرر 01 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

-12 % بالنسبة للأنشطة الأخرى المذكورة في الفقرة 02 من المادة 282 مكرر 01 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

أما توزيع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة فيتم كما يلي:

-ميزانية الدولة 50 % ، ميزانية البلدية 40 % ،

-ميزانية الولايات 05 % ، ميزانية الصندوق المشترك للجماعات المحلية 05 %.

ومن جهة أخرى تم تعديل نظام الضريبة الجزافية الوحيدة قصد صد النقائص المسجلة والتي ستدخل أحكامها الجديدة حيز التنفيذ ابتداء من جانفي 2009 وهكذا يتم توسيع نطاق تطبيق الضريبة الجزافية الوحيدة لتشمل نشاطات استئجار العتاد أو أملاك الإستهلاك الدائمة (عدا في حالة اتخاذها طابعا ثانويا لمؤسسة صناعية أو تجارية) ونشاطات التجارة المتعددة والمساحات الكبرى والنشاطات المتعلقة ببيع الأدوية والمواد الصيدلانية وورشات البناء.

أعلنت المديرية العامة للضرائب عن تخفيض نسبة الضريبة الجزافية الوحيدة من 06% إلى 05 % مع توزيع ناتجها بحدود 48.5 % لميزانية الدولة، 01 % لغرفة التجارة و 0.5 % لغرفة الصناعات التقليدية والحرف و 40% للبلديات و 05 % للولايات و 05 % للصندوق المشترك للجماعات المحلية¹.

ثانيا: عائدات الجباية المخصصة للجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية:

1/ الرسم على النشاط المهني TAP:

لقد تم تأسيس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996 وحل محل الرسم على النشاط الصناعي والتجاري TAIC والرسم على النشاط غير التجاري TANC.

يفرض على أي نشاط يمارس على إقليم المجموعة المحلية، حيث يطبق سواء على المكلفين بالضريبة الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا أو أولئك الذين يزاولون نشاط غير تجاري.

يحصل الرسم على النشاط المهني بنسبة 02 % وتوزع مداخله كما يلي²:

- 0.59 % لصالح الولاية.

- 1.30 % لصالح البلدية.

- 0.11 % لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

ويمكن أن يجلب هذا الرسم من 40 إلى 50 مليار دج.

¹ رشيد ط/ وأ ج مزيد من الجبايات في أحكام قانون المالية التكميلي، جريدة أخبار اليوم الصادرة بتاريخ 09 أوت 2008.

² L article 222.Code des Impôts Directs et Taxes Assimilées. op.cit.

2/الدفع الجزافي (VF):

لقد تم إلغاء هذا الرسم والذي كان يخصص كلية للجماعات المحلية، حيث كان يفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والمؤسسات المستثمرة في الجزائر أو التي تمارس نشاطا وتدفع مرتبات وأجور وتعويضات ويتم حسابه بنسبة 06 % على كتلة الأجور¹.

وكان يوزع كما يلي:

- 30 % يوجه إلى ميزانية البلديات،

- 70 % يوجه إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية ويقوم الصندوق بتوزيعه كما يلي:

♦ 60 % لصالح البلدية- 20 % لصالح الولاية- 20 % لصالح الصندوق المشترك.

3/ الرسم العقاري:

الرسم على الممتلكات:

نميز بين نوعين من الرسم على الممتلكات المبنية والرسم على الممتلكات غير المبنية²، ويعتبر من أهم الموارد المالية الضريبية للبلدية وذلك بالرغم من مساهمته الضئيلة و الذي غالبا لا يتم تحصيله، إلا أنه يكشف عن عجز التنظيم الإداري عموما على التحكم في الحظيرة العقارية وتطويرها.

4/ رسم التطهير³:

تم إنشاء هذا الرسم ويخص إزالة القمامات لصالح البلديات التي تحتوي على مصالح لإزالة هذه القمامات، يخص هذا الرسم الممتلكات المبنية ويحصل سنويا من الملاك أو المنتفعين.

5/ رسم الإقامة:

لقد أعيد تأسيس هذا الرسم في سنة 1996 لصالح البلديات المصنفة كمحطات سياحية ومناخية والحمامات المعدنية والبحرية ويفرض هذا الرسم على الأشخاص الذين لا ينتمون إلى البلدية أو لا يمتلكون فيها إقامة خاضعة للرسم العقاري، ويتم حساب هذا الرسم عن كل شخص وعن كل يوم، ولا يمكن أن يقل عن 10 دج في اليوم ولا يتعدى 20 دج دون أن يتجاوز 50 دج لكل أسرة⁴.

¹ تجدر الإشارة إلى تأثير إلغاء الدفع الجزافي على ميزانية المجموعات المحلية ذلك أنه يعود في مجمله إلى هذه الأخيرة رفقة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

² CF.L'article 248,code des impôts directs et taxe assimilées, codes des Impôts recueil des textes législatifs et réglementaires sur la fiscalité algérienne , BERTI éditions Alger 2eme éd, 2001.

³ CF .Idem, L'article 261.

⁴ تجدر الإشارة إلى أنه هناك رسوم أخرى نذكر منها الرسم الخاص على الرخص العقارية و الرسم الخاص بالإعلانات و الألواح المهنية ورسم السكن.

أهمية كل نوع من الجباية المخصصة للجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية

إن ترتيب الموارد الجبائية العائدة للجماعات المحلية من حيث الأهمية هو كالتالي:

- الرسم على النشاط المهني TAP: 48 %.
- الدفع الجزائي VF: 25 %¹.
- الرسم على القيمة المضافة TVA: 22 %.
- الدمغة الجبائية على السيارات: 03 %.
- الرسوم العقارية والتصفية: 02 %².

الفقرة الثانية: ضعف موارد الممتلكات

تتمثل الأملاك العمومية المحلية في كل الحقوق والأملاك العقارية الموضوعة للإستعمال العام وتتمثل في الحدائق العمومية، المنشآت الثقافية والرياضية، البنايات الإدارية والهياكل التربوية والتي تعد الغاية من إنشائها تنفيذ الخدمة العمومية بحيث أنه لا يمكن التنازل عنها أو بيعها³.

أما الأملاك الوطنية الخاصة والتابعة للبلدية حسب قانون الأملاك الوطنية⁴ فهي كالآتي:

- جميع البنايات والأراضي غير المصنفة ضمن الأملاك الوطنية التي تملكها البلدية، وتخصص للمرافق العمومية والهيئات الإدارية.
- المحلات ذات الإستعمال السكني وتوابعها المتبقية ضمن الأملاك الوطنية الخاصة للبلدية التي أنجزتها بأموالها الخاصة.

- الأملاك العقارية غير المخصصة التي إقتنتها البلدية أو أنجزتها بأموالها الخاصة.

- العقارات والمحلات ذات الإستعمال المهياً أو التجاري أو المرفقي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية كما عرفها القانون.

- المساكن المرتبطة بالعمل أو المساكن الوظيفية التي عرفها القانون ونقلت ملكيتها إلى البلدية.

- الأملاك التي ألغى تصنيفها ضمن الأملاك الوطنية العمومية التابعة للبلدية والعائدة إليه.

- الهبات والوصايا التي تقدم للبلدية وتقبلها حسب الأشكال والشروط التي ينص عليها القانون.

- الأملاك الناتجة عن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو الولاية التي تتنازل عنها كل منها للبلدية وآلت إليها أيلولة الملكية التامة.

- الأملاك المنقولة والعتاد الذي إقتنته البلدية أو أنجزتها بأموالها الخاصة.

- الحقوق والقيم التي إقتنتها البلدية، أو حققتها والتي تمثل قيمة مقابل حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات ودعمها المالي.

¹ هذا الرسم قد تم إلغاؤه كما سبق توضيحه وقد تم الإبقاء عليه لمعرفة نسبة عائداته التي فقدتها الجماعات المحلية.

² Commission Interministérielle sur Les Finance locales op.cit.p 12.

³ أ. حياة بن اسماعين وأ. وسيلة السبتي: عنوان المداخلة: التمويل المحلي للتنمية المحلية: نماذج من اقتصاديات الدول النامية كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، الملتقى الدولي حول: سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات -دراسة حالة الجزائر و الدول النامية- ، جامعة محمد خيضر -بسكرة- يومي 21 و 22 نوفمبر 2006.

⁴ المادة 20 من القانون 30/90 المتضمن قانون الأملاك الوطنية.

تشير الدورة الثامنة عشر للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (CNES) إلى أن إيرادات الأملاك للممتلكات لا تتجاوز 08 % من المجموع العام لإيرادات تسيير البلدية.

أن إيرادات الأملاك والممتلكات في تطور لكنه بطيء، ويرجع ذلك من خلال حث السلطات العمومية على إعادة واسترجاع وصيانة هذه الممتلكات وتثمينها، لكن لا بد من الاستمرارية في التثمين وتسيير هذه الممتلكات بصفة عقلانية، ومن هذه الأملاك المنتجة للدخل على مستوى البلديات نذكر: المحلات التجارية والمهنية، السكنات، الأسواق، المذابح البلدية، ممتلكات أخرى.

يختص المجلس الشعبي البلدي بإدارة وتسيير ممتلكات البلدية العقارية سواء العمومية منها أو الخاصة وفقا للقوانين والتنظيمات السارية¹، حيث يتداول المجلس الشعبي البلدي لتحديد طرق وكيفيات إدارة الممتلكات العقارية البلدية.

كتخصيص بعض العقارات للمرافق العامة مثل المقابر²، تحديد عقود الامتياز، تحديد الأتاوى واجبة الدفع مقابل استغلال الأسواق، المذابح، المواقف والطريق العمومي، قبول الهبات والوصايا، التنازل عن الحقوق العينية التبعية كحق الانتفاع، الاستغلال والامتياز بمقابل لفائدة مؤسسات عمومية، خاصة أو أشخاص طبيعيين.

ولقد ألزم قانون التوجيه العقاري³ المجالس الشعبية بمفردها أو بالتعاون مع المجالس الشعبية الولائية بإنشاء هيئات مستقلة تتولى تسيير وتنظيم الاحتياطات العقارية للبلدية، حيث تكلف هذه الأخيرة بدخول السوق العقارية والتعامل مع الأشخاص الطبيعيين أو الخواص لصالح البلدية⁴، وفي ذلك تقييد لسلطات المجالس المنتخبة، إلا أنه يمكن لهذه الأخيرة (المجالس الشعبية البلدية) أن تقرر التنازل وتبادل الأراضي في إطار انجاز تجهيزات عمومية دون المرور عبر الوكالة المحلية.

قانون البلدية 10/11 أعاد النص على نفس أساليب التسيير الكلاسيكية التي تضمنه القانون الفرنسي مثل التسيير المباشر، المؤسسة العمومية والإمتياز، هذه الأساليب التي تم خلقها من أجل تسيير مرن للجماعات المحلية وتدخل القطاع الخاص في إدارة النشاط العام.

إن مدى إستعمال و فعالية أساليب تسيير المرافق العامة يعد من أهم المظاهر اللامركزية الإدارية، وتبدو أهمية ذلك على الصعيد الكمي والنوعي لها، بحيث تعد من أهم المظاهر المكروية لصورة الديمقراطية المحلية في معانيها الأكثر تجسيدا وأهمية بالنسبة للمواطنين⁵.

¹ انظر المادة 149 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية.

² أنظر المادة 150 من القانون سابق الذكر.

³ القانون رقم 25/90، المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، ج ر ج ج، عدد 49.

⁴ أنظر المادتين 03 و 04 من المرسوم التنفيذي رقم 405/90، المؤرخ في 22 ديسمبر 1990، المتضمن تحديد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير و التنظيم العقاريين والحضرين، ج ر ج ج عدد 56.

⁵ حلمي عبد الناصر: الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية مذكرة ماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون جامعة الجزائر، ص 85.

فعلى الصعيد النوعي لابد من الأخذ بعين الاعتبار لضبط نظام قانوني لهذه المرافق وعقلنة تنظيمها وفعالية تسييرها وكذا المرونة وشفافية الرقابة الممارسة عليها.

أما على الصعيد الكمي لابد من التساؤل حول كثافتها وأماكن إقامتها وأهمية وتنوع الأداءات المقدمة للمواطنين.

إن الجماعات المحلية يمكنها خلق المرافق المنصوص عنها في هذين القانونين وقد استعمل المشرع مصطلح "لاسيما" للدليل على أن الجماعات المحلية غير مقيدة في ذلك.

أما المادة 153 من قانون البلدية قد أعطت للبلديات سلطة تقديرية فيما يخص عدد ونوعية المرافق التي بإمكانها إنشاؤها وذلك ما يتناسب مع الموارد المالية والبشرية التي تتوفر عليها.

حسب المادة 140 من قانون الولاية فإن إنشاء المرافق يكون بناء على مداوات المجلس الشعبي الولائي، ولكن هي دائما في حاجة إلى التنظيم، هذه التنظيمات التي نادرا ما يتم سننها وإذا حدث وإن وجدت فهي تفرغ القوانين من محتواها اللامركزي، لذلك أعطيت هذه الحرية للمجالس الشعبية الولائية ولكن بدون ممارسة فعلية.

قراءة هذه المواد سابقة الذكر ومقارنتها مع المادة 42 من قانون البلدية والمادة 50 من قانون الولاية يوضح مدى صعوبة خلق هذه المرافق، حيث أن ذلك مقيد بإجراء المصادقة المسبقة، فهذا الإجراء يدل على أن مصدر القرار دائما في حوزة ممثلي الدولة وهو أهم إجراء تتمتع به سلطة الوصاية فالقانون يعطيها حق الرفض لأقل سبب ملائمة والذي تملكه بمفردها¹.

إن أملاك المجموعات المحلية قابلة للإستعمال بحيث هناك إستعمال مجاني (ليس موضع إهتمامنا في هذا البحث) واستعمال فردي أو خاص يخضع لترخيص مسبق بمقابل مالي، حيث من شأنه أن يكون مصدر لإثراء ميزانية المجموعات المحلية ولكن كيف يكون ذلك وما هي طبيعة هذا الإستعمال؟ وهل نجحت المجموعات المحلية في حسن إستغلالها؟

نحاول الإجابة على ذلك من خلال تحليل أساليب إنشاء المرافق العامة وتسييرها، ونتعرض أيضا إلى تقييم تسيير إيرادات الممتلكات البلدية.

¹ المنشور الوزاري لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية المؤرخ في 7 ديسمبر 1994 نص على أسلوب **l'affermage** في حين أن ذلك لم يتم النص عنه في قانون 1990 ومن هنا ينضج غياب التأطير القانوني لأساليب تسيير المرافق العامة و إن وجدت فعابا ما تكون متناقضة حيث نلاحظ كيف أن التنظيم ينص على أسلوب التسيير المذكور آنفا و غياب النص القانوني على ذلك حين تنظيمه لأساليب تسيير المرافق العامة.

إن الهدف المتوخى من وراء هذا المنشور هو تعزيز وجود الدولة على المستوى المحلي و الذي يبرره المرفق العام و إن هذا السعي الحثيث يأتي على عكس النهج الكلاسيكي للإدارة المتسلطة وذلك بإدماج كل أشكال الشراكة عن طريق تغطية أو تأطير التعاقد، فهو من المحيد إعادة بعث أسلوب التعاون بين المجموعات المحلية من أجل تحسين قدراتها المتبادلة من أجل إنشاء و ضمان التسيير الفعال للمرافق العمومية المحلية.

أولاً: إنشاء المرافق العامة وأساليب تسييرها

لقد خول القانون للمجالس الشعبية البلدية حق إنشاء مرافق عامة وكذلك ترك لها المجال مفتوحاً لإختيار أساليب تسيير هذه الأخيرة التي جاء النص عنها في قانون البلدية 10/11 والتي تتمثل في الإستغلال المباشر، المؤسسة العمومية وعقد الإمتياز، وسوف نتطرق لكل أسلوب على حدى كمايلي:

1. الإستغلال المباشر¹:

سمي مباشراً لأن الجماعات المحلية (الولاية، البلدية) تقوم بتسيير المرافق مباشرة بواسطة موظفيها، ويعد هذا الأسلوب الأكثر استعمالاً من طرف الجماعات المحلية، لأنه يسمح لها بالتحكم الكلي في المرفق سواء من الناحية الإدارية أو المالية ويتميز بكونه لا تتمتع بالشخصية المعنوية، هذا ويستخدم من حيث المبدأ في إدارة المرافق الإدارية التقليدية البسيطة إلا أن المجالس الشعبية المحلية تلجأ إليه استثناء وذلك لتسيير المرافق ذات الطبيعة الإقتصادية، والأصل هو أن تكون ميزانية هذا الأسلوب ضمن الميزانية المحلية.

لكن وكإستثناء أجاز المشرع أن تقرر المجالس المحلية منح بعض المرافق المستغلة مباشرة ميزانية مستقلة²، وإذا تم تخصيص هذه الأخيرة فعالباً ما تكون مفروضة بحكم الطبيعة الأصلية المالية للمرفق³، بالإضافة إلى أنه لا يوجد أي إطار قانوني يفصل أو ينظم العلاقة بين هذه المرافق العامة والجماعات المحلية مما يجعلها غير مستقلة فنشاط الجماعات المحلية غالباً ما يكون متداخل مع التسيير المباشر للمرافق العامة ولذلك لم يتطور هذا الأسلوب لا في فرنسا ولا في الجزائر⁴.

2. المؤسسة العمومية (البلدية أو الولاية):

التسيير عن طريق المؤسسة العمومية يتميز بأكثر لا مركزية من التسيير المباشر، حيث أنه لا مجال للتدخل المباشر للجماعات المحلية في هذه الحالة نصت المادة 146 من قانون الولاية "يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي" كما نصت المادة 153 من قانون البلدية على أنه: " يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية ".

¹ بوشامة نجلاء ، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 أداة للديمقراطية المبدأ و التطبيق ، رسالة ماجستير ، جامعة الإخوة منتوري، السنة 2006/2007، ص 85.

² أنظر المادة 135 قانون 08/90 المتعلق بالبلدية.

³ Moussa Zahia ، des modes de gestion des services publics locaux، Gestion des collectivités locales laboratoire de recherché Grand Maghreb Economie et Société. P43.

⁴ Moussa Zahia Ibid

وأضافت أن هذه المؤسسات تتخذ شكلين: إما أن تكون مؤسسات عمومية ذات طابع إداري أو مؤسسات عمومية صناعية وتجارية، إلا أنه قد تم النص من جهة أخرى على أن تحديد قواعد إنشاء وتنظيم وعمل هذه المؤسسات يعود للتنظيم ولكن لغاية اليوم لم يصدر ذلك، مما جعل المجالس الشعبية تستمر في تطبيق رقم 2000/83¹ الذي يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية.

3. عقد الإمتياز²:

الأسلوب الثالث الذي تضمنته المادة 155 من قانون البلدية 10/11 والمادة 149 من قانون 07/12 هو عقد الإمتياز، حيث أنه يجوز للبلديات إذا لم يكن إستغلال المصالح العمومية مباشرا أن تمنح إمتيازاً إلى شخص عام أو خاص مهمة تسيير المرفق العام واستغلاله دون أن يترتب عن ذلك أضرار.

ما يمكن ملاحظته هنا هو أن اللجوء إلى هذا النوع من التسيير يعد استثناء خاصة وأن المشرع قد استعمل عبارة "يمكن" وكذلك نلاحظ أنه يعطي الأولوية للتسيير المباشر، حيث وضع هذا الأخير كمبدأ عام.

في هذه الحالة (عقد الإمتياز) تكون عملية شغل الأملاك عن طريق علاقة تعاقد يتم فيها تحديد شروط شغل الأشخاص جزء منها، وتجدر الإشارة إلى أن الفقه قد اختلف حول التكييف القانوني لذلك حيث أنه من الصعب التمييز بين القرار الإنفرادي للإدارة والعقد، لأن المظاهر الشكلية ليست دليل على الوضعية الحقيقية التي يوجد فيها المستفيد، فعقد الإمتياز وبالرغم من أنه يكتسي صفة العقد لا يعتبر مؤكدا لحالة تعاقدية في جميع الحالات وكثيرا ما يوقع على العقد من طرف واحد وكثيرا ما تفرض الإدارة أحكام تنظيمية تلزم المستفيد.

يحدد المرسوم رقم 454/91 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991 المتضمن شروط إدارة وتسيير الأملاك الخاصة والأملاك التابعة للدولة قواعد عند شغل الأملاك العامة، حيث تنص المادة 167 منه على أنه يمكن الإستعمال الخاص لعنصر الأملاك العمومية المخصص للإستعمال الجماعي على أساس عقد الإحتلال، بشرط أن يكون عقد الإحتلال أو الشغل مؤسسا على إمتياز مرفق عام أو على مهمة من مهام المنفعة العامة وذلك طبقا لأحكام تشريعية أو دفتر شروط يصادق عليه بمرسوم.

إن الجماعة المحلية يمكنها أن توكل مهمة تسيير بعض مصالحها المنتجة للمداخيل إلى عملاء عامين أو خاصين وذلك عن طريق عقد الإمتياز³.

وهذا الأخير يجب أن يكون منظما حسب دفتر شروط مثالي وذلك حسب القواعد والإجراءات السارية المفعول.

¹ المؤرخ في 19 مارس 1983، ج ر ج عدد 12.

² يعرف عقد الإمتياز بأنه اتفاق بين الإدارة و الأفراد بهدف ممارسة شغل غير عادي لقطعة من الأملاك العمومية المخصصة للإستعمال الجماعي.

³ حسب المادة 155 من قانون البلدية والمادة 149 من قانون الولاية.

إن أهم الشروط التي يجب إحترامها من أجل القيام بمثل هذه العمليات تتمثل في الشفافية، الإشهار، المزايدة والإعتماد على دفتر شروط ويخضع ذلك إلى القواعد التالية:

- أن يكون محل ترخيص مسبق من طرف السلطة المختصة.
- أن يكون ترخيصا مؤقتا وقابلا للسحب من طرف الإدارة إذا اقتضى الصالح العام ذلك.
- إن العقود المبرمة في هذا المجال تخضع لمصادقة الوالي وهذا يطرح تساؤلا آخر حول طبيعة هذه الصلاحية والتوازن الواجب إضفاؤه على العلاقة المتواجدة بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي خاصة وأن الوالي ليس بالسلطة الوصائية لهذا الأخير، فهل هذه الصلاحية هي إختصاص مفوض أم أنه إختصاص أو صلاحية غير مقيدة بالنسبة للوالي أي خاصة به؟

إن ذلك يعد تقوية لسلطات الوالي على حساب المجلس الشعبي الولائي وبالتالي تعزيز لوجود السلطة التنفيذية على المستوى المحلي ومنه محدودية إستقلال الجماعات المحلية في المجال المالي أي أن هذه الأخيرة مقيدة في عملية إختيار الأسلوب الذي تراه يتماشى ومتطلباتها والذي يمكنها من خلاله تدعيم مواردها المالية.

ثانيا: تقييم تسيير إيرادات الممتلكات المحلية¹.

إن الإيرادات الناجمة عن الأملاك العقارية والمنقولة للمجموعات المحلية تتميز بالضعف الشديد مقارنة بالإيرادات الجبائية ويعود ذلك إلى حد كبير إلى التنازل عن كل الممتلكات والتي تعتبر مصدر دخل في إطار قانون سنة 1981 المتعلق بالتنازل على أملاك الدولة، وتطرح مسألة تسيير الممتلكات المتبقية فيما يخص تميمها وصيانتها بسبب عدم تخصيص موارد لترميمها نظرا لقدمها، بالإضافة إلى التعريفات الجد منخفضة بشأن ممتلكات من شأنها أن توفر موارد مالية معتبرة، بالإضافة إلى أن الصيغ المقترحة في القانون الساري المفعول (مثل مصالح تسيير الشؤون العمومية REGIE).

والإمتياز لتسيير المصالح العمومية ليست مطبقة، بينما يمكنها أن تجلب موارد مالية ضرورية لتلبية حاجات المواطنين.

إن موارد التسيير للممتلكات المحلية تتميز بطابعها الثانوي وكونها ذات مردود ضعيف جدا²، فبالرغم من تمتع الجماعات المحلية بملكيات عقارية ومنقولة معتبرة، إلا أنها تعاني سوء في تسييرها نظرا لعدم تميمها خاصة في ما يخص أسعار شغل الملكية أو الخدمة المقدمة التي من المفروض أن تتنوع تبعا للهدف من شغلها أي الأخذ بعين الإعتبار إذا كان تجاريا أو غير تجاري، وعليه نسجل الملاحظات الآتية:

¹ مصطفى درويش: الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة الفكر البرلماني، إصدارات مجلس الأمة، العدد الأول، ديسمبر 2002 ص90.

² عباس عبد الحفيظ: تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص14.

1- بالنسبة لإستعمال الأملاك العمومية لأغراض تجارية:

شغل جزء من الدومين العام من طرف المستفيدين من أجل إنجاز عمليات تجارية أو إشتهارية يرتب نوعان من الحقوق وتتمثل في حقوق الطريق وحقوق شغل المكان كالأسواق والمعارض،... إلخ.
بالنسبة لحقوق الطريق يتعلق الأمر بالإستعمال الفعلي للطرق وتجرّد الإشارة هنا إلى أن بعض الواجهات أصبحت تستعمل كإمتداد للمطاعم والمقاهي بالإضافة إلى خلق محلات صغيرة KIOSQUES، لوحات إشتهارية،... إلخ¹.

والملاحظ هو أن السلطات العمومية تحاول أن تتصدى لظاهرة إستعمال الأماكن والطرق العمومية من أجل أغراض تجارية، وهو أمر أخفقت فيه العديد من البلديات، هذا التصرف منتقد على الأقل لسببين، فهي تمنع الجماعات المحلية من الإستفادة من جهة وتدفع الشباب للبطالة وقد وجدوا نشاطا يرتزقون منه، ويرى البعض أنه لا بد من تنظيم ذلك بإخضاع المستفيدين لرخصة مسبقة ورقم للمراقبة والمستفيد يدفع للبلدية على حسب طبيعة النشاط الذي يقوم به والمساحة التي يحتلها وكذا الربح الذي يجنيه².

أما بالنسبة لحقوق شغل المساحات البلدية بمناسبة المعارض والأسواق: فتمثل تكلفة إيجار جزء من الأماكن العمومية البلدية المخصصة للمعارض والأسواق والتي يجب أن يتم حسابها بالنظر إلى المساحة المشغولة وكذلك البضاعة المعروضة.

2- إستعمال الأملاك العمومية لأغراض غير تجارية³:

الدومين العام يمكن أن يستعمل أيضا لأغراض تجارية مثل توقف السيارات أو وضع سلع على الطريق بمناسبة القيام بالأشغال، فبالنسبة لتوقف السيارات فالقليل من البلديات التي تمارس حاليا كنظام الضرائب المستوجب للدفع، أما بالنسبة للسلع فنحن نلاحظ أن مشاريع البناء الكبرى غالبا ما يستعمل لأصحابها الطريق العام من أجل وضع السلع ومواد البناء ولا أحد يكثرث بالمظهر العام ولا بالمداخل التي يمكن أن تجنى من هذه الوضعية.
فالأرجح هو أن يتم إخضاع هذه العمليات لحقوق مالية يومية والهدف ليس فقط لتمويل ميزانية البلدية بل من أجل إرغام صاحب المشروع لرفع السلع في آجال قصيرة.

أما بالنسبة للخدمات التي تقدمها البلديات للمواطنين فيمكن "للبلديات أن تحدد في إطار تسيير ممتلكاتها ومصالحها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمة المقدمة ونوعيتها".
نفهم من خلال ذلك أن الجماعات المحلية يمكنها تعزيز مواردها مقابل الخدمات التي تؤديها للمواطن، فالمهام المقدمة لصالح المواطنين المقيمين على إقليمها إما مجانية أو بمقابل جد ضعيف، فإذا كانت هذه المهام مجانية

¹ لخضر مرغاد: الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السابع، فيفري 2005.

² عباس عبد الحفيظ: مرجع سابق، ص 144.

³ صالح عبد الناصر: مرجع سابق، ص 89.

بالنسبة للمواطن فهي تكلف الجماعات المحلية تكاليف باهظة مثل منح شهادات الميلاد، عقود الزواج، إلخ، فيجب على الجماعات المحلية إشراك المنتفعين من هذه الخدمات في التكاليف وبالتالي فأعباء التسيير سوف تخف نوعا ما، مما يسمح لها بتوفير قسط من الأموال لتمويل قسم التجهيز أو الاستثمار وبالتالي ضمان خدمات أكثر للمواطن¹.

الفرع الثاني: الموارد الخارجية للتمويل المحلي².

بالإضافة إلى الموارد التي ذكرناها سابقا والتي تتمثل في الموارد الذاتية للجماعات المحلية فإنه هناك موارد أخرى خارجية تستفيد منها الميزانية المحلية، حيث سوف نركز الحديث على الموارد الخارجية لميزانية البلدية والتي تمثل الإيرادات المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL وتلك التي تجنيها البلدية من خلال المخطط البلدي للتنمية (PCD).

الفقرة الأولى: الموارد المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL)³.

يعد الصندوق المشترك للجماعات المحلية هيئة عمومية ذات طابع إداري EPA تتمتع بالاستقلال المالي والشخصية المعنوية تعمل تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تقوم بتسيير الصندوق البلدي للضمان والصندوق البلدي للتضامن والصندوق الولائي للضمان والصندوق الولائي للتضامن⁴.

أولا : صندوق التضامن⁵

هناك نوعان من العمليات الموجهة نحو الميزانيات المحلية:

- تخصيص المعادلة والإعانة الإستثنائية للفصل الخاص بالتسيير.
- إعانة التجهيز والاستثمار الخاصة بفصل التجهيز في الميزانيات المحلية.

1- تخصيص التوزيع العادل للضرائب:

هو في الواقع تخصيص لتسيير الجماعات المحلية بحيث تستجيب طريقة توزيعه إلى الحرص على التخفيف من الفوارق والتفاوتات في الموارد المالية الموجودة بين البلديات وبين الولايات بحيث يأخذ بعين الاعتبار عدد السكان والوضعية المالية للجماعة المحلية خلال عملية توزيع هذا الاختصاص.

¹ عباس عبد الحفيظ: مرجع سابق، ص 145.

² مرجع سابق، ص 146.

³ يسير الصندوق المشترك من طرف مجلس للتوجيه يرأسه وزير الداخلية و يضم 14 عضواً، بحيث نجد من بينهم 07 أعضاء منتخبين و يتمثلون في رئيسي مجلس شعبي ولائي منتخبين من نظرائهم يمثل كل واحد قسما من التراب الوطني (منطقة الوسط الشرقي و منطقة الوسط الغربي)، بالإضافة إلى 05 رؤساء بلديات منتخبين من طرف نظرائهم لطول مدة العهدة، يمثل كل واحد منهم منطقة من البلاد (الشرق، الوسط، الغرب، الجنوب الشرقي والجنوب الغربي)، أما الأعضاء المعينين فعدددهم 07 أيضا و يتمثلون في : والي واحد يعينه وزير الداخلية وممثل عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية بالإضافة إلى 03 ممثلين عن وزارة المالية ومدبرين عامين (الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية و بنك التنمية المحلية)

⁴ أنظر المرسوم رقم 226/68 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله.

⁵ صالحى سهيلة: مرجع سابق، ص 120.

2- الإعانات الإستثنائية:

إن نسبة 05% من ميزانية صندوق التضامن المحلي تخصص لنوعين من الإعانات الإستثنائية والمتمثلة في مايلي:

- الإعانات الإستثنائية للتوازن المخصصة للجماعات المحلية التي تواجه وضعاً مالياً صعباً .
- الإعانات الإستثنائية المخصصة للجماعات المحلية بسبب الكوارث الطبيعية.

3- إعانات التجهيز:

تمنح هذه المساعدة للتمويل الكلي أو الجزئي لمشاريع التجهيز الدقيقة لاسيما في ميدان التزويد بمياه الشرب، الإنارة ومختلف أنواع التهيئة، إلا أنه لم يتم تقديم هذه الإعانات منذ سنة 1996 بسبب التكاليف المتعلقة بتسيير الحرس البلدي، وتقدم هذه الإعانات وفق إحدى الصيغتين الآتيتين:

أ- الصيغة المركزية:

تقوم البلديات بإعداد ملفات تتم دراستها من طرف المجلس التنفيذي على مستوى كل ولاية حيث يتم تحديد قائمة المشاريع وترسل بعد ذلك إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي يحدد من خلال مجلس التوجيه وفي حدود الوسائل المالية البرنامج النهائي، فتدفع الإعانات بنسبة 20% على الولايات و80% على البلديات¹.

ب- الصيغة اللامركزية:

يضبط الصندوق المشترك للجماعات المحلية مشروع توزيع الموارد المخصصة لمساعدات التجهيز في شكل تخصيص إجمالي للتجهيز مع مراعاة معايير التضامن: السكان، الموارد الإجمالية، عدد البلديات في كل ولاية، المنطقة الجغرافية.

بعد مصادقة مجلس التوجيه إذن بصرف الإعتمادات لفائدة الولايات التي تتكفل بتوزيعها على البلديات طبقاً لتعليمات وزارة الداخلية والجماعات المحلية المؤرخة في 25 جانفي 1998 المتعلقة بمساعدات التجهيز والتي تحدد شروط التوزيع والمشاريع ذات الأولوية لاسيما لصالح البلديات المحرومة².

تجدر الإشارة هنا إلى منحة الدفع الجزائي التي كانت توزع سبعة أعشار 10/7 منها بين الصندوق المشترك والجماعات المحلية وثلاثة أعشار 10/3 تدفع مباشرة للبلديات، فكما سبق بيانه إن في إلغائه خسارة كبيرة للجماعات المحلية.

¹ المجلس الإقتصادي و الاجتماعي، لتطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور إقتصاد السوق، المرجع السابق، ص40.

² قديد ياقوت: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مرجع سابق ص 157.

ثانيا: صندوق الضمان¹:

إنه منذ سنة 1995 يقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بتسيير صندوق الضمان للبلديات والولايات، حيث يهدف هذان الأخيران إلى تعويض نقص القيم الجبائية المسجلة لدى التجمعات المحلية والمتمثلة في الفارق بين التقديرات والإنجازات، وتأتي إيرادات هذين الصندوقين من المساهمة الإلزامية المحددة سنويا بنسبة 02 % من التقديرات الجبائية للبلديات والولايات.

إلا أن الوضعية المالية لصندوق الضمان لاسيما صندوق ضمان البلديات الذي عرف سنة 1999 عجزا قدر بحوالي ملياري دينار جزائري².

لكن الأوضاع السياسية والأمنية التي عرفت الجزائر منذ سنة 1992 وما نتج عنها من إجراءات قد أثرت على الأداء الفعلي للصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث تمت عملية إعادة توجيه تدخلاته قصد المشاركة في التكفل المالي بأجور الحرس البلدي من جهة وبالعجز المالي المتزايد من جهة أخرى.

المساهمة في تسيير الحرس البلدي: تم تكليف الصندوق المشترك للجماعات المحلية منذ سنة 1995 بمنح مساعدة سنوية لفائدة الحرس البلدي لتلبية نفقاته في مجال التسيير، حيث يساهم بنسبة 50% من مجموع احتياجاته، و يعد هذا التدخل للصندوق على حساب عمل التنمية المحلية³.

الفقرة الثانية: مخططات البلدية للتنمية PCD⁴.

وهي مخططات سنوية أو متعددة السنوات لتنفيذ سياسة التهيئة العمرانية والتوازن الجهوي والتنمية المحلية فقد نظم هذه المخططات المرسوم رقم 136/73 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتعلق بشروط التسيير وإنجاز المخططات البلدية للتنمية فكل بلدية لها مخطط تنموي يمول من طرف الدولة، حيث يحق للبلديات إقتراح مشاريع لمديرية التخطيط والتهيئة العمرانية على مستوى الولاية وهذه الأخيرة بدورها ترتب المشاريع على حسب أهميتها وبعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي على المشاريع تقوم مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية بمنح الإعتمادات المخصصة للبلديات المعنية بتحديد الغلاف المالي وكذا مدة الإنجاز، أما في حالة عدم تمكن الدولة من تمويل الجماعات المحلية فتلجأ لتمويل النفقات المنتجة عن طريق القروض.

مما تقدم نلاحظ أن البلديات تقوم دائما بإجراء المصادقة من طرف الولاية وفي ذلك تأثير على إستقلاليته، ثم أن اللجوء للإقتراض من أجل القيام بالمشاريع هو ما يتسبب في إثقال كاهلها بالديون.

¹ سهيلة صالح: مرجع سابق، ص 108.

² المرجع السابق، ص 109.

³ المجلس الإقتصادي والإجتماعي: التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور إقتصاد السوق، المرجع السابق، ص 42.

⁴ سهيلة صالح: مرجع سابق، ص 109.

المطلب الثاني: عدم التحكم في النفقات المحلية

كما سبق ذكره فإن الميزانية المحلية تتميز بضعف الإيرادات الشيء الذي يقيد تحكم الجماعات المحلية في نفقاتها، هذه الأخيرة التي تنقسم إلى نفقات إجبارية وأخرى غير إجبارية، سوف نوضح ذلك من خلال تبيان نفقات التسيير في الفرع الأول ونفقات التجهيز والإستثمار في الفرع الثاني.

الفرع الأول : نفقات التسيير¹.

سنتناول نفقات التسيير بالنسبة لميزانية البلديات وكذا نفقات التسيير بالنسبة لميزانية الولاية كما يلي:

الفقرة الأولى: نفقات التسيير بالنسبة للبلدية.

إن بنية نفقات البلدية تتكون أساسا من النفقات الإجبارية والتي تتمثل في ما يلي²:

- أجور الموظفين والتي تمثل نسبة 65 %.

- التمويل الذاتي (الاقتطاع لصالح التجهيز) والذي يمثل 10%.

- مساهمة البلدية في الصندوق الولائي لترقية مبادرات الشباب والتظاهرات الرياضية وتمثل 07%.

- المساهمة في صندوق الضمان لفرض الحماية والتي تمثل 02%.

نلاحظ أن نسبة الأجور عالية جدا ومثقلة لكاهل البلديات، وإن القيام بعملية حسابية بسيطة تساعدنا على

معرفة مجموع النفقات الإجبارية والتي تمثل 84%، وكل ما يتبقى هو نسبة 16% فقط والتي توجه إلى باقي نفقات التسيير الأخرى المتعلقة بالمرافق الأساسية بالنسبة للمواطن.

مما تقدم نستطيع القول أنه يستحيل على البلديات القيام بالمهام الموكلة إليها فتحت أي ظرف من الظروف

هذه الوضعية تجعلها عاجزة تماما وغير مستقلة عن السلطة المركزية وتابعة لهذه الأخيرة³.

الفقرة الثانية: نفقات التسيير بالنسبة للولاية⁴.

إنه ولنفس القطاعات ذات الطابع الوطني (التعليم، الشباب، الرياضة، الثقافة والمساعدات الاجتماعية)

نجد أن نفقات الولاية قد قفزت من 4.826 مليار دج سنة 1996 إلى 8.593 مليار دج، وبصفة إجمالية فإن نفقات التسيير

لبعض المرافق ذات الطابع الوطني التي تتحملها البلديات والولايات قفزت من 17.958 مليار دج سنة 1996 إلى 30.314

مليار دج سنة 2000.

أما النفقات الأخرى لتسيير مرافق الولاية فهي موجهة أساسا إلى التمويل الذاتي وأجور المستخدمين، لذلك

فلا بد من تخفيف العبء على المجموعات المحلية من خلال نقل نفقات تسيير المرافق ذات الطابع الوطني للدولة.

¹ شباب سهام: اشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية، مرجع سابق، ص 56.

² المرجع السابق، ص 58.

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

⁴ صالح عبد الناصر: مرجع سابق ص 88.

الفرع الثاني: نفقات التجهيز والإستثمار¹.

الفقرة الأولى : بالنسبة لنفقات البلدية.

إن مصادر تمويل نفقات التجهيز والإستثمار للبلدية تتأتى أساسا من:

التمويل الذاتي المتمثل في الإقتطاع الإجباري لنسبة لا تقل عن 10% من الإيرادات البلدية والتي تعد جد ضعيفة. المخططات البلدية للتنمية PCD والتي سبق وأن تعرضنا لها في بحثنا هذا والتي تعاني هي الأخرى من نقص وضعف القروض المقدمة للبلديات في هذا المجال والتي لا تتماشى والإحتياجات الحقيقية للبلديات، وهذا ما يفسر تأخر التنمية المحلية في السنوات الأخيرة.

الفقرة الثانية: بالنسبة للولاية.

على مستوى الولاية نجد أن أساس تمويل نفقات التجهيز والإستثمار فيها يتمثل في التمويل المحلي الذي سجل نوعا من التطور الذي يبقى ضعيفا خاصة وان جزء من هذه الأموال هو موجه للقيام بتسيير مرافق الدولة أو ذات الطابع الوطني على حساب المهام المحلية.

هذه الوضعية تترجم حالة الديون المتراكمة بالنسبة للبلديات والتي بلغت 22 مليار دج والتي تم القيام بجزء كبير منها سنة 2002 والذي بلغ 20 مليار دج².

بالإضافة إلى أن البلديات التي سجلت عجزا ماليا على مستوى ميزانيتها سنة 2010 قد بلغت 1183 بلدية.

إن العجز المسجل خلال المرحلة الممتدة من سنة 1996 إلى 2000 قد قدر بـ: 15 مليار دج في حين أن الإعانات المقدمة لم تتجاوز 09 ملايين دج أي تغطية ما يقارب 60% فقط من إجمالي العجز المسجل.

إن السبب الرئيسي الذي تسبب في خلق هذا الانسداد هو عدم التناسق بين المهام الموكلة للجماعات المحلية والأغلفة المالية اللازمة للقيام بذلك، مما يجعل الجماعات المحلية في تبعية مالية دائمة للسلطة المركزية، وفي ذلك تأثير كبير على النظام السياسي في الجزائر، فكيف يمكن للأحزاب السياسية أن تجسد برامجها السياسية على المستوى المحلي؟

إذا ما تفحصنا إيرادات الجماعات المحلية³ في اليابان فهي تفوق تلك الخاصة بالدولة، حيث بلغت 91.000 مليار ين سنة 2004 في مقابل 80.000 مليار ين ياباني للدولة بما فيه من 30.000 مليار ين ياباني تحول لميزانية الجماعات المحلية في شكل مساعدات⁴.

ومن هنا يتبين أن عدم تحكم الجماعات المحلية الجزائرية في نفقاتها أمر يبرره ثقل العبء الملقى على الجماعات المحلية المتمثل في المهام الواسعة بدون الأغلفة المالية الخاصة بها من جهة، ومن جهة أخرى النسبة الضئيلة الموجهة للإستثمار والقيام بالمشاريع التنموية والتي من شأنها أن تعود بأموال معتبرة للجماعات المحلية، لذلك فلا بد من إعادة الإعتبار لمجال الإستثمار وضرورة مرافقة تحويل الصلاحيات للأغلفة المالية الخاصة بها.

1 عباس عبد الحفيظ: مرجع سابق، ص 147.

2 زيوش رحمة: المرجع السابق، ص 135.

3 تتمتع الجماعات المحلية باختصاصات واسعة وبالمقابل فميزانيتها تتعدى ميزانية الدولة منذ سنة 1953، تتكون من 47 محافظة و 2216 بلدية والعاصمة طوكيو المكونة من 23 دائرة حضرية.

4 أ/حضر مرغاد: الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السابع، فيفري 2005.

المبحث الثاني: عصنة أساليب التسيير المحلي لتدعيم الإستقلالية المالية للجماعات المحلية.

لقد رأينا أن الجماعات المحلية تتخبط في مشاكل متعددة في مجال ماليها ولا يخفى علينا أن هذه المشاكل تؤثر من قريب أو بعيد على إستقلاليتها المالية، ونحن لم نعرض الوضعية المالية للجماعات المحلية عبثا وإنما لنسلط الضوء على المشاكل التي تعاني منها ومن ثم البحث عن الحلول المناسبة لمعالجة هذه الحالة وتحقيق الإستقلالية المالية لها لأن هذه الأخيرة معيار ومؤشر عن اللامركزية الإقليمية من جهة وعن الفعالية والنجاعة في التسيير المحلي من جهة أخرى، لذا سنتطرق إلى الإجراءات الخاصة بالناحية المالية في المطلب الأول (إجراءات خاصة بالجباية، تنظيم تقنيات المالية) وتطوير وتحديث آليات التسيير المحلي في المطلب الثاني (تنظيم الجماعات المحلية وتثمين مواردها البشرية، وإجراءات مدعمة أخرى).

المطلب الأول: إجراءات خاصة بالناحية المالية.

إن الإجراءات المقترحة لابد أن تنطلق من مبدأ مكرس قانونيا وهو أن كل مهمة جديدة تسند إلى الجماعات المحلية يجب أن تكون مرفقة بالوسائل الضرورية لتأديتها، كما أن الفعالية في الأداء يقتزن حسن التنظيم الإداري وإستغلال الموارد البشرية الكفاءة من أجل حسن إستعمال الموارد المالية المتاحة، هذا إلى جانب إصلاحات أخرى.

الفرع الأول: إجراءات خاصة بالجباية¹.

بما أن الجماعات المحلية تعتمد في تمويلها ذاتيا على الجباية فكلما تركزت الأنشطة الإقتصادية-وهي وعاء فرض الضريبة- في البلدية أو الولاية كلما زادت هذه الهيئة غنى لإرتفاع طاقتها الجبائية، ولكن لا يكون ذلك إلا إذا إستفادت من نسبة مرتفعة من هذه الضريبة وكان مجهودها لتحصيلها معتبرا.

الفقرة الأولى: البحث عن توازن أحسن للنسب الضريبية المطبقة على الجماعات المحلية².

إن أول خطوة يجدر البدء بها في إطار إصلاح الجباية المحلية - وهذه المسألة طرحت منذ 1973 - هو إعادة النظر في نصيب الجماعات المحلية من الضرائب التي تستفيد منها، وهذه المسألة تشريعية لابد من توجيه الإهتمام لها، خاصة عند ملاحظتنا لهيكل النظام الجبائي المحلي نجده يصنف أهم الضرائب المحلية كالآتي³:

- الرسم على النشاط المهني 48%.
- الرسم على القيمة المضافة 24%.
- الدفع الجزائي 23%.
- طوابع الدمغة على السيارات 03%.
- الرسم العقاري والرسم على إزالة القمامات 02%.

¹ عبد المطلب عبد المجيد: التمويل المحلي والتنمية المحلية، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2001، ص 205.

² زينب مذكور: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة نهاية التبرص، المدرسة الوطنية للإدارة 2005-2006، ص 43.

³ قديد ياقوت: مرجع سابق، ص 107.

تبين دراسة هذه النسب أولوية الضرائب المعتمدة على الأنشطة الاقتصادية وهي حالة تشجع الجماعات المحلية الموجودة ضمن هذه الأقطاب والمراكز الصناعية والتجارية دون الأخرى الفقيرة والمعزولة. ومن ناحية أخرى فنسب ومعدلات إستفادة الجماعات المحلية ضعيفة مقارنة بنسب إستفادة الدولة وهذا ما يميز بعض الضرائب وأهمها الرسم على القيمة المضافة وهو رسم ذو مردودية كبيرة تستحوذ الدولة على إقطاعه شبه كلياً ولا يعود للبلديات سوى 05%، والدمغة الجبائية التي لا تستفيد منها البلديات، رغم أنها الأولى بإقتطاعها لأنها من تتولى إصلاح وصيانة الطرقات لهذا المفروض أن تأخذ منها ولو قسطاً بسيطاً.

وفيما يخص الرسم على البيئة نذكر مبادرة وزارة البيئة التي شرعت في تجسيد مبدأ مرافقة المهام بالإمكانات، وهذا بإنشاء جباية بيئية تبعا لتكليف البلديات مهاماً خاصة بحماية البيئة والحفاظ عليها. إن هذه الفكرة كانت ناجحة ولو أن القطاعات الأخرى تبناها لتمكنت البلديات من تحقيق إيرادات هائلة، مع أن الإشارة أن وزارة البيئة طبقت ذلك في إطار إستراتيجية وطنية للمحافظة على البيئة تنتظر تحقيق تمويل 80% من إحتياجاتها عن طريق الجباية عام 2010 على أساس مبدأ الملوث هو الذي يدفع¹.

كما يمكن في إطار الإصلاحات البديلة عن رفع نسب إستفادة الجماعات المحلية من الضرائب، إعطاء نوع من السلطة الجبائية لها، فإن كانت لا تستطيع خلق ضرائب لأنه لا ضريبة بدون قانون، فيمكن سن المشرع نفسه للقواعد القانونية المتعلقة بإنشاء الضرائب وتتولى المجالس المنتخبة صلاحية تحديد معدل الضريبة والتصويت عليه في حدود هامش² يثبت الحد الأقصى والأدنى الذي يتراوح بينهما المعدل المصوت عليه وهذه الطريقة معمول بها في كثير من الدول.

حيث يتولى المشرع تحديد هامش الضريبة وللجماعات المحلية السلطة التقديرية في وضع المعدل المناسب وفق دراسة وتحليل يقوم على عدة إعتبارات مع إعلام الإدارة المركزية بقرارات المجالس المحلية بغرض التوجيه والمتابعة.

وفي هذا السياق نذكر أن قانون المالية 2002 أعطى صلاحية تحديد معدل الرسم على إزالة القمامات، وإذا أخذنا الرسم العقاري فإنه ليس من المعقول أن يكون المطبق في بلديات الجنوب هو نفسه في بلديات الساحل فهناك فرق شاسع بين معطيات الصحراء والشمال فالمجالس الشعبية يمكنها أن تحدد معدل الرسم حسب خصوصية كل منطقة لكي تراعي المحيط الذي يعيش فيه المواطن الخاضع للضريبة.

إن إعطاء الجماعات المحلية هذه الصلاحية من أجل رفع مواردها الجبائية، يعني منحها سلطة جبائية وهي تجربة لم تسبق في الجزائر منذ إنشاء البلديات والولايات لأنها تستدعي الكثير من التحفظات حول مصداقيتها ونتائجها.

¹ الإصلاحات المالية والجبائية المحلية، مجلة مجلس الأمة، 2004، ص 64.

² GRABA HACHIMI les ressources fiscales des collectivités locales, ed ENAG, p 72

ولهذا لا بد من الحرص على تأطير هذه العملية بمجموعة شروط: تحديد الهامش، التصويت على المعدل في مداولة المجلس المنتخب المحلي، إعلام السلطة المركزية المستوجب للرقابة من أجل التأكد من سلامة قرار السلطة المحلية وعدم تعسفها، والأهم من ذلك وضع إستراتيجية لتحضير المجالس الشعبية المحلية للتكفل بهذه المهمة وذلك عن طرق التأطير الرفيع المستوى للممثلين والموظفين المحليين في المجال المالي بصفة عامة والضريبي بصفة خاصة¹.

فإن المنتخب لا يعلم حتى عن مبادئ الضريبة من عدالة ومساواة وتكيف، فكيف له أن يتحكم في تقرير معدل الضريبة، إذ لا بد من ضمان المصادقية والشفافية في الضريبة لمنع تدمير وتهرب المواطنين من دفعها². إن إصلاح الجباية المحلية سيكون مثمرا إذا أعدت له الوسائل الضرورية للوصول إلى حل المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية في نقص مواردها الجبائية ومن ثم رفع مردوديتها وتحقيق إستقلاليته ماليا.

الفقرة الثانية: وضع آليات تحصيل محكمة و فعالة.

مشكل آخر تعاني منه الجماعات المحلية وهو ضعف التحصيل الجبائي لبعض الضرائب وهذا يرجع لعدة أسباب تتعلق بإجراءات التحصيل ذاتها أو التهرب الضريبي.

أما التهرب الضريبي فهو تحايل الأفراد للتخلص من إلزامهم الضريبي بإتباع أساليب مخالفة للقانون أو متسمة بطابع الغش وهو ما يسمى الغش الضريبي، ولا شك أن هذه الظاهرة تنعكس سلبا على إيرادات الدولة والجماعات المحلية على حد سواء حيث تسبب خسائر جسيمة في المداخيل.

وعن مشكل التحصيل فالملاحظ أن هناك مشاكل دائمة بين المكلفين بالضريبة وإدارة الضرائب وتؤثر هذه الظاهرة بدورها على إمكانية التحصيل أو الآجال المحددة لها، خصوصا لتعقد المنازعات المتكررة.

وللحد من هذه المشاكل هناك بعض الإجراءات التي بالوسع تطبيقها³:

♦ العمل على مكافحة التهرب والغش الضريبي وذلك بوضع الوسائل الكفيلة بمعرفة المداخيل والأرباح غير الخاضعة للضريبة بسبب عدم تصريحها تماما أو التحايل في تصريحاتها الجبائية، وذلك بتعزيز عمليات الإحصاء والتحقيق والمراقبة على مستوى المصالح المعنية بالتحصيل.

♦ تطوير أساليب وتقنيات حساب الضريبة وتصفيته وتحصيلها إنطلاقا من التحديد الدقيق للمادة الخاضعة للضريبة.

♦ تحسين ميكانيزمات الرقابة والتدقيق على كل خطوات التحصيل، وهنا نركز على مسألة المعاينة الحقيقية للأشخاص والمداخيل الخاضعة للضريبة من خلال التنقل للإطلاع على الأملاك والمداخيل والأرباح والإستعانة بالخبراء التقنيين لتقييمهما فعليا، فلا يجب الإكتفاء بتصريحات الأفراد لأنهم غالبا يتحايلون لإخفاء الحقيقة ويعتبر مدير الضرائب الولائي المسؤول الأول عن هذه الرقابة.

¹ شباب سهايم: مرجع سابق، ص 97.

² زينب مذكور: مرجع سابق، ص 52.

³ صالح عبد الناصر: مرجع سابق، ص 148.

- ♦ إدماج المنتخبين المحليين في مجال الضريبة وتحصيلها بدأ بإعلامهم، حيث تقدم المصالح الجبائية للمجلس المحلي المنتخب تقريراً بخصوص حالة التحصيل وكل قائمة المداخيل الضريبية حسب المادة والأشخاص، كما يتولى أمين الخزينة تقديم حساب التسيير الخاص بتحقيق الضرائب التي كلف بتحصيلها¹.
- ♦ الإهتمام بتكوين العاملين بالمصالح المكلفة بجمع الضرائب فلا بد من ثقافة ووعي ضريبي تام بأهمية التحصيل لأن التهاون في المهمة يتولد عنه ضياع للموارد أو تأخر تحصيلها.
- ♦ تسهيل الإجراءات الخاصة بالمنازعات التي تنشأ بين المعنيين بدفع الضريبة وإدارة الضرائب ومن المفروض إهتمام الموظفين بتوعية المواطنين بالمواد الخاضعة للضريبة وقواعدها.
- وعلی الجماعات المحلية ذاتها البحث عن الموارد الجبائية ونقصه بذلك السعي وراء المستثمرين، فالضريبة مصدرها الأول الأنشطة الإقتصادية وفي هذا السياق لابد أن تعمل الجماعات المحلية على جلب الإستثمار بتوفير المناخ الجيد وإقتراح التحفيزات المناسبة لذلك².
- فعند التكلم عن تدخل الجماعات المحلية في نسب الضريبة فهذا يتطلب مجهوداً كبيراً على المستوى المحلي والمركزي، ولكن من السهل عليها تبني سياسة تشجيع الإستثمار في إقليمها إذا قامت بدراسة هادفة، وللمجالس الشعبية المحلية إدراج هذه الدراسة في نشاطات لجناتها المالية والاقتصادية.
- وكل هذا من أجل أن تتمتع الجماعات المحلية بنوع من الإستقلالية في ضمان مواردها والبحث عن مصادر جديدة لزيادة جبايتها في حدود إقليمها.

الفرع الثاني: تنظيم أفضل في تقنيات المالية³.

- إن تحسين الحالة المالية للجماعات المحلية وتدعيم استقلاليتها لا يجب أن يقتصر على جانب الإيرادات فقط، فالإجراءات الخاصة بهذه الأخيرة لابد أن ترفق بترتيبات أخرى ترمي إلى ترشيد النفقات العمومية من خلال تطبيق تقنيات مالية تؤدي إلى النتائج المنتظرة وبالنوعية المطلوبة.
- وفي مجال النفقات تُطرح عدة قواعد لتأطيرها كمبادئ المحاسبة العمومية مثل الفصل بين المحاسب والامر بالصرف والقواعد الخاصة بمراحل النفقة.
- وفي هذه قواعد معروفة تتعلق بالمسار العادي للنفقة، ولكننا نريد التكلم عن جانب آخر يتعلق بثلاث محاور جوهرية خاصة بالنفقات وهي:

¹ GRABA HACHIMI les ressources fiscales des collectivités locales, ed ENAG, p 53

² زينب مذكور: المرجع السابق، ص 56.

³ المرجع السابق، ص 58.

الفقرة الأولى: من حيث التقدير¹.

إن عملية إعداد الميزانية المحلية ينطلق من تقدير نفقاتها وإيراداتها أيضا، يشرف على التحضير رئيس المجلس الشعبي المحلي الذي يتولى تنفيذها كذلك بالنسبة للبلدية، وتكتسي هذه العملية أهمية بالغة تتوقف عليها نجاعة سير الجماعات المحلية².

والتقدير الميزاني هو جمع كل المعلومات والدراسات والبيانات والإحصائيات التي يمكن على ضوءها وضع توقع للمستقبل للإيرادات والنفقات، وفي عملية التقدير لابد من إتباع خطوات تقوم على التقييم الدقيق والفعلي للنفقات وهو يضمن للجماعات المحلية عدم الوقوع لاحقا في مشاكل إعادة التقييم وهو ما عرف بأخطاء التقييم المرتفع (حيث تضخم النفقات من طرف المصالح المعنية لكي تكون في راحة أكثر عند التنفيذ ولأنها تدرك مسبقا أنها ستأخذ أقل) أو أخطار التقييم المنخفض (لأنها تخطأ في التقييم الحقيقي للإحتياجات) وهذا ما يتعلق أساسا بنفقات التجهيز، فقد لاحظنا أن الجماعات المحلية تلجأ دائما لطلب إعانات لتدارك النقص المسجل في تقديراتها³.

ولذلك فإن المصالح المكلفة بالتقدير عليها الحرص على جمع كل المعلومات والبيانات التي تساهم في تحديد مبلغ النفقات بكل دقة مع الاستعانة بكل التقارير والحالات المحاسبية والتقنية للمشاريع المخططة.

ومن أجل ذلك لابد من تعزيز مهمة الدراسات في الإدارة المحلية، ومن جهة أخرى فإن كانت الميزانية تخضع لمبدأ السنوية، فهذا لا يمنع من وضع استراتيجيات على مدى عدة سنوات، ففكرة البرمجة متعددة السنوات —La pluri annualité— لها نتائج ايجابية في تحقيق الأهداف المسطرة مع إمكانية التنبؤ بالأخطار والنقائص المحتملة قبل حدوثها.

فالميزانية المحلية تعكس سياسة الدولة في إقليم معين وهي جزء منها والسياسات الكبرى عامة لا تكون لسنة واحدة بل لعدة سنوات.

وهنا كإقتراح قُدم في إطار الندوة التي عقدها مجلس الأمة⁴ حول إمكانية إدراج المحاسبة التحليلية في البلديات لمعالجة حساباتها ونتائجها في التسيير المالي.

إن إعطاء الجماعات المحلية هذه الإمكانيات في التحكم في نفقاتها للتخطيط والدراسة يدعم استقلاليتها المالية في وضع السياسات والاستراتيجيات الاقتصادية والمالية التي تصنعها بنفسها فتكون لها التنمية على المدى البعيد، مما يجعلها تحقق احتياجاتها بناء على الاقتصاد في النفقة والعقلانية في الاختيارات.

¹ قديد ياقوت: مرجع سابق، ص 161.

² التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق، اللجنة الخاصة بالمالية المحلية 2001.

³ زينب مذكور: مرجع سابق، ص 61.

⁴ عقدت الندوة بتاريخ 2002/10/17 حول موضوع "مدى تكيف الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة".

الفقرة الثانية: من حيث المتابعة¹.

إن ما يضمن الوصول إلى الأهداف المسطرة هو المتابعة الدائمة لكل خطوات إنجاز النفقات خصوصاً ما تتعلق منها بالاستثمار والتجهيز، فلا بد من متابعة سير المشاريع على أرض الواقع من أجل تقصي أي مشكل يعترض الإنجاز.

الفقرة الثالثة: من حيث المراقبة والتدقيق.

تعد الرقابة من أهم شروط نجاح المخططات والسياسات، وقد أصبحنا نتحدث حالياً عن التدقيق وهو مصطلح أدق من الرقابة، ويعتبر من المهام التي يجب تجسيدها في الإدارات المحلية خاصة على نفقاتها، حيث يجب إقامة مصالح التدقيق الداخلي الذي يحقق الرقابة الذاتية للجماعات المحلية وهو أضمن لإستقلاليته ولا يمنع من الرقابة الخارجية التي تشرك فيها المفتشية العامة للمالية على المستوى المحلي، مجلس المحاسبة والمديرية العامة للميزانية². والهدف من التدقيق هو إستخراج الأخطاء والنقائص ومن ثم البحث عن معالجة هذه الأخيرة بأنجع الطرق والوسائل للوصول إلى التقييم العام أي النتائج المحققة مع مقارنتها بالتقديرات والبحث عن أسباب النقائص إن وجدت.

فالجماعات المحلية عليها أن تسعى إلى التقييم من أجل ترشيد نفقاتها وتحقيق العقلانية والإقتصاد فيها، مما يساعدها على الإعتماد على نفسها والتخلص من تبعيتها للدولة.

المطلب الثاني: تطوير وتحديث آليات وأدوات التسيير في الجماعات المحلية.

لا يمكننا التكلم عن استقلالية الجماعات المحلية إلا إذا كانت في داخلها وبين مصالحها تطبق القواعد الإدارية والمالية بشكل عقلائي وفعال ونذكر هنا إمكانية تطوير إدارة الجماعات المحلية من خلال الإستفادة من المناجمت العمومي والإقليمي والتقنيات الحديثة للمالية.

الفرع الأول: تنظيم إدارة الجماعات المحلية وتثمين مواردها.

الفقرة الأولى: تنظيم إدارة الجماعات المحلية

إن إدارة الجماعات المحلية لا تختلف عن باقي الإدارات فهي تتكون من عدة مصالح مكلفة بمجموعة من المهام، ويمكن القول ببساطة أن الإدارة المحلية هي عبارة عن مهام ينجزها أشخاص بواسطة أدوات من أجل تحقيق هدف محدد. وعملية إتخاذ القرار في الإدارة المحلية تقتزن بسلامة الخطوات التي تتخذها وهذا ما يدرج في مواضيع المناجمت العمومي، إذ أن عملية صنع القرارات تبدأ بتحديد الأهداف والوسائل لتحقيق النتائج المنتظرة والمرغوبة وهذا يستوجب الدراسة والتقدير المسبق³.

¹ عباس عبد الحفيظ: تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة 2012 ص 93.

² مرجع سابق، ص 103.

³ المرجع السابق، ص 111.

وبما أن الجماعات المحلية لها سلطة إتخاذ القرار فعليها السعي لتطوير وعصرية كيفية أدائها لوظائفها ومهامها إنطلاقاً من الإختيار الصحيح لقراراتها وتجنب الإختيارات العشوائية، وهذه السلطة لابد أن تتبع بالوسائل والإمكانات اللازمة لأنها من تعطي الحياة للسلطة والتي من دونها لا يمكن الحديث عن إستقلالية الجماعات المحلية لا إداريا ولا ماليا¹.

من جهة أخرى فإن التنظيم الهيكلي للجماعات المحلية يعتبر من المقومات الرئيسية في ضبط المهام والمستخدمين في إطارهم الصحيح وفق مقاييس وأسس تضمن التحديد الدقيق للمسؤوليات والتنسيق بينها، ومن ثم سهولة الإتصال بوضوح السلم الإداري، غير أن التنظيم الهيكلي للإدارات المحلية، من الناحية التطبيقية يشهد عدة إختلالات، فقد نظمت البلديات سابقا على أساس معيار التعداد السكاني وهذا لم يعد الآن كافيا، حيث لابد من إستعمال معايير أخرى وهي الطبيعة، الثروات والأنشطة الإقتصادية المتمركزة في المنطقة².

لذلك لابد من إعادة تنظيم إدارة الجماعات المحلية بوضع الهياكل المناسبة التي تكون فيها مختلف الملفات موزعة بينها بشكل يضمن التنسيق والفصل بين المجالات أو القطاعات التي تتطلب ذلك وفق أهميتها، بحيث يتولى عدد مناسب من الموظفين حسب تخصصهم دون أي زيادة أو نقصان، وهذا من شأنه التخفيف من البطالة المقنعة التي تميز الإدارات المحلية وكذلك التخفيض من نفقات المستخدمين.

ومن الأفضل وضع هيكل تنظيمي موحد بين البلديات وفق المعايير فلازلنا نرى بلديات تجاوز عدد سكانها 50000 نسمة منظمة في شكل مصالح عوض مديريات، مما يؤدي إلى الضغط على بعض المصالح فيها. ولاشك أن التنظيم له ثماره على تقليص أعباء الجماعات المحلية خاصة تلك المتعلقة بالتسيير وتحديد مصاريف المستخدمين ووسائل المصالح، كما يقلل لجوءها إلى طلب الإعانات لتغطية العجز في ميزانيتها مما يجعلها تحقق إستقلاليتها³.

الفقرة الثانية: تثمين الموارد البشرية.

وفي مجال تسيير الموارد البشرية فإن المعرفة الدقيقة للعنصر البشري داخل الإدارة المحلية واحتواء مشاكله وكل ما يصدر منه، أمر مطلوب وضروري فهو عنصر أساسي مكون للإدارة تؤثر وتتأثر به فهو يتحمل نسبة كبيرة من المسؤولية في إنجاح أو إفشال العمل الإداري والمالي⁴.

والجماعات المحلية الجزائرية وخاصة البلديات فيما يخص مواردها البشرية تعاني من نقص فادح في التأطير وتدني مستوى التأهيل، وأمام هذه الحالة فإنه لا يمكن إعتداد أي سياسة لامركزية مستقرة ومترنة دون توفير الكفاءات والإطارات من ذوي المستوى العلمي والكفاءة، والتكفل بهم داخل المنظمة والإدارة ملزمة أكثر من أي وقت مضى لوضع برامج تكوينية لموظفيها إن لم نقل إعادة رسكلة تامة.

¹ قديد ياقوت: مرجع سابق، ص 138.

² عباس عبد الحفيظ: مرجع سابق، ص 111.

³ مرجع سابق، ص 113.

⁴ زينب مذكور: مرجع سابق، ص 69.

وإن تساءلنا عن علاقة الموارد البشرية بإصلاح المالية المحلية فيتجلى ذلك في كون أن التضخيم في التوظيف في الإدارة المحلية أصبح يثقل كاهلها، ومن جهة أخرى فإن معالجة ظاهرة عدم التأهيل وتدني المستوى، عن طريق الإهتمام أكثر بالتكوين، من شأنه توفير أخصائيين في المالية المحلية عامة والجباية خاصة، مما يؤدي إلى نتائج إيجابية على مستوى المصالح الجبائية بمجالس الشعبية المحلية إذ سيحقق تحسنا كبيرا في مواردها الجبائية وتطويرا في ماليتها¹.

الفرع الثاني: إجراءات مدعمة أخرى²

إلى جانب الإصلاحات التي عرضناها تبقى المسائل الأخرى تحتاج إلى إعادة النظر فيها لتدعيم الإستقلالية المالية للجماعات المحلية.

الفقرة الأولى: توسيع مجال تدخل الجماعات المحلية في التنمية المحلية

إن الجماعات المحلية ملزمة بتحسين مواردها المالية بنفسها وبنوع من الإستقلالية عن الدولة مع متطلبات السوق الذي يفسح المجال للمشاريع الإستثمارية والمنافسة الحرة. فالإستثمار عملية تدر مداخيل هائلة يمكن أن تستفيد منها الجماعات المحلية إذا بادرت بمجهود إستثماري مدروس ومخطط بدأ بالتحضير المسبق للمناخ الإستثماري والإختيار الصائب للمشاريع التي ترجع فائدتها للجماعات المحلية والمواطن³.

وإختيار المشاريع يرتبط بالمعطيات الخاصة بالمنطقة فعلى كل جماعة محلية أن تستغل الخصوصية الطبيعية والبشرية والإجتماعية لها، وهذه المعطيات تكون هي أكثر دراية بها سواء كانت في الساحل أو الصحراء، وكانت حضرية أو ريفية وسواء كانت كثافة سكانية أو لم تكن كذلك.

والمفروض أن يكون المنتخب المحلي الذي يمثل مطالب المواطنين قادرا على التحكم في الإختيارات الإستثمارية ذات المردودية والإنتاجية فالجالس المحلية خاصة البلديات هي المركز الأساسي لتنظيم التنمية والحياة الإجتماعية لأنهم انتخبوا لحساب برنامج سياسي ليلتزموا به أمام الشعب.

وقد سبق أن تحدثنا عن صلاحية الجماعات المحلية في برامج التجهيز والإستثمار التي تتميز بتخطيط مركزي شبه كلي، فهي تتدخل فقط عن طريق التصويت عليها في مداولة أو إقتراح بعض المشاريع التي لا تقارن بالمشاريع الآتية من الدولة، فعدد العمليات المدرجة في ميزانية الجماعات المحلية عن طريق تمويلها الذاتي قليل أمام العمليات التي تمول من طرف الدولة إذ أن هذه الأخيرة تفرض نفسها عبر الإعانات التي تقدمها⁴.

¹ عباس عبد الحفيظ: مرجع سابق، ص 124.

² أحمد سيد مصطفى: إدارة الموارد البشرية، منظور القرن الحادي والعشرون، مصر، دار الكتاب المصرية، 2000، ص 59.

³ عبد القادر موفق: الاستقلالية المالية للبلدية، أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الثاني، جامعة محمد خيضر، كلية العلوم الاقتصادية، ديسمبر 2007 ص 82.

⁴ عباس عبد الحفيظ: مرجع سابق، ص 130.

ولهذا لا بد من تخفيف هذه الإعانات لدفع عجلة التنمية المحلية ودخول الجماعات المحلية كعون فعال في التنمية على المستوى الإقليمي تكميلاً لنشاط الدولة وبرامجها وليس تضارباً معها فلا بد أن تصبح المجالس الشعبية المنتخبة هيئة ضابطة للسياسات التنموية المحلية حيث تتولى أيضاً¹:

- دراسة العمليات المقترحة في إطار البرامج القطاعية الممركزة والعمليات المقترحة في إطار البرامج البلدية للتنمية.

- كما تطلع على المخطط الوطني للتنمية وتبدي رأيها المعلن في العمليات ذات الطابع الوطني التي يتم تجسيدها بتراب الولاية وهذا تحقيقاً لمبدأ التفكير شمولياً والتصرف محلياً.

ومشاركة الجماعات المحلية في التنمية سيرفع أكثر فأكثر مردوديتها ويخلصها من التبعية المالية للدولة مع الإبقاء على حق هذه الأخيرة في التوجيه والإشراف والضبط، لأنها تبقى المركز الأساسي للقرارات الكبرى وهي التي تتحكم في زمام الأمور.

الفقرة الثانية : تحسين ورفع مردودية الأملاك الخاصة بالجماعات المحلية².

إن مهمة تحسين مردودية الأملاك المحلية، يعود إلى الجماعات المحلية ذاتها، وهذا يخص إيرادات التسيير التي نعني بها كل المساهمات والاشتراكات المدفوعة إرادياً من قبل الأشخاص إلى الجماعات المحلية مقابل خدمة أو سلعة تؤديها لهم، وتتميز هذه الموارد بمردود ضعيف وتحسينه يعتمد على إرادة السلطة المحلية، وتقسم هذه الموارد إلى:

1- نواتج الأملاك: وهي عوائد الممتلكات مثل تأجير العقارات، حقوق الوقوف... الخ

2- نواتج الإستغلال: وهي إتاوات تحصل عليها مقابل خدمات تؤديها للمرتفقين مثل: حقوق الوزن

والحقوق المتعلقة بالذبح والختم على اللحوم... الخ

3- النواتج المالية: وتشمل المداخل الناتجة عن الأسهم والريوع وفوائد الديون والمداخل الناتجة عن المرافق

الصناعية والتجارية التي تحت وصاية الجماعات المحلية، وهذا الصنف من الموارد الأكثر ضعفاً مقارنة بالصنفين الآخرين.

ويمكن تفسير ضعف هذه الموارد بعدم تأهيل الجماعات المحلية على تحسين الموارد الناتجة عن ذمتها أو عن النشاط الخاص بها في أنها تستطيع وبكل حرية أن تحدد نسب إتاواتها وطرق تحصيلها فالسياسة الاجتماعية التي تنتهجها الجماعات المحلية ومنهجية تفكيرها تتجه لإعتبار أن دورها يتجسد في تسيير المرافق العامة في سبيل إشباع حاجيات المواطنين لذلك فإن الخدمات التي تؤديها تكون مجانية أو بأسعار منخفضة أو رمزية.

وتحسين مردودية موارد التسيير ليس مثل الموارد الجبائية فالجماعات المحلية لها سلطة مستقلة في مجال تحديد

التسعيرات وتحصيلها، ونفصل فيما يلي مصادر مواردها التسييرية والإجراءات الكفيلة بتحسينها:

¹ مرجع سابق، ص 131.

² صالحى سهيلة: مرجع سابق، ص 96.

♦ **الأمالك المحلية :** تتمتع الجماعات المحلية بذمة عقارية ومنقولة معتبرة واستعمال هذه الذمة يدر مداخيل مهمة سواء كان هذا الإستعمال تجاريا أو غير تجاري، وعلى هذا الأساس فإن مبلغ الإتاوات المدفوعة بتشغيل هذه الأمالك تجاريا إلى نوعين من الحقوق:

أ- **حقوق إرتفاع الطريق:** هذه الحقوق يجب أن تعد بهدف الشغل الحقيقي ولمدة محددة، للمكان على الطريق العام، وقد أصبح الطريق العام مجالا لممارسة العديد من النشاطات التجارية التي تتخذ أشكالا مختلفة كالبائعين المتنقلين والثابتين، الإعلام والإشهار... الخ وهذه الاستعمالات لا بد من تأطيرها من طرف الجماعات المحلية بإخضاع كل شاغل لها لترخيص بالإستعمال مع المراقبة الدائمة، وبذلك يدفع إتاوة تحسب على طبيعة نشاطه والمساحة المشغولة وكذا الربح المحصل.

ب- **حقوق المكان في الأسواق والمعارض:** وتمثل سعر إيجار مساحة أرض بمناسبة معرض أو سوق وتحسب على أساس المساحة ومدة الإستعمال وطبيعة السلعة. وفي إستعمال الملك العمومي لغرض غير تجاري مثل توقف السيارات أو وضع مواد البناء على الطريق العمومي. على البلديات تطبيق طريقة الحظائر المأجورة كحظائر السيارات في مواسم الإصطياف، كما يجب فرض إتاوة يومية على وضع مواد البناء على الطرق العمومية¹.

♦ **نواتج الاستغلال:** تؤدي الجماعات المحلية عدة وظائف لصالح المواطنين إما بصفة مجانية أو بمقابل ولو رمزي، وهذه الوظائف (خدمات المقابر، عقود الزواج...)، تكلف الجماعات المحلية أعباء ومصاريف، ولذا عليها أنها تشرك المستفيدين منها في تمويل نفقات هذه الخدمات مما يسمح لها بتحصيل فائض قد تدعم به برامجها ونشاطاتها، بالتالي فالجماعات المحلية يمكنها تحسين مردوديتها من خلال:

- الحرص على الإستغلال الأمثل لأملكها وعدم إهمال البعض منها (مثل ناتج محجز البلدية).
- المحافظة على الأمالك وصيانتها وعدم استعمالها لأغراض غير عمومية.
- إعتدال الوسائل الحديثة في تقييم الأمالك وتكييف مبالغ استغلالها في كل وقت، أي تحديد التسعيرات حسب الأحوال الاقتصادية الحالية².
- الفحص المستمر لأملكها والإلتزام بالجرد السنوي لها³، وتوفير الموارد البشرية المؤهلة لتسييرها.

¹ الشريف رحمان: "أموال البلديات الجزائرية : الإختلال، العجز، التحكم الجيد في التسيير" دار القصة للنشر، الجزائر، 2000، ص 202.

² الإدارة المحلية: التكيف مع الواقع الوطني الجديد، مجلة مجلس الأمة 2004، ص 32.

³ حسب المادة 83 من قانون المالية 2003 والمواد 21-23 من قانون الأمالك الوطنية رقم 90/30 المؤرخ في 1990/12/01.

- السهر على تسوية المنازعات حول الملكيات العقارية للحد من ظاهرة تملك بعض العقارات من دون رخصة أو مستندات رسمية.

هذه بعض الإجراءات التي من شأنها رفع مردودية موارد التسيير الخاصة بالجماعات المحلية ومن ثم زيادة مواردها عامة وتحقيق استقلاليتها.

الفقرة الثالثة: دعم التعاون والتضامن بين الجماعات المحلية.

لقد رأينا أن هناك فوارقا معتبرة بين الجماعات المحلية من حيث الثروات والطاقة الجبائية فمنها الغنية ومنها الفقيرة، ولتدعيم الجماعات المحلية الفقيرة التي تعاني من فقر في مواردها الذاتية، لابد من الإهتمام بنظام التضامن والتعاون ما بين البلديات والولايات محاولة لتحقيق التوازن بينها¹.

إن نظام التضامن الجسد حاليا في تأسيس الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL لم يعد متكيفا مع الواقع فهو يعتمد على المركزية في الإعانات وبالتالي فإن هذا النظام يعاني ثقل الإجراءات والتعقيد في الصياغة وتحديد قواعد تخصيص الإعانة المقدمة.

ولهذا يجب البدء بإصلاحه فالأمر لا يتعلق فقط بتنمية قدرات تدخلاته كهيكل مكلف لتوزيع الإيرادات التي أعطيت له ولكن يجب إعادة تنظيمه كليا ابتداء من منظور أوسع للوصول إلى تصور مهمتين رئيسيتين هما:

- التضامن الإجتماعي الذي يستوجب تحويله لمصلحة عمومية ومنحه إعانات بغرض توزيع عادل للأموال.

- مساعدة الجماعات المحلية بواسطة نظام تكون له بعض خصائص البنوك أي إقامة علاقة جديدة بين الممولين والمستفيد على أساس أهداف قياسية ومعايير يتفق عليها الطرفان².

وفي هذا السياق فإن إنشاء نظام تضامني على المستوى المحلي (ولائي وجهوي) جدير بأن يستجيب لمتطلباتنا من أجل توزيع أفضل للموارد الضريبية لأن هذا الأخير بإمكانه أن يقدر الإحتياجات الحقيقية المحلية لكل جهة.

بالإضافة إلى ذلك يجدر بنا تحديد مؤشرات جديدة تدخل في حساب الإعانات الممنوحة للجماعات المحلية إذ يجب أن نميز بين البلديات الريفية والحضرية³.

¹ الشريف رحمان: مرجع سابق، ص 202.

² مرجع سابق، ص 202.

³ GRABA HACHIMI les ressources fiscales des collectivités locales ,ed ENAG ,p 62

وصحيح أن الإعانات التي تحصل عليها الجماعات المحلية من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL تضعف استقلاليتها حاليا ولكن لها أثرا إيجابيا على المدى البعيد، لأنه يسمح لها بإنجاز استثمارات تلبي حاجيات التعمير وترقية نمط الحياة ويسمح لها أيضا بتحصيل مداخيل منها.

ولذلك فإن الإشكالية لا تطرح إذا كانت هذه الإعانات وقتية أي أنها تقدم إلى حين تحسين ورفع مستوى الجماعات المحلية، وإنما الإشكال إذا تحولت إلى عادة مزمنة.

ففي هذه الحالة تقف حائلا في تحقيق استقلاليتها المالية، وعلى العموم يجب تشجيع كل مبادرة للبلديات التي تود أن تجتمع لإنجاز مشاريع مشتركة لتنمي بعضها البعض، وهذا من خلال تقديم امتيازات مالية لهذه البلديات¹.

وتجدر الإشارة أنه ورغم النقائص المسجلة في مجال إعانات هذا الصندوق، إلا أنها استطاعت مقاومة الصعاب والمشاكل التي عرفتها البلاد خلال فترة اتسمت بأزمات مهمة استوجبت تدخل الصندوق لحلها ومعالجتها.

لقد تطرقنا في هذا المبحث إلى مجموعة من الاقتراحات التي حاولنا تقديمها لتدعيم مسعى إصلاح المالية المحلية والذي يهدف من ورائه إلى تحقيق الاستقلالية المالية للجماعات المالية المحلية إلى حد ما، لأننا رأينا أن هذه الاستقلالية رغم تجسيدها قانونيا إلا أنها تخضع لعدة قيود تفرضها الدولة عليها، فلا يمكن القول إذن أنها مطلقة وتامة ولكنها نسبية ويبقى للجماعات المحلية الدور المهم في تحقيق هذه الإستقلالية ببذل المجهودات اللازمة لذلك واتخاذ السلطة المركزية للتدابير المناسبة والمتوازنة.

¹ الشريف رحمان: مرجع سابق، ص 205.

تعتبر ميزانية الجماعات المحلية من مظاهر استقلالية الجماعات المحلية من الجانب المالي؛ ومن خلال هذا الفصل اتضح أن للجماعات المحلية، البلدية على وجه الخصوص، إيرادات تعود لها بصفة كلية وأخرى تشترك فيها مع غيرها، زيادة على موارد مالية تتحصل عليها على شكل إعانات في الأغلب يكون مصدرها الدولة بالدرجة الأولى.

فالجماعات المحلية تعاني من اضطراب كبير في ماليتها وهذا راجع إلى ضعف مواردها المالية الناتجة في أغلب الأحيان عن الجباية والتي تختلف طاقتها من جهة إلى أخرى، دون تغافل الخلل والضعف في التنظيم والتسيير الداخلي للجماعات المحلية، هذه الظروف ساهمت في خلق جو من الأزمات والنقائص التي لا يمكن في ظلها طرح أي فكرة للإستقلالية المالية للجماعات المحلية.

لكن التحديات التي يفرضها الوقت الراهن إيجاد الحلول الكفيلة بإصلاح المالية المحلية والتي ليست محصورة في فكرتين أو أكثر وإنما هي سلسلة مترابطة من الأفكار تصب جميعها في هدف واحد هو القضاء على ضعف الموارد المحلية والتحكم أكثر بنفقاتها لعدم الإخلال بمبدأ استقلاليته المالية التي بدورها تحبط قوة النظام اللامركزي في إطار الدولة الموحدة فهو مبدأ ضروري وملازم لنجاعة التسيير المحلي وحسن أداء المرفق العام الذي من أجله وجدت الجماعات المحلية.

خاتمة

خاتمة

مما تقدم نخلص إلى الأهمية التي يكتسيها مبدأ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، حيث يعتبر أهم الركائز الأساسية التي من شأنها المساهمة بشكل كبير في تجسيد اللامركزية الإدارية، إلا أن واقع الجماعات المحلية في الجزائر يبين أن استقلالها محدودا جدا، وذلك ما بدى لنا جليا من خلال احتكامنا لتقييم الوضعية المالية للجماعات المحلية من ضعف في الإيرادات المحلية وعدم التحكم بنفقاتها.

إن الجماعات المحلية في الجزائر لا تتمتع بالاستقلالية المالية ذلك أنها مقيدة أيضا بالرقابة القبلية على المستوى الإداري لإعداد ميزانيتها لاسيما إجرائي مصادقة السلطة الوصائية وإمكانية حلول هذه الأخيرة محل الجماعات المحلية في بعض الحالات، أما بالنسبة للرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية المحلية في الجزائر نجد أن هناك ازدواج مؤسسي للقيام بمهمة واحدة، وعليه من الواجب التفكير في كيفية صم المؤسسات وفي ذلك توفير للإمكانات المادية وكذا البشرية للدولة.

لكن ونظرا لحدثة الممارسة الديمقراطية في الجزائر ونقص التجربة في مجال تسيير الجماعات المحلية فإنه يمكن قبول الممارسة المؤقتة للرقابة من طرف السلطة المركزية على تسيير الجماعات المحلية ولكن لا بد أن تكون مخففة وليس بالشكل الحالي، ذلك أن مسألة نجاح نظام ما تكمن في تفاعل جملة من المعطيات وضرورة منطقية لتطور مكونات هذا النظام.

فالاستقلالية المالية للجماعات المحلية تتمثل في منحها الموارد الكافية والمتنوعة اللازمة لتغطية كافة نفقاتها، مما يضمن كفاءة أدائها وفعالية تسيير مصالحها، وبعد تفحصنا مضمون الميزانية المحلية لاحظنا جليا سيطرة الموارد الجبائية على مستوى الإيرادات والتي تمثل 90 بالمئة من مجموع الإيرادات المحلية والتي تظل غير كافية نظرا لسوء توزيعها بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، حيث لا تستفيد هذه الأخيرة إلا من قشور عائدات الضرائب على المستوى الوطني، ناهيك عن ضعف موارد الممتلكات المحلية، حيث أنها لا تكاد تمثل شيء أمام مداخيل الجباية المحلية، بالرغم من مدى قدرتها على أن تكون مصدر محلي يدر الكثير من المال لفائدة الميزانية المحلية في الجزائر، لذا اقترحنا بعض الحلول قصد تحسين المردود المالي كإعطاء حق تأسيس الضرائب والرسوم المحلية للجماعات المحلية في حدود القانون أو بشروط معينة لأن المجالس المنتخبة أدري بشؤونها المحلية، وتدعيم الإدارة الجبائية بالوسائل الحديثة وتوفير الإمكانيات المادية والبشرية

وتحفيز الموظفين، مكافحة التهرب الضريبي من خلال إتخاذ إجراءات تشريعية صارمة بتطبيق غرامات جبائية وجنائية، إعادة النظر في طرق توزيع عائدات الجباية بين الدولة والجماعات المحلية، تشجيع المشاريع الاقتصادية على المستوى المحلي، اللجوء إلى أساليب التسيير الحديثة، وضروة تنوع الإيرادات المحلية بالاهتمام بممتلكاتها العقارية والمنقولة وتحسين استغلالها.

أما على مستوى النفقات فقد سجلنا عدم التحكم فيها نظرا لنقص الإيرادات المحلية من جهة وإثقال كاهل الجماعات المحلية بما يسمى النفقات الإجبارية من جهة أخرى والتي تأخذ حصة الأسد من مجموع الإيرادات المحلية.

لذا فظاهرة سيطرة الموارد الجبائية وضعف موارد الممتلكات تستدعي ضرورة تثمين وتنوع الإيرادات المحلية وتعداد مصادر التمويل وذلك من خلال إطلاق يد السلطات المحلية وخاصة البلديات بإعطائها سلطة المبادرة وسلطة إتخاذ القرارات.

أما بالنسبة لمشكل عدم التحكم في النفقات فلا بد من تخفيف العبء على الجماعات المحلية ولاسيما البلدية بإعفائها أو التخفيف من بعض النفقات الإجبارية المتمثلة في دفع أجور الموظفين قصد فتح المجال للجماعات المحلية للنهوض بقطاعات أخرى ومنحها نوع من الإستقلالية في تسيير مصالحها المحلية، مع ضرورة تخصيص الأموال اللازمة لتغطية المهام التي يتم تحويلها للجماعات المحلية فتكلفة الحرس البلدي قد كلفت الجماعات المحلية الكثير.

إن عدم التناسب بين صلاحيات الوحدات المحلية ومواردها المالية الخاصة بها، من شأنه أن يؤثر بالسلب على الإستقلال المالي لهذه الوحدات وهذا يعني لا مركزية إقليمية صورية فقط.

لذلك تبقى أي محاولة لتدعيم الإستقلال المالي لهذه الأخيرة يقتضي ملائمة بين الصلاحيات والموارد المالية المتاحة.

قائمة المصادر والمرجع

I. المصادر:

أولا: القرآن الكريم

ثانيا: الدساتير

1. الميثاق الوطني 1976، المؤرخ في 05/07/1976 ج.ر.ج.ج، عدد 61.
2. دستور 1963، الجريدة الرسمية عدد 64، الصادرة بتاريخ 10/09/1963.
3. دستور 1976، الجريدة الرسمية عدد 94، الصادرة بتاريخ 24/11/1976.
4. دستور 1989، الجريدة الرسمية عدد 09، الصادرة بتاريخ 01/03/1989.
5. دستور 1996، المعدل بالقانون رقم 03/02 المؤرخ في 10/04/2002، ج.ر.ج.ج، عدد 76.
6. دستور 2020، الجريدة الرسمية عدد 82، الصادرة بتاريخ 30/12/2020.

II. المراجع

أولا : المؤلفات:

1. د. جرجس جرجس: معجم المصطلحات الفقهية والقانونية، لبنان، بيروت الشركة العالمية للكتاب الأولى، 1996
2. موريث نخلة وآخرون: قاموس القانوني الثلاثي، لبنان بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2002
3. د/ محمد الشافعي أبو راس: القانون الإداري، عالم الكتب، الجزء الأول، القاهرة، بدون ذكر السنة.
4. الأستاذ أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، تعريب أحمد عرب صاصيلا، د.م. ج الطبعة الثانية 1979
5. د/ عمار عوايدي: دروس في القانون الإداري، د.م.ج، الجزائر، الطبعة الثالثة، 1990
6. د سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي مصر 1977 ،
7. د. محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية، 2002
8. د. عمار بوضياف: التنظيم الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2010.
9. مسعود شيهوب: مدى تكثيف الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلة مجلس الأمة، الجزائر، العدد 03، 2002،
10. د/ بكر القباني: الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، 1984
11. مليكة الصروخ: القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط02، الدار البيضاء*-المغرب*-، مطبعة النجاح الجديدة، 1992
12. د. حمدي سليمان، سحيمات القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 1998.
13. صالح رويلى: إقتصاديات المالية العامة، طبعة ثانية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية 1988.
14. زين العابدين ناصر: علم المالية العامة، دار النهضة العربية،
15. يونس منصور ميلاد: مبادئ المالية العامة، طرابلس، الشركة العامة للورق والطباعة 1981
16. أحمد سيد مصطفى: إدارة الموارد البشرية، منظور القرن الحادي والعشرون، مصر، دار الكتاب المصرية، 2000.
17. د/ مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، (د.م.ج)، الجزائر 1986
18. د/ محمد أنس قاسم جعفر: ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، الجزائر، بن عكنون، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985.
19. كراجي مصطفى: (أثر التمويل المركزي في إستقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري) المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية، الجزء 34، رقم 2 ، سنة 1996
20. د/ مصطفى الجندي: المرجع في الإدارة المحلية، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، 1970

21. د/ هاني علي طهراوي: قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن الطبعة الأولى، 2004.
22. د. محمد الصغير بعلي: قانون إدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع 1991-2004
23. د. عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، دار جصور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012
24. د. عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، دار جصور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012
25. عبد المطلب عبد الحميد: التمويل والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001،
26. محمد عباس محرز: اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001،
27. العربي بوحيط: البلدية إصلاحات مهام وأساليب، زعايش للطباعة والنشر، الجزائر، 1997
28. الشريف رحامي: "أموال البلديات الجزائرية : الإختلال، العجز، التحكم الجيد في التسيير "دار القصبه للنشر، الجزائر، 2000 ،
29. عبد المطلب عبد الحميد: التمويل المحلي والتنمية المحلية، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2001.
30. الشريف رحامي: "أموال البلديات الجزائرية : الإختلال، العجز، التحكم الجيد في التسيير "دار القصبه للنشر، الجزائر.

ثانيا : النصوص القانونية أ - القوانين:

1. قانون رقم 69/74 مؤرخ في 1974/01/27 متعلق بالتنظيم الإقليمي للولايات ج ر عدد 55.
2. القانون رقم 58/75 مؤرخ في 1975/09/26 يتضمن القانون المدني المعدل والمتمم ج ر عدد 78.
3. قانون رقم 09/84 مؤرخ في 1984/02/04 يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد ج ر عدد 09.
4. قانون رقم 08/85 مؤرخ في 1985/03/01 بممارسة وظيفة المراقبة من مجلس المحاسبة ج ر عدد 10.
5. قانون رقم 08/90 مؤرخ في 1990/04/07 يتضمن قانون البلدية ج ر عدد 15.
6. قانون رقم 09/90 مؤرخ في 1990/04/07 يتضمن قانون الولاية ج ر عدد 15.
7. قانون رقم 30/90 مؤرخ في 1990/12/01 يتعلق بالأملاك الوطنية ج ر عدد 52.

ب - الأوامر:

- 1- الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة المؤرخ في 17 يوليو 1995 ج.ر. رقم 39.
- 2- الأمر رقم 24/67 مؤرخ في 1967/01/18 المتضمن قانون البلدية ج ر عدد 06.
- 3- الأمر رقم 38/69 مؤرخ في 1969/05/22 المتضمن قانون الولاية ج ر عدد 44.

ج- النصوص التنظيمية:

1. مرسوم رقم 53/80 مؤرخ في 80/03/01 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية ج ر عدد 10.
2. مرسوم رقم 267/81 مؤرخ في 1981/10/10 يحدد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، ج ر عدد 41.
3. مرسوم تنفيذي رقم 414/92 مؤرخ في 1992/11/14 متعلق بالرقابة السابقة لنفقات الملتزم بها ج ر عدد 82.
4. المرسوم التنفيذي رقم 32/92 المؤرخ في 20 جانفي 1992 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية والمرسوم التنفيذي رقم 33/92 المؤرخ في نفس التاريخ والحدد لتنظيم مصالحها الخارجية وصلاحياتها والمرسوم التنفيذي 78/92 المؤرخ في 22 فيفري 1992 والمحدد لصلاحياتها واللاغي في نفس الوقت لأحكام المرسوم رقم 53/80.
5. منشور وزاري مشترك رقم 16/00 (وزارة الداخلية ووزارة المالية) مؤرخ في 2000/08/01 يحدد شروط وكيفيات تطهير مديونية البلديات.

ثالثا : الرسائل والمذكرات:

1. مختار بوشيبة: مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسة العامة الاقتصادية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه دولة القانون الاداري، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 1990.
2. مقطف خيرة : تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر، من 1967 إلى يومنا، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، 2000-2001.
3. إبراهيم رابعي: استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2005.
4. بركات محمد: النظام القانوني للمنتخب المحلي، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، معهد العلوم القانونية والإدارية، بن عكنون، الجزائر.
5. بن عيشة عبد الحميد: المبادئ العامة للتنظيم الاداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 2001/2000.
6. رابح غضبان: جباية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص مالية عامة، جامعة الجزائر، 2001.
7. قديد ياقوت: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010-2011.
8. زيوش رحمة: الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم تخصص قانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011 .
9. عباس عبد الحفيظ: تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة 2012.
10. محمد زغداوي: دور المجموعات المحلية في التنمية الاقتصادية، رسالة ماجستير في القانون العام، سنة 1985، جامعة قسنطينة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية.
11. صالحى سهيلة: الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة الإخوة منتوري -قسنطينة، السنة الجامعية 2008/2009.
12. بن عثمان ساعد: ميزانية البلدية ومكانة الجباية فيها، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، معهد العلوم الاقتصادية فرع التخطيط، جامعة الجزائر 1994.
13. حمدي رشيد: ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الادارية، بن عكنون، 2002 .
14. شباب سهام: إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان 2011-2012 .
15. بهية عمراني: ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، رسالة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 1998.
16. فايد رزق: التنظيم القانوني للمجالس المحلية في الجزائر، دراسة مقارنة بين الجزائر والأردن، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجليلي الياوس معهد العلوم القانونية والإدارية سيدي بلعباس، 1994/1995.

17. بوشامة نجلاء: المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، رسالة ماجستير، جامعة الإخوة منتوري السنة 2007/2006.

18. سعاد طيبي: الرقابة على الميزانية المحلية، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق جامعة بن عكنون 2001.
19. بن جوزي محمد: الإصلاحات الجبائية في الجزائر وانعكاساتها الاقتصادية والمالية، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1998.
20. حلمي عبد الناصر: الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية مذكرة ماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون جامعة الجزائر.
21. زينب مذكور: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة نهاية التبرص، المدرسة الوطنية للإدارة 2005-2006.

رابعاً: المقالات:

1. د/مسعود شيهوب: مدى تكيف الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلة مجلس الأمة، الجزائر، العدد 03.2002.
2. محمد نور الدين: (مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر و في مصر)، مجلة العلوم الإدارية، السنة السابعة عشر، العدد الثاني، أغسطس سنة 1975،
3. نصر الدين بن طيفور: أي إستقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشرعي 1999 لقانوني البلدية والولاية، عدد 22، سنة 2001،
4. د. محمد عبدو بودريالة: الإصلاح الضريبي، ندوة الإصلاح المالي والحماية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان 2003.
5. أ/ الطيب متلو: مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع، ديسمبر 2004،
6. مصطفى درويش: الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة الفكر البرلماني، إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002.
7. مسعود شيهوب: اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، إصدارات مجلة الأمة، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002.
8. زهير شطاح: رقابة التسيير على الجماعات المحلية، محاضرات ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، مخبر المغرب الكبير، الإقتصاد والمجتمع. جامعة منتوري، قسنطينة، 10/9 جانفي 2008
9. د/عبد الحليم بن مشري: نظام الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، الملتقى الدولي الخامس حول "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 03/04 من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس فيدل.
10. د/ بكر قباني: الوصاية الإدارية، مجلة القانون والإقتصاد، 1984،
11. مسعود شيهوب: المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة، حوليات مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض، جامعة منتوري، قسنطينة، العدد الخامس، 2002.
12. أ/ محمد حاجي: التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة 2008
13. سوامس رضوان وبوقلقول الهادي: مداخل تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية في الجزائر، جامعة باجي مختار، عنابة 2010.
14. أ. حياة بن اسماعين وأ. وسيلة السبتي: عنوان المداخلة: التمويل المحلي للتنمية المحلية: نماذج من اقتصاديات الدول النامية كلية العلوم الاقتصادية و التسيير، الملتقى الدولي حول: سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات و المؤسسات -دراسة حالة الجزائر و الدول النامية- ، جامعة محمد خيضر -بسكرة- يومي 21 و 22 نوفمبر 2006.
15. مصطفى درويش: الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة الفكر البرلماني، إصدارات مجلس الأمة، العدد الأول، ديسمبر

16. لخضر مرغاد: الايرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السابع،

فيفري

17. نصر الدين بن طيفور: أي إستقلالية الجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروعى جوان 1999 لقانونى البلدية والولاية عدد 22

سنة 2001.

18. عبد القادر موفق: الاستقلالية المالية للبلدية، أبحاث اقتصادية والإدارية، العدد الثانى، جامعة محمد خيضر، كلية العلوم

الاقتصادية، ديسمبر 2007.

قائمة المراجع باللغة الفرنسية:

1. Ahmed Mahiou : cours institutions administratives ,OPU,2eme édition 1979 Alger.
2. Stephanie Darmarey, Finances publiques
3. Conseil économique et Sociale Français, l'avenir de l'autonomie Financière des collectivités locale, Paris, Juin, 2001
4. Salman askel; "Etude de mode de financement des collectivités locales" Rapport de recherche bibliographique, DESSI, 2003
5. Salman askel; "Etude de mode de financement des collectivités locales" Rapport de recherche bibliographique, DESSI, 2003
6. CF Andre de Laubadere Jean Claude Venezia Yves Gaudmet Droit Administratif Librairie Generale de droit et de Juisprudence edition 1995
7. Gestion des collecivites locales MED RACHID BEN ZARABI LA fiscalite locale communications du seminaire la gestion des collecivites locales universite de montori de constantine 09-10/01/2008
8. Moussa Zahia ,les modes de gestion des services publics locaux, Gestion des collectivités locales laboratoire de recherché Grand Maghreb Economie et Société
9. GRABA HACHIMI les ressources fiscales des collectivités locales ,ed ENAG.

المواقع الالكترونية:

- الموقع الالكتروني الخاص بوزارة المالية الجزائرية

www.finance-alg.ifrance.com

- الموقع الالكتروني الخاص بالجريدة الرسمية الجزائرية

www.joradp.dz

- الموقع الالكتروني الخاص بالمديرية العامة للضرائب

www.impots-dz.org

- الموقع الالكتروني الخاص بمجلس المحاسبة

www.ccomptes.org.dz

الفهرس

مفهوم ومظاهر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

الفصل الأول

07	المبحث الأول	ماهية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية
08	المطلب الأول	استقلالية الجماعات المحلية.....
08	الفرع الأول	تعريف ومعايير الاستقلالية.....
12	الفرع الثاني	عناصر استقلالية الجماعات المحلية.....
17	المطلب الثاني	أسس ومحتويات الاستقلالية المالية المحلية.....
17	الفرع الأول	أسس الاستقلالية المالية المحلية.....
19	الفرع الثاني	محتويات الاستقلالية المالية.....
22	المبحث الثاني	ميزانية الجماعات المحلية.....
22	المطلب الأول	مفهوم الميزانية المحلية وأهم القواعد التي تحكمها.....
22	الفرع الأول	تعريف الميزانية المحلية.....
25	الفرع الثاني	وثائق الميزانية المحلية وأهم قواعدها.....
31	المطلب الثاني	مراحل إعداد الميزانية المحلية والرقابة الممارسة عليها.....
31	الفرع الأول	مراحل إعداد الميزانية.....
36	الفرع الثاني	الرقابة الممارسة على الميزانية.....

الجماعات المحلية ما بين التبعية و الاستقلالية المالية

الفصل الثاني

54	المبحث الأول	تقييم الوضعية المالية للجماعات المحلية الجزائرية.....
55	المطلب الأول	ضعف الإيرادات المحلية.....
55	الفرع الأول	سيطرة الموارد الجبائية و ضعف موارد الممتلكات.....
69	الفرع الثاني	الموارد الخارجية للتمويل المحلي.....
72	المطلب الثاني	عدم التحكم في النفقات المحلية.....
72	الفرع الأول	نفقات التسيير.....
73	الفرع الثاني	نفقات التجهيز والاستثمار.....
74	المبحث الثاني	عصرنة أساليب التسيير المحلي لتدعيم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.....
74	المطلب الأول	إجراءات خاصة بالناحية المالية.....
74	الفرع الأول	إجراءات خاصة بالجباية.....
77	الفرع الثاني	تنظيم أفضل في تقنيات المالية.....
79	المطلب الثاني	تطوير وتحديث آليات وأدوات التسيير المحلي.....
79	الفرع الأول	تنظيم إدارة الجماعات المحلية وتنمين مواردها البشرية.....
81	الفرع الثاني	إجراءات مدعمة أخرى.....
87		خاتمة.....

ملخص

تهدف الدراسة الى توضيح ان مبدأ اللامركزية يفرض استقلالية الجماعات المحلية والاقليمية إداريا وماليا حيث تكون من جهة مستقلة في أداء مهامها، ومن جهة أخرى تتمتع باستقلالية مالية للاضطلاع بهذه المهام، ويلزم كل توسيع في الصلاحيات، زيادة في الموارد المالية المخصصة لها وبذلك يمكن القول أن الموارد المالية هي عنصر أساسي للاستقلال المحلي بحيث إذا لم تكن لها موارد مالية مستقلة، فإن الاستقلال يعتبر ناقصا ويحول دون ممارستها لاختصاصاتها، ذلك أن تدعيم اللامركزية الإدارية ورفع قدرتها على القيام باختصاصاتها إنما يعتمد على الموارد المالية المتاحة لها.

حيث تم استنتاج انه هناك فجوة كبيرة بين التشريع والواقع واختلال في الأهمية التي تحظى بها استقلالية هذه الجماعات ماليا، حيث تخضع تماما للسلطات المركزية وبالتالي التبعية المالية خاصة تلك الجماعات التي تعاني عجزا ماليا.

الكلمات المفتاحية: لامركزية؛ استقلالية، جماعات محلية، تمويل محلي.

Abstract:

The study aims to clarify that the principle of decentralization imposes the autonomy of local and regional communities administratively and financially, where on the one hand it is independent in the performance of its functions, and on the other hand it enjoys financial autonomy to carry out its functions These functions, and each expansion of the terms of reference, is accompanied by an increase in the financial resources allocated to them, so that To say that financial resources are an essential element of local independence so that they do not have separate financial resources Independence is considered to be incomplete and to prevent it from exercising its competence, since the consolidation of administrative decentralization and Upgrading its capacity to carry out its terms of reference depends on the financial resources available to it. It was concluded that there was a significant gap between legislation and reality and an imbalance in the importance it received These groups are financially

Keywords: decentralization; Autonomy, local groups, local funding.