

جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

والعلاقات الدولية



مذكرة بعنوان:

مالية الجماعات المحلية في الجزائر بين الاستقلالية والتبعية

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية

تخصص: إدارة الجماعات المحلية

إشراف الأستاذ:

بوكعباش طارق

إعداد الطلبة:

1- زمور نعيمة

2 - بوالريب فاتن

لجنة المناقشة

- 1- د. بلعيفة أمين.....رئيسا
- 2- أ. بوكعباش طارق.....مشرقا ومقررا
- 3- أ. يحيى بلقي نجاح.....مناقشا

السنة الجامعية: 2017/2016

شكر و تقدير

إن الحمد و الشكر لله عز وجل على حسن توفيقه لنا لإتمام هذا العمل المتواضع ،
و الذي أعاننا على إنجازه، فله الحمد جل في علاه أولاً و آخراً.
كما نتقدم بالشكر و الامتنان و أصدق معاني التقدير و الاحترام
لأستاذنا الفاضل " بوعصايش طارق"، الذي حرص على أن نلم بكل جوانب هذا البحث،
و اهتم بأدق التفاصيل و لم يبخل علينا بنصائحه .
بصدق، كلمة شكر لن تفيك حقك أستاذة "باية صياد"، لكن لا نملك غيرها
فشكراً جزيلاً على المساعدة القيمة.
كما لا يفوتنا أن نشكر أعضاء اللجنة العلمية المناقشة لهذه المذكرة،
لقبولهم مناقشة هذه المذكرة و إثرائها بأرائهم و توجيهاتهم.
كما نتقدم كذلك بالشكر الخاص إلى كل من ساعدنا من قريب أو بعيد في إتمام
هذا العمل،
و نخص الذكر الأستاذ: بوطافه عمار، كريبش نبيل، عبيكشي عبد القادر،
و الأستاذ ناصري نبيل من قسم الحقوق.
لكل هؤلاء نسأل الله عزو جل أن يجزيهم عنا خير الجزاء ، و أن يكتب لهم
التوفيق و السداد وفي الأخير نضع ثمرة جهدنا و عسارة فكرنا بين أيديكم
عساه أن يعين طالب علم فيجد فيه مبتغاه.

نعيمه - فائز

إهداء

إلى من أحاطتني بالرعاية والحنان والتي كانت معي في كل خطوة أخطوها أمي الغالية
والحبيبة "بوخملة يامنة" أطال الله في عمرها

إلى من دفعني إلى تخطي الصعاب ولم يتعب يوما من تعليمي أبي الكريم "عثمان"
أطال الله في عمره

إلى من ساندني زوجي ورفيق دربي في الحياة "فؤاد" حفظه الله

إلى إخوتي "أمين، فارس عماد" وإخواتي "إنتصار، سماح، نزيهة، منال"

إلى عائلة زوجي

إلى كل الأصدقاء والزلاء

أهدي ثمرة هذا العمل

فاتن

إهداء

إلى رمز الوفاء و فيض السخاء و جود العطاء عند البلاء

إلى من قال فيها الرسول عليه الصلاة و السلام :

" الجنة تحت أقدام الأمهات "

أمي ثم أمي ثم أمي " الزهرة " أطال الله في عمرها

إلى من علمني معنى الحياة أبي العزيز " مولود " صاحب الفضل في وصولي

إلى هذا المستوى فجزاه الله الجزاء الأوفر و أطال الله في عمره

كما أهديه إلى زوجي " عبد الحكيم " الذي لطالما شجعني على مواصلة

الدراسات العليا و هيا لي ظروف العمل و البحث ، فساندني و كان الدعم

الحقيقي لي

و إلى كل عائلتي المتواضعة إخوتي: عز الدين، أحمد ، موسى و أخواتي:

حليمة ، ساسية ، ليلي، مسعودة ، ربيعة و كل أولادهم و أزواجهم، و كل

عائلة زوجي

إلى أعز الأصدقاء و الزملاء

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل

تعميمه

مقدمة

يرتكز التنظيم الإداري في أي دولة على أساليب فنية تتمثل في المركزية و اللامركزية كسبيل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة و الهيئات الإدارية بالدولة، فإذا كانت المركزية الإدارية تقوم على تجميع السلطات الإدارية، فإن اللامركزية الإدارية تعني توزيع الوظائف الإدارية فيما بين السلطة المركزية وهيئات أخرى محلية إقليمية أو مرفقية مصلحة، فأسلوب اللامركزية الإدارية بذلك يشتمل على نوعين أو صورتين وهما: اللامركزية المرفقية و اللامركزية الإقليمية.

إن اتباع أسلوب اللامركزية الإقليمية يستلزم حتما وجود إدارة مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية ، و يتحقق ذلك عن طريق الاعتراف بإدارة محلية منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية مع إعطائها نوعا من الاستقلال في التسيير الإداري و المالي أثناء ممارستها لمهامها.

و أمام تزايد الاهتمام بمسألة التنمية الوطنية القائمة على التنمية المحلية أصبح لزاما على الدول تبني سياسات جديدة و مختلفة ، تقوم على منح الاستقلالية المالية للجماعات المحلية لتسيير شؤونها الخاصة و تمكينها من التحكم في مواردها المالية من أجل تلبية احتياجاتها، إلا أن ذلك لا يعني إنفصالها عن السلطة المركزية بل تبقى العلاقة قائمة عن طريق ما يعرف بالرقابة الوصائية التي تمارسها الجهات المركزية.

و هذا ما يعتبر أكبر تحدي و رهان للجماعات المحلية، إذ يصعب في الكثير من الأحيان التحكم في الجدلية القائمة بين مبدأ استقلالية الجماعات المحلية قانونيا و إداريا و ماليا ، و بين القيود و القواعد التي تفرضها الدولة باعتبار أن الرقابة الوصائية ضمانا أساسية للحفاظ على وحدتها.

*** أهمية الموضوع:** يكتسب هذا العمل أهمية علمية و عملية كبيرة في ظل التحولات السياسية و الاقتصادية التي صاحبت مفهوم الدولة الحديثة القائمة على تكريس سيادة القانون وفق قواعد الديمقراطية، فضلا عن تزايد الاهتمام بمعالجة مسألة التنمية المحلية المرهونة بالاستقلالية المالية للجماعات المحلية باعتبارها أساس التنمية الوطنية.

- و تتمثل الأهمية العملية فيما تلعبه المالية المحلية من أثر على مختلف الأدوار التي يمكن للجماعات المحلية أن تلعبها في ظل الدور المتنامي لها في إطار التوجهات الحديثة للإدارة العامة و القاضية بتعزيز نظم اللامركزية و ترسيخها في الجزائر.

- أما الأهمية العلمية فتتمثل في محاولة إثراء الدراسات المتعلقة بالجماعات المحلية ، كون هذه الدراسة تركز على الجانب المالي لها، لما يعنيه موضوع الاستقلال المالي ضمن موضوعات الجماعات المحلية بصفة خاصة، و علم للإدارة بصفة عامة.

* أهداف الدراسة: تشكل أهمية الموضوع المشار إليها أعلاه دافعا قويا لبحث و دراسة موضوع مالية الجماعات المحلية بين الاستقلالية و التبعية، و سنسعى لتحقيق الأهداف التالية:

- تحليل مظاهر و أسس الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر.
- الكشف عن أهم الاختلالات التي تعاني منها المالية المحلية في الجزائر.
- تبيان واقع الرقابة الوصائية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر و توضيح آلياتها.
- سبل تفعيل و تحسين المالية المحلية في الجزائر في ظل الظروف السائدة .

* مبررات اختيار الموضوع: و يرجع اختيارنا لموضوع مالية الجماعات المحلية بين الاستقلالية و التبعية للأسباب التالية:

1- الأسباب الذاتية: و تتمثل في:

- الاهتمام الشخصي بموضوع مالية الجماعات المحلية في الجزائر باعتبارها تمثل مرتكزا أساسيا للنهوض بالتنمية الشاملة، و إنطلاقا من قناعتنا بأن أي تطوير داخل الدولة لابد أن يكون منطلقه من القاعدة.

- ملاحظتنا للواقع المعاش في الجزائر مثل لنا دافعا قويا للتحري و التقصي حول أسباب تدهور الخدمات المحلية و رداعتها ،و النظر في مدى إرتباط ذلك بمسائل التمويل المحلي بغية تقديم البدائل و تطلعا منا لغد أفضل.

2- الأسباب الموضوعية: و يمكن تلخيصها فيما يلي:

- الدور المتعاظم الذي تلعبه الجماعات المحلية على جميع الأصعدة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، و عجزها في الجزائر عن لعب هذه الأدوار بالشكل المطلوب مما يحتم علينا البحث عن أسباب هذا العجز .

- نقص الدراسات المرتبطة بالمالية المحلية في الجزائر في هذا التخصص، رغم أنه يحظى بالدراسة في التخصصات الأخرى، بالإضافة إلى أنه يشكل أحد المحاور الأساسية في موضوعات تخصصنا الإدارية المحلية.

- معرفة مدى تكريس المستجدات القانونية الجديدة للاستقلالية المالية للجماعات المحلية، و قياس مدى تبعيتها، وخضوعها للوصاية الإدارية، و خاصة أن موضوع إصلاح مالية الجماعات المحلية أصبح حديث الساعة.

* **أدبيات الدراسة:** فيما يخص الدراسات السابقة حول هذا الموضوع ، فبالإضافة إلى قلتها فإن كثيرا منها تناول الجماعات المحلية كهيئة إدارية ، أي كان التركيز على الشق الإداري و مهام هذه الهيئة ، أما فيما يخص الجانب المالي فكانت الكتب قليلة في هذا الشأن، و لعل من أبرزها نجد :

- كتاب **محمد أنس قاسم جعفر** حول " ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية"، الصادر في سنة 1985 عن ديوان المطبوعات الجامعية بالجزائر، و هي من أولى الدراسات التي تناولت جوانب مختلفة من الاستقلالية المحلية، و كذا مظاهر الرقابة الإدارية عليها، مع إعطاء نماذج عن بعض الدول الاشتراكية و الليبرالية.

- كتاب **شريف رحمانى** حول " أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز و التحكم في التسيير" و الصادر في سنة 2003 بالجزائر ،حيث تطرق لدراسة ميزانية البلديات في الجزائر ، إضافة إلى واقع التمويل المحلي للبلديات الجزائرية مع تبيان عوامل عجزها و ضعفها في ظل قانون البلدية 90-08. أما دراستنا فلا تركز على البلدية فقط، فهي تشمل الولاية أيضا، مع اعتمادنا لقانون الجماعات المحلية الجديد 10-11 و 07-12.

أما بالنسبة للدراسات غير المنشورة فقد تناولنا مايلي:

- دراسة **الصادق بن شيخ**، بعنوان " الاستقلال المالي للجماعات المحلية بين الحاجات الفعلية و التطورات الضرورية"، أطروحة دكتوراه في القانون، قدمت في سنة 2003 ،و قد تناولت بالدراسة كل الموارد المالية المتاحة للجماعات المحلية في تلك الفترة.

تم دراسة الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وفقا لقانون الجماعات المحلية الصادر في 1990 على عكس دراستنا.

- دراسة **صالحى عبد الناصر**، بعنوان "الجماعات المحلية بين الاستقلالية و التبعية"، رسالة ماجستير تخصص الدولة و المؤسسات العمومية، أجريت في 2010 حاول الدارس الإمام بجوانب استقلالية الجماعات المحلية و مظاهر تبعيتها للسلطة المركزية ، و قد تم التركيز بصفة أساسية على الجانب الإداري، و هذا ضمن الأطر التي جاء بها قانون البلدية 08-90 و قانون الولاية 09-90. في حين تم التركيز في دراستنا على الجانب المالي و اعتمادنا على قانون البلدية 10-11 و قانون الولاية 07-12.

- دراسة **قديد ياقوت** و المقدمة تحت عنوان "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر: دراسة حالة ثلاث بلديات" و هي رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية لسنة 2011، عالجت هذه الدراسة واقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر في ظل قانون الجماعات المحلية لسنة 1990 ، و ذلك من خلال إبراز ما تملكه من صلاحيات مختلفة ، و خلصت إلى أن الاستقلالية المالية مرتبطة بالدعم الجبائي. أما دراستنا فقد تناولت موضوع الاستقلالية و التبعية للمالية المحلية من خلال إبراز مظاهر و آليات كل منهما وفق ماجاء به قانون البلدية 10-11 و قانون الولاية 07-12.

- دراسة **ملياني صليحة** تحت عنوان "الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة- دراسة في ظل القانونين الجديدين"- رسالة ماجستير في الحقوق سنة 2015، حيث عمدت إلى إظهار سلطة الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها، و طبيعة الرقابة الوصائية المفروضة عليها و قد تم التركيز على الجانب القانوني و النظري فقط أما الجانب المالي فتم تناوله كعنصر ثانوي . في حين اعتمدنا في دراستنا على تحليل طبيعة الاستقلالية المالية الممنوحة للجماعات المحلية في الجزائر و تقييمها إنطلاقا من الواقع، و التطرق لانعكاسات الوصاية الإدارية عليها.

* إشكالية الدراسة:

إذا كانت الاستقلالية المالية دعامة أساسية لتفعيل دور الهيئات المحلية في تحقيق التنمية في كافة المستويات، فإن الرقابة الوصائية ضرورية للحفاظ على وحدة الدولة، وفي ظل هذه العلاقة الجدلية إرتأينا طرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى تتمتع الجماعات المحلية في الجزائر بالاستقلالية المالية في ظل الرقابة الوصائية الممارسة عليها؟

و تندرج تحت هذه الاشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية:

- فيما يتمثل مفهوم مالية الجماعات المحلية؟

- ماهي أسس و مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر؟ و ما مدى تحقيقها على أرض الواقع؟

- ما مدى تأثير نظام الوصاية الإدارية على الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر؟ و ماهي سبل تفعيل هذه الاستقلالية؟

* فرضيات الدراسة: للإجابة على الاشكالية الرئيسية اقترحنا الفرضية التالية:

كلما اتسع نطاق الرقابة الوصائية كلما ساهم ذلك في التضييق على الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر.

أما عن الفرضيات الفرعية فنقترح:

- كلما اعتمدت الجماعات المحلية على التمويل الذاتي لتغطية نفقاتها المحلية كلما ساهم ذلك في تفعيل التنمية المحلية.

- كلما زادت قدرة الجماعات المحلية في الجزائر على تحصيل موارد مالية ذاتية كافية لتمويل احتياجاتها كلما اتسع نطاق استقلاليتها المالية.

- إرتهان الميزانيات المحلية في الجزائر بالتمويل المركزي يؤدي إلى ارتفاع مستوى الرقابة الوصائية المفروضة عليها.

* منهجية الدراسة: حتى نستطيع الإلمام بجوانب الموضوع و الإجابة على الإشكالية المطروحة و التأكد

من صحة الفرضيات اعتمدنا على المنهج الوصفي، والذي يعرفه الدكتور عمار بوحوش " وصف و

. و¹ تحديد خصائص الظواهر و التعرف على الأسباب المؤدية للظاهرة من أجل إجراء التعديلات اللازمة"

في دراستنا هذه تم اعتماد هذا المنهج في الإطار النظري ، من خلال تناول مختلف المفاهيم المرتبطة

بالمالية المحلية و الجماعات المحلية. كما قمنا بالاستعانة على المدخل القانوني خاصة فيما يتعلق

¹- عمار بوحوش و محمد محمود الذنبيات، **مناهج البحث العلمي و طرق إعداد البحوث**. ط5، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2009، ص 140.

بتحليل ما تضمنته النصوص القانونية المتعلقة بالاستقلالية المالية المحلية في الجزائر، ومدى مطابقتها للواقع.

كما استعملنا المنهج التاريخي، و الذي يعرف حسب عمار بوحوش بأنه: "الطريق الذي يتبعه الباحث في جمع معلومات عن الأحداث، و الحقائق الماضية و فحصها و نفذها و تحليلها و التي تساعد في تفسير فاستعمالنا لهذا المنهج كان لابد منه ، وهذا من أجل فهم بعض العناصر¹ الأحداث و المسائل الجارية". و ذلك بالرجوع إلى تطور المالية المحلية و ارتباطها بالمالية العامة، و كذلك الرجوع إلى ظهور فكرة الاستقلال المالي عبر مختلف القوانين و النصوص التشريعية.

- **تصميم الخطة:** لدراسة موضوع مالية الجماعات المحلية في الجزائر بين الاستقلالية و التبعية إرتأينا تقسيم هذا البحث إلى ثلاث فصول، كل واحد منها مقسم إلى ثلاث مباحث: حيث خصصنا الفصل الأول لدراسة الجانب النظري لمالية الجماعات المحلية، من خلال التطرق إلى مفهوم الجماعات المحلية و ارتباطها باللامركزية الإدارية، و كذا تناول مفهوم المالية المحلية و استعراض أقسامها و المتمثلة في الإيرادات و النفقات المحلية، و ذلك من أجل إعطاء صورة عامة عن المالية المحلية قبل الخوض في دراستها في الجزائر.

أما في الفصل الثاني، فقد تطرقنا إلى الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر، بدءا بتبيان مفهوم الاستقلالية المالية وأهم مرتكزاتها بصفة عامة كتمهيد للدخول في الموضوع ، لنتطرق بعد ذلك إلى دراسة مظاهر و آليات الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر، و البحث في مدى تكريسها في الواقع من خلال معرفة أهم حدودها، و المرتبطة بالأساس بالقيود المفروضة من طرف السلطة المركزية.

لنخصص الفصل الثالث لدراسة طبيعة هذه القيود و التي تدخل في إطار الوصاية الإدارية و قبل توضيح أهم الآليات الرقابية التي تخضع لها المالية المحلية في الجزائر و إبراز تأثيرها على الاستقلالية المالية، تطرقنا إلى مفهوم هذه الوصاية الإدارية من خلال تحديد أهدافها و مظاهرها بصفة عامة، لنقترح بعد ذلك مجموعة من الآليات و السبل لتفعيل الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر ، و التي نرجو أن تجد لها طريقا للتجسيد في المستقبل لتطوير عمل الجماعات المحلية.

¹ - عمار بوحوش و محمد محمود الذنبيات، مرجع سابق، ص 107.

* صعوبات الدراسة: مثل باقي البحوث لم يخل مشارنا في إعداد هذا البحث من بعض الصعوبات ، و التي نذكر أهمها فيما يلي:

- ضيق الوقت: فدراستنا محددة بفترة زمنية لا يجب تجاوزها، و الذي أصبح عائقا أمام توسعنا أكثر في بعض النقاط من الدراسة.

- قلة المراجع: إن هذا الموضوع يقوم على دراسة المالية المحلية في الجزائر، و التي تتميز بنقص المراجع و افتقارها، و خاصة الكتب، و إن وجدت فهي قليلة و تتناولها بشكل ثانوي. إلا أن ذلك لم يمنعنا من البحث، إذ أصبحت هي الدافع للتقصي في المراجع الأخرى من مقالات و دراسات مختلفة حول الموضوع من جهة ، و من جهة أخرى القوانين السابقة و الحالية مع الاستعانة بالإنترنت للبحث في الجديد و تجديد المعلومات.

- تميز الموضوع بالشمولية و الاتساع ما صعب علينا حصره ، و بالتالي ضرورة التعمق في كل جزئياته، و إعطائها الصياغة و الإيجاز بالقدر الذي لا يخل بالمعنى الأصلي حتى لا يكون البحث ناقصا، أو تفهم المعلومة بشكل خاطئ للدارسين.

الفصل الأول:

مالية الجماعات المحلية: دراسة في

المفاهيم

نظرا لتعدد الوظائف الملقاة على عاتق الدولة و ضخامتها، و عدم قدرة هذه الأخيرة لوحدها على تلبية احتياجات المواطنين ، ظهرت الدعوة إلى تبني الإسهامات المحلية جنبا إلى جنب مع الدولة من خلال إشراك الجماعات المحلية، و فتح المجال لها للتدخل في تسيير شؤونها الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ، و بالتالي تجهيزها بميزانية خاصة بها تفيد فيها النفقات التي تلتزم بها و الموارد الضرورية لتغطيتها، في إطار ما يعرف بالمالية المحلية و التي تعمل في إطار المالية العامة للدولة.

و سوف نتطرق في هذا الفصل إلى دراسة و معرفة أهم مفاهيم الدراسة، و المتمثلة في الجماعات المحلية و المالية المحلية بقسميها (الإيرادات و النفقات).

المبحث الأول: مفهوم الجماعات المحلية

قبل التطرق لمفهوم الجماعات المحلية لابد من الإشارة إلى تعدد تسميات الجماعات المحلية في تطبيقات الدول من دولة لأخرى ، فهناك من يطلق عليها مصطلح الإدارة المحلية تمييزاً لها عن الإدارة المركزية، لأن نشاطها محلي، و هناك من اصطلح على تسميتها بالحكم المحلي كما هو معمول به في بريطانيا و في بعض الدول التي أخذت بنظامها كالإمارات العربية المتحدة،¹ و ذلك لتمتعها باستقلال واسع عن الحكومة المركزية، مع أن البعض يفرق بين الحكم المحلي و الادارة المحلية، حيث يرى بعض الفقهاء في القانون أن الفرق بينهما هو أن الإدارة المحلية تشير إلى أسلوب معين من اللامركزية الإدارية (الإقليمية) بينما يشير الحكم المحلي إلى أسلوب معين من اللامركزية السياسية، و يرى فريق آخر أن الادارة المحلية تشكل خطوة أولى نحو الحكم المحلي، و الفرق بينهما يكمن في مدى الاستقلال الذي يتمتع به كل منهما.²

و في بحثنا هذا سنستعمل مصطلح الجماعات المحلية أو الهيئات المحلية أو المجالس المحلية المنتخبة تماشياً مع الشائع في الفقه و النصوص الجزائرية التي تستخدم مصطلح الجماعات الإقليمية ممثلة في كل من البلدية و الولاية*.

و لتحديد مفهوم الجماعات المحلية بشكل دقيق لابد من التطرق أولاً إلى تعريف اللامركزية الإدارية على اعتبار أن الجماعات المحلية من صور النظام اللامركزي. حيث تعني اللامركزية الإدارية حسب مسعود شيهوب بأنها: " توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية و سلطات لامركزية إقليمية أو مرفقية (مصلحة) مستقلة نسبياً و تخضع لرقابة السلطة المركزية"³، أو هي كما عرفها سليمان محمد الطماوي: " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في

¹ - هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية. الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2004، ص 05.

² - المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إدارة التغيير في الإدارات المحلية و البلديات. مصر: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2011، ص 10.

³ - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986 ، ص 04.

العاصمة و بين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها وظيفتها الإدارية تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية"¹.

و يتضح من خلال هذين التعريفين أن للامركزية الإدارية صورتان أو نوعان و هما: اللامركزية المصلحية و اللامركزية الإقليمية.

فاللامركزية المصلحية هي التي تقوم على الاعتراف بالشخصية المعنوية لأحد المرافق العامة في الدولة، حتى يتمكن من إدارة شؤونه بحرية، و يتبع الأساليب التي تتفق مع طبيعة نشاطه لكي ترتفع كفاءته الإدارية²، و هذا النوع لا يقتصر بموضوع دراستنا.

أما الصورة الثانية فتتمثل في اللامركزية الإقليمية و التي تقوم على فكرة جوهرية تتمثل في الاعتراف بقدرة و مقدرة سكان الوحدات المحلية على إدارة شؤونهم الخاصة بأنفسهم، و يقول الأستاذ

Berthelemy³: "تتمثل اللامركزية الإقليمية الحقيقية بأن يدار إقليم معين من المنتخبين المحليين"

و هناك عدة اتجاهات تعرف الجماعات المحلية حسب مفهومها و حسب نظرتها لدرجة استقلالية المجالس المحلية المنتخبة عن السلطة المركزية، فالاتجاه الانجليزي يعرفها على أنها: "مجلس منتخب تتركز فيه السلطات المحلية و يكون مسؤولا سياسيا أمام الناخبين المحليين و يعتبر مكملا لأجهزة الدولة، أما الاتجاه الفرنسي فيعرفها على أنها عبارة عن هيئة محلية تقوم على إدارة نفسها بنفسها و تطلع بتصريف شؤونها المحلية بشرط توافر عناصرها و عدم خضوع هذه الهيئات لرقابة صارمة من جانب السلطات المركزية"⁴.

من جهة أخرى يرى **محمد الحنفي** بأن الجماعات المحلية: "مجموعة من السكان يقطنون حدود ترابية معينة من خريطة الدولة يتميزون بخصائص محددة و بقيم اجتماعية لها علاقة بالعادات و التقاليد

¹- سليمان محمد الطماوي، **الوجيز في القانون الإداري**. مصر: مطبعة جامعة عين شمس، 1982، ص 55.

²- عبد الناصر صالح، "الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية"، (رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2010)، ص 10.

³- علي خطار شنطاوي، **الإدارة المحلية**. ط2، الأردن: دار وائل للنشر و التوزيع، 2007، ص 98.
*تعرف البلدية بأنها مجموعة سكانية معينة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون، كما تعرف الولاية بأنها جماعة عمومية إقليمية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة، وتنشأ بموجب قانون، وينتخب سكان البلدية من يقوم بتسيير شؤونهم المحلية في شكل مجلس يسمى المجلس الشعبي البلدي، كما يقوم بتسيير شؤون الولاية مجلس شعبي ولأئي مُنتخب على المستوى الولائي، ويتم تعيين الوالي من قبل السلطات المركزية، وكذا يتم تعيين المجلس التنفيذي الولائي.

⁴- علي خطار الشنطاوي، مرجع سابق، ص 14.

و الأفراد التي تفرزها الوضعية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و السياسية للجماعة التي تنتخب من بين أعضائها من يمثلها في المجلس الجماعي الذي يشرف تنظيم الشؤون العامة للجماعة¹.
و يعرفها **حسين مصطفى حسين** بأنها: "المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة و إشراف الحكومة المركزية"²، أما **سمير محمد عبد الوهاب** فيرى بأنها: "الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية و المحلية بما يمكن الأجهزة المحلية من إدارة مرافقها بصورة مستقلة في إطار تنظيم قانوني"³.

ومن جملة هذه التعريفات نستنتج أن الجماعات المحلية تشترك في مجموعة من العناصر يمكن أن نحصرها في النقاط التالية:⁴

1- وجود مصالح محلية متميزة: من أهم المقومات التي تقوم عليها الإدارة المحلية ،أن تكون هناك مصالح محلية وحاجيات خاصة لبعض المناطق الجهوية، ويستحسن أن يترك أمر إشباعها لأبناء كل منطقة ، و هذا لا ينفى وجود بعض المرافق الوطنية داخل الإقليم المحلي، و لذلك فان الحاجيات المحلية التي تهتم سكان الإقليم تستحق أنظمة قانونية خاصة بها تعزز دورها في تلبية هذه المتطلبات ،ما يستلزم منح المجالس المحلية صلاحيات أوسع ابتداء من الشخصية المعنوية المستقلة وصولا للاستقلالية المالية والإدارية حتى تتمكن من الاستجابة لمختلف المتطلبات المحلية المادية مثل: السكن، والنقل، و المواصلات، و قد تكون حاجيات معنوية كالصحة والتعليم.⁵

2- وجود مجالس محلية منتخبة مستقلة عن السلطة المركزية: إن الركن الثاني لذي تقوم عليه الإدارة المحلية هو وجود مجالس منتخبة تتولى إدارة الشؤون المحلية ،وتتمتع بنوع من الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية ،ويقصد بالاستقلال في هذا السياق تمتع الإدارة المحلية بالحرية في ممارسة اختصاصاتها وإنشاء وإدارة المرافق العمومية المحلية ، دون أي تدخل من السلطة المركزية، ولعل من أهم مقومات التي تضمن استقلال المجالس المحلية هو تمتعها بالشخصية المعنوية ،التي تضمن لها

¹- المكي الدراجي و بلخير الدراجي، "المواطنة و الجماعات المحلية"، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة و المنتظرة، جامعة الوادي،كلية الحقوق و العلوم السياسية، يومي:01 و02 ديسمبر 2015، ص 45.

²- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص 14.

³- سمير محمد عبد الوهاب ، مقدمة في نظام الإدارة المحلية. مصر: مكتبة الاقتصاد و العلوم السياسية، 1996، ص 71.

⁴- علي خطار شنتاوي، مرجع سابق، ص 98.

⁵- كنعان نواف، القانون الإداري. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010، ص 158.

الاستقلالية المالية والإدارية، ويجب أن يتم الأخذ بأسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية بدلا من التعيين.

3- **خضوع المجالس المنتخبة لرقابة الحكومة المركزية:** أي خضوع أعمال و هيئات و مجالس الجماعات المحلية لرقابة و هذه الرقابة يجب أن تكون رقابة ملائمة لا رقابة مشروعية أي دور السلطة المركزية لا يجب أن يتعدى سلطة التوجيه و الإرشاد، و الإشراف و الرقابة عليها لضمان مسابقتها للسياسة العامة و المصلحة العامة للدولة في حدود ما يحدده القانون¹.

و بناء على هذه العناصر يمكن القول بأن الجماعات المحلية هي هيئات إدارية محلية تتكون من مجالس محلية منتخبة مستقلة إداريا و ماليا، تسعى لتحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها تحت إشراف و رقابة السلطة المركزية.

و تسعى الجماعات المحلية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف السياسية و الإدارية و الاجتماعية كما يلي:

1- الأهداف السياسية: ترتبط بمقومات الإدارة المحلية و المتمثلة أساسا في مبدأ الانتخاب لرؤساء المجالس المحلية و أنماط العمل السياسي الذي يتبع هذا المبدأ، و في إطار تلك الأهداف يمكن ذكر الأهداف الفرعية التالية:

* **التعددية:** يقصد بالتعددية توزيع السلطة في الدولة بين الجماعات و المصالح المتنوعة و تكون وظيفة الدولة في هذه الحالة التنسيق و وضع الحلول التوفيقية بين هذه الجماعات و المصالح التنافسية، و تعتبر المجالس المحلية من بين أهم الجماعات التي تشارك الحكومة المركزية اختصاصاتها و سلطاتها ، فالتعددية في صنع القرارات تتيح للوحدات المحلية نفوذا قويا في المشاركة في صنع السياسات في ميادين مهمة كالتعليم و الصحة و الإسكان و الثقافة و الأمن و غيرها².

¹ صفوان المبيضين... و آخرون، المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية. الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع، 2011، ص44.

² عتيقة جديدي، "إدارة الجماعات المحلية في الجزائر"، (مذكرة ماستر ، جامعة بسكرة ،كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2013)، ص 21.

* الديمقراطية: تعتبر الديمقراطية أحد الأهداف الرئيسية التي يسعى إلى تحقيقها نظام الجماعات المحلية ، و لعل ممارسة¹، تلك الديمقراطية التي تتمثل في حرية المجتمعات المحلية في انتخاب مجالسها المحلية²: الديمقراطية على هذا النحو تساعد على تحقيق ما يلي

- توثيق العلاقة بين المواطنين و الحكومة، ما من شأنه أن ينمي الشعور بالانتماء لدى الأفراد و بالتالي كسب ولائهم.

- تحقيق التنمية السياسية من خلال تقوية الفهم السياسي لدى المواطن من أجل تفعيل مشاركته على المستوى المحلي و الوطني.

- تتيح فرصة لتدريب القيادات و إعدادها لشغل مناصب سياسية أعلى في المجالين التشريعي و التنفيذي على المستوى القومي، فهذه المجالس تعتبر حاضنة حقيقية لتدريب الكوادر و الكفاءات التي تستطيع القيام بالأعباء الوطنية و المحلية على حد سواء.

- ربط الأهالي بمسؤوليهم ، حيث أن أعضاء المجالس المحلية هم من اختيار المواطنين، و بالتالي هم المسؤولين عن مراقبة أعمالهم و تولي محاسبتهم عن أي تقصير. و هذا ما يؤدي إلى دعم الوحدة الوطنية و تحقيق التكامل القومي من أجل تقوية البناء السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للدولة.

2³- الأهداف الإدارية: و تتمثل في:

- النهوض بمستوى الخدمات و أدائها في المجتمعات المحلية.
- التخفيف من أعباء الأجهزة الإدارية المركزية من خلال نقل بعض الصلاحيات للوحدات المحلية.
- تحقيق الكفاءة الإدارية خاصة في النواحي الاقتصادية الملحة و التي غالباً ما تكون على جدول أولويات الشأن المحلي، و الحد من بيروقراطية الإدارات المركزية، و خلق جو من التنافس بين مختلف الوحدات المحلية و الاستفادة من تجارب بعضها البعض.

3- الأهداف الاجتماعية: إذ يمثل نظام الجماعات المحلية فرصة حقيقية لتحقيق جملة من الأهداف

4: الاجتماعية أهمها

1- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص79.

2- عبد الرزاق ابراهيم الشخلي، الإدارة المحلية. الأردن: دار المسيرة للنشر، 2001، ص22.

3- نفس المرجع الأنف الذكر، ص 23.

4- علي خطر شنطاوي، مرجع سابق، ص86.

- دعم الروابط الروحية : حيث أن الجماعات المحلية تعزز الروابط المشتركة بين أفراد الإقليم الواحد، و¹تعمل على تحقيق المصالح المشتركة و من ثم غلبة الضمير الاجتماعي على المصالح الفردية الضيقة
- تعزيز الثقة بالنفس لدى الفرد من حيث إشراكه و احترام آرائه و عدم تجاهل رغباته، و هو ما يتحول إلى علاقة اجتماعية تجعل الفرد يؤثر و يتأثر.
- تحقيق العدالة الاجتماعية : حيث أن الجماعات المحلية تخفف من عزلة بعض الأقاليم و تنمي لديها الإحساس بالوطنية.

من خلال ما سبق نستنتج أن الجماعات المحلية تمثل خط الالتماس الأول بين المواطن ومؤسسات الدولة، وهي فضاء لتدريب المواطن في الحياة العامة وتنشئته السياسية، و كلما استطاعت هذه الجماعات المحلية ربط المواطن بالنسق السياسي كلما تعززت قوة الدولة داخليا، وتصدرت مكانة وسط المجتمع الدولي.

¹- صفوان المبيضين و... آخرون، مرجع سابق، ص35.

المبحث الثاني: مفهوم المالية المحلية

تحتل المالية العامة مكانة مرموقة بين العلوم القانونية و الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية في المجتمع، حيث لها علاقة متميزة ببقية فروع القانون العام و القانون الخاص، كما أنها تعكس الأوضاع الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية لكل بلد.

لذلك فقد تطورت دراسة المالية العامة مع تطور الأوضاع ، بحيث أن هذا التطور قد أظهر علاقة وثيقة بين المالية العامة و المجتمع بكل أوضاعه و ظروفه التي سادت خلال القرنين الثامن و التاسع عشر و تبلورت هذه العلاقة مع نهاية العقد الثالث من هذه القرن، و على وجه الخصوص عند ظهور الأزمة الاقتصادية العالمية عام 1929، و التي لم تستطع السياسة النقدية المعتمدة حينذاك أن تقدم الحل المناسب لهذه الأزمة، مما دفع إلى إيجاد حل ينادي بضرورة تدخل الدولة و إتباع سلطة سياسة مالية تتماشى و المشكلات الاقتصادية و الاجتماعية، و إيجاد حل لمعالجتها و التخفيف منها¹. فظهرت أفكار و نظريات و آراء تطالب بمفهوم جديد للمالية العامة يضمن تحقيق رفاهية لأفراد المجتمع، و العمل على توازن الموازنة العامة من جهة أخرى.

فلم تعد المالية العامة بذلك ذات طابع حيادي كما كانت، بل أصبح لها دور تدخل و إيجابي له أهميته تطور بتطور الدولة ، و أيضا تطور دورها في الشؤون الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و الوطنية و المحلية. و هذا ما نتج عنه ظهور مفاهيم جديدة، كالمالية المحلية.

و بداية، لا بد من إيضاح مفهوم المالية العامة، حيث يعرفها **حسين مصطفى حسين** على أنها: "العلم الذي يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالي للهيئات العامة، و هو ذلك النشاط الذي تبذله الهيئات العامة في سبيل الحصول على الموارد الضرورية اللازمة لإنفاقها من أجل الوصول إلى إشباع الحاجات العامة"².

أما مجموع القواعد و التقنيات المتعلقة بالعمليات المالية الخاصة بالبلديات و المجالس الجهوية، فقد أطلق عليها عبارة " **المالية المحلية** " ؛ و هي فرع من فروع المالية العامة، و التي تتضمن القواعد

¹ - حمود أعاد القيسي، **المالية العامة و التشريع الضريبي**. الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2008، ص9.

² - حسين مصطفى حسين، **المالية العامة**. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1999، ص4.

الخاصة بالعمليات المتعلقة بأشخاص القانون العام، و هي الدولة و المؤسسات العمومية غير التجارية و الجماعات المحلية.¹

كما يعرفها خالد سمارة الزغبى على أنها: "وثيقة مالية رسمية تبنى أرقامها على أساس التنبؤ بحجم كل من الإيرادات و النفقات المحلية اللازمة لتنفيذ سياسات و نشاطات ذات طابع محلي ترمي إلى تقديم خدمات محلية وفقا لأولويات المجتمع المحلي"²، و يرى الطاهر زروق بأنها مجموعة القواعد المتعلقة بالعمليات المالية ، موارد و نفقات، التي تخص الجماعات المحلية، المجالس الجهوية و البلديات.³ كما يرى ابراهيم عبد الرزاق الشبخي بأن مالية الإدارة المحلية هي مجموعة الظواهر و القواعد المتعلقة بالإيرادات و النفقات التي تخص الهيئات العامة المحلية.⁴

إضافة إلى ذلك، تعد المالية المحلية من عدة جوانب مؤشرا حقيقيا للتطورات التي تعرفها المجتمعات الحديثة، و عنصرنا أساسيا للحكم على مسار إصلاح نظام اللامركزية المحلية، فباعتبارها جزء لا يتجزأ من المالية العامة ظلت المالية المحلية موضوع عدة إصلاحات و تغيرات منذ سنوات السبعينات، و هذه التغيرات لم تهتم فقط تحولات البنيات المحلية، بل همت كذلك بنيات الدولة و الأسواق الإقتصادية و المالية.

و الحقيقة أن المالية المحلية تتجاوز كثيرا الإطار العضوي التقليدي للمالية العامة ، و التي تشكل المخرج المشترك للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية بالنسبة لجميع الدول، و ذلك بسبب وجودها داخل مجموعة من البنيات و العلاقات المعقدة. و هذا ما نتج عنه وجود فوارق كبيرة بين التصرف في مالية الدولة و التصرف في مالية الجماعات المحلية⁵، فالمالية المحلية بذلك تعد معيارا و مؤشرا فاعلا يظهر من خلاله عمل الهيئات المحلية و قدرتها على التسيير المحلي، و هو ما أصبح يدخل تحت ما يسمى

¹ - الطاهر زروق، المالية المحلية. تونس: (د.د.ن)، (د.س.ن) ، ص 04، في الموقع:

<http://www.moufid.jimbo.com/>

أطلع عليه بتاريخ: 2017/02/21، على الساعة: 14:00

² - خالد سمارة الزغبى، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية: دراسة مقارنة. الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985، ص 09.

³ - الطاهر زروق، مرجع سابق، ص 05.

⁴ - ابراهيم عبد الرزاق الشبخي، مرجع سابق، ص 119.

⁵ - عبد الغفور أفضيشو، "الرقابة على المالية المحلية"، في الموقع:

<http://www.prestetouam.com>

أطلع عليه بتاريخ: 2017/02/26، على الساعة: 17:30

بالتسيير العمومي العقلاني؛ و الذي يهدف إلى البحث عن الفعالية و الكفاءة ، و من ضمنه التسيير المالي المحلي.¹

بناء على التعريفات السابقة، يمكن القول بأن المالية المحلية تتمثل في مجموع الظواهر و القواعد المنظمة للأنشطة المالية للهيئات المحلية ، و التي تقوم على التنبؤ و التقدير لحجم الإيرادات و النفقات المحلية لتلبية الحاجات على المستوى المحلي.

و تتميز المالية المحلية بجملة من الخصائص يمكن تلخيصها فيما يلي:

1- موارد مالية ذات مرونة محدودة:

و يقصد بذلك قابليتها للزيادة في التوسع و الإنفاق،² وهذه المرونة تتصف بها الموارد الحكومية المركزية كونها تتمتع بسلطات مالية و نقدية واسعة تمكنها من زيادة إيراداتها بشتى الوسائل ، فمثلا بإمكان الحكومة المركزية أن تفرض ضرائب جديدة أو تزيد من سعر الضرائب الموجودة دون أن يحد من سلطتها في هذا الصدد، سوى ما تخشى وقوعه من آثار اقتصادية أو اجتماعية ضارة نتيجة زيادة العبء الضريبي .

2- موارد مالية ذات طابع محلي:

يغلب على الموارد المالية المحلية الطابع المحلي ، بحيث لا يتجاوز وعاءها الوحدة المحلية ، فتجاوز الموارد نطاق الوحدة المحلية يؤدي بها إلى أن تختلط بموارد الحكومة المركزية ما يفرض احتمال ازدواج الضرائب أو تعددها على المكلف.

3- الموارد المحلية المحدودة تحد من الإنفاق المحلي:

فالقاعدة المعمول بها بالنسبة للمالية المحلية هي نفسها المعمول بها بالنسبة للمالية العامة للدولة، أي قاعدة تحديد النفقات قبل الإيرادات و تسمى بمبدأ الأسبقية. وبالرغم من وجود هذا المبدأ إلا أنه من الصعب تطبيقها بالنسبة للمالية المحلية ، ذلك أن الدولة تتمتع بإمكانيات واسعة في الإنفاق مما تملكه

¹ - محمد حاجي، "التمويل المحلي و إشكالية العجز في ميزانية البلدية"، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الدولي الموسوم ب: تسيير وتمويل الجماعات في ضوء التحولات الاقتصادية ، جامعة باتنة ، يومي 01-02 ديسمبر 2004، ص06.

² - ابراهيم عبد الرزاق الشبخلي، مرجع سابق، ص 126.

من سيادة تجعلها قادرة على تدبير الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها¹، في حين أن الهيئات لا تملك هذه الإمكانيات.

4- خضوع المالية المحلية للرقابة المركزية:

فالمالية المحلية أحد فروع المالية العامة للدولة كما رأينا سابقا، و بالتالي فهي تخضع للقواعد القانونية التي تضعها السلطة المركزية، هذه الأخيرة تمارس رقابة وصائية على أعمال الهيئات المحلية.²

و بالمقابل تكتسي المالية المحلية أهمية على الصعيد الاقتصادي، إذ يمكن تحديد حجم المجهود الاستثماري للجماعات المحلية إنطلاقا من النفقات المباشرة و غير المباشرة للاستثمار المحلي، فهي توضح الدور الفعال الذي تلعبه الجماعات المحلية في هذا المجال، و من ثم تبرز المالية المحلية كمحرك أساسي لمختلف المشاريع و البرامج التي تتولى تنفيذها البلديات و الولايات، حيث تشكل الاستثمارات المحلية نسبة كبيرة مقارنة باستثمارات القطاع العمومي ، و من جهة أخرى فإن نفقات الجماعات المحلية تمثل قسطا معتبرا من الناتج الداخلي الخام و من نفقات الدولة.

كما تكتسي أهمية في كونها الأقدر على الإهتمام بحاجات المواطنين، لأنها تخص مواطني منطقة جغرافية معينة و بالتالي هي الأعلم بهم و بمشاكلهم³، حيث أن مواطنو هذه المنطقة يقومون بإنجاح المشاريع الموجودة لديهم، و التي تعود عليهم بالمنفعة مما يحفزهم على العمل أكثر، كما أن أعضاء الهيئات المحلية أقدر من الحكومة المركزية على إصدار قرارات الانفاق على أسس تتفق مع واقع الحاجات المحلية الفعلية.⁴

¹- ياقوت قديد، "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية"، (رسالة ماجستير، جامعة تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية، 2011)، ص 64.

²- حسين فريجة، شرح القانون الإداري: دراسة مقارنة. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2009، ص 138.

³- محمد علي الخلايلية، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الاردن وبريطانيا وفرنسا ومصر: دراسة مقارنة. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009، ص 55.

⁴- عبد اللطيف لونيبي، "الرقابة على مالية البلدية"، (مذكرة ماستر، جامعة بسكرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2013)، ص 25-26.

المبحث الثالث: أقسام المالية المحلية

تشتمل أي موازنة على تقديرات خاصة بالنفقات تقابلها تقديرات خاصة بالإيرادات، و هذا من أجل إشباع حاجيات المواطنين المتعددة، و قد انقسمت هذه الحاجات إلى قسمين: حاجات عامة وطنية تهتم الدولة بإشباعها، وحاجات خاصة محلية ، يتولى الأفراد أو الهيئات أو الجماعات المحلية إشباعها عن طريق الإيرادات العامة المحلية، هذه الأخيرة تعتبر المصدر الأساسي للحصول على الأموال اللازمة لتغطية النفقات العامة المحلية.

و سنحاول في هذا المبحث دراسة أقسام المالية المحلية و المتمثلة في: الإيرادات المحلية و النفقات المحلية .

أولاً: الإيرادات المحلية:

تمارس المجالس المحلية إختصاصات متعددة و متنوعة و من ثم فهي تحتاج دوماً إلى الموارد المالية الكافية التي تمكنها من القيام بواجباتها على النحو المطلوب، و قبل التطرق لمفهوم الإيرادات المحلية نشير أولاً إلى بعض تعاريف الإيرادات العامة، و التي يعرفها **عبد المطلب عبد الحميد** بأنها: "مجموع الأموال التي تحصل عليها الحكومة سواء بصفتها السيادية ، أو من أنشطتها و أملاكها الذاتية أو من مصادر خارجية، و ذلك لتغطية الإنفاق العام خلال فترة زمنية معينة و ذلك للوصول إلى تحقيق عدد من الأهداف الإقتصادية و الإجتماعية و المالية"¹.

أما عن الإيرادات المحلية فيعرفها **محمد عباس محرز** بأنها: "كل الموارد المالية المتاحة و التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة على مستوى الجماعات المحلية"².

¹ - عبد الحميد عبد المطلب ، التمويل المحلي و التنمية المحلية. مصر: الدار الجامعية، 2001، ص 223.
² - محمد عباس محرز، إقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة. ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص 139.

و ترى **حنان عبد القادر خليفة** بأنها: " كل الموارد المالية المتاحة و التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات للتنمية عبر الزمن، و تعظم من استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية رغبة في تحقيق تنمية محلية منشودة".¹

ولتوفير قدر كبير من الاستقلالية المالية للهيئات المحلية لابد أن تتوافر بعض الأسس الضرورية في الموارد المحلية، و يقصد هنا بأسس التمويل المحلي: مجموعة القواعد التي ينبغي أن تقوم عليها السياسات الناجحة للتمويل المحلي، لتحقيق إدارة مالية ناجحة تضمن الوصول إلى التنمية المحلية" و تتمثل تلك الأسس في:²

أ- **محلية المورد:** و يعنى ذلك أن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تستأدى و تحصل حصيلته متميزا بقدر الإمكان عن أوعية الضرائب المركزية، فضرائب المباني و الأراضي التي تقع داخل نطاق الوحدات المحلية مناسبة للإدارة المحلية، أما ضرائب الدخل فلا تعد مناسبة للإدارة المحلية نظرا لصعوبة تحديد مدى محلية أوعيتها.

ب- **ذاتية المورد:** بمعنى أن تستقل الهيئات المحلية بسلطة تقدير سعر المورد في حدود معينة أحيانا و ربطه و تحصيله، حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها و حصيلة الموارد المالية المتاحة لها.

ج- **سهولة إدارة المورد:** و يقصد به تيسير تقدير وعاء المورد و رخص تكلفة تحصيله أي محاولة أن تكون تكلفة التحصيل عند أقل درجة ممكنة و في نفس الوقت ضرورة وفرة حصيلة المورد نسبيا أي الحصول على أكبر موارد مالية ممكنة منه.

و بشكل عام فإن الموارد المالية للمجالس المحلية تأتي من مصدرين رئيسيين ، أولهما داخلي يتمثل في الضرائب و الرسوم المحلية و الإيرادات الناجمة عن استثمار أملاك المجلس المحلي، و الثاني خارجي يتمثل في القروض و الإعانات الحكومية و التبرعات التي يقدمها الافراد و الهيئات الخاصة.

1- الضرائب المحلية: الضريبة عموما هي مبلغ من المال تأخذه الدولة جبرا و دون مقابل أو خدمة محددة بهدف تمويل احتياجاتها العامة، و تفرض الضريبة على الأشخاص الطبيعيين و المعنويين وفقا

¹ - حنان عبد القادر خليفة، التخطيط الإقليمي و دوره في تحقيق التنمية المحلية: دراسة مقارنة. مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2016، ص 56.

² - نفس المرجع الأنف الذكر، نفس الصفحة.

لمقدرتهم التكليفية¹، و تقسم الضرائب عموماً إلى ضرائب محلية و ضرائب قومية، حيث تعد الضرائب المحلية من أهم مصادر تمويل المجالس المحلية، و من أمثلتها ضرائب العقارات ، ضريبة التحسين، ضرائب المحلات العمومية، و تترك مسألة تحصيل الضرائب المحلية أو غالبيتها في كثير من دول العالم إلى السلطات المركزية على اعتبار أن هذه الأخيرة أقدر على جبايتها من المجالس المحلية.²

2- الرسوم المحلية: و هي عبارة عن مبالغ رمزية تفرضها الدولة مقابل الخدمات التي تقدمها المجالس المحلية للمواطنين القاطنين ضمن إختصاصها و تعود بالنفع بشكل مباشر على المواطن الذي يدفع الرسم.³

ومن أهم الرسوم المحلية المعروفة: رسوم تراخيص البناء، و رسوم النقل و المواصلات و رسوم ممارسة المهن التجارية و الصناعية و رسوم قيادة السيارات.⁴

3- إيرادات الأملاك العامة للمجالس المحلية: و المتمثلة في مجموع العقارات و الأراضي و المنقولات التي تملكها المجالس المحلية و التي يمكن التصرف فيها بما يعود بالنفع على الوحدة المحلية.⁵ و من الأمثلة على هذا النوع من الإيرادات بدل إيجار العقارات المملوكة للمجالس المحلية، الأرباح التي يمكن أن تحصل عليها نتيجة استثمار ممتلكاتها، الفوائد الناجمة عن الأموال التي تقرضها المجالس المحلية للغير، إيرادات الأسهم التي تملكها و فوائد أموالها المودعة في البنوك.⁶

4- الإيرادات الاستغلالية: و تمثل مجموع المداخل الناتجة عن إيجار مختلف المساكن و المحلات و المساحات التي تحوزها الهيئات المحلية، بالإضافة إلى نواتج التنازل عن هذه الأملاك و كذا إيرادات الخدمات العمومية التي تقدمها الجماعات المحلية للمواطنين ، و أرباح مشروعاتها الإقتصادية و التجارية.⁷

1- باديس بن حدة، الإتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي: دراسة مقارنة. مصر: مكتبة الوفاء القانونية، 2016، ص126- 127.

2- محمد علي الخلايلية، مرجع سابق، ص107.

3- باديس بن حدة، مرجع سابق، ص 127.

4- حنان عبد القادر خليفة، مرجع سابق، ص 58 .

5- باديس بن حدة، مرجع سابق، نفس الصفحة.

6- محمد علي الخلايلية، مرجع سابق، ص 108.

7- حنان عبد القادر خليفة، مرجع سابق، نفس الصفحة.

5- القروض المحلية: و هي المبالغ التي تحصل عليها الوحدات المحلية عن طريق الإلتجاء إلى الجمهور أو البنوك أو المؤسسات الإئتمانية المتخصصة وفق شروط محددة في عقد القرض على أن تقوم بردها، و تستخدم القروض المحلية في تمويل المشروعات الاستثمارية التي تعجز ميزانيتها العادية عن تغطية نفقاتها،¹ و مثال ذلك: شق الطرق و بناء المستشفيات و المدارس و غيرها. و في الغالب تشترط قوانين الدول ضرورة أن تكون المشاريع التي تمويل بطريقة القروض منتجة، و أن تأخذ إذنا من الحكومة المركزية عند الإقتراض ، و يمكن أن تكون القروض داخلية أو خارجية.²

6- الإعانات الحكومية: و هي المبالغ التي تحصل عليها المجالس المحلية من الحكومة المركزية لتغطية جزء من نفقاتها،³ و تستهدف الإعانات الحكومية عددا من الأهداف تتمثل في تحقيق الرقابة على الوحدات المحلية ، و ضمان خضوع سياساتها للأولويات و التنسيق ما بين السياسات المحلية و السياسات الاقتصادية القومية ، كما قد تستخدم لتشجيع التخطيط الإقليمي باشتراط خطة عامة إقليمية للحصول على الإعانة المركزية ولتتأكد الحكومة من وجود حد أدنى من الخدمات العامة الأساسية لجميع المواطنين ، و ضمان وجود الخدمة وتحسين مستواها ، وترتبط الإعانات المخصصة لهذا الغرض للتغلب على ظاهرة وتفاوت الموارد بين المحليات حيث تقوم الإعانة بوظيفة تصحيحية بالنسبة للوحدات المحلية الفقيرة كما تساعد على إعادة توزيع الموارد العامة، وتخفيف العبء الضريبي على المواطنين خاصة في المناطق الفقيرة حيث إن تقاعس السلطة المركزية عن تقديم العون المالي يؤدي إلى بدلين كلاهما ضار بجمهور الوحدة المحلية فإما أن تزيد عن معدل الضرائب لتمويل الإنفاق وإما تتنازل عن تقديم الخدمة.⁴

7- الهبات و الوصايا: و هي مجمل ما يتبرع به بشكل مباشر أو غير مباشر للمساهمة في تمويل التنمية المحلية سواء كانت من الأفراد أو المؤسسات الخاصة بما يقدمونه من تبرعات أو جهود ذاتية، كما تشمل أيضا الهيئات الأجنبية سواء كانت حكومية أو دولية.⁵

¹ محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، نفس الصفحة.

² حنان عبد القادر خليفة، مرجع سابق، ص 59.

³ باديس بن حدة، مرجع سابق، ص 128.

⁴ حنان عبد القادر خليفة، مرجع سابق، نفس الصفحة.

⁵ نفس المرجع الأنف الذكر ، نفس الصفحة.

و عموما توجد صيغتين لتمويل برامج و أنشطة الوحدات المحلية هما:

أ- صيغة المركزية المالية المحلية (التمويل من الموازنة الحكومية): و التي تقوم على الأسس التالية:¹

- 1- للحكومة المركزية حق فرض الضرائب على مختلف أقاليمها.
- 2- للوحدة المحلية حق الحصول على الاعتمادات المالية من المستويات الحكومية الأعلى (حكومة مركزية، إقليم) باعتبارها وكيلا عن هذه المستويات.
- 3- ليس من حق الحكومة المحلية حق امتلاك الأصول و تعبئة الأموال و تحمل المطالبات في مختلف أقسامها المحلية (إقليم ، محافظة، مدينة ، قرية).
- 4- يتولى الجهاز المالي على المستوى الوطني طبقا لصيغة المركزية المالية المحلية إعداد مشروع الموازنة المحلية و مناقشتها مع الوزارات المعنية و إجازتها من السلطة النيابية.
- 5- يمكن للوحدات المحلية و طبقا للقوانين بالدولة الحقوق المالية التالية:
 - فرض نسب مئوية معينة لصالحها على بعض أنواع الضرائب التي تفرضها الحكومة المركزية.
 - فرض رسوم محلية خاصة على رخص الأبنية و الإنشاءات و المهن و الأنشطة التجارية و الصناعية و الزراعية و كافة الأنشطة الأخرى، ففي إنجلترا مثلا تتمتع الوحدات المحلية بحق فرض الضريبة العقارية و حرية تقدير قيمتها و تحصيلها.
 - الحصول على إعانات حكومية مشروطة بالصرف على تأدية خدمات محلية معينة.
 - تلقي الهبات و التبرعات و المعونات و المساعدات من الجهات المختلفة.
 - فرض الغرامات على المخالفات الجبائية.
 - إنشاء حسابات خاصة طبقا للقوانين الخاصة بالدولة لتمويل أنشطة معينة (مشروعات الإسكان، استصلاح الأراضي، النظافة، الطرق).
- 6- للحكومة المركزية حق الإشراف و الرقابة على إنفاق الاعتمادات المالية التي خصصتها للوحدات المحلية و وفقا للقواعد العامة للدولة.

¹ المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الإدارة المحلية و البلديات في الوطن العربي. مصر : منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007، ص224.

ب - صيغة اللامركزية المالية المحلية (الاستقلال المالي): لقد أولت المنظمات الدولية إهتماما خاصا بلامركزية السلطات المحلية المالية كمدخل لبرامج التكيف الهيكلي، و كانت أهم آليات ذلك ما يلي:¹

1- نقل معظم المسؤوليات المالية من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية لأغراض الاستغلال الكفاء للموارد المحلية و رفع كفاءة أنشطة التعليم و الصحة و الرعاية الصحية و الإسكان و الطرق و غيرها. و هذا ما نجده في الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث تدخلت بعض المجالس المحلية في المجال الاقتصادي و باشرت نشاطا اقتصاديا من نوع النشاط الذي يمارسه الأفراد عادة، مثال ذلك ولاية ماين Maine ، و التي أنشأت معمل لتكرير الوقود و بيع المنتجات للأفراد ، كما قامت ولاية جورجيا بإنشاء مصنع للثلج يلحق بمرفق المياه التابع للبلدية. كما تضطلع المجالس المحلية في إنجلترا بالمحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة (الأمن العام، الصحة العامة و السكنية العامة).و يعتبر ذلك من اختصاصاتها الأصلية باستثناء مدينة لندن.²

2- حق الوحدات المحلية في الاحتفاظ بالنصيب الأكبر من مواردها المحلية مع إمكانية التنازل عن جزء من هذه الموارد للحكومة المركزية.

3- تأكيدا على تحقيق التوازن المالي بين الخدمات الأساسية المحلية (الشرطة، الحماية من الحريق، الشوارع، الصرف الصحي، الكهرباء...) يكون للوحدات المحلية حق الرقابة على اقتصاديات هذه الخدمات ، و إعادة هيكلة أنشطتها كلما استدعت الضرورة.

4- يحق للوحدات المحلية أن تملك الأصول و تعبئة الأموال و تحمل المطالبات المالية داخل نطاق إقليمها، كما يحق لها توزيع أموالها على أوجه الإنفاق المحلية المختلفة، فضلا عن حقها في استقطاب و اختيار و تعيين و تدريب الموارد البشرية بأقاليمها المختلفة.

¹ - المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الإدارة المحلية و البلديات في الوطن العربي. مرجع سابق، ص 225.

² - محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، 1985، ص71-72.

ثانيا - النفقات المحلية:

قبل التطرق لتعريف النفقات المحلية يلزم علينا التطرق لتعريف النفقات العامة، و التي تعرفها **سوزي عدلي ناشد** بأنها: " مبلغ نفذي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة"¹. كما يعرفها **عبد المطلب عبد الحميد** بأنها: " مجموع المصروفات التي تقوم الدولة بإنفاقها في شكل كمية معينة من المال خلال فترة زمنية معينة، بهدف إشباع حاجات عامة للمجتمع الذي تنظمه الدولة"².

و يرى **حامد عبد المجيد دراز** بأنها: " كم قابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام لإشباع الحاجات العامة"³.

و بعد عرض هذه التعاريف التي أوردت على سبيل المثال للنفقات العامة نتناول تعريف النفقات المحلية، و التي تعرف حسب **عادل أحمد حشيش** بأنها: "مجموع النفقات التي تقوم الولايات و البلديات أو المجالس المحلية بانفاقها بغية اتساع حاجيات و متطلبات الساكنة المحلية، و يجب أن ترد إلزاما في ميزانية هذه الهيئات"⁴.

كما يعرفها **محمد عباس محرزي** على أنها: " النفقات التي تقوم بها الجماعات المحلية كالولاية والبلدية، وترد في ميزانيتها مثل توزيع الماء و الكهرباء و المواصلات داخل الإقليم و المدينة، أي أنها تهدف لتحقيق النفع العام"⁵.

و عليه يتضح بأن النفقات المحلية تصنف في حدود الجماعة المحلية، وتهدف لاشباع الحاجيات ذات الطابع المحلي.

و تتميز النفقات المحلية بجملة من الخصائص الأساسية:⁶

* **النفقات المحلية كم قابل للتقويم النقدي**: فحاجة الجماعات المحلية للمنتجات و السلع و الخدمات تهدف من ورائها لخدمة المصالح والنفع العام تتطلب استخدام مبالغ نقدية ثمنا لهذه المنتوجات و السلع والخدمات بغية تحقيق الصالح العام من مشاريع تنموية مختلفة.

1- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة. لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2009، ص25.

2- عبد الحميد عبد المطلب، إقتصاديات المالية العامة. مصر: الدار الجامعية، 2005، ص173.

3- حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة. مصر:(د.د.ن)، 2000، ص 378.

4- عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة: مدخل لدراسة أصول الفن المالي للإقتصاد العام. مصر: الدار

الجامعية، 2006، ص71.

5- محمد عباس محرزي، مرجع سابق، ص49.

6- عبد الحفيظ عباس، "تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية"، (رسالة ماجستير، جامعة تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، 2012)، ص45.

* الإنفاق من قبل الجهات و الهيئات المحلية: فلا يمكن أن تكتسب النفقة الصفة المحلية ما لم تصدر عن هيئة محلية .

* تهدف إلى إشباع الحاجات المحلية: حين تكون أمام نفقة محلية فمن الواجب أن تهدف إلى إشباع الحاجيات العامة ذات الطابع المحلي ، و تحقيق مصلحة المواطنين المقيمين على الإقليم المحلي للجميع دون أي استثناء، لأن الجميع متساوون في كل الأعباء و هم بذلك متساوون في الاستفادة من خدمات المرفق التنموي المحلي، و من هنا يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من الحاجات وهي:¹

1- حاجات عامة بحثة: و هي الحاجات الأساسية التي تقوم الدولة بإشباعها، و المتمثلة في: حاجة المجتمع للأمن الداخلي و العدالة و الأمن الخارجي، و تعود منافع هذه الخدمات على جميع المواطنين.

2- حاجات خاصة بحثة: و هي الحاجات اليومية للأفراد ، و التي تترك الدولة مسؤوليتها للجماعات المحلية باعتبارها الأقرب إليهم، حيث تقتصر منافعها على المواطنين الساكنين في إقليم معين.

3- حاجات عامة مستحقة و متداخلة: و هي التي تجمع بين الصفتين المحلية و الوطنية، حيث تعود منافعها على المواطنين في منطقة معينة، كما تتجاوز هذه المنافع الحدود المحلية، كخدمات الصحة و التعليم، إذ تقوم السلطة المركزية بالتخطيط و تتولى الجماعات المحلية التنفيذ.

و لقد تعددت النفقات المحلية و اختلفت بتعدد الزوايا و الرؤى التي ينظر منها إلى هذه النفقات فهناك من يقسمها بحسب دوريتها إلى عادية و غير عادية ، وهناك من يقسمها بالنظر إلى سلطة المجالس المحلية في تقديرها إلى نفقات اختيارية و أخرى إجبارية ، وهناك أيضا من يقسمها إلى نفقات مرتبطة بالتسيير و أخرى بالتجهيز و الاستثمار.²

1- النفقات العادية و الغير عادية: و يرجع هذا التقسيم إلى الحاجة لتجديد الموارد العادية بمراد غير

عادية لتغطية النفقات العامة المحلية و هناك معايير متعددة للتفريق بين النوعين من النفقات:

- إذا كانت النفقة تمت بطريقة دورية فهي نفقة عادية ، أما إذا لم تتم بطريقة منتظمة فهي غير عادية.

¹ - عبد الحفيظ عباس، مرجع سابق، ص 28.

² - نفس المرجع الأنف الذكر، نفس المرجع.

- إذا كانت النفقة تستهلك خلال المدة المالية المحددة فهي نفقة عادية أما إذا تعددت الفترات المالية فهي غير عادية.

- إذا كانت النفقة منتجة فهي نفقة غير عادية أما إذا كانت غير منتجة فهي نفقة عادية.

- معيار المساهمة في الرأسمال العيني : تعتبر النفقة عادية إذا لم تسهم في تكوين رؤوس الأموال العينية ، و تعتبر نفقة غير عادية إذا أسهمت في تكوين رؤوس أموال عينية.

و يمكن من جهة أخرى توضيح معنى النفقات العادية و الغير عادية، من خلال أن النفقات العادية تشمل نفقات التسيير والأدوات و اللوازم التي تتطلبها الجماعات المحلية، بينما النفقات غير العادية تشمل أشغال التشييد و البناء و الطرقات و المجاري .

و تفيد التفرقة بين النوعين في مجال تقسيم النفقات حرصا على تغطية النفقات العادية الواردة في الميزانية المحلية من حصيلة الموارد المالية العادية ، بينما يتم اللجوء إلى الموارد الغير عادية لتغطية النفقات غير العادية،¹ و تكرار النفقات العادية لا يعني ثبات مقدارها في كل سنة مالية ، بل قد تتغير قيمتها زيادة أو نقصان ، مثال ذلك أجور الموظفين تعد من النفقات العادية و يتم تكرارها في ميزانية الجماعات المحلية كل سنة ، لكن ذلك لا يعني ثبات مقدارها الذي قد يتغير بالزيادة أو النقصان من سنة مالية لأخرى .

2- النفقات الاختيارية و الإجبارية:

تنقسم النفقات المحلية من حيث سلطة المجالس المحلية في إنفاقها إلى نفقات إجبارية وأخرى اختيارية، و النفقات الإجبارية هي تلك النفقات التي تأخذ الطابع الإلزامي و المنصوص عليها بقوة القانون والتي تشمل ما يلي²: - نفقات صيانة الأموال المنقولة و العقارية للجماعات المحلية.

- نفقات صيانة الطرق الولائية والبلدية.

- نفقات المشاركة في صندوق الضمان الاجتماعي.

- نفقات تسيير مصالح الجماعات المحلية.

¹- علي زغودو، المالية العامة . ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص 131.

²- نفس المرجع الأنف الذكر، نفس الصفحة.

وهذا النوع من النفقات إلزامي ولا يجوز و لا يمكن الاستغناء عليه في أوقات الأزمات و الكوارث، لأنها ترتبط بتسيير المجالس المحلية و تقديمها للخدمة العمومية للمواطن المحلي، فهي إلزامية لضمان تقديم هذا النوع من الخدمات .

أما النفقات الاختيارية فهي تلك النفقات التي تعود سلطة إدراجها من عدمه للجماعات المحلية.

3- نفقات التسيير و نفقات التجهيز و الاستثمار: (و هو التقسيم المعمول به في الجزائر)

- **نفقات التسيير:** و تسمى أيضا اعتمادات أو ميزانية التسيير، وهي النفقات التي تخصص للنشاط العادي و الطبيعي للهيئات المحلية ، و التي تسمح بتسيير نشاطاتها و التطبيق اللائق للمهام الجارية، وبصفة عامة هي تلك النفقات التي تدفع من أجل المصالح العمومية و الإدارية، أي أن مهمتها تتضمن استمرارية سير مصالح الهيئات المحلية من الناحية الإدارية، و هي تشمل نفقات المستخدمين و نفقات المعدات¹.

- **نفقات التجهيز و الاستثمار:** فهناك نفقات حسب طبيعتها و أخرى حسب وظيفتها، إذ يتمثل النوع الأول في تلك النفقات التي تؤدي إلى زيادة أملاك الجماعات المحلية مباشرة ، أو تلك المتعلقة بالإعانات الممنوحة إلى الجمعيات و الهيئات و كذا تسديد القروض، أما النوع الثاني في النفقات الخاصة ببرامج التجهيز التي تصبح ملكا للجماعات المحلية كالبرامج التي تتجزأ هذه الأخيرة لحساب الغير كالجمعيات و المؤسسات العمومية (نفقات التجهيز العمومي مثلا).

من خلال ما سبق نستنتج أن النفقات المحلية هي المرآة العاكسة للسياسة العامة المحلية ، و التي تهدف إلى إشباع الحاجيات المحلية للأفراد من سلع وخدمات بمختلف أنواعها، ونظرا للدور الهام المنوط بالجماعات المحلية في مختلف نواحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ما أدى إلى نمو وتزايد كبير ومتسارع في حجم النفقات المحلية، والذي يقابله من ناحية أخرى ضرورة التتبع في الإيرادات المالية و البحث عن مصادر أخرى جديدة.

¹ - عبد الحفيظ عباس، مرجع سابق، ص 31.

خلاصة و استنتاجات الفصل :

اعتمدت الدول على تبني أسلوب اللامركزية الإقليمية باعتبارها فضاء لمشاركة المواطنين في السلطة و الأقرب إلى تجسيد الديمقراطية، و قد عمدت إلى منح الهيئات المحلية مجموعة من المهام و الصلاحيات للتخفيف من أعبائها المركزية، من خلال الاعتراف لها بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة فيما يعرف بالجماعات المحلية.

فبعد عجز الدول عن تلبية كافة الاحتياجات الخاصة بالأفراد في ظل الأزمات المالية و العالمية المتكررة، أصبح لزاما عليها فتح المجال للوحدات المحلية لتسيير شؤونها الاقتصادية بنفسها ، في إطار ما يعرف بالمالية المحلية؛ و التي تعد فرع من فروع المالية العامة للدولة، و تتعلق بمجموع الإيرادات و النفقات التي تخص الهيئات العامة المحلية، و هي تمثل الدعامة الأساسية للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية للدولة، إذ أنها تبرز عمل الهيئات المحلية و قدرتها على التسيير.

و تتكون الإيرادات المحلية من الموارد الداخلية (ضرائب و رسوم...) و الموارد الخارجية (إعانات، قروض، تبرعات...) ، التي تعمل على توفيرها من أجل إشباع الحاجات الأساسية على مستوى الوحدة المحلية، ما يتطلب توسيع صلاحيات و سلطات الوحدات المحلية في تحصيل إيراداتها الذاتية بالأساس، و أن يكون لها موازنة مستقلة حتى تستطيع ترشيد نفقاتها و تطوير القدرات الفنية لمواطنيها ، ما من شأنه تحقيق التنمية على المستوى المحلي.

الفصل الثاني:

**الاستقلالية المالية للجماعات المحلية
في الجزائر**

إن استقلال المجالس المحلية المنتخبة في ممارسة اختصاصاتها أساسي في نظام الإدارة المحلية، فالاستقلال المالي هو ركن أساسي من أركان اللامركزية ، إذ من خلاله يتم تمييز الهيئات المحلية اللامركزية الإقليمية عن الهيئات المركزية، كما أنه يعبر عن مدى تكريس الديمقراطية في الدولة فكلمة اتسع مفهوم الاستقلالية المالية كلما ساهم ذلك في تحقيق مبادئ الديمقراطية، و قد عمد المشرع الجزائري إلى تكريس هذه الاستقلالية من خلال مجموعة من الآليات و الأسس و التي سنتطرق إليها في هذا الفصل، بعد التعرض إلى مفهوم الاستقلالية المالية، لنخلص بعد ذلك إلى حدود هذه الاستقلالية الممنوحة للهيئات المحلية في الجانب المالي.

المبحث الأول: مفهوم الاستقلالية المالية

إن لفظ الاستقلال كثيرا ما يستعمل سواء من طرف رجال السياسة أو من طرف فقهاء القانون الإداري، فبالنسبة لرجال السياسة يقابل هذا اللفظ في اللغة الفرنسية مصطلح "independence"، و ذلك للدلالة على التحرر كليا من أية سلطة خارجية، أي وجود كيان سياسي غير خاضع لسلطة كيان آخر بل و يتمتع بالسيادة الداخلية و الخارجية.¹

كما أن لفظ الاستقلال يقابله أيضا باللغة الفرنسية "autonomie"، و هو المعنى الذي يقصده فقهاء القانون الإداري للدلالة على الاستقلال المحلي²، أو استقلال الهيئات المحلية اللامركزية و لكن في إطار الدولة الموحدة، مع خضوع هذه الهيئات لرقابة و إشراف السلطة المركزية.

و بما أننا بصدد دراسة الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، و التي تدخل ضمن اهتمامات التنظيم الإداري الذي بدوره يعتبر أحد مواضيع القانون الإداري، فالمعنى الذي نقصده هو "autonomie" حسب مفهومه في اللغة الفرنسية.

حيث تنصرف لفظة "autonomie" المشتقة من اللغة اليونانية إلى من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة.³ لكن القانون الوضعي في العصر الحالي لا يعترف بالاستقلال المطلق لهيئات الإدارة المحلية، بل إن الاستقلال محدود في مجالات معينة، إذ أنه يمارس في إطار التنظيمات المنصوص عليها في الدستور و في قوانين الدولة،⁴ كما أن حجم و مضمون الاستقلالية المحلية يقاس إنطلاقا من علاقات الجماعات المحلية بالسلطة المركزية.

و تعرف الاستقلالية المحلية حسب محمد أنس قاسم جعفر: "أن يكون للهيئة المحلية شخصيتها القانونية المتميزة، كما يعني وجود ممثل لهذه الهيئة يعبر عن إرادتها، و يمارس الاختصاصات المختلفة، تلك الاختصاصات التي تتعلق بسكان الوحدة المحلية، و إذا اكتفينا بذلك فإن الاستقلال يكون ناقصا لأنه لا بد لكي يتحقق كل ذلك أن يتوافر للهيئة المحلية من الموارد المالية ما يسمح لها القيام باختصاصاتها".⁵

¹ - عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 24.

² - مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 190.

³ - ياقوت قديد، مرجع سابق، ص 75.

⁴ - عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 25.

⁵ - محمد أنس قاسم جعفر، مرجع سابق، ص 11.

أما مصطفى كراجي فيعرفها على أنها: "حق الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات و القيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين و التنظيمات تحت إشراف و توجيه السلطة الوصية"¹، فالسمة المميزة للنظام المحلي هو الاستقلال الذي يعد ركنا أساسيا بالنسبة للجماعات المحلية و معيار رئيسي يميزها عن غيرها من النظم.

إن الاستقلالية الحقيقية للجماعات المحلية بذلك ترتكز على جانبين متكاملين: الجانب الأول يتمثل في الاستقلال الإداري؛ أي حرية الجماعات المحلية في تسيير و إدارة نفسها بنفسها، أما الجانب الثاني فيتمثل في الاستقلال المالي و الذي يتحقق بامتلاك موارد مالية ذاتية مع حرية التصرف فيها، حيث لا يمكننا الحديث عن استقلالية مالية بدون وجود استقلالية إدارية فكلاهما ضروريان و مكملان لبعضهما في إطار التنظيم اللامركزي. فإذا كانت الاستقلالية الإدارية تقوم على وجود سلطة أو هيئة محلية تمثل الإقليم و لا تمثل الدولة أو السلطة المركزية، تتمتع بالشخصية المعنوية و تسيير عن طريق مجلس منتخب و تمارس اختصاصاتها الممنوحة لها بموجب القانون عن طريق إصدار قرارات إدارية مع ضرورة توفرها على موارد مالية ذاتية للقيام بدورها تحت إشراف و توجيه السلطة الوصية.²

فهذا يعني أن الاستقلالية المالية لصيقة و مرتبطة بالاستقلالية الإدارية، فلا يمكن أن تتحقق استقلالية مالية ما لم تكن هناك هيئة محلية مستقلة في أدواتها التقريرية و التنفيذية، أي لا توجد استقلالية إدارية بدون موارد مالية خاصة بها،³ و هذا ما يؤكد الأستاذ بنوا (Benoit) الذي يعتبر الاستقلال المالي من العناصر الأساسية للتنظيم الإداري اللامركزي، و يحصر عناصر اللامركزية في مصالح خاصة و موارد خاصة و سلطة خاصة.⁴

كما أن التطبيق الفعلي للامركزية الإدارية يقترن بموضوع الاستقلال المالي الذي يعتبر الحجر الرئيسي لها، إلا أن تحديد مفهوم الاستقلال المالي صعب فهو عبارة غير محدودة على سبيل الحصر، و إذا تم تحديدها يكون ذلك بصفة سلبية، و تتجلى هذه السلبية بصفة أساسية في عدم تصور الاستقلال بدون رقابة من جهة، و من جهة أخرى يتعذر تحقيق المساواة بين الاستقلال المالي و النظام المالي

¹ - مصطفى كراجي، "أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية، الجزء 34، العدد 02، 1996، ص 358.

² - محمد أنس قاسم جعفر، مرجع سابق، ص 25.

³ - سعيد مقدم، "علاقة الناخب بالمنتخب المحلي و انعكاساتها على التنمية المحلية"، مداخلة مقدمة في إطار أعمال الملتقى الدولي الثالث: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة و المنتظرة، جامعة الوادي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، يومي: 01 و 02 ديسمبر 2015، ص 56.

⁴ - F. Benoit, **Droit Administratif Français**. Paris : Dalloz, 1968, p 124.

المركزي بدون أي شرط أو قيد، فبين هذين الحدين (أي الرقابة أو المساواة) يبقى تحديد الاستقلال المالي غامض.¹ الشيء الذي يجعل الدولة تستفيد من هذا الغموض لصالحها فتحدد عناصر الاستقلال حسب الظروف السائدة.

و قد لخص الأستاذ **La lumiere** عناصر الاستقلال المالي في:²

- ضرورة توفر الموارد المالية الكافية،
- سلطة الجماعات المحلية في تحديد نفقاتها و إيراداتها،
- ضرورة تحمل الجماعات المحلية للرقابة اللاحقة فحسب إلا في الحالات التي ينص عليها القانون.

و تتمثل الاستقلالية المالية في مفهومها العام في مجموع الوسائل المادية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية ، أي أن للجماعات المحلية موارد مالية خاصة بها تتحكم في مصدرها و كيفية جمعها، كما تتمتع بحرية تامة في استعمالها و تخصيصها حسب ما تراه مناسبا لتحقيق المصالح المحلية.

و يعرف **خالد سمارة الزغبى** الاستقلالية المالية للجماعات المحلية على أنها: "توفير موارد مالية خاصة للجماعات المحلية تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة إليها ، و إشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها، و تمتعها بحق التملك للأموال الخاصة"³، كما يرى **عبد القادر موفق** بأن من معاني الاستقلالية المالية هو تمتعها بالاستقلالية في تحديد مواردها، و تحصيلها بالإضافة إلى حرية إتخاذ قرارات الإنفاق.⁴ فحين تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية و الاستقلال الإداري فذلك يوجب الاعتراف لها بالاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة.⁵

فالاستقلالية المالية بذلك هي الدعامة الأساسية للاستقلالية المحلية، و تستند هذه الأخيرة على مجموعة من المقومات نوجز ذكرها فيما يلي:¹

1- بهية عمرانى، " ميزانية البلدية و مدى ضعف إيراداتها الجبائية"، (رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر، معهد الحقوق الحقوق والعلوم الإدارية، 1990)، ص150.

2- نفس المرجع الأنف الذكر، ص 151.

3 - خالد سمارة الزغبى، مرجع سابق، ص09.

4- عبد القادر موفق، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، مجلة أبحاث إقتصادية و إدارية، العدد02، ديسمبر 2007، ص 107.

5- محمد ناصر بوغزالة، "الجماعات المحلية في الدساتير"، مداخلة مقدمة في إطار أعمال الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة و المنتظرة، جامعة الوادي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، يومي: 01 و 02 ديسمبر 2015، ص21.

- يوكل سير شؤون الجماعات المحلية لمجالس منتخبة عن طريق الاقتراع المباشر، وهو ما يدعم الاستقلالية أكثر. فالمجالس المحلية التي تعتمد على التعيين لتشكلتها لا تسمح بإضفاء الطابع المستقل لهذه المجالس، و لا يمكن معه تصور الاستقلال المالي لها، فتشكيل المجالس المحلية بالانتخاب يعتبر الضمان الأمثل لتحقيق الاستقلال المالي.

- الاعتراف بأن ثمة مصالح إقليمية من الأفضل أن تترك أمر الإشراف عليها و مباشرتها لمن يهمهم الأمر من السكان المحليين، حتى تتفرغ الحكومة للمصالح المركزية التي تهم الدولة، و هنا يجب أن يكون تحديد الاختصاصات واضح بموجب القانون حتى لا تتداخل مع تلك التي تقوم بها الدولة، و التي قد تخلق مشكلة في تمويلها.

- تمتع المجالس المحلية بدرجة من الاستقلالية المحلية الذي يجب أن لا يصل إلى حدود الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية. كما يجب على هذه الأخيرة أن لا تمارس عليها رقابة بالقدر الذي يضعف من استقلاليتها التي تعتبر من أهم دعائم وجودها.

- حرية تسيير الشؤون المحلية الموكلة للمجالس المحلية يجب أن ينص عليها الدستور، و أن تكون مرتبطة بالإمكانيات المتوفرة لديها.

من جهة أخرى، يؤكد البروفسور هنري إكينز (Henry Ikens) أنه: "مهما امتلكت السلطة المركزية من علماء و مفكرين لن يتمكنوا من الإلمام بتفاصيل شعب كبير"²، فتطوير الاستقلالية يمكن من الدفع بالديمقراطية على عدة مستويات، كتقريب المواطن من السلطة للتمكن من معرفة احتياجاته و توزيع المسؤوليات السياسية و الإدارية، و تحميلها في بعض الأحيان للمنتخبين و المسيرين، و كذا للناخبين و المكلفين بالضريبة.³

و هذا ما جعل موضوع الاستقلالية المالية و اللامركزية محور اهتمام العديد من المفكرين، و من بينهم **Richard Musgrave** في كتابه " نظرية المالية العامة" الصادر سنة 1959، و الذي عمل على تلخيص بعض القواعد الاقتصادية للاستقلالية المالية، نذكر منها:⁴

¹-Stephonie Darmarey, **Finances publiques**. Paris : Galino éditeur, 2006, p 108.

²- Conseil économique et social français, **L'avenir de l'autonomie financière des collectivités local**. France : 2001, p 62.

³- ياقوت قديد، مرجع سابق، ص 77.

⁴- Conseil économique et social français , op.cit, p 64.

- اعتبار الاستقلالية المالية عامل لتكريس الديمقراطية، و هذا من خلال إيجاد الفرق بين الاختيارات التي تؤسس على المستوى المحلي بالنسبة للخدمات و التجهيزات و بين احترام الأولويات.
- تساعد على التكيف حسب الظروف المحلية من أجل تقديم الخدمات أو إنتاج المعدات.
- الحرص على سير المصالح المحلية بفعالية و وضوح من خلال تعريف المواطنين حدود مسؤولياتهم، و تمكينهم من معرفة مستوى النفقات من أجل فهم واضح لتكلفة الخدمات، و هذا ما يعد ترسيخ و زيادة لمبدأ الشفافية.
- نقيد من تقليل تكلفة الحصول على المعلومات، من خلال معرفة الاحتياجات المحلية و كيفية إشباعها.

و تجدر بنا الإشارة إلى أن معايير الاستقلال مختلفة و متنوعة ، فهناك مجموعة من المعايير الدالة على مدى و مضمون استقلالية الجماعات المحلية، و المتمثلة في:

أولاً- معيار الاختصاص الحصري: حيث يرتبط استقلالها بالمجالات التي تعتبر من اختصاصها الحصري، و التي يحددها القانون و تمارسها الجماعات المحلية وحدها دون غيرها.¹

ثانياً- معيار السلطة التقريرية: و هنا تتمتع الجماعات المحلية بسلطة تقريرية واسعة وهامة بغض النظر عن محتوى الرقابة الممارسة، و نعني بالسلطة التقريرية أن يكون للجماعات المحلية الحرية في اتخاذ القرارات المناسبة أو ما يسمى بحق المبادرة أو حق المبادرة.²

ثالثاً- معيار انعدام رقابة الملاءمة: وهنا تعتبر الجماعات المحلية مستقلة عندما تتمتع بنوع من سلطة تقدير الملاءمة، و هذا المعيار غير دقيق؛ فعدم وجود رقابة الملاءمة لا يعني حتما وجود حرية محلية.³

و علاوة على هذه المعايير هناك معايير أخرى، كمعيار المهام التاريخية و مهام انعدام سلطة التعديل، و يتضح من دراسة هذه المعايير أن مسألة الاستقلال المحلي ليست مسألة موضوعية، بحيث أن تحديد حجم و مضمون الاستقلال المحلي يتعلق في نهاية الأمر بنية و إرادة الدولة. و تتأثر إرادة الدولة في ذلك بعدة عوامل منها التقنية(مدى تطور و انتشار وسائل الاتصال بين المركز و الأقاليم)، و عوامل

¹ - عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 27.

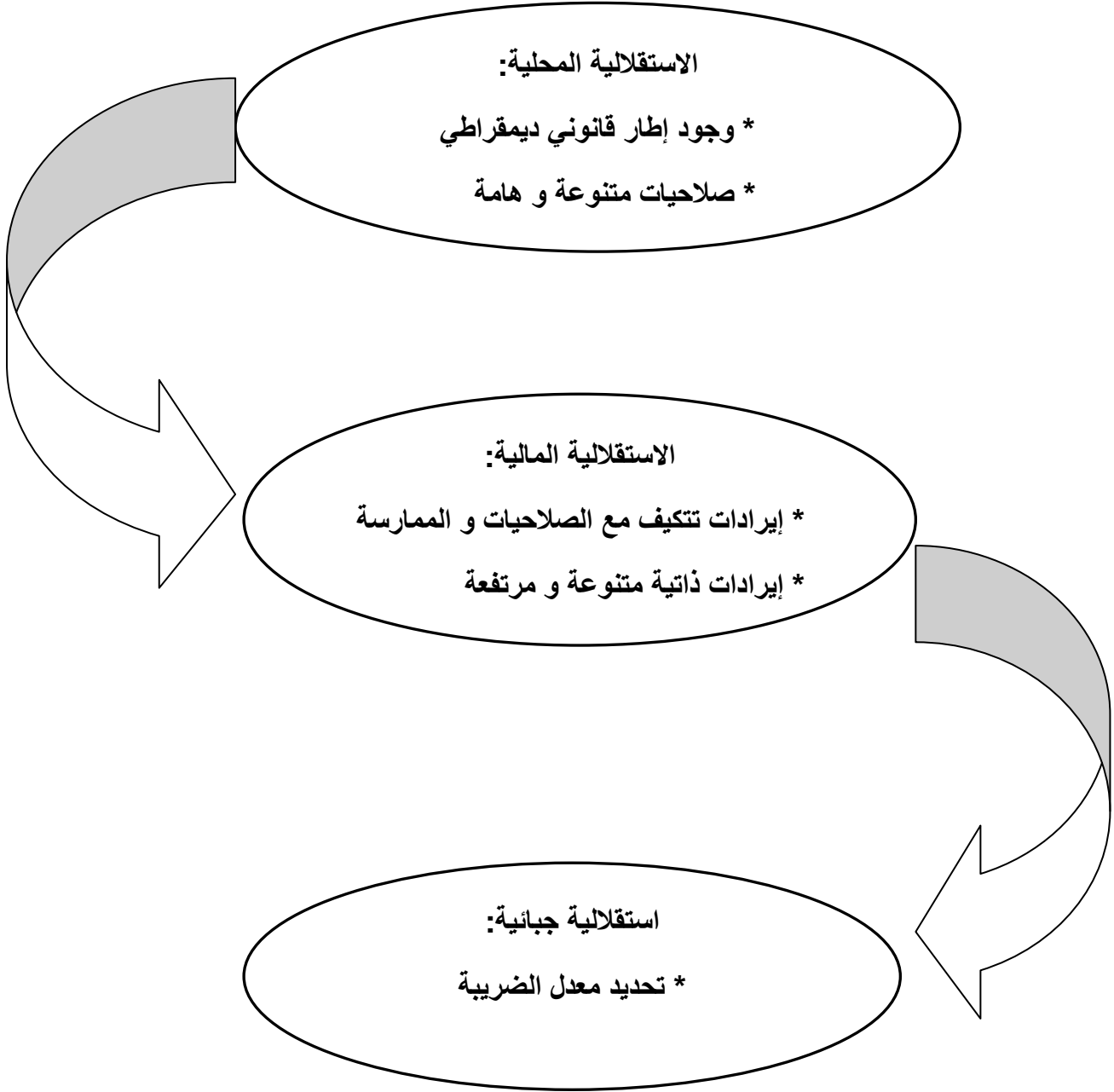
² - مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 193.

³ - عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 28.

سياسية (الإرادة السياسية في ترسيخ بمبادئ اللامركزية و احترامها)، و أخرى مالية (توزيع الأعباء بين الدولة و الجماعات المحلية لصالح هذه و تلك)¹.

من خلال ما سبق نستنتج أن الاستقلال المالي هو الذي يحدد قوة الجماعات المحلية على تقديم الخدمات التي تقع ضمن مهامها و مسؤولياتها، و بالتالي إدارة ميزانيتها في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي. فالاستقلال المالي أهم ركن ترتكز عليه الاستقلالية المحلية، و خاصة الاستقلالية الجبائية، وهذا ما يوضحه المخطط الموالي:

¹ - مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 193.



المصدر: ياقوت قديد، مرجع سابق، ص 83.

المبحث الثاني: مظاهر وآليات الاستقلالية المالية في الجزائر

تكتسي الاستقلالية المالية للجماعات المحلية أهمية بالغة في تفعيل دورها و الإيفاء بالتزاماتها اتجاه مواطني الإقليم، و المشرع الجزائري لم يقدم مفهوما للاستقلال المالي، و إنما اكتفى بالنص عليه في المادة الأولى من قانون البلدية 10/11¹ و المادة الأولى من قانون الولاية 07-12²، و هو بذلك اعترف بتمتع الجماعات المحلية بالاستقلال المالي من دون أن يقوم بتحديد واضح لمفهومه و طبيعته.

و على العموم تنص المواد الدستورية و القوانين المكملة لها على تمتع الجماعات المحلية في الجزائر بالاستقلالية المالية و التي يمكن أن نبرز معالمها فيما يلي:

أولا : التكييف القانوني لمالية الجماعات المحلية:

و نقصد بالتكييف القانوني للجماعات المحلية مجموعة النصوص القانونية التي أشارت إلى تمتع الجماعات المحلية في الجزائر بالاستقلالية المالية ، و التي يمكن إرجاعها إلى أولى القوانين التي نظمت الشأن المحلي في الجزائر المستقلة، والمتمثلة في قانون البلدية 24-67³ و قانون الولاية 69-438⁴؛ حيث تم تكريس الجماعات الإقليمية (البلدية و الولاية) كجماعة قاعدية سياسية و إدارية ، اقتصادية و اجتماعية ثقافية تضمن التنمية الاقتصادية في الإطار المحلي، و تم منح الجماعات المحلية صلاحيات واسعة إلى جانب إجراءات تعزيزية أهمها: إدخال ميزانية جديدة للولاية و البلدية، و التي أدت إلى وضع نظام محاسبي و مالي، مع إنشاء صندوق مشترك يساعد الجماعات المحلية ماديا، و خلق نظام توزيع عادل بين مختلف الجماعات المحلية من أراضيها و ممتلكاتها التي تستفيد من مداخيلها.⁵

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون رقم:11-10 المتضمن قانون البلدية، *الجريدة الرسمية*، العدد37، الصادرة بتاريخ: 22 يونيو 2011، ص 05.

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون رقم:12-07 المتضمن قانون الولاية، *الجريدة الرسمية*، العدد12، الصادرة بتاريخ: 21 فبراير 2012، ص 05.

³- لمزيد من المعلومات أنظر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مجلس الثورة ، الأمر رقم:67-24 المتضمن قانون البلدية، *الجريدة الرسمية*، العدد06، الصادرة بتاريخ: 18 يناير 1967 .

⁴- لمزيد من المعلومات أنظر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مجلس الثورة، الأمر رقم: 69-38 المتضمن قانون الولاية، *الجريدة الرسمية*، العدد44، الصادرة في: 23 مايو 1969.

⁵- عبد اللطيف لونيبي، مرجع سابق، ص 30.

و يمكن القول أن الإصلاحات الفعلية في الجانب المالي على المستوى المحلي بدأت بعد سنة 1990، و بالضبط بعد صدور قانون المالية لنفس السنة بموجب الأمر رقم 90-36 الصادر في: 1990/12/31¹، و لو أنه لم يطبق حتى سنة 1992، و هذا لإعطاء فرصة للإدارة الجبائية للتكيف مع النظام الجبائي الجديد و فهم نصوصه و استكمال صدور المراسيم التنظيمية له ، و قد عمل قانون المالية لسنة 2002 على تكريس نوع من الاستقلالية من خلال إشراك البلديات في تحديد تعريفه بعض الرسوم ، وكانت التجربة فيما يخص رسم إزالة القمامة المنزلية ، و هذا بعد أن تم وضع الحدود الدنيا و القصوى للتعريف من طرف السلطة المركزية ، و كلفت البلدية بعد ذلك بتحديد الرسم بين الحدين بعد استطلاع السلطة الوصية ، و ذهب قانون المالية لسنة 2002 إلى أبعد من ذلك عندما كلف المجالس الشعبية البلدية بعملية التصفية و التحصيل و المنازعات المتعلقة بهذا الرسم و ذلك في أجل أقصاه ثلاث سنوات ابتداء من يناير 2002.² ليتم بعد ذلك إقرار المشروعين التمهيديين بموجب:

- القانون رقم 11-10 المؤرخ في: 20 رجب 1432 الموافق ل: 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

- القانون رقم 12-07 المؤرخ في: 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل: 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية. حيث تم تدعيم الاستقلالية المالية، من خلال منح الجماعات المحلية العديد من الصلاحيات في المجال المالي و منحها الوسائل المادية و البشرية و مسؤولية تطوير إقليمها تكملة لجهود الدولة.

ثانيا: الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية.

تعد الشخصية المعنوية عنصرا من العناصر الرئيسية التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية أو الجماعات الإقليمية في الجزائر ، فلا تعتبر هذه الأخيرة أشخاصا إدارية مستقلة بدون إقرارها بالمشروع لها بالشخصية القانونية. حيث تعرف الشخصية المعنوية حسب الأستاذ أحمد محيو بأنها: "كيان له أجهزة خاصة و ذمة مالية"³ و يعرفها عمار عوابدي بأنها: "كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضا مشتركا أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غرض معين بحيث تكون و تشكل هذه المجموعة من

¹- لمزيد من المعلومات أنظر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 90-36 المتضمن قانون المالية لسنة 1991، الجريدة الرسمية، العدد 57، الصادرة في: 31 ديسمبر 1990.

²- بشير شاوش يلس، المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 200.

³- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية. ط3، تر: محمد عرب صاصيلا، الجزائر: بن عكنون، 1990، ص 90.

الأشخاص أو الأموال كيانا قانونيا مستقلا عن ذات الأشخاص و عناصر الأموال المكونة له، له أهمية قانونية مستقلة و قائمة بذاتها يكتسب الحقوق و يتحمل الالتزامات".¹

و قد نصت على ذلك العديد من النصوص لاسيما:

- القانون المدني: حيث تنص المادة 49 منه على: "الأشخاص الاعتبارية هي الدولة ، الولاية، البلدية..."²

- قانون البلدية 10-11 من خلال مادته الأولى: " البلدية هي الجماعة القاعدية للدولة، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة".³

- قانون الولاية 07-12 من خلال مادته الأولى: " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة".⁴

و يترتب على الإعراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية آثارا عامة أشارت إليها المادة 50 من القانون المدني وهي: الذمة المالية و أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون، و موطن (مكان إدارتها)، و نائب يعبر عنها و حق التقاضي.⁵

بالإضافة إلى ذلك، يمكن حصر الآثار المرتبطة بمنح الشخصية المعنوية للجماعات المحلية فيما يلي:

- إعطاء وجود قانوني للجماعات الإقليمية و كيان ذاتي خاص و مستقل عن الأشخاص المكونين لها و عن أولئك الذين يتولون إدارتها، بحيث يبقى هذا الوجود مستمرا بصرف النظر عن تغيير المجالس المحلية أو تبدلها.

- إن للهيئة المحلية حرية المبادأة، فهي حرة في التصرف أو عدم التصرف، و ليس من شأن السلطة المركزية أن تحل محلها في مباشرة تصرفها إلا في الحالات المبينة في القانون⁶. كما يجب على الهيئة

1- عمار عوابدي، **دروس في القانون الإداري**. ط3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1990، ص 97.
 2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، القانون رقم: 75-58 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم، **الجريدة الرسمية**، العدد 78، الصادرة في: 26 سبتمبر 1975، ص 10.
 3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون رقم: 11-10 المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق، نفس الصفحة.
 4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 07-12 المتضمن قانون الولاية، مرجع سابق، نفس الصفحة.
 5- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، القانون رقم: 75-58 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم، مرجع سابق، نفس الصفحة.
 6- عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 30.

المحلية أن تظل صاحبة السلطة على قراراتها حتى بعد تصديق السلطة المركزية عليها؛ هذه الأخيرة -أي السلطة المركزية- تباشر وظائفها ضمن الحدود التي يرسمها القانون.¹

- تمتع الأشخاص الإدارية المحلية بذمة مالية خاصة مع ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية كاكْتساب الحقوق و الالتزام بالواجبات و تنظيم ميزانية خاصة مستقلة عن ميزانية الدولة ، فللولاية ذمتها المالية المستقلة و للبلدية أيضا ذمتها المالية المستقلة.

فبالنسبة للبلدية و طبقا لأحكام المادة 157 من القانون 10-11²، تملك البلدية أموالا عمومية و أموالا خاصة، و تتشكل الأملاك العمومية من الأملاك العمومية الطبيعية و الاصطناعية طبقا للقانون المنظم للأملاك العمومية، و قد جاءت المادة 159 من قانون البلدية مصنفة الأملاك الخاصة للبلدية فشملت المحلات ذات الاستعمال السكني و التي أنجزتها البلدية بأموالها الخاصة، و تشمل أيضا الأراضي الجرداء التي تملكها البلديات و الهبات و الوصايا التي تقدم للبلديات، وكذلك الأموال العائدة للدولة و الولاية التي تم التنازل عليها للبلدية، و تشمل أيضا الأملاك المنقولة و العتاد الذي إقتنته أو أنجزته البلدية بأموالها الخاصة و تمتد أيضا للحقوق و القيم المنقولة التي إقتنتها البلدية أو أنجزتها و التي تمثل مقابل قيمة حصص مساهماتها في تأسيس المؤسسات العمومية و دعمها المالي.³

أما بالنسبة للولاية ، فتبرز أهمية الذمة المالية خاصة في مجال الحجز و في مجال رفع الدعاوى، فطالما اعترف المشرع للولاية بالشخصية الاعتبارية جاز مقاضاتها بصفة مستقلة، و ثبت لها بالتبعية حق التملك، و هذا ما جاء في نص المادة 6 من قانون الولاية 07-12: "تتوفر الولاية على أملاك تتولى صيانتها و الحفاظ عليها و تثمينها"⁴، كما ثبت لها أيضا حق الحصول على اعتمادات مالية خاصة تقدر لها بصفة مستقلة، حيث أكدت المادة 5 من قانون الولاية 07-12 على أن الدولة تخصص للولاية بصفقتها الجماعة الإقليمية الموارد المخصصة لتغطية الأعباء و الصلاحيات المخولة لها بموجب القانون⁵، كما تتم عمليات إقتناء الأملاك العقارية و عقود امتلاكها من طرف الولاية و مؤسساتها العمومية وفق الشروط المحددة في القوانين و التنظيمات المعمول بها.

¹ - محمد أنس قاسم جعفر، مرجع سابق، ص 14.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 10-11 المتضمن قانون البلدية ، مرجع سابق، ص 24.

³ - رضوان عايلي، "أملاك الجماعات المحلية ومبدأ اللامركزية الإدارية"، مجلة المفكر، العدد 10، جامعة بسكرة، ص 510.

⁴ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 07-12 المتضمن قانون الولاية، مرجع سابق، نفس الصفحة.

⁵ - نفس المرجع الذكر، ص 06.

من خلال ما سبق نستنتج أن الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية شرط أساسي لتحقيق الاستقلالية المالية، لكن يجب أن يتحقق مع الاعتراف بالشخصية المعنوية استقلال حقيقي وفعلي على المستوى العضوي و الوظيفي.

ثالثا: تمثيل الجماعات الإقليمية من طرف مجلس محلي منتخب أساسا (الاستقلال العضوي)

إن العنصر الثالث للاستقلال المالي المحلي هو أن يمثل الجماعات الإقليمية مجلس محلي منتخب باعتبار الانتخاب أفضل طريقة و وسيلة لضمان استقلال الهيئات المحلية، و نعي بالاستقلال العضوي استقلال أعضاء الهيئة أو الجهاز الذي يمثل الجماعات الإقليمية و يعبر عن إرادتها¹. حيث يعد تشكيل الأجهزة و الهيئات المحلية بالانتخاب من شروط قيام نظام اللامركزية،² و قد ربط الكثير من الفقهاء بين درجة استقلالية الهيئات المحلية و بين طريقة إختيار ممثليها فيقول الأستاذ De Bezin: " إنه من الجائز أن تختلف الأنظمة بما تعهده إلى السلطات المحلية المستقلة من اختصاصات، لكنها لا تختلف في تقرير مبدأ الانتخاب كقاعدة عامة في تشكيل السلطات المحلية، و إلا سقطت عنها صفة اللامركزية المحلية المستقلة لأنه لا يمكن اعتبار تلك السلطات المحلية مستقلة إلا منذ اللحظة التي تشكل فيها تلك السلطات بواسطة هيئة الناخبين في الوحدة المحلية"³، فلا يكفي لضمان استقلالية الجماعات المحلية تمتعها بالشخصية المعنوية فقط، بل يعد تولي سكانها إدارة هذا النوع من المرافق ضرورة من ضروريات نظام اللامركزية، كما يؤكد كل من Vedel و Delvove بأن الانتخاب يؤدي لارتباط المنتخب بالهيئة المحلية بسكانها، و التعيين هو إن صح التعبير إهدار للتمثيل الشعبي، و المصالح المحلية التي تعبر عن مجموعة الاحتياجات و الخدمات التي تقوم بين أفراد المجتمع المحلي تتطلب لتأديتها أشخاص من هذا المجتمع باعتبارهم أكثر دراية بهذه المصالح.⁴

و تعتمد الجزائر أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية، و قد جاء تأكيد ذلك في العديد من النصوص الدستورية و القانونية منها:

1- عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 30.

2- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري. الجزائر: دار العلوم للنشر و التوزيع، 2002، ص 18.

3- محمد علي حسون و إبراهيم ملاوي، "التعيين و التوقيف مظهر من مظاهر الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية"، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة و المنتظرة، جامعة الوادي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، يومي: 01 و 02 ديسمبر 2015، ص 139.

4- نصر الدين بن طيفور، "أي استقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروع قانوني ل1999 لقرنوني البلدية و الولاية"، مجلة الإدارة، المجلد 11، العدد 2، الجزائر، 2001، ص 07.

- الدستور: حيث اعتبر دستور 1996 في المادة 14 الفقرة الثانية: "أن المجلس المنتخب الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية"¹، أما المادة 16 منه فقد إعتبرته قاعدة اللامركزية و مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

- قانون البلدية: نصت المادة 03 من قانون البلدية 90-08 المتعلق بالبلدية على أنه: "يدير البلدية مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي و هيئة تنفيذية"².

- قانون الولاية 90-09 هو الآخر نص على إنتخاب أعضاء المجلس، فجاء في المادة 03 منه: "لولاية مجلس منتخب يسمى المجلس الشعبي الولائي"³.

ما يمكن استخلاصه من هذه النصوص هو تأكيد المشرع الجزائري على أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية، بحيث نجد أن أسلوب الانتخاب مكرس في القانون و في الدستور، و في هذا ضمانة دستورية تؤكد و تضمن مبدأ استقلالية الأعضاء المحلية، و لهذا أتبعت قاعدة الانتخاب بصفة كلية في البلدية؛ حيث ينتخب الجهاز التداولي (المجلس الشعبي البلدي) و التنفيذي (رئيس المجلس الشعبي البلدي)، و بصفة جزئية في الولاية ؛ حيث الجهاز التداولي منتخب (المجلس الشعبي الولائي) و التنفيذي معين (الوالي)، و قد حدد قانون الانتخابات 12-01 من خلال نص المادة 65 مدة العهدة الانتخابية بخمس سنوات و كذا طريقة الانتخاب و هي الاقتراع النسبي على القائمة⁴.

و علاوة على ذلك يعد المجلس المنتخب محرك المالية المحلية باعتباره يتمتع بسلطة التصويت على الميزانية المحلية، كما أن إختيار أعضاء الهيئات المحلية بطريقة الانتخاب بما يحمله من معنى التفويض الشعبي، و المساندة الجماهيرية يعطي الوحدات المحلية و أعضائها القدرة على حماية الاستقلال النظري المقرر لها قانونيا، و الذي يمكنهم من الوقوف في وجه السلطة الوصائية إذا اعتمدت على استقلالها.

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، **الجريدة الرسمية**، العدد76، الصادر في: 08 ديسمبر 1996، ص02.

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 90-08 المتضمن قانون البلدية، **الجريدة الرسمية**، العدد 15، الصادرة في: 07 أبريل 1990، ص01.

³- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 90-09 المتضمن قانون الولاية، **الجريدة الرسمية**، العدد15، الصادرة في: 07 أبريل 1990، ص 02.

⁴- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، القانون رقم: 12-01 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، **الجريدة الرسمية**، العدد01، الصادرة في: 12 يناير 2012، ص 07.

رابعاً: تمتع المجالس المحلية بمصالح متميزة (الاستقلال الوظيفي)

إن الاستقلال الوظيفي من العناصر الأساسية التي تحقق استقلال الجماعات المحلية، و نعني بالاستقلال الوظيفي أن يكون للمجلس المحلي دوراً رئيسياً و سلطات فعلية في إدارة المرافق العامة التابعة له، أي أن تختص المجالس المحلية المنتخبة بإدارة شؤون الوحدات المحلية التي تمثلها، و أن يكون إختصاصها في هذا الشأن إختصاصاً أصيلاً.¹

و لقد اتبع المشرع الجزائري الأسلوب العام و المطلق في تحديده لاختصاصات المجالس المحلية،² و هو بذلك انتهج الأسلوب الفرنسي و القائم على إطلاق اختصاص الجماعات المحلية، فهي مختصة أصلاً بكل الشؤون المحلية ما عدا ما تم استبعاده قانونياً بنص صريح³، و قد كرس هذا المبدأ بشكل واضح في قانون الولاية 07-12 حيث تنص المادة 76: " يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة، و يتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين و التنظيمات، و كذا كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناء على إقتراح ثلث أعضائه أو رئيسه أو الوالي".⁴ و تتمثل هذه المجالات في: الصحة العمومية و حماية الطفولة و الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة و السياحة، الإعلام و الاتصال، التربية و التعليم العالي و التكوين، الشباب و الرياضة و التشغيل، السكن و التعمير و تهيئة إقليم الولاية، الفلاحة و الري و الغابات، التجارة و الأسعار و النقل، الهياكل القاعدية و الاقتصادية، التضامن بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة و التي يجب ترقيتها، التراث الثقافي المادي و غير المادي و التاريخي، حماية البيئة، التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، و ترقية المؤهلات النوعية المحلية.

أما فيما يخص البلدية فقد نصت المادة 104 من قانون البلدية 10-11 على ما يلي: " يمارس و⁵ المجلس الشعبي البلدي صلاحياته طبقاً للمبادئ المحددة في المادتين 03 و 04 من هذا القانون"، و ذلك في المجالات التالية: التهيئة و التنمية⁶ بالرجوع لنص المادتين نجهما يتناولان صلاحيات البلدية

¹- محمد نور الدين، "مستقبل الحكم المحلي في دول العالم المعاصر و في مصر"، مجلة العلوم الإدارية، العدد2، أغسطس 1975، مصر، ص 143.

²- محمد الصغير بلعي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية. الجزائر: دار العلوم للنشر و الإصدار، 2004، ص84.

³- صليحة ملياني، "الجماعات المحلية بين الإستقلالية والرقابة"، (رسالة ماجستير، جامعة المسيلة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2010)، ص59.

⁴- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 07-12 المتضمن قانون الولاية، مرجع سابق، ص 14.

⁵- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 10-11 المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق، ص17.

⁶- نفس المرجع الأنف الذكر، ص 05.

المستدامة للإقليم، مجال التعمير و الهياكل القاعدية و يسير نشاطات البلدية في مجال التربية و الحماية الاجتماعية و الرياضة و الشباب و الثقافة و التسلية و السياحة، كما يدخل مجال النظافة و حفظ الصحة و الطرقات البلدية ضمن نطاق اختصاص المجلس الشعبي البلدي.

و بمقارنة هذه الاختصاصات الممنوحة لكل من المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي في ظل القانونين الجديدين 10-11 و 07-12 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، مع الاختصاصات الممنوحة لهما في ظل القانونين القديمين لسنة 1990 نجد بأن المشرع قد وسع مجال اختصاص هذين المجلسين، مما يدل على أن المشرع أدرك أهمية تمتع الجماعات المحلية باختصاصات واسعة في كل المجالات، لأنها أقرب إلى المواطن و هي الأعراف بحاجاته و حاجات و متطلبات الإقليم، و بناء عليه فهي المكلف بترتيب احتياجات الإقليم وفق سلم الأولويات، ما يبرز دورها في مجال تحديد أوجه الانفاق المحلي بحسب هذه الأولويات.

خامسا: تمتع الجماعات المحلية بميزانية محلية خاصة:

إن قيام المشرع الجزائري بتخصيص ميزانية محلية هو صورة أخرى من صور تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية المالية كونها ليست بابا من الميزانية العامة للدولة، و هذا ما يمنح الجماعات المحلية استقلالية أكبر من الناحية الشكلية.

و يعرف عبد المطلب عبد الحميد الميزانية المحلية على أنها: " وثيقة معتمدة تتضمن تقدير للموارد المالية و النفقات المتوقعة للوحدات المحلية عن فترة زمنية مقبلة تقدر عادة بسنة".¹ و هي تقوم على مجموعة من المبادئ: مبدأ السنوية، مبدأ الشمولية، مبدأ الوحدة، مبدأ التخصيص و التوازن، و كذا مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي.

فالميزانية المحلية تعكس الخطط و الاتجاهات التنموية التي تعمل الجماعات المحلية على تحقيقها، و لقد ورد تعريف ميزانية البلدية في المادة 176 من قانون البلدية 10-11: " ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية و هي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير المصالح

¹ - عبد الحميد عبد المطلب ، التمويل المحلي و التنمية المحلية. مرجع سابق، ص266.

البلدية و تنفيذ برنامجها للتجهيز و الاستثمار"¹، و هو ذات التعريف الذي خص به ميزانية الولاية في قانون 07-12 في مادته 157.²

إذ تختص الهيئات المحلية بتحضير الميزانية المحلية، فبالنسبة لإعداد مشروع الولاية فحسب المادة 160 من قانون الولاية 07-12 تقع مهمتها على عاتق الوالي و الذي يعرضها على المجلس الشعبي الولائي ليصوت و يصادق عليها، و يحق للمجلس الشعبي الولائي مراقبة التنفيذ الجاري لميزانية الولاية من قبل الوالي في إطار القانون و التنظيم، ومطالبته كونه أمر بالصرف بتقديم تقارير دورية أو ظرفية عن تنفيذ الميزانية³. أما بالنسبة للبلدية، فيتولى ذلك الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 180 من قانون 10-11⁴، و لتمكين الهيئات المحلية من تحضير ميزانيتها يبلغ مدير الضرائب للولاية كل سنة الولايات و البلديات و الصندوق المشترك للجماعات المحلية مبلغ التحصيلات المنتظرة فيما يخص الضرائب و الرسوم التي تقوم مصالحه بتحصيلها لفائدة هذه الجماعات، و يتم ضبط التقديرات الواجب القيام بها في ميزانية السنة على أساس آخر النتائج المعروفة للتحصيل.⁵ و عندما يتم وضع مشروع الميزانية يعرض على اللجنة المختصة بالمالية التابعة للمجلس الشعبي المختص لتبدي رأيها فيه قبل أن يعرض على المجلس الشعبي نفسه لمناقشته و التصويت عليه في جلسة علانية، و يكون ذلك على أساس التوازن ما بين الإيرادات و النفقات.⁶

كما توجد العديد من الضمانات التي تركز مداولة الرقابة الشعبية، و من بينها الجلسات العلنية للمجالس الشعبية البلدية، كما يحق لكل شخص طبيعي أو معنوي الاطلاع على المداولات و محاضرها.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 10-11 المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق، ص 27.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 07-12 المتضمن قانون الولاية، مرجع سابق، ص 24.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 07-12 المتضمن قانون الولاية، مرجع سابق، نفس الصفحة.

⁴ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 10-11 المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق، نفس الصفحة.

⁵ - بشير شاوش يلس، مرجع سابق، ص 164.

⁶ - مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي. الجزائر: دار بلقيس للنشر و التوزيع، 2011، ص 291.

سادسا: وجود موارد محلية خاصة بالجماعات المحلية:

إن من مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية أن تكون لها موارد ذاتية مع حرية التصرف فيها،¹ فلمواجهة النفقات المحلية على الجماعات الإقليمية في الجزائر أن تحصل على الإيرادات الكافية و اللازمة لذلك، و قد عدد قانون البلدية 10-11 و قانون الولاية 07-12 الموارد المالية الخاصة التي تمول ميزانيات الولايات و البلديات، والتي تتألف من ناتج الجباية والرسوم، مداخيل ممتلكاتهما، الإعانات و القروض و التخصيصات، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات، ناتج الهبات و الوصايا....

أ- **الموارد المالية المحلية و الذاتية:** و المتمثلة في مجموع الضرائب و الرسوم التي تفرض على المواطنين و الشركات التجارية و الصناعية و المهنية و التي تنشط داخل إقليم الجماعات المحلية، حيث تمثل الموارد الجبائية القسم الأكبر من مداخيل الجماعات المحلية و أهم مواردها، و قد فصل المشرع بين الضرائب العائدة للدولة و العائدة للجماعات المحلية فيما يلي:

1- الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية:

1-1: الضرائب المحصلة لصالح البلديات: تستفيد البلدية دون سواها من مجموعة الضرائب و الرسوم ، و قد أناطها المشرع مسؤولية تعبئة و تسيير مواردها وهذا ما جاء في نص المادة 169 من قانون 11-10² : "البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة بها، وهي مسؤولة أيضا عن تعبئة مواردها". إلا أن المشرع وضع حد لنطاق هذه المسؤولية حيث لا يسمح للبلدية إلا بتحصيل الضرائب والرسوم المحددة عن طريق التشريع أو التنظيم، و قد أعطى المشرع في بعض الحالات للمجلس الشعبي البلدي حرية التصويت على المبالغ المطبقة على تراب البلدية في الحدود التي يرسمها القانون (يمنع على أي كان في إقليم البلدية القيام بتحصيل حق أو رسم من دون الموافقة المسبقة المتداول عليها في المجلس الشعبي ، و يمكن حصر هذه الضرائب فيما يلي:³ البلدي)

* **الرسم العقاري:** هو رسم سنوي يحصل لفائدة البلديات دون سواها، يؤسس على الملكيات العقارية المبنية و غير المبنية، يؤسس تبعا للقيمة الايجارية الجبائية المحددة للمتر مربع حسب المنطقة و حسب و يختلف الرسم فيما إذا كانت الملكيات العقارية مبنية أو غير مبنية، و تحدد المادة⁴ المناطق الفرعية،

¹- محمد نور الدين، مرجع سابق، ص 146.

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 10-11 المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق، ص 26.

³- نفس المرجع الأنف الذكر، ص 30.

⁴- بسمة عولمي، "تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر"، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 4، جامعة عنابة، ص 271.

، و تتفرد السلطة المركزية عبر قانونها¹ 261 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة معدلاته².
المالي بتحديد قيمة الرسم

* **الرسم التطهيري**: يؤسس لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية على كل الملكيات المبنية و قد تم تحديد مبلغه حسب آخر تعديل (المادة 21 من قانون المالية التكميلي لسنة - ما بين 1000 و 1500 دج عن كل محل ذي استعمال سكني.³ 2015) كما يلي:

- ما بين 3000 و 12000 دج عن كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي .

- ما بين 8000 و 23000 دج على كل أرض مهيةة للتخيم والمقطورات.

- ما بين 20000 و 130000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي أو تجاري أو

حرفي ينتج كمية من النفايات تفوق الاصناف المذكورة أعلاه.

و تحدد قيمة الرسم المطبق في كل بلدية بقرار بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي وبعد موافقة السلطة الوصية.

* **الرسم على الإقامة**: يحصل لفائدة البلديات المصنفة كمحطات سياحية أو مناخية أو هيدرومعدنية أو استجمامية⁴، وحدد مبلغ الرسم طبقا لأخر تعديل (حسب المادة 26 قانون المالية التكميلي 2008) كما يلي:⁵ بالنسبة للإقامة العادية: لا يقل عن 50 ولا يزيد عن 60 دج عن كل يوم إقامة ولا يجب أن يتجاوز 100 دج عن العائلة. أما بالنسبة للمؤسسات ذات 3 نجوم و أكثر حددت للشخص ولليوم الواحد كما يلي: 200 دج للفنادق ذات 3 نجوم، 400 دج للفنادق ذات 4 نجوم، 600 دج للفنادق ذات 5 نجوم. يتم تحديد المبلغ المطبق في كل بلدية عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي ، كما يتم تحصيل الرسم عن طريق المؤجرين للغرف و أصحاب الفنادق والحمامات.⁶

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، 2017، ص 64-65.

²- عبد القادر موفوق، مرجع سابق، ص 06.

³- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون رقم 15-01 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، **الجريدة الرسمية**، العدد 40، الصادرة في: 23 يوليو 2015، ص 10.

⁴- بشير شاوش يلس، مرجع سابق، ص 185.

⁵- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون رقم 08-02 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، **الجريدة الرسمية**، العدد 42، الصادرة في: 27 يوليو 2008، ص 11.

⁶- بشير شاوش يلس، مرجع سابق، ص 186.

* **الرسم على السكن:** يستحق على المحلات ذات الطابع السكني أو المهني الواقعة في البلديات، مبلغه¹:
 1- محدد وفق آخر تعديل من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 كما يلي

- 300 دج للمحلات السكنية و 1200 دج للمحلات المهنية الواقعة في جميع البلديات.

- 600 دج للمحلات السكنية و 2400 دج للمحلات المهنية الواقعة في البلديات مقر الدائرة ومجموع

²بلديات الجزائر عنابة وهران قسنطينة، يحصل من طرف سونغاز عن طريق الفاتورة حسب دورية الدفع.

* **الرسم على الحفلات:** أسس لفائدة ميزانية البلديات التي يقام على اقليمها حفلات موسيقية ذات طابع

عائلي، يدفعه الشخص المستفيد من ترخيص مصالح الشرطة الخاص بالحفل، و يحدد مبلغه تبعا لمدة

- من 500 الى 800 دج عن كل يوم عندما لا تتعدى مدة الحفل السابعة مساء. ³الحفل كما يلي

- من 1000 الى 1500 دج عن كل يوم اذا امتد الحفل الى ما بعد السابعة.

تحدد التعريفة المطبقة في كل بلدية بقرار من رئيس البلدية بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي وموافقة السلطة الوصية.

* **الرسوم على رخص العقارات:** هذه الرسوم تحصلها البلدية عند تسليم مختلف الرخص والشهادات.

تتمثل هذه الرخص والشهادات في: رخص البناء، رخص تقسيم الاراضي، رخص التهديم، شهادات

⁴المطابقة وشهادة التجزئة والعمران.

* **الرسم على الإعلانات و الصفائح المهنية:** يحصل لفائدة البلديات ويحدد الجدول الموالي مستحقات

⁵هذا الرسم و مبلغه كالاتي:

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون رقم 15-01 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، مرجع سابق، ص 14.

²- عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 100.

³- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون رقم 2000-06 المتضمن قانون المالية لسنة 2001، **الجريدة الرسمية**، العدد 80، الصادرة في: 24 ديسمبر 2000، ص 23.

⁴- بشير شاوش يلس، مرجع سابق، ص 187.

⁵- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، قانون رقم: 99-11 المتضمن قانون المالية لسنة 2000، **الجريدة الرسمية**، العدد 80، الصادرة في: 25 ديسمبر 1999، ص 07.

الجدول رقم (01) يبين مبلغ الرسم على الإعلانات و الصفائح المهنية

مبلغ الرسم (دج)	حجم الإعلان	نوع الإعلان
20	أقل أو يساوي 1 م مربع	إعلان على ورق عادي مطبوع أو مخطوط باليد
30	أكبر من 1 م مربع	
40	أقل أو يساوي 1 م مربع	إعلان علو ورق مجهز أو محمي
80	أكبر من 1 م مربع	
100	أقل أو يساوي 1 م مربع	إعلانات مدهونة
150	أكبر من 1 م مربع	
200	حجم بالمتر مربع أو جزء منه	إعلانات مضيئة
500	أقل أو يساوي 0.5 م مربع	صفائح مهنية
700	أكبر من 0.5 م مربع	

المصدر: المادة 56 من قانون المالية 2000.

1-2- الضرائب المحصلة لفائدة البلديات و الولايات و الصندوق المشترك للجماعات المحلية: تشترك

الجماعات المحلية مع الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وهي بعد إلغاء الدفع الجزافي¹ اقتصرت على:

* **الرسم على النشاط المهني:** و هو رسم يستحق على الإيرادات الاجمالية المحققة من طرف أشخاص طبيعية أو معنوية نتيجة نشاط مهني. يحسب على أساس رقم الأعمال المحقق من جميع عمليات البيع أو الخدمات أو غيرها التي تدخل في اطار النشاط المهني²، تقسم حواصله بين البلدية والولاية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بنسب مئوية مختلفة كما يوضحه الجدول الموالي³:

الجدول رقم (02): يبين معدلات الرسم على النشاط المهني

طبيعة النشاط	المعدل	حصة البلدية	حصة الولاية	حصة ص م ج م *
المعدل العام	2%	1.30%	0.59%	0.11%
نقل المحروقات بواسطة الأنابيب	3%	1.96%	0.88%	0.16%
نشاطات الإنتاج	1%	0.66%	0.29%	0.05%

المصدر: المادة 222 من قانون الضرائب و الرسوم المماثلة 2017.

¹- ملغى بموجب المادة 13 من قانون المالية لسنة 2006، و قد كان يخضع لهذه الضريبة صاحب العمل الذي يدفع المرتبات و التعويضات للمستخدمين الذين يشغلهم، حواصله كانت تخصص للبلديات و الولايات و الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

²- رضا خلاصي، **النظام الجبائي الجزائري الحديث**، ط2، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2012، ص167.

³- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، مرجع سابق، ص 57.

* ص م ج م: الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

1-3- الضرائب المحصلة لفائدة الدولة و الجماعات المحلية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية: يقصد بها تلك الضرائب التي يقسم عائدها على كل من البلديات، الولايات والصندوق المشترك للجماعات المحلية، وهي تتمثل في الرسم على القيمة المضافة و الضريبة الجزائرية الوحيدة.

* **الرسم على القيمة المضافة:** يقع هذا الرسم على عاتق المستهلك و يطبق في عمليات البيع و الأعمال العقارية و الخدمات و عمليات الاستيراد، يعتبر هذا الرسم ضريبة غير مباشرة تفرض على الإنفاق الإجمالي أو الاستهلاك الإجمالي، و يطبق على العمليات التي تكتسي طابعا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا، و يتميز هذا الرسم بأنه ضريبة تحسب على أساس قيمة المنتج بغض النظر على طبيعة المنتج و نوعيته وكميته.¹ و يوزع كما يلي²:

الجدول رقم (03): يبين معدلات توزيع حواصل الرسم على القيمة المضافة

الرسم على القيمة المضافة	حصة الدولة	حصة البلدية	حصة ص م ج م
العمليات المحققة للداخل	75%	10%	15%
العمليات المحققة عند الاستيراد	85%	-	15%

المصدر: المادة 161 من قانون الرسوم على رقم الأعمال 2017.

* **الضريبة الجزائرية الوحيدة:** بعد إلغاء ضريبة الدفع الجزائري أحدثت هذه الضريبة بموجب قانون المالية 2007،³ حيث نصت المادة 282 على أنه: "تؤسس ضريبة جزافية وحيدة تحل محل النظام الجزائري للضريبة على الدخل و تعوض الضريبة على الدخل الإجمالي".

يخضع لنظام الضريبة الجزائرية الوحيدة الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون و الشركات و التعاونيات التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا أو مهنة غير تجارية الذين يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثين مليون دينار جزائري (30.000.000 دج) ، و يحدد معدل الضريبة الجزائرية كما يلي: 5% بالنسبة لأنشطة الإنتاج وبيع السلع و 12% بالنسبة للأنشطة الأخرى، و هي تحسب من رقم الأعمال و ليس من الأرباح. أما حواصلها فتوزع كآتي: 49% لميزانية الدولة، 40.25% للبلديات، 5% للولاية، 5% لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، 0.01% للغرفة الوطنية للصناعة التقليدية، 0.5% لغرفة الصناعة والتجارة، 0.24% لغرفة الصناعة التقليدية.

¹ - بشير شاوش بلس، مرجع سابق ، ص 183.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، قانون الرسوم على رقم الأعمال 2017، ص 37.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 06-24 المتضمن قانون المالية 2007، الجريدة الرسمية، العدد 85، الصادرة في 27 ديسمبر 2006، ص 04.

* **الضريبة على قسيمة السيارات:** يقع عبؤها على كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارات خاضعة للضريبة. تحدد تعريفه هذه الضريبة سنويا و تتراوح قيمتها بين 300 دج و 1500 دج و ذلك حسب قوة العربة و وزنها و نسبة بداية استعمالها¹، و توزع عائداتها كما يلي: 20% لصالح الدولة و 80% لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

* **الرسم على الذبائح :** هو رسم غير مباشر يستفيد منه الجماعات المحلية التي تتوفر على مذابح فكل الحيوانات المذبوحة داخل إقليم البلدية تفرض عليها هذا الرسم و التي يتم استردادها ، ويحدد مبلغ الرسم على وزن اللحم الصافي ، حددت تعريفه الرسم بـ 05 دج للكيلوغرام الواحد ، ويخصص مبلغ 1.50 من هذه التعريفه لصندوق حماية الصحة الحيوانية أما باقي المبلغ فتستفيد منه البلدية التي حصلت في إقليمها الذبيحة²، ويخصص مبلغ الرسم كله للصندوق المشترك للجماعات المحلية لما يتم تحصيله في مؤسسة تبريد أو تخزين لا تمتلكها البلدية و التي لا توجد على ترابها أو عند حصول عمليات الاستيراد .

2- الضرائب المحصلة جزئيا لفائدة الجماعات المحلية و بعض الصناديق الخاصة:

2-1- الرسم على الزيوت و الأطر المطاطية:

* **الرسم على الزيوت و الشحوم و تحضير الشحوم:** أنشئ بموجب المادة 61 من قانون المالية لسنة 2006³، و يحدد هذا الرسم بـ: 12.500 دج عن كل طن مستورد أو مصنوع داخل التراب الوطني، و التي تتجم عن استعمالها زيوت مستعملة، و تخصص مداخيل هذا الرسم بـ: 50% لفائدة البلديات و 50% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.

* **الرسم على الأطر المطاطية:** يطبق هذا الرسم على الأطر المطاطية الجديدة سواء كانت مستوردة أو مصنوعة محليا على أساس 10 دج لكل إطار مخصص للسيارات ذات الحجم الكبير، و 5 دج لكل إطار مخصص للسيارات ذات الحجم الصغير و يوزع ناتج الرسم كما يلي⁴:

25% لفائدة البلديات، 50% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث، 10% لصندوق التراث الثقافي، 15% لصالح الدولة.

¹ - المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إدارة التغيير في الإدارات المحلية و البلديات. مرجع سابق، ص 126.
² - نور الدين يوسفى ، "الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر"، (رسالة ماجستير، جامعة بومرداس، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، 2010)، ص90.
³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، قانون: 10-05، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، **الجريدة الرسمية**، العدد 85، الصادرة في: 31 ديسمبر 2005، ص 11.
⁴ - نفس المرجع الأنف الذكر، ص12.

2-2- الضريبة على الأملاك: هي ضريبة على الثروة تفرض على الأشخاص الذين تتجاوز القيمة الصافية لأملاكهم 100 000 000 دج (10 ملايين). و تشمل الثروة كل الاملاك العقارية والحقوق العينية العقارية والاموال المنقولة مثل السيارات والدراجات وسفن النزهة وطائرات النزهة وخيول السباق والتحف واللوحات الفنية¹، تقدر الأملاك حسب قيمتها التجارية الحقيقية من طرف لجنة وزارية مشتركة (الداخلية ، المالية ، السكن) ، تحدد نسبة الضريبة على الأملاك كما يلي:

الجدول رقم(04): معدلات الضريبة على الأملاك

نسبة الضريبة	قسط القيمة الصافية للأملاك (دج)
0%	أقل عن 100.000.000
0.5%	من 100.000.000 إلى 150.000.000
0.75%	من 150.000.001 إلى 250.000.000
1%	من 250.000.001 إلى 350.000.000
1.25%	من 350.000.001 إلى 450.000.000
1.75%	أكثر من 450.000.000

المصدر: المادة 281 مكرر 8 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة 2017.

و توزع حواصلها كما يلي: 60% إلى ميزانية الدولة، 20% إلى ميزانية البلديات، 20% إلى الصندوق الوطني للسكن.

2-3- الرسوم الإيكولوجية: أسست قوانين المالية لسنة 2002² و 2003³ رسوما إيكولوجية جديدة تعود بعض نسبها للبلديات وهي:⁴

* رسم الحث على عدم تخزين النفايات الصناعية الخاصة أو الخطيرة: يعود 10% منها إلى البلديات و 15% لفائدة الخزينة العمومية، 75% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.

¹- بشير شاوش يلس، مرجع سابق، ص 178.

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، قانون رقم 2001-21 المتضمن قانون المالية لسنة 2002، الجريدة الرسمية، العدد 79، الصادرة في: 22 ديسمبر 2001.

³- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، قانون رقم 02-11 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية، العدد 86، الصادرة في: 25 ديسمبر 2002.

⁴- شريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز والتحكم في التسيير. الجزائر: دار القصة للنشر، 2003، ص69-74.

* الرسم الإضافي على تلوث المناخ ذي المصدر الصناعي على الكميات المتجاوزة القيم الحدية: تعود 10% منها إلى البلديات و 15% لفائدة الخزينة العمومية، 75% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.

* الرسم الإضافي المتعلق بالمياه المستعملة ذات المصدر الصناعي: تعود نسبة 30% للبلديات، 20% لفائدة الدولة، و 50% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.

- رسم الحث على عدم تخزين النفايات المرتبطة بنشاطات العلاج بالمستشفيات و المستوصفات: 10% للبلديات، 15% لفائدة الخزينة العمومية، 75% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.

ب - الموارد المحلية الخارجية و الغير جبائية: و هي تلك الموارد الخارجية التي تحصلها الجماعات المحلية ، و تأتي بنسب كبيرة عن طريق الإدارة المركزية، و تتمثل في:

1 - إيرادات الممتلكات: و تتمثل في الإيرادات التي تحصل عليها البلديات من استغلال ممتلكاتها، تشكل نسبة ضئيلة تقدر بحوالي 5% من إيرادات التسيير للبلديات، و تختلف هذه النسبة حسب حجم البلدية و ذلك وفقا لممتلكاتها،¹ و تتمثل على الخصوص في: إيجار العقارات، حقوق الطرقات، أتاوي شغل الأملاك العامة للبلدية، إمتيازات المقابر.

2- موارد الاستغلال: يفرض هذا الرسم مقابل الخدمات التي تقدمها البلدية للمواطنين عبر مصالحها العمومية ، فتحصل البلدية على اتاوات من قبل الأشخاص المستفيدين من هذه الخدمات ، فتفرض هذه الرسوم لتحسين أداء هذه المصالح واستغلالها استغلالا امثلا وسليما ، ويمكن للبلديات أن توفر موارد مالية دائمة ، وحتى وان كانت بسيطة ومن جملة هذه الخدمات التي يمكن أن تحصل من خلالها على حقوق الوزن وقياس السعة، رسوم الأرصفة العمومية التي تستفيد منها.....² بعض المداخل:

3- القروض: تعد القروض من الموارد المالية التي تلجأ إليها الجماعات المحلية بغرض تمويل عمليات التجهيز و الاستثمار، إذ لا يجوز للبلديات والولايات القيام بتمويل نفقات التسيير عن طريق القروض، و للجماعات المحلية الحرية في تحديد³ وذلك نظرا لطبيعتها حيث تبدأ كموارد وتنتهي كنفقات إجبارية، وقد كان الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط الوحيد الذي تتعامل معه الجماعات المحلية.⁴ قيمة القرض،

1- عبد القادر موفوق، مرجع سابق، ص101.

2- بشير شاوش يلس، مرجع سابق، ص 187.

3- صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 69.

4- عبد الكريم مسعودي، " تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية"، (رسالة ماجستير، جامعة تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، 2012)، ص 195.

لكن بداية من سنة 1975 أصبح بإمكانها اللجوء إلى أجهزة مصرفية أخرى للاقتراض، مثل: مؤسسة القرض الشعبي الجزائري و بنك التنمية المحلية، أصبح هذا الأخير يمول الجماعات المحلية عن طريق اقروض مختلفة الأشكال من شأنها أن تساهم في التطور الإقتصادي و الإجتماعي للجماعات المحلية¹.

4- الإعانات الحكومية: تمنح الدولة إعانات للبلدية قصد إنجاز برامج أو مشاريع اقتصادية واجتماعية ومدرسية مختلفة ، من خلال مختلف برامج ومخططات التنمية مثل: المخطط البلدي للتنمية وبرامج صندوق الجنوب وبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي والصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية، وصندوق الكوارث الطبيعية... إلخ، مع مراعاة عدم كفاية مداخيل الجماعات المحلية².

5- الهبات و الوصايا: و هي من الموارد الخارجية للجماعات المحلية، وقد خول القانون للجماعات المحلية حق قبول الهبات والوصايا سواء بأعباء أو شروط أو تخصيص بعد الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية³.

من خلال تقديم هذه الإيرادات المختلفة التي تستفيد منها الجماعات المحلية بصفة مختصرة يظهر لنا تنوع في مصادرها، فهل هذه الإيرادات كافية حتى تقوم الجماعات المحلية بالمهام الملقاة على عاتقها؟

سابعاً: وجود أجهزة للجباية على المستوى المحلي:

من مظاهر الاستقلالية المالية في الجزائر أيضا وجود أجهزة للجباية على المستوى المحلي في ظل وجود أجهزة للجباية الوطنية، فتوفر أجهزة للتحصيل و التسوية على المستوي المحلي من شأنه أن يدعم أسس الاستقلالية المالية، و تتمثل هذه الأجهزة في⁴:

1- قبضة الضرائب للتحصيل: و التي تعمل على تحصيل جميع الضرائب و الرسوم سواءا كانت تابعة للدولة و الجماعات المحلية، أو للجماعات المحلية، و لكنها غير مكلفة بتحصيل الضرائب و الرسوم التابعة للبلديات فقط، و بعد عمليات التحصيل تقوم بتحويل القسط المتعلق بالولاية إلى أمين الخزينة الولائي، أما القسط المتعلق بالبلدية فتقوم بتحويله إلى أمين الخزينة البلدي، و تحول قسط الصندوق المشترك للجماعات المحلية لحسابه الخاص.

1- شريف رحمانى ، مرجع سابق، ص 83.

2- بشير شاوش يلس، مرجع سابق، ص 192.

3- لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 07، جامعة بسكرة، فيفري 2005.

4- محمد علاوي، " دراسة تحليلية لقواعد تأسيس و تحصيل الضرائب بالجزائر"، (أطروحة دكتوراه، جامعة بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، 2015)، ص 156-157.

2- قبضة التسيير (القابض البلدي) : و التي تعنى بتحصيل الرسوم الضرائب المتعلقة بالبلدية فقط، مثل: الرسم العقاري و رسم التطهير¹.

3- المديرية الفرعية للتحصيل: والتي تعمل على مراقبة وضعية التحصيل الجبائي و الغرامات و العقوبات المالية، و كذا محاصيل البلدية بصفة عامة وكل محصول تتكفل بتغطيته قانونا قبضة الضرائب، كما تقوم بتسجيل النقائص و التأخيرات المحتملة و إتخاذ الإجراءات المناسبة.

4- الصندوق المشترك للجماعات المحلية: يقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بعملية التسوية من خلال ضمان التقديرات للموارد الجبائية من جهة و منح التوزيع بالتساوي*، يخضع تحديد الغلاف المالي لهذه الإعانة إلى معايير (السكان والموارد المالية لكل جماعة محلية).

ثامنا: التعاون و التضامن بين البلديات كآلية لتكريس الاستقلالية المالية:

يشمل التعاون بين البلديات في الجزائر على عدة مفاهيم منها: التضامن و التوأمة و ما بين البلديات كمفهوم ضيق للتعاون البلدي، حيث يمكن للبلديات القيام بالتعاون البلدي الدولي مع بلديات أجنبية و هذا ما يطلق عليه بالتوأمة، أما فيما يخص التضامن فهو قيام بلدية بأعمال تضامنية تطوعية لبلدية أخرى تحتاج إلى مساعدة، و ذلك في حالات عجز مالي أو كوارث... لكن المفهوم الحقيقي للتعاون بين البلديات هو ذلك المفهوم المنتج و المحرك لعجلة التنمية و الاقتصاد، و تلبية حاجات مشتركة بين عدة بلديات تتكافل فيما بينها لتحقيقها. حيث يمكنها إبرام إتفاقيات و عقود فيما بينها بموجب مداولاتها. كما يمكن أن يكون التعاون بطريقة غير مباشرة عن طريق صندوق التضامن البلدي.²

و قد أولى المشرع الجزائري اهتمامه بهذه الآلية (التعاون بين البلديات) منذ أول تشريع بلدي من خلال الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية، حيث تنص المادة 12 على ما يلي: "يجوز أن يقوم التعاون بين عدة بلديات و أن تضع مواردها بصورة مشتركة بينها للقيام بأعمال ذات النفع المشترك..."³

¹ بشير فريك، منتخبو البلديات: مفسدون أم ضحايا. الجزائر: الشروق للإعلام و النشر، 2014، ص 115.
* معادلة التوزيع بالتساوي: وهي عبارة عن إعانة تضامنية لها أهمية كبرى من هذا التخصيص تساهم في ضمان تسيير الجماعات المحلية، وتستهدف تقليص فجوة الفوارق الناتجة عن ضعف الموارد الجبائية والمالية للبلديات من جهة، والمتطلبات السكانية من جهة أخرى، والمرتبطة بالصعوبات الجغرافية وظروف حياة المواطنين.

² فاطمة الزهراء داودي، "التعاون بين البلديات"، (رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2014)، ص 106.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مجلس الثورة، الأمر رقم: 67-24 المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق، ص 94.

و نفس الشيء نجده في قانون البلدية 10-11، حيث تكرر المواد 215 و 216 و 217 التعاون بين البلديات كشكل جديد للتنظيم¹.

فهذه الآلية أصبحت تشكل أحد الوسائل المتاحة للبلديات للتقليل من تبعيتها المالية للدولة، و تتجه للمحافظة على الموارد المالية عن طريق تعبئة الحد الأدنى من الموارد الذاتية و تبادل الإمكانيات و الوسائل المادية و سد العجز الحاصل في البنية التحتية و التجهيزات².

و من المظاهر التي جسدها المشرع الجزائري أيضا للاستقلالية المالية في قانون البلدية 10-11 هو التوجه من الشكل المحدد في المؤسسة العمومية المشتركة* إلى التعاقد الحر عن طريق إتفاقيات أو عقود للتعاون، ما من شأنه أن يمنح استقلالية أكبر للبلديات للتعاون دون اللجوء إلى السلطات الوصية، و هذا يفتح المجال إلى تفعيل دور البلدية في تخطيط و تنفيذ سياسة محلية معينة أو مرفق معين أو إنجاز مشروع مشترك³.

و إضافة إلى ذلك يعتبر التضامن المالي صورة موسعة للتعاون بين البلديات إذ أنه يهدف إلى القضاء على التفاوت بينها و تحقيق التوازن المالي بينها، و يجسد الصندوق المشترك للجماعات المحلية أو ما يسمى صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية آلية من آليات التضامن بين البلديات. وقد تم انعقاد العديد من إتفاقيات التوأمة في الجزائر، من بينها: إتفاقية التوأمة بين بلدية وهران و بلدية قدانسك البولونية، و كذا بين بلدية بجاية و بلدية بورتيمو البرتغالية و غيرها، و هذا ما يؤدي إلى اكتساب خبرات جديدة و متنوعة سواء في مجال الصحة أو التعليم و الاستفادة منها في تحقيق التنمية المحلية.

¹- للمزيد من المعلومات أنظر: الملحق رقم (01)، ص 103.

²- عبد الصديق بن شيخ، "الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية و التطورات الضرورية"،

(رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2011)، ص 84.

* المؤسسة العمومية المشتركة: هي شخص معنوي، الهدف من إنشائه هو التسيير المستقل لمرافق عمومية تابعة للدولة أو الجماعات المحلية، و تنشأ عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي، و بعد مصادقة الوالي عليها بقرار، و يترأسه رئيس المجلس الشعبي البلدي إدارتها

³- فاطمة الزهراء داودي، مرجع سابق، ص 25.

من خلال تناول هذه المظاهر و الآليات نستنتج أن مسألة الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر مسألة تمت معالجتها من خلال النصوص القانونية المتعددة، و التي تصب في إطار واحد، و هو إعطاء الجماعات المحلية قدرا من الاستقلال الذي يمكنها من تقدير حاجياتها بنفسها من خلال منحها الشخصية المعنوية و الاستقلال الإداري و تخصيصها بميزانية و موارد محلية خاصة بها. و لكن، هل فعلا حققت هذه الأسس استقلالية الجماعات المحلية ماليا على أرض الواقع أم أن هناك أمورا أخرى تمس بهذه الاستقلالية؟

المبحث الثالث: حدود الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر

إن المتتبع لواقع المالية المحلية في الجزائر يلاحظ تدبدا على مستوى تسيير الجماعات المحلية التي أصبحت عاجزة عن تغطية نفقاتها بسبب قلة و شح مواردها و تخبطها في مشاكل المديونية إذ أصبح العجز الميزاني ملازما لها لعدة سنوات، و تبدو أهمية هذه المشاكل في أنها تخص الاستقلال الفعلي و الحقيقي للجماعات المحلية، ذلك رغم وجود مجموعة من الآليات و المظاهر التي كرس لها استقلاليتها المالية، فالى أي مدى تعتبر هذه الآليات و المظاهر السابقة كضمانات فعلية لتجسيد الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الواقع؟.

للإجابة على هذا التساؤل لابد من تشخيص الوضعية المالية التي تعيشها الجماعات المحلية من خلال تناول المحاور التالية:

أولاً- من الناحية القانونية: فنجد أن النصوص القانونية قد أولت اهتماما بالاستقلالية المالية منذ 1967 إلى يومنا هذا، فرغم نص المشرع الجزائري على تمتع البلديات و الولايات بالاستقلال المالي إلا أن تجسيد ذلك يبقى بعيدا عن التطبيقات ، و مما زاد الأمر تعقيدا الغموض الذي يكتنف مفهومه، و الذي يعكس تخوف المشرع من الفهم السيء لمنح الاستقلالية و الإفصاح عنها.

و رغم أن الشخصية المعنوية شرط أساسي لمبدأ الاستقلالية ، إلا أنها لا تحقق استقلالاً فعلياً و حقيقياً، فقد تعترف الدولة للوحدات الإدارية بالشخصية المعنوية و لكنها في الواقع لا تتمتع بالاستقلال،¹ فالملاحظ أن الدساتير أهملت النص على استقلالية الجماعات المحلية و على حريتها في اتخاذ قراراتها. إضافة إلى ذلك يعد أسلوب الانتخاب ضمان لاستقلال الهيئات المحلية ، لكنه في الواقع أصبح مجرد غطاء قانوني، إذ أنه يقتضي سمو هيئة المدولة كونها السلطة المعبرة عن إرادة الأفراد عن هيئة التنفيذ التي تتمتع بازدواجية في الاختصاص²، لكن عملياً غالباً ما تطغى الوظيفة اللاتركيزية على الوظيفة المحلية للهيئات التنفيذية، و بالتالي التأثير على هيئة المدولة.³

¹- أحمد محبو ، مرجع سابق، ص 71.

²- عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 56.

³- نفس المرجع الأنف الذكر، نفس الصفحة.

و من جهة أخرى، فإن التحديد المادي لاختصاصات الجماعات المحلية هو شرط أساسي لاستقلالية السلطة التي تمارسها هذه الأخيرة، و الإشكال يكمن في هذه النقطة بالذات، حيث نلاحظ تداخل المهام و الاختصاصات بين الدولة و الجماعات المحلية، إذ تتكفل أحيانا الجماعات المحلية ببعض المهام ذات الطابع الوطني و تتحمل أعباء قانونية لم تكن من اختصاصاتها و هذا ما يتقل كاهلها و يزيد من أعبائها، إذ أن المشرع أعطى الولاية و البلدية مهام واسعة جدا تفوق قدراتها المالية و إيراداتها المحلية ، فالواجب أن يعمل المشرع في مقابل زيادة مهام وظائف الجماعات المحلية بفرض زيادة و تطوير إيرادات الجماعات المحلية لخلق نوع من التوازن بين الإيرادات و النفقات المحلية.

ثانيا- محدودية الإيرادات المحلية: فبالرغم من تعدد إيرادات الجماعات المحلية و تنوعها (المصادر الداخلية) إلا أن حصيلتها تبقى غير كافية لتلبية حاجيات السكان المتزايدة و تحقيق الأهداف و المهام و هذا ما جعلها تعيش حالة عجز دائم ، بفعل تأثير عوامل متعددة أهمها¹ تنازل الجماعات المحلية عن العديد من ممتلكاتها بعد صدور قانون 1981 المتعلق ببيع أملاك الدولة ، قلة التحصيل الضريبي ، و غيرها. و من خلال الدراسة السابقة لمختلف أنواع إيرادات الجماعات المحلية نلاحظ ما يلي:

1- بالنسبة للإيرادات الجبائية: فالجماعات المحلية تتمتع بموارد تمويل ذاتية متعددة ، إلا أنها تبقى ضعيفة و دون مردودية حقيقية نتيجة عدم تحكمها في الموارد المالية، و اعتمادها على وسائل مالية تقليدية لم تعد تتماشى مع التطورات الاقتصادية و الاجتماعية التي تعرفها مختلف المجالات و النشاطات التي يتعين على الجماعات المحلية الاضطلاع بها.²

فبالنظر إلى الرسم العقاري و الذي يفرض على من يملك عقد الملكية فقط و إعفاء أصحاب البناءات الجديدة لمدة سبع سنوات (07) ، و هذا ما من شأنه أن يؤثر على مردوديته مع ضعف هذا الرسم من جهة و تجاهل المواطنين لالتزاماتهم، كما أن غالبية الأفراد يفتقدون لثقافة اللجوء إلى البلدية بغرض طلب خدمة عملية التطهير، حيث يتولى الأفراد بأنفسهم القيام بها بالرغم من مخاطرها العديدة على صحتهم، بالإضافة إلى عدم استجابة المصالح البلدية المختصة في أغلب الأحيان، و بالنسبة لرسم السكن نجد أن تعريفه قليلة ، فلا يعقل أن تطبق نفس التعريف على محل في ولاية ساحلية مثلها مثل محل في منطقة ريفية جبلية، فهذا لا يخدم البلدية و لا يجعلها تستفيد من مواردها بشكل جيد، و من جهة

¹- شريف رحمانى، مرجع سابق، ص 85.

²- عبد الصديق بن شيخ، مرجع سابق، ص 48.

أخرى نجد أن أغلب البلديات تحرم من الرسم على الإقامة كونه مخصص فقط للبلديات السياحية دون غيرها ، كما أن قيمته رمزية، و نلاحظ أيضا وجود تمييز في تحصيل الرسم على الإعلانات و اللوائح المهنية، و ذلك لانعدام هذه الإعلانات في جل بلديات الوطن و إقتصارها على البلديات الكبرى الواقعة في المدن، وهو ما يحرم البلديات الريفية من هذا المورد المالي.

أما فيما يخص الرسم على الاحتفال و الرسم على الذبائح فمردوديتهما محدودة كما أن العديد من البلديات و خاصة الريفية لا تتوفر على قاعة للحفلات هذا من جهة، و من جهة أخرى نجد أن أسعار اللحوم في ارتفاع لكن لا يتم اعتمادها كمتغير لضبط قيمة الرسم على الذبائح.

و إضافة إلى ما سبق ، نلاحظ أن الموارد التي تتقاسمها الجماعات المحلية مع الدولة شكلية ، حيث أن هذه الأخيرة استأثرت لنفسها بغالبية الضرائب و الرسوم المجدية¹، إذ تأخذ منها حصة كبيرة، و بذلك فإن توزيع الإيرادات الجبائية بين الدولة و الجماعات المحلية غير عادل، فعلى سبيل المثال تأخذ الدولة 80% من الرسم على القيمة المضافة التي شمل مجال تطبيقها الكثير من المعاملات و لا تستفيد منها البلدية إلا بنسبة 10% ، و يوجه الباقي للصندوق المشترك للجماعات المحلية، مما يشكل خسارة كبيرة للبلدية، و نفس الأمر ينطبق على الضريبة على الأملاك التي تعود نسبة 60% منها لصالح الدولة، كما أن الرسم على النشاط المهني لا تستفيد منه سوى البلديات و الولايات التي يمارس فوق إقليمها نشاطات اقتصادية أو تجارية مما يحرم أغلب البلديات من عائداته.

2- الإيرادات غير الجبائية: فمبدأ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية يضع تحت تصرفها العديد من المرافق العامة التي يمكن أن تدر عليها إيرادات معتبرة، إلا أن الملاحظ أن مردودية هذه الممتلكات محدودة و ضعيفة، و ذلك راجع لمجموعة من العوامل، تتمثل في سوء التسيير و الاستغلال الذي يطبعها، و جهل البلديات لأملكها نتيجة عدم قيامها بعملية الجرد مما أدى إلى ضياع العديد من الممتلكات، بالإضافة إلى تحديد أسعار الإيجار من طرف الدولة و عدم مراجعتها، كما تؤثر هذه الممتلكات بمبالغ رمزية و أحيانا لا يتم دفع هذه المبالغ².

أما من ناحية أخرى، فتتضمن إعانات الدولة شروطا تقيد حرية المجالس المحلية، إذ أنها توجب في كثير من الأحيان خضوع الإدارة المحلية عند إنفاقها لهذه الإعانات إلى رقابة مالية من الهيئات المركزية إضافة إلى التحكم المركزي في الوسائل التمويلية الأخرى و المتمثلة في القروض و الهبات و الوصايا،

¹- أنظر الملحق رقم (02) ، ص 105.

²- بسمة عولمي و شوقي جباري، "تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية" ، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، العدد2، جوان 2015، ص 30.

فالقروض تمثل وسيلة ضغط تحد من الاستقلالية المالية وتكون مقيدة بمجموعة من الشروط¹، إذ تسجل القروض دائما في قسم التسيير و لا تستعمل في تسديد الديون الأصلية و لا لتغطية نفقات التجهيز، كما أنها توجه للمشاريع ذات المردودية و المنتجة للمداخل حسب المادة 174 من قانون 10-11²، و يتم التحكم في سعر الفائدة عن طريق توزيع القروض على فترات متباعدة، بحيث كلما كانت القروض طويلة المدى زاد سعر الفائدة الذي تتحكم فيه المؤسسة المصرفية، كما تعد الهيئات و الوصايا وسيلة مالية مقيدة، فقبولها متوقف على الموافقة المسبقة لوزير الداخلية و اشتراط مصادقة الوالي، و هي إجراءات شكلية معرقله، فيمكن أن يتم الرفض من قبلها و بالتالي فقدان مورد مالي هام.

إن هذه الوضعية السيئة للموارد الذاتية بالخصوص أو ما يعرف بفجوة الموارد المحلية تعتبر انعكاس لوجود عجز في الميزانية المحلية³، و يبين الجدول الموالي تطور عدد البلديات العاجزة على مستوى الوطن للفترة الممتدة بين 1997 و 2012:

الجدول رقم (05): تطور عدد البلديات العاجزة للفترة: 1997-2012. الوحدة: مليون دج

السنة	عدد البلديات العاجزة	مبلغ العجز	مبلغ إعانة التوازن ⁴	نسبة التغطية%
1997	52	31	31	100
1998	63	76	76	100
2000	96	108	108	100
2001	164	250	250	100
2002	620	1963	1000	51
2003	660	1904	998	52.4
2005	792	3804	2968	78
2006	779	3500	2520	72
2008	929	6500	5471	84
2010	1159	8730	7728	88.5
2012	1090	11600	8824	76

المصدر: بسمة عولمي و شوقي جباري، مرجع سابق، ص 32.

¹- لخضر مرغاد، مرجع سابق، ص 11.

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 10-11 المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق، ص 26.

³- مدني بن شهرة، سياسة الإصلاح الاقتصادي في الجزائر والمؤسسات المالية الدولية. الجزائر: دارهومة، 2008، ص 31.

* يتم منح إعانة التوازن من قبل الصندوق المشترك للجماعات المحلية تبعا لطلب من والي الولاية وفق جدول إرسال معنون باسم النفقة المخصصة ومقدار العجز.

و يتبين من خلال الجدول أن عدد البلديات العاجزة تضاعف عشر مرات سنة 2012 مقارنة بسنة 1997، أمام ارتفاع مبلغ العجز المالي على مستوى تلك البلديات، كما يلاحظ أيضا أن تدخلات الصندوق المشترك للجماعات المحلية قد تراجعت منذ 1992، إذ أنه أصبح يغطي نسبة قليلة من العجز، وهذا راجع لتغير مهامه و توجيه إيراداته إلى أوجه إنفاق أخرى .

ناهيك أن المصالح التي تقوم بتحصيل و قبض الضرائب هي مصالح تابعة للدولة، و على رأسها أمين خزانة البلدية الذي يعتبر موظف تابع للدولة و ليس للبلدية، بالإضافة إلى مصالح الضرائب على مستوى الجماعات المحلية التي تتبع مباشرة وزارة المالية، و هذا ما يظهر لنا التضييق الممارس على البلدية و الولاية في إطار تحصيل الضرائب ، في حين تصطدم الآليات المكرسة للتعاون و التضامن بين البلديات بعدة مشكلات أهمها: نقص الكفاءة المحلية و رفع يد البلديات عن تسيير ممتلكاتها بإبعاد رئيسها عن التسيير و التنظيم العقاري الحضري، و إسنادها للوكالات المحلية للتسيير و التنظيم كهيئات مستقلة و متميزة عن البلدية،¹ و هذا ما يتناقض مع نص المادة 82 من قانون البلدية.²

و على العموم يمكن تلخيص أهم الأسباب المؤدية إلى تفاقم عجز الجماعات المحلية ، و التي أثرت على استقلاليتها المالية فيما يلي:

1- العوامل المتعلقة بضعف التمويل المحلي: و هي عديدة و ترجع إلى احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية وكذا عدم وجود معايير موضوعية في توزيع الجباية المحلية.

1-1- إحتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية: لقد عمدت الدولة إلى إسناد مهمة توزيع الموارد الجبائية على الجماعات المحلية إلى السلطة المركزية باعتبارها الهيئة المسؤولة على المالية العامة للدولة، نظرا لأن مقاييس الكفاءة الهيئات المحلية المنتخبة لجباية هذا النوع من الموارد الضعيفة، و ترجح الكفة إلى السلطة المركزية، فرغم منح السلطة المركزية للجماعات المحلية الاستقلال الإداري و المالي إلا أن هذا الأخير يعد نسبيا لأن استقلالها المالي في فرض الضرائب أو تقديرها أو إلغائها يبقى جد محدود.³

- عدم وجود معايير موضوعية في توزيع الجباية المحلية: فزيادة على احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية، فإن الجباية المحلية مؤسسة على قيم و معايير جامدة لا تمثل قدرات المكلفين بدفعها، كما لا

¹- العياشي عجلان، "آليات ترشيد أداء التمويل لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية"، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الوطني الأول حول : التسيير بين إشكاليات التمويل و ترشيد قدرات التنمية ، جامعة قلمة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، يومي: 08-09 نوفمبر 2016، ص20.

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 11-10 المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق، ص15.

³- بهية عمراني، مرجع سابق، ص 93.

تستجيب للحاجيات الجديدة للجماعات المحلية التي تعرف نشاطا و حيوية كبيرين، فإذا كان احتكار الدولة لتحديد و توزيع المحصول الضريبي يعد من صميم اختصاصاتها فإنه كان يفترض أن يكون هناك عدالة أكبر في توزيع هذا المحصول ذلك أن الدولة عند قيامها بتوزيع الضرائب و الرسوم يفترض أن تمارس اختصاص تقديري لا احتكاري تهيمن فيه على أهم الموارد الجبائية، و يوضح الجدول الموالي الفوارق بين مالية الجماعات المحلية عبر الإقليم الوطني لسنة 2014:

الجدول رقم(06): الفوارق بين مالية الجماعات المحلية عبر الإقليم الوطني لسنة 2014.

ملاحظات	تصنيف البلدية	عدد البلديات	المداخل(مليون دج)
مداخل بلدية الخميس (عين الدفلى) 15.504دج	ضعيفة	130	أقل من 1
/	ضعيفة	240	من 1 إلى 2.5
/	ضعيفة	298	من 2.5 إلى 5
/	ضعيفة	210	من 5 إلى 10
/	ضعيفة	219	من 10 إلى 20
/	متوسطة	195	من 20 إلى 50
/	متوسطة	98	من 50 إلى 100
الجزائر 34 بلدية	غنية	126	من 100 إلى 1.000
الجزائر 09 بلديات	غنية	25	أكثر من 1.000
/	/	1541	المجموع

المصدر: العياشي عجلان، مرجع سابق، ص23.

ويبين هذا الجدول درجة الاختلال القسوى في مداخيل الجماعات المحلية، إذ أن 71% من الجماعات المحلية مصنفة على أنها بلديات ضعيفة من حيث حجم المداخيل، وأن ما يقارب نسبة 10% فقط تعتبر بلديات غنية من حيث حجم المداخيل، كما أن فئة البلديات متوسطة الدخل هي أقل من 20%، ما ينتج اختلال رهيب في التسيير المحلي للتناقضات الشديدة بين المستويات الضعيفة والمستويات الغنية، و انعدام الطبقة الوسطى بينهما.

فإذا كانت هذه الوضعية هي السائدة، فقد بين تفحص توزيع الجباية المحلية، بين الجماعات المحلية على فجوة الفوارق الكبيرة في تركيز المصادر الجبائية في عدد محدود من البلديات، و المرتبط أساسا بالاختلال

الجهوي للنشاطات الاقتصادية والتنموية، أي بمعنى أصح ، إختلال التنمية الجهوية عبر الإقليم الوطني¹، ومؤشر توزيع الجباية المحلية يؤكد ذلك الطرح كما هو مسند بالجدول التالي:

الجدول رقم (07): يبين مؤشر توزيع الجباية المحلية بين البلديات و الولايات.

المجموع العام لمداخيل جباية للولايات	60.407 مليار دج	32%
المجموع العام لمداخيل جباية للبلديات	127.100 مليار دج	68%
المجموع العام	187.804 مليار دج	100%

المصدر: العياشي عجلان، مرجع سابق، ص24.

و نلاحظ من خلال هذا الجدول، أن حصة الجباية العائدة لفائدة الولايات، تشكل نسبة 32% لمجموع 48 ولاية على مستوى الوطن، في حين أن 1541 بلدية لم تتحصل إلا على 68% من تلك المداخيل، و هذا ما يفسر العجز المتنامي للبلديات على المستوى الوطني، و ثقل حجم مديونيتها.

2-2- النمو السريع لنفقات الميزانية المحلية: تعتبر هذه الظاهرة من الظواهر العامة التي أصبحت كصفة أساسية ملازمة لجميع ولايات و بلديات الوطن، و التي تسببت في العجز المستمر للميزانيات المحلية، إذ أن نفقاتها تتزايد بمعدلات أكبر من تزايد مواردها، و هذا راجع بالأساس إلى ثقل المهام الموكلة للجماعات المحلية و خاصة البلديات. فمن خلال إحصائيات سنة 2005 لوحظ أن نفقات التجهيز و الخاصة بالبلديات بما فيها قطاعات التعليم و الرياضة و الثقافة قد تعدت 21.721 مليار دينار جزائري، و في سنة 2003 كانت تقدر بمبلغ 13.132 مليار دينار جزائري. و هذا يدل على الارتفاع المتسارع للنفقات المحلية، و بنفس وتيرة التزايد كانت نفقات الولايات لسنة 2001 تقدر بمبلغ 4.826 مليار دينار جزائري و ارتفعت إلى 8.593 مليار دينار جزائري سنة 2005.²

و يمكن إرجاع سبب هذا التزايد المتسارع للنفقات المحلية إلى ارتفاع نفقات التجهيز في البلديات نظرا لتوسع مهامها اللامركزية و زيادة حجم البلديات، إضافة إلى تضخيم مصاريف المستخدمين مقارنة بباقي مجالات الإنفاق³ و الجدول الموالي يبين نسب الإنفاق حسب الأولويات في ميزانية البلديات:

¹- العياشي عجلان، مرجع سابق، ص 24.

²- بسمة عولمي و شوقي جباري، مرجع سابق، ص 32.

³- محمد كريم فروف، "محدودية التمويل المحلي وإشكالية الرشاد الإنفاقي والعجز الموازني للجماعات المحلية في الجزائر"، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل و ترشيد قرارات التنمية المحلية، جامعة قالمة، كلية العلوم الاقتصادية و الاجتماعية و علوم التسيير، يومي: 08 و 09 نوفمبر 2016، ص81.

الجدول رقم (08) : يبين نسب توزيع الإنفاق في البلديات حسب الأولوية

النسبة المئوية	أهم مجالات الإنفاق في البلديات
65%	أعباء المستخدمين و الأجور
10%	التمويل الذاتي (إقتطاعات لغرض التجهيز)
7%	مساهمة في صندوق الولاية لدور الشباب و التظاهرات الرياضية
2%	مساهمة في صندوق الضمان للموارد الجبائية
84%	المجموع

المصدر: بسمة عولمي و شوقي جباري، مرجع سابق، ص34.

من خلال هذا الجدول نلاحظ أن نفقات التسيير للبلديات موجهة بصفة كلية لتغطية نفقات أجور المستخدمين، و بالمقابل يلاحظ أن وتيرة تزايد الموارد الجبائية المحلية بطيئة و هذا ما تثبته الإحصائيات السنوية التي تقرها وزارة المالية من خلال المديرية العامة للضرائب. و يمكن ملاحظة الفرق بين الزيادة في الإنفاق و الزيادة في الموارد الجبائية من خلال الجدول الموالي و الذي يبين مقارنة الموارد الجبائية المحلية بنفقات التجهيز للفترة (2001-2007).

الجدول رقم (09): يبين مقارنة الموارد الجبائية المحلية بنفقات التجهيز للفترة (2001-2007)

الوحدة: مليون دج

السنة	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
الموارد الجبائية المحلية	91.590	101.624	114.102	121.352	144.023	154.304	184.133
نفقات التجهيز	269.486	282.189	299.387	342.386	375.282	390.075	401.242

المصدر: بسمة عولمي و شوقي جباري، مرجع سابق، ص35.

إنطلاقاً من هذا الجدول يتبين أن زيادة الموارد الجبائية متفاوتة من سنة لأخرى ، لكن الزيادة المتسارعة في النفقات غطت الزيادة البطيئة للموارد الجبائية، وهذا ما يخلق مشكل في التمويل المحلي.

3- عوامل متعلقة بالتنظيم و التسيير المحلي: فزيادة على العوامل المساهمة في عجز و عدم نجاعة التمويل المحلي، هناك عوامل أخرى مرتبطة بطبيعة التنظيم و التسيير المحلي، و التي تعود أساساً إلى:

- عدم ملاءمة التنظيم الإقليمي للبلاد: لقد نجم عن التقسيم الإقليمي لسنة 1984 مشاكل كبيرة في تمويل الجماعات المحلية، إذ ارتفع عدد البلديات إلى 1541 بلدية بصدور القانون 84-09 المتضمن

التقسيم الإقليمي للبلاد¹، خاصة أن غالبيتها تعاني من نقص الموارد المالية مقابل ارتفاع كبير للنفقات، و يؤكد ذلك على الأستاذ كاشير عبد القادر الذي يرى بأن قانون 1984 يعد قانونا للتخلف أو لما قبل التنمية حيث توجد بلديات لا تملك لا الوسائل و لا الممتلكات ، ذلك أن المشرع لم يراع متطلبات اللامركزية و الآثار المالية المترتبة عنها، ساهم في خلق بلديات عاجزة بالنشأة ، منساقا في ذلك مع الخيارات السياسية².

- **ضعف التأطير المحلي:** فالجماعات المحلية تعاني من نقص فادح في التأطير البشري الذي يمكنها من استغلال إمكانياتها الذاتية أحسن استغلال و تسيير مواردها المالية تسييرا رشيدا، فضعف العنصر البشري المؤطر سواءا للمنتخبين أو المستخدمين ينعكس سلبا على الكفاءة و الفعالية في تسيير إدارة الشؤون المحلية. ذلك أن القوانين مهما كانت متطورة و سامية تبقى دون فعالية إن لم تجد من يجسدها في الميدان³، خاصة في ظل الدور الجديد للجماعات المحلية إذ أنها تكتسح ميادين و مجالات اقتصادية تتطلب هيكله إدارية ذات تأطير فعال متماشية مع الأدوار الجديدة لها ، و قد سجلت نسبة التكوين نسبا متدنية ، يمكن ملاحظتها من خلال الجدول التالي:

الجدول رقم(10): يبين نسبة التكوين في الجماعات المحلية

الجماعات المحلية	لا يتحكمون في النصوص القانونية	إنعدام التكوين	أشغال روتينية	غير كفؤ
إطارات الولايات	51%	67%	58%	38%
إطارات البلديات	46%	58%	60%	37%

المصدر: عبد الكريم مسعودي، مرجع سابق، ص133.

من خلال الجدول نلاحظ أن مستوى تكوين الإدارات على مستوى الجماعات المحلية ضعيف و لا يمكنه بذلك الاستجابة للطموحات التنموية المنشودة.

فضلا عن ضعف تأطير الإدارة ، تبقى مسألة المستوى الثقافي و التعليمي للمنتخبين من الموضوعات ذات الأهمية ، كما يمكن الإشارة إلى أن الملتقيات الوطنية للجماعات المحلية كإطار لتكوينهم محدودة ، فرغم أنها تحقق فوائد إيجابية من حيث فتح الحوار بين المهتمين و الممارسين و المسؤولية إلا أنها لا

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 84-09 ، المتضمن التقسيم الإقليمي للبلاد، **الجريدة الرسمية**، العدد06، الصادرة في: 07 فيفري 1984.

² عبد القادر كاشير، "الإصلاحات المالية و الجبائية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد3، جوان 2003، ص114.

³ محمد أنس قاسم جعفر، مرجع سابق، ص 84.

تكتسي طابعا دوريا و منتظما يتم من خلاله الوقوف على الحصيلة السنوية و النتائج و إبراز ميادين خللها و إقتراح السبل اللازمة لمعالجتها¹.

- **الفساد المالي:** حيث يعد سوء التسيير المالي سببا من أسباب محدودية الموارد المالية المحلية، إذ يتم التلاعب بالإتفاق المحلي بما لا يخدم المصلحة العامة، و يؤثر على الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، حيث يحرمها من مداخيل هامة. وبالرجوع إلى البيئة العامة التي تمارس الجماعات المحلية فيها مهامها و تباشر صلاحياتها عبرها و هذا في ظل غياب قيم الشفافية و المساءلة و حكم القانون². ما انجر عنه نقشي الظواهر السلبية من رشوة و محسوبية، و وساطة.....

ومما يدل على انتشار الفساد بشكل كبير في الجماعات المحلية بالجزائر أن العشرات من رؤساء البلديات يواجهون العديد من المتابعات القضائية بتهم الفساد والتزوير و إبرام صفقات مخالفة للتشريع، تسببت كلها في عرقلة المشاريع التنموية المحلية، وتشير الإحصائيات إلى أن ما لا يقل عن 65 رئيس بلدية عبر 22 ولاية من الوطن، يواجهون متاعب قضائية بتهم الفساد و سوء التسيير، التزوير، تبديد الأموال العمومية وإبرام صفقات مخالفة للتشريع، وتتمركز أغلب البلديات التي يواجه رؤساؤها تهما بالفساد في الولايات الداخلية، إلى جانب بعض الولايات الكبرى³.

- **العش الضريبي:** و ترجع أسباب هذه الظاهرة الخطيرة إلى عدة عوامل منها⁴: القصور الذي يطبع النظام الجبائي الحالي كونه لا يتناسب مع مستوى المكلفين بتطبيقه من جهة، و من جهة أخرى هناك بعض الضرائب لم يتم تطوير أنظمتها القانونية التي تحكمها و بالأخص التي تتعلق بكيفية تحصيلها، وكذلك ضعف الوعي الضريبي، بالإضافة إلى سوء تخصيص المنفعة العامة الذي يؤدي بالأفراد إلى الشعور بضياح أموالهم في أوجه لا تعود بالمنفعة العامة، و هو ما يعتبر دافع قوي للتهرب من دفعها و كذا عدم استقرار التشريع الضريبي و ضعف أدوات الرقابة الضريبية.

و الجدير بالذكر أن هذه الظاهرة تؤثر على الوضعية المالية للجماعات المحلية حيث تحرمها من مداخيل هامة خاصة العائدة إليها بصفة كلية.

¹- سعيد مقدم، مرجع سابق، ص56.

²- محمد بوناب و لطفي بوناب، "رهانات تمويل التنمية المحلية في ظل تناقص الموارد المالية و انتشار التهرب الضريبي و الفساد المالي"، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الوطني الأول حول: التسيير بين إشكاليات التمويل و ترشيد قدرات التنمية، جامعة قلمة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، يومي: 08-09 نوفمبر 2016، ص 235.

³- نفس المرجع الأنف الذكر، نفس الصفحة.

⁴- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إدارة التغيير في الإدارات المحلية و البلديات. مرجع سابق، ص129-130.

و عليه يمكن القول أنه بالرغم من النص صراحة في كل من قانون البلدية و الولاية على الاستقلال المالي لهذه الهيئات المحلية، إلا أن هذه القوانين تبقى شكلية وبعيدة عن التطبيق، فافتقارها لموارد مالية ذاتية أدى إلى شلل الأجهزة المحلية، مما فسح المجال أما التدخل الحتمي للسلطة المركزية عن طريق تقديم القروض و المساعدات، و التي غالبا ما ترفق بشروط تحد من الاستقلال المالي للجماعات المحلية و تقيد حريتها في التصرف و تجعلها في تبعية شبه مطلقة للسلطة المركزية.

خلاصة و استنتاجات الفصل :

لقد أوضحنا في هذا الفصل كل الجوانب المتعلقة بالاستقلالية المالية للجماعات المحلية، فالقاعدة تقول أن الاعتراف للجماعات المحلية باختصاصات و أعمال تقوم بها في إطار مبدأ اللامركزية الإدارية يجب أن تصاحبه استقلالية مالية تمكنها من تمويل هذه الاختصاصات و تأديتها على أكمل وجه، فالاستقلال المالي هو استقلال أصيل مستمد من القانون، يقوم على مدى تمتعها بموارد مالية مختلفة كالموارد الجبائية، الإعانات و المنح وغيرها.

و تستمد الاستقلالية المالية في الجزائر من النصوص القانونية و التنظيمية، إضافة إلى مضمون المالية العمومية المحلية التي أظهرت أهمية و وزن ميزانية الجماعات المحلية المنفصلة عن ميزانية الدولة، والتي يلعب المجلس المنتخب المحلي فيها دورا مهما لأنه يتولى التصويت عليها كما يتمتع بمجموعة من الصلاحيات التي تخول له التصرف في مواردها الخاصة بها، و كذا إمكانية إتخاذها مع بعضها من أجل تحقيق التكامل، مع انفرادها بأجهزة جباية خاصة بها، و بذلك نجد أن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية معترف بها قانونا و هي مكرسة بفعل مجموعة المظاهر الشكلية المذكورة سابقا، إلا أن المنتبغ لذات المظاهر يلاحظ أنها تقتصر على الجانب النظري فقط، كون السلطة المركزية تفرض وجودها في كل المجالات.

و يعتبر توفير الموارد المالية الضرورية لتمويل برامج التنمية من أعظم التحديات التي تواجه الجماعات المحلية، حيث تعتبر الأسباب المالية من أهم الأسباب الرئيسية التي ينسب إليها عجز الوحدات المحلية في الجزائر عن القيام بمهامها الأساسية على أكمل وجه، فنقص الموارد المالية لا يعتبر سببا في العجز المالي الذي تعانيه هذه الوحدات بالقدر الذي يعتبر نتيجة في حد ذاته لأسباب أخرى، سواء تعلق الأمر بانعدام الاستقلال الفعلي والحقيقي للوحدات المحلية في الحصول على الموارد المالية، أو حربتها بالرقابة على ميزانيتها وعلى أوجه الصرف الخاصة بإيراداتها المختلفة، بالإضافة إلى عدم كفاءة الهيئات المحلية في إدارة مواردها، هذا إلى جانب الانتشار الكبير للتهرب الضريبي ومظاهر الفساد والاختلاس والرشوة، كل هذه العوامل تقف كحائط في وجه كل برامج التنمية التي تعمل الهيئات المحلية على تحقيقها. الأمر الذي يفرض ضرورة لتدخل الدولة لمحاربة هذا العجز و تلبية الحاجات المحلية عن طريق تقديمها لمختلف الإعانات التي تكون متبوعة بنظام رقابي و محاسبي بحجة حماية المال العام، وبالتالي تقييد الاستقلالية المالية الممنوحة.

الفصل الثالث:

المالية المحلية الجزائرية و إشكالية الوصاية

إن اللامركزية كنموذج للتنظيم الإداري تقوم على أركان و معايير تتمثل في الرقابة و الانتخاب والاستقلالية المالية، و قوة المجالس المحلية في تسيير الشؤون و المهام الموكلة إليها، و بما أن ارتفاع معدلات الرقابة عن الحد المطلوب تؤدي إلى هشاشة اللامركزية ، فإنه يؤثر على درجة استقلالية الوحدات المحلية، وعلى هذا الأساس تمارس الهيئات المحلية اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية ، و هو ما يعرف باسم الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية.

حيث تمتد رقابة السلطة المركزية إلى كافة أوجه النشاط المحلي لاسيما في شقها المالي، إذ وضع المشرع الجزائري مجموعة من الآليات القانونية للرقابة على المال العام، و سنحاول في هذا الفصل التطرق لهذه الآليات و المظاهر الرقابية ، و تبيان انعكاساتها على الوحدات المحلية، مع اقتراح الإجراءات الكفيلة لتنفيذ الاستقلالية المالية لهذه الوحدات، لكن قبل ذلك سنتطرق لمفهوم الوصاية الإدارية.

المبحث الأول: مفهوم الوصاية الإدارية

تعد الرقابة الوصائية ركن من أركان اللامركزية الإدارية، فهي تمثل الوجه الآخر المقابل للاستقلال، كون الاستقلالية الممنوحة للهيئات المحلية لا بد أن توضع لها ضوابط و حدود و إلا خرجت الأمور عن سيطرة السلطة المركزية، هذه الأخيرة تسعى إلى إبقاء استقلالية نسبية للجماعات المحلية للحفاظ على وحدتها القانونية و السياسية و الإدارية.

و قبل التطرق لتعريف الوصاية الإدارية نشير إلى أنه هناك من يفضل مصطلح الوصاية الإدارية وهناك من يعارضه ويفضلون مصطلح الرقابة الإدارية، حيث يرون أن الوصاية الإدارية لا تعبر عن المراد بها، بالنظر إلى اشتقاقها من نظام الوصاية المدنية، التي تكون منصبة بالأساس على ناقص الأهلية، في حين أن الهيئة اللامركزية ليست شخصا ناقصا للأهلية حتى تمثلها السلطة المركزية التي، بل لها كامل الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية الموكلة لها، و من جهة أخرى هناك من¹ تراقبها يرى بأنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية، على اعتبار أن القانون الإداري قد استعار كثيرا من مصطلحات القانون الخاص، و لكنها اكتسبت في القانون الإداري معنى مغايرا، و مثال ذلك العقود الإدارية و الملكية في الأموال العامة، و المسؤولية الإدارية، ثم إن الاصطلاح مستقر في فرنسا رغم أن، و بالتالي يمكن القول بأن مصطلح الرقابة الإدارية و² لديهم ما يقابل اصطلاح " الرقابة الإدارية" الوصاية الإدارية يعبران عن ذات المعنى.

و نجد أن المشرع الجزائري لم يهمل كلا المصطلحين فأحيانا استخدم مصطلح الرقابة وأحيانا أخرى مصطلح الوصاية للدلالة على نفس المعنى، و قد درج الفقهاء على وصف الرقابة الوصائية بالرقابة التي³ تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية، كما يصطلح عليها بوصاية الموافقة و الرفض.

أما عن تعريف الوصاية الإدارية فيعرفها شارل ديسباش بأنها: " الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة و ترابط الدولة، و بقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ

¹ عبد الحليم بن مشري، " نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، الجزائر، ماي 2009، ص 105

² نفس المرجع الأنف الذكر، نفس الصفحة.

³ عبد الرحمن بلعياط، "نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، ديسمبر 2002، ص 81.

عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في حالات محددة قانوناً لحماية لاستقلال الوحدات المشمولة بالوصاية الإدارية".¹

كما يعرف عادل محمود حمدي الوصاية الإدارية بأنها: "مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف و التحقق من مدى مشروعية أعمالها، و الحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة"².

و تعني الوصاية الإدارية أيضا حسب حمدي سليمان القبيلات: "رقابة الدولة أو السلطات اللامركزية فيها على الهيئات اللامركزية، وتتمثل هذه الرقابة فيما تملكه من سلطات تمارسها إما على ذات الهيئات اللامركزية أو على أشخاصها أو على أعمال هذه الهيئات... فالرقابة قيد تمارسه السلطة المركزية أو من يمثلها على الهيئات اللامركزية عند ممارستها لاختصاصاتها.

ومن هنا يتضح أن نظام الوصاية الإدارية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة، و ذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة و مستمرة بين الأجهزة المستقلة و السلطة المركزية، فالرقابة الوصائية هي رقابة الدولة المشروعة على الوحدات اللامركزية لضمان عدم انحراف هذه الأخيرة، مع ضرورة احترام السلطة المركزية للحدود المبينة قانوناً، و ذلك كي لا تؤثر استقلالية الهيئات المحلية

وإضافة إلى ما تقدم تجدر الإشارة إل أن الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية اللامركزية تختلف عن الرقابة في إطار السلطة المركزية التي تسمى بالسلطة الرئاسية، ذلك أن النوع الأول تكون فيه الرقابة مقررة فقط بموجب القانون و خاضعة له، في حين أن السلطة المركزية و التي تعتبر من أسس النظام المركزي، فإن الموظف فيها لا يخضع للقانون فقط و إنما يخضع كذلك لأوامر و تعليمات رئيسه، و تتمثل سلطة هذا الأخير على مرؤوسيه في سلطتي التوجيه و التعقيب

كما أن الرقابة الإدارية هي رقابة داخلية بالمقارنة مع الرقابة السياسية و البرلمانية و القضائية التي تعتبر خارجية بالنسبة للإدارة، فالرقابة الإدارية رقابة ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على

¹ - إبتسام عميور، "نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم"، (رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 2013)، ص 61.

² - نفس المرجع الأنف الذكر، نفس الصفحة.

³ - حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية. ط2، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010، ص63.

⁴ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية. الجزائر: المدرسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 266.

⁵ - نفس المرجع الأنف الذكر، نفس الصفحة.

أجهزة إدارية أخرى، وهي تمارس بواسطة قرارات إدارية يشترط فيها أن تتضمن كل أركان القرار الإداري، بداية من ركن السبب، الاختصاص، المحل، الشكل و الإجراءات، وصولاً إلى ركن الهدف و الغاية¹.

ومن صور هذه الرقابة نجد حق الحكومة المركزية في أن تعين ممثلاً لها في المجالس المحلية يكون مختصاً بتنفيذ قرارات المجالس المحلية. و عينا للحكومة المركزية عند التنفيذ، و للرقابة الإدارية المركزية حدوداً يجب الالتزام بها، و أهمها:²

- أن مسؤولية اتخاذ القرارات المحلية تبقى من اختصاص المجالس المحلية حتى و إن كانت هذه لقرارات تحتاج إلى تصديق لاحق.

- أن تكون الرقابة المركزية محددة بموجب نصوص قانونية و في حالات محددة.

- لا يجوز للحكومة المركزية تعديل القرارات الصادرة من الوحدات المحلية، فإما أن تقبل القرار كله و إما أن ترفضه.

ومن جملة هذه التعريفات نخلص إلى أن الوصاية الإدارية تتميز بمجموعة من الخصائص التالية³:

أ- **رقابة ذات طابع إداري**: فهي تباشر من طرف جهة إدارية و بموجب قرارات إدارية، كما أن القرارات الصادرة عن الجهة الوصية تكون خاضعة للرقابة القضائية عن طريق دعاوى الإلغاء المختلفة.

ب- **رقابة تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها**: إذ أنها تمارس وفق القانون، حيث يرى **جون ريفيرو** بأنه⁴: " لا وجود لوصاية إدارية بدون نص قانوني، و لا وجود لوصاية إدارية تتعدى محتوى النص القانوني". كما يجب أن تكون محددة على سبيل الحصر؛ أي حصر سلطات الرقابة الإدارية الوصائية احتراماً لمبدأ استقلالية الجماعات المحلية.

ج- **رقابة استثنائية**: استثناء وجود رقابة على الهيئات اللامركزية المستقلة، فلا بد من وجود نص يوضحها و يحدد السلطات المختصة بها و حدود هذه الوصاية، و ينجر على ذلك عدة حقائق منها:⁵

- عدم التوسع في تفسير النصوص المتعلقة بتنظيم الوصاية الإدارية،

- لا يجوز للهيئات اللامركزية التدخل في شؤون الهيئات المحلية اللامركزية،

- لا يجوز للسلطات الوصية الحل محل الهيئات اللامركزية في القيام بأعمالها، كما

¹- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 95-96.

²- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري. مصر: الدار الجامعية الجديدة، 2009، ص 147.

³- إبتسام عميور، مرجع سابق، ص 62.

⁴- Jean Riviro , **Droit Administratif**. 9^{eme} édition, France :Dalloz, 1980, p 320.

⁵- عمار عوابدي، القانون الإداري، التنظيم الإداري. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2000، ص 246.

أنه ليس لها الحق في تعديل القرارات الصادرة عن هذه الأخيرة وقت التصديق عليها - في حال اشتراط القانون مصادقة الهيئات الوصية - فهي لها المصادقة أو عدم المصادقة دون التعديل، و إلا أعتبرت مخالفة لنظام الوصاية.

- تعتبر القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية سارية المفعول و نافذة من تاريخ صدورها عن هذه الهيئات ، و ليس من تاريخ التصديق عليها من طرف الهيئات الوصية.

د- رقابة خارجية: لا تنشأ داخل الشخص المعنوي الواحد ، و إنما تكون خارجة و مستقلة عن الهيئة الخاضعة للرقابة.

إن الغاية من وجود هذا النوع من الرقابة هو العمل على التنسيق و التوفيق بين عمل السلطة المركزية و الجماعات المحلية، بغية الحفاظ على الوحدة و الإنسجام بين الأنشطة الإدارية على مستوى الدولة، فعند تطبيق الوحدات المحلية للتشريعات و القوانين قد يحدث و تتعدد التفسيرات و التأويلات لهذه التشريعات، و هنا يتضح دور السلطات المركزية في توحيد و تفسير النصوص القانونية بما يتفق و هدف التشريع. غير أنه يجب أن لا تكون هذه الرقابة بعيدة المدى، لأنها قد تقضي على المبادرة وتؤدي بالتالي إلى التبعية للسلطة المركزية، أي لا بد من ترك المجال الواسع للموظفين لإدارة قضاياهم بأنفسهم.¹

و عموما يمكن إجمال أهداف الرقابة أو الوصاية الإدارية فيما يلي:²

- **التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية:** إذا كان استقلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها هو أحد أركان و مقومات الهيئات اللامركزية الإقليمية، إلا أن ذلك لا يعني الاستقلال المطلق و وجود دويلات و لو من الناحية الإدارية داخل الدولة، لذا فإن بسط السلطة المركزية لرقابتها على هذه الهيئات يؤدي إلى صيانة و حماية وحدة الدولة إداريا و قانونيا ، و الحيلولة دون تفتتها أو تفككها.

- **إلتزام المجالس المحلية بكافة القوانين و الأنظمة و التعليمات أثناء ممارستها لنشاطاتها:** و هذا ما يعرف بمبدأ الشرعية، إذ أن على الإدارة العامة و المحلية واجب العمل في دائرة القوانين و الإلتزام بأحكامها، فإذا خالفتها أعتبر تصرفها غير مشروع و ترتب عليه بطلان أعمالها.

¹- عمار عوابدي، القانون الإداري، التنظيم الإداري. مرجع سابق ، نفس الصفحة.

²- هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 143-144.

- حماية حريات الأفراد و حقوقهم: إذ تبرز أهمية و دور الجهات الرقابية لمنع التجاوزات و الحد من الانحراف في استعمال السلطة من قبل الوحدات المحلية، و التي تهدد مصالح و حقوق الأفراد.¹
- معالجة الأخطاء و أسبابها و العمل على تصحيحها: و هو الدور التقليدي للأجهزة الرقابية، إذ تعمل على كشف الأخطاء التي تقع فيها الوحدات المحلية، الوقوف على المشكلات و المعوقات التي تعترض الأجهزة الإدارية المحلية، و تعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها و تصويبها.
- التأكد من أن الخدمات المحلية تقدم للجميع بدون تفرقة و بأقل قدر ممكن من الإجراءات أي دون تعقيد.

و تتجلى مظاهر الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في المجالات التالية:²

- 3-1- الرقابة على الأشخاص:** وهي رقابة تمارسها الحكومة المركزية على المجالس المحلية في مجموعة ، فتملك السلطة المركزية الحق في حل المجالس المحلية أو إيقافها عن العمل بناء على ما يعرضه الوزير المختص بالإدارة المحلية لأسباب تقضيها المصلحة العامة، كما يشمل سلطة توجيه اللوم لبعض أو كل الأعضاء بالإضافة إلى حق تعيين رؤساء الوحدات المحلية³. وهذا النوع من الرقابة ينطوي على المساس باستقلال الهيئات المحلية، لذا فإن المشرع عادة ما يحيطه بضمانات عديدة و يعطي أعضاء المجالس المحلية الحق بالطعن في عدم مشروعية قرارات السلطات المركزية في هذا المجال.⁴
- 3-2- الرقابة على الهيئة:** إذا كان إنشاء وحل الهيئات المحلية من اختصاص القانون حيث يتم عادة بموجب قانون صادر من السلطة التشريعية، فإن ذات القانون يخول السلطات الإدارية المركزية حل هذه الهيئات وتجريد الأعضاء من صفتهم (كمنتخبين).
- ونظرا لخطورة هذا الإجراء (الحل) فقد تم ضبطه من حيث الجهة المختصة بممارسته وتبيان حالاته وإجراءاته.⁵

¹- حنان عبد القادر خليفة، مرجع سابق، ص 66.

²- عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص 119.

³- حنان عبد القادر خليفة، مرجع سابق، ص 67.

⁴- باديس بن حدة، مرجع سابق، ص 01.

⁵- حمدي سليمان القبيلات، القانون الإداري. الأردن: دار وائل للنشر، 2008، ص 67.

3-3- الرقابة على الأعمال: و تظهر من خلال:¹

- حق إلغاء أو إيقاف بعض قرارات المجلس الشعبي المحلي، مثل حق المحافظ في طلب إلغاء الرسم الذي يفرضه المجلس المحلي أو تعديله أو تقصير أجل سريانه.

- حق السلطة المركزية في القيام بالأعمال التي تتمتع الوحدات المحلية عن القيام بها.

- رقابة السلطة المركزية على أعمال الهيئات المحلية و تقييم أدائها ، و ذلك لمراعاة تنفيذ السياسة العامة للدولة.

و تعتمد السلطة المركزية على أساليب مختلفة لمراقبة أعمال الوحدات المحلية و تتمثل في:

أ-التصديق: تنص قوانين الإدارة المحلية إخضاع بعض قراراتها لتركية السلطة المركزية، وقد أطلق على هذا الإجراء المصادقة وهذا بهدف مراقبة مدى مشروعيتها و ملاءمتها، وفقا للأوضاع والإجراءات و الكيفيات التي يحددها القانون ضمانا لاستقلال الإدارة اللامركزية و المصادقة تكون ضمنية أو صريحة وفق ما ينص عليه القانون، ونكون أمام مصادقة صريحة عندما تلجأ الجهة الوصية إلي إصدار قرار صريح تفصح فيه صراحة عن تركيتها لقرار صادر عن الجهة التابعة لها وصائبا، أما المصادقة الضمنية فتكون عندما تلتزم سلطة الإشراف الصمت إزاء العمل أو القرار المعروض عليها².

ورغم تصديق السلطة الوصية، تبقى الهيئة اللامركزية متحملة لكامل المسؤولية المترتبة عن أعمالها وقراراتها، كما يمكن للهيئات المحلية الصادرة عنها هذه الأعمال الرجوع والتخلي عن تلك القرارات المصادق عليها إذا ما قدرت ذلك وفقا لما تملكه الإدارة من سلطة تقديرية في جانب الملائمة .

ب-الإلغاء: ويتمثل في السلطة التي يمنحها القانون للهيئات المركزية في إبطال القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية والمشوبة بعيب عدم المشروعية³، وهذا في حالات معينة حددها وحصرها القانون وهذا لا يحدث الاضطراب المتكرر بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية مما يعطل تحقيق الحاجات العامة للجمهور والإخلال بالمصلحة العامة .

¹- حنان عبد القادر خليفة، مرجع سابق، نفس الصفحة.

²- عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص 108.

³- حنان عبد القادر خليفة، مرجع سابق، نفس الصفحة.

ج- الحلول: يقصد به حلول السلطة المركزية (سلطة الوصاية) محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المرافق العامة بانتظام واطراد من أجل تحقيق المصلحة العامة¹. ويتضح من هذا التعريف أن هذا الإجراء خطير لأنه يمس مباشرة استقلالية الهيئات المحلية لذا وجب تقييده من حيث الاختصاص والإجراءات ومن حيث الموضوع، أي لا يستخدم هذا الإجراء إلا في حالات نادرة، وهذا للتوفيق بين ما تتطلبه الهيئات المحلية من استقلال وبين متطلبات المصلحة العامة، التي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية².

3-4- الرقابة على الأموال: و تتخذ عدة أشكال أهمها:³

أ- التصديق على الموازنات المحلية: إذ تقوم كل هيئة محلية بإرسال مشروع موازنتها شاملا مشروعات موازنات الوحدات المحلية في نطاقها إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية الذي يرسله بعد دراسته إلى وزارة المالية و التخطيط، و تتم مراجعة هذه الموازنات و الموافقة عليها بعد تعديلها أو رفعها للبرلمان للتصديق عليها.

أ- التصديق على القروض و الإعانات: حيث يشترط قانون الإدارة المحلية موافقة مجلس الوزراء في حالة حصول الوحدات المحلية على عقد القروض ، وكذلك فرض الرسوم و الضرائب المحلية، و أيضا في حالة قبول التبرعات و الهبات و الإعانات المقدمة إليها من طرف هيئات أو أشخاص أجنبية.

ج- التفتيش المالي: تخضع أموال السلطات المحلية باعتبارها أموالا عامة لرقابة السلطة المركزية عن طريق وجود ممثل مالي لوزارة المالية بإقليمها، يختص بمراجعة حساباتها و يراقب إيراداتها و نفقاتها ، و يكون مسؤولا عن صحتها و مطابقتها للقوانين، إضافة إلى رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات. و الملاحظ أن هناك بعض الدول تعتمد نظام للرقابة السابقة على الصرف يقوم بها مندوبو وزارة المالية، و رقابة لاحقة يتولاها الجهاز المسؤول عن مراجعة حسابات الحكومة.⁴

¹ - عصام جبالي، "نظام الوصاية على الجماعات المحلية"، (مذكرة ماستر، جامعة بسكرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2015)، ص30.

² - عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص109.

³ - حنان عبد القادر خليفة، مرجع سابق، ص67-68.

⁴ - محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة ط2، الأردن: دار وائل للنشر و التوزيع، 2011، ص446.

و الملاحظ مما سبق أن قدر هذه الرقابة و صورها يتفاوت من دولة لأخرى، فهي مرتبطة بحجم تدخل السلطة المركزية في عمل الهيئات المحلية ، و التي تتمتع باستقلال نسبي، كون الاستقلال المطلق للهيئات المحلية يهدد كيان الدولة و وحدتها، لذلك تلجأ السلطة المركزية لوضع مثل هذه الأنظمة الرقابية للحفاظ على وجودا و حماية المصلحة العامة.

المبحث الثاني: وسائل و طرق تدخل السلطة المركزية في المالية المحلية في

الجزائر

تمارس السلطة المركزية في الجزائر رقابتها الوصائية على الجماعات المحلية بـ صور و أشكال مختلفة، باعتبار الرقابة الوصائية ركن أساسي من أركان اللامركزية، فتسعى إلى وضع نظام رقابي فعال و خاصة في الجانب المالي حتى تتمكن من مراقبة مدى أداء الجماعات المحلية لوظائفها من جهة، و حماية المال العام من جهة أخرى. و هو ما من شأنه أن يؤثر على الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

وعلى العموم يمكن تناول مظاهر التبعية المالية فيما يلي:

أولاً- المركزية المفرطة في الضريبة و التخطيط:

و يظهر ذلك من خلال تحكم السلطة المركزية في تحديد قيمة الضرائب و توزيعها، حيث نص القانون الجزائري على أن جميع الضرائب و الرسوم تدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية ، و التي تتمثل في المجلس الشعبي الوطني، فمهمة تأسيس وعاء الضريبة و نسبها و طرق تحصيلها أوكلت إلى السلطة التشريعية وذلك لضمان مبدأ مشروعية الضريبة، و هذا ما تناولته المادة 13/122 من دستور 1996¹ على ما يلي:

" يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور و كذلك في المجالات الآتية:

- إحداث الضرائب و الجبايات و الرسوم و الحقوق المختلفة و تحديد أساسها و نسبها..."

إلا أنه يمكن للدولة أن تتنازل للجماعات المحلية بفرض بعض الضرائب ذات النسب الصغيرة بالموازاة مع الضرائب التي تعود للدولة،² و يرى الأستاذ **علي زيان محند واعمر** بأنه: " بين نظام البلدية الذي نفذه قانون البلدية تردد المشرع، حيث أنه يعترف للبلديات باختصاصات واسعة من جهة و من جهة

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، دستور 08 ديسمبر 1996، مرجع سابق، ص10.

²- بشير شاوش يلس، مرجع سابق، ص200.

أخرى فإنه يمنع هذه البلديات من ممارسة سلطتها في التصويت على معدلات بعض الضرائب المحلية، فأى عمل بلدي أصبح مسطرا لدى لم يعد هناك أي معنى للامركزية".¹

فالدور الذي تلعبه السلطة التشريعية و السلطة التنظيمية في مجال تأسيس الضريبة و تحديد وعائها و نسبها لا يفتح مجالا للشك في مدى تبعية الضرائب المحلية للسلطة المركزية،² حيث لا يسمح للهيئات المحلية أن تستوفي غير الضرائب و الإعفاءات و الرسوم المنصوص عليها في القوانين الجارية العمل بها، ما يجردها من المبادرة المالية في مجال تأسيس الضريبة و الذي يؤثر بطريقة سلبية على مردودية الإيرادات الجبائية.³

و قد عمدت السلطة المركزية إلى تحويل بعض الضرائب التي كانت مخصصة أصلا للولاية و البلدية إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية المسير مركزيا من طرف وزير الداخلية، و أهم مثال على هذا التحويل، الرسم على القيمة المضافة التي تعود فيه حصة 80% للدولة و 10% للبلدية و 10% للصندوق المشترك للجماعات المحلية، و لكن تقصى البلدية كليا عندما يطبق الرسم على العمليات المحققة من قبل كبريات المؤسسات، فتدفع الحصة العائدة للبلديات غلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية، كما تقصى البلدية أيضا في حالة تحصيل الرسم عند الاستيراد، فتخصص نسبة 85% بالنسبة للدولة و 15% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، نفس الوضعية عرفها رسم الذبيحة الذي أصبح يسمى بالرسم الصحي على اللحوم.⁴

أما عن المركزية في التخطيط، فبالرجوع إلى القانون 02/88⁵ نجد أن كل من البلدية و الولاية مسؤولة عن مخططاتهما، حيث جاء بمفهوم جيد للتخطيط اللامركزي مع مشاركة حقيقية للجماعات المحلية بموافقة السلطة الوصية و المركز الوطني للتخطيط. و هذا ما يعطي استقلالية مقنعة للجماعات المحلية، لكن بمجرد التطبيق تختفي هذه الاستقلالية كون الاستثمارات العمومية و مشاريعها التنموية تملى من طرف السلطة المركزية أو ممثليها المحليين (الولاية و رئيس الدائرة)، و التي تظهر مثلا من خلال تدخل الدائرة في توجيه برامج التجهيز و الاستثمار، و في الأغلب الأحيان دون استشارة المنتخبين

¹ - علي زيان محند و اعمر، "نظرة حول المالية العمومية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، ديسمبر 2002، ص 113.

¹ - نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، "الجماعات الاقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، العدد 10، 2012، ص 165.

³ - Said Ben Aissa, L'aide de l'état aux collectivités locales. Algerie: OPU, 1983, p270.

⁴ - بشير شواوش يلس، مرجع سابق، ص 201.

⁴ - للمزيد من المعلومات أنظر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون رقم: 82-02 المتعلق بالتخطيط العمراني، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادرة في: 1982/02/06.

أو بوضعهم أمام الأمر الواقع سواء المشاريع المركزية أو تلك المدرجة المخططات البلدية للتنمية و صندوق الجماعات المحلية الذي تسييره وزارة الداخلية مباشرة و تعهد للولاة لإحالتها على البلديات و مراقبتها، و نظرا لمنع البلديات و منتخبها من التصرف في المعاملات العقارية بصفة مباشرة بإسناد المهمة إلى الوكالات العقارية البلدية قبل أن تبعتها نهائيا عن العملية بحلول الوكالات العقارية الولائية محل الوكالات البلدية على خلفية اتهام البلديات و منتخبها بالتدخل في شؤون الوكالات البلدية و سوء تسيير الأوعية العقارية العمومية¹.

كما أن القرار الأخير في التحكيم و تسجيل الغلاف المالي للمشاريع يعود لوزارة المالية بعد التفاوض مع الممثلين المحليين.

ثانيا: الرقابة على الميزانية:

تخضع الميزانية المحلية إلى رقابة مالية متعددة ضمانا لحسن تنفيذها و حماية للمال العام، و تعرف الرقابة المالية على أنها: "مجموعة الإجراءات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ الخطط و السياسات الموضوعة بهدف التعرف على كل الانحرافات و معالجتها في الوقت المناسب، إضافة إلى حماية المال العام من عمليات الاختلاس أو سوء الاستعمال..."². و تعهد هذه الرقابة إلى أجهزة مختلفة حسب الأشكال التالية:

1- الرقابة الإدارية: و هي المراقبة التي تمارس من داخل الإدارة على نفسها بواسطة الأجهزة التابعة لها ، و المتمثلة في: المراقب المالي، المحاسب العمومي، المفتشية العامة للمالية..... كما تعرف أيضا باسم الرقابة الداخلية، و هي رقابة تهتم بجانب الإنفاق أكثر من جانب تحصيل الإيرادات³. فمهمتها بذلك هي عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان مطابقا لقواعد المالية المعمول بها سواء كانت قواعد الميزانية أو القواعد المقررة في اللوائح الإدارية المختلفة⁴.

و تعد كلا من رقابة المراقب المالي و رقابة المحاسب العمومي رقابة سابقة قبلية -أي قبل صرف النفقة- أما رقابة المفتشية العامة للمالية فهي رقابة لاحقة كونها تجري بعد صرف و تنفيذ النفقات.

¹ - بشير فريك، مرجع سابق، ص 94.

² - عبد الحفيظ عباس، مرجع سابق، ص 56.

³ - كريمة ريحي و زهية بركات، "وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية"، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي حول : تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية ، جامعة باتنة، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، يومي: 01 و 02 ديسمبر 2004، ص 15.

⁴ - محمد عباس محرز، مرجع سابق، ص 453.

أ- الرقابة السابقة على الميزانية المحلية: هذا النوع قائم على أساس التوقيت الزمني ، فهي تمارس قبل تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية و هذا ما يجعلها تحول دون الوقوع في الأخطاء، و قد أطلق عليها إسم " الرقابة المانعة أو الرقابة الوقائية "، و هي تقوم على أساس الموافقة المسبقة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال بهدف اكتشاف المشاكل الممكن حدوثها و تحليلها لمعالجتها و تفاديها قبل حدوثها، لكنها تؤدي لكثرة الإجراءات اللازمة للقيام بعملية الإنفاق¹، و بالتالي تباطؤ في تسيير المرافق العامة. كما أن عمليات المراجعة و الرقابة تتم قبل الصرف و لا يجوز الارتباط بالالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة و تتم هذه الرقابة على جانب النفقات.² و تتمثل الهيئات المكلفة بهذه الرقابة في:

1- المراقب المالي: و هو موظف تابع لوزارة المالية ، يتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري مشترك على مستوى كل وزارة و ولاية و بلدية و يعمل بمساعدة مساعدين له يتم تعيينهم بدورهم بقرار وزاري. و من أهم الصلاحيات الموكلة للمراقب المالي مسك تسجيلات و تدوين التأشيرات و الرخص، و مسك محاسبة الالتزامات حسب الشروط المحددة، كما يقوم بإعداد الحالات الدورية و إرسالها للوزير المكلف بالميزانية. و ينجز في نهاية كل سنة تقريراً عن الصعوبات التي تلقاها أثناء أداء مهامه و خاصة في مجال تطبيق التنظيم و المخالفات المرتكبة في تسيير الأملاك العمومية.³

و يعتبر المراقب المالي مسؤول عن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته و عن التأشيرات التي يسلمها و كذلك المتضمنة لإلتزامات بالنفقات العمومية من طرف الأمر بالصرف*.

فالهدف من الرقابة السابقة للمراقب المالي هو منع ارتكاب المخالفات المالية التي يقع فيها معدو الميزانية، حيث أن هذا النوع من الرقابة يدخل ضمن سياسة عدم التركيز، فهو المرشد و الحارس على تنفيذ الميزانية مع إعلام المصالح المالية بالأخطاء التي يرتكبها الأمر بالصرف مع تقرير العقوبات.

¹- محمد عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص446.

²- عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص 309.

³- عبد الحفيظ عباس، مرجع سابق، ص58.

* يعرف الأمر بالصرف بأنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة أو المجموعات المحلية أو المؤسسات المحلية ، و يقوم بعملية التعاقد و تصفية دين الغير أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العامة ، و يأمر بصرف النفقات، و يتمثل على مستوى الجماعات المحلية في الوالي (أمر بالصرف رئيسي) ورئيس المجلس الشعبي البلدي (أمر بالصرف ثانوي).

2- المحاسب العمومي: يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية:¹

- تحصيل الإيرادات و دفع النفقات.
 - ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها و حفظها.
 - تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و الموارد.
 - حركة حسابات الموجودات.
- و يتم تعيينه أو اعتماده من قبل الوزير المكلف بالمالية، ويخضعون أساسا لمسئوليته ، و يتمثل دوره في:
- ### 2-1- دور أمين خزينة الولاية كمحاسب عمومي بالنسبة للولاية:
- هو المحاسب الرئيسي لميزانية الولاية، فهو الشخص الذي يقوم باستعمال وثيقة الأمر بالصرف التي ترسل من قبل الوالي أو مفوضه ، كما أن رقابته تعتبر تكملة للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على المستوى المحلي، كما يقوم بالمهام التالية:²
- تركيز العمليات الحسابية التي يجريها المحاسبون الثانويون و التابعون له.
 - تنفيذ الإيرادات و النفقات لميزانية الدولة على المستوى المحلي.
 - يتكلف بتوزيع المعاشات على مستوى ولايته.

- ### 2-2- دور المحاسب البلدي كمحاسب عمومي بالنسبة للبلدية:
- يمارس المحاسب البلدي مهامه كمحاسب عمومي طبقا للتنظيم المعمول به، إذ يقوم باستخلاص جميع مداخيل البلدية و جميع المبالغ التي ترجع إليها، و كذا الوفاء بالنفقات التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بصرفها، فالمحاسب البلدي أو القابض البلدي له وحده صفة تحصيل الإيرادات و دفع نفقات البلدية المنصوص عليها من طرف القوانين و اللوائح التنظيمية، و هو ملزم خصوصا بما يلي:³
- القيام تحت مسؤوليته بكل الإجراءات الضرورية لتحصيل الإيرادات و الهيئات و العطايا و الموارد الأخرى.

- القيام بالإعلانات و المتابعات الضرورية ضد المدينين المتأخرين عن التسديد.

- تنبيه الأمرين بالصرف بانتهاء أجل الإجراءات.

- منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم.

فالمحاسب العمومي هو السلطة المسؤولة عن صحة و شرعية تصفية كل نفقة تدفع من خزينة الجماعات المحلية، لذلك عليه قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق من مطابقة العملية مع القوانين و الأنظمة المعمول بها

¹- شريف رحماني، مرجع سابق، ص 102.

²- عبد اللطيف لونيبي، مرجع سابق، ص 22.

³- شريف رحماني، مرجع سابق، نفس الصفحة.

، كما يتحقق من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له و أيضا يتحقق من مدى شرعية عملية تصفية النفقات و توفر الاعتمادات و غيرها.....¹

ب- الرقابة اللاحقة على الميزانية المحلية: تمارس الرقابة اللاحقة بعد تنفيذ الميزانية بحيث تبدأ بعد انتهاء السنة المالية و استخراج الحساب الإداري للولاية و البلدية، هذه الرقابة لا تنصب على جانب النفقات فقط كما هو الحال في الرقابة السابقة، و لكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات. و علاوة على ذلك تعمل على التأكد من قيام الجماعة المحلية بتحصيل جميع مواردها، و أن كل ما تحصل قد ورد بالفعل إلى خزانة الجماعات المحلية.²

و من مزايا أسلوب الرقابة اللاحقة أنه يدرس جميع أجزاء العملية الواحدة بدقة، كما أنه يساعد على كشف ما يقع من انحرافات أو أخطاء فنية³، و تقوم بهذا النوع من الرقابة أجهزة مختصة حيث تم إنشاء المفتشية العامة للمالية كجهاز رقابي دائم، و مجلس المحاسبة كهيئة وطنية مستقلة للرقابة بعد التنفيذ.

1- المفتشية العامة للمالية: تعتبر المفتشية العامة للمالية جهازا رقابيا دائما يمارس رقابة لاحقة على ميزانية الجماعات المحلية، أي أن تدخلها يكون بعد تنفيذ الميزانية و حسب المادة 02 من المرسوم 478/92⁴ تقوم هذه المفتشية بمراقبة التسيير المالي و الحسابي في مصالح الدولة، والجماعات العمومية اللامركزية (البلدية و الولاية). إذ يتكفل المفتشين العاميين بالمراجعة و التحقيق و التدقيق في جميع المراحل التي مرت بها النفقة، و على العموم تتكفل هذه المفتشية بالمهام التالية:⁵

- شروط تطبيق التشريع المالي و المحاسبي و الأحكام القانونية أو التنظيمية التي لها أثر مالي مباشر،
- تسيير المصالح و الهيئات المعنية و وضعيتها المالية،
- صحة المحاسبات و صدقها وانتظامها،
- شروط استعمال الاعتمادات و وسائل المصالح و الهياكل و تسييرها،
- سير الرقابة الداخلية في المصالح و الهيئات التي تعينها هذه التدخلات.

¹ - عبد الحفيظ عباس، مرجع سابق، ص 64.

² - محمد عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص 447.

³ - عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص 310.

⁴ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المرسوم التنفيذي رقم 78/92 يؤهل المفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، **الجريدة الرسمية**، العدد 15، الصادرة في: 22 فيفري 1992، ص 414.

⁵ - عبد الحفيظ عباس، مرجع سابق، ص 70-71.

و بمجرد انتهاء عملية المراقبة على الميزانية المحلية تقدم المفتشية العامة للمالية تقريرا كتابيا عن معاينتها للجهات الوصية ، يتضمن هذا التقرير كل النواحي الايجابية و السلبية للتسيير الذي تمت مراقبته ، مع إعطاء اقتراحات و توصيات لتحسين التسيير، إذ أنها غير مؤهلة لاتخاذ أي قرار و تقتصر على تدوين الملاحظات، على عكس مجلس المحاسبة.¹

2- الرقابة القضائية اللاحقة على ميزانية الجماعات المحلية:

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية، و يساعده في رقابته الحسابات الختامية للحساب الإداري و حساب التسيير المودعة من قبل الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين التابعين للجماعة المحلية، و باعتباره هيئة ذات كفاءة قضائية و إدارية تعمل تحت سلطة رئيس الجمهورية يتولى الرقابة اللاحقة أو البعدية على ميزانية الجماعات المحلية،² و يمكن حصر أشكال الرقابة اللاحقة لمجلس المحاسبة حسب المادة 02 من الأمر 95-20 في:³

- حق الإطلاع و سلطة التحري: فمن حقه أن يطلب كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية و المحاسبية أو اللازمة لتقييم تسيير المصالح أو الهيئات الخاضعة لرقابته.
- رقابة نوعية التسيير: بحيث يعمل على تقويم شروط استعمال الجماعات المحلية للوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها.
- مراجعة حسابات المحاسبين العموميين: من خلال التدقيق في الحسابات و في صحة العمليات الإدارية، و مدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية و التنظيمية ، و إصدار أحكام بشأنها.
- رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية: من خلال مراقبة الأخطاء أو المخالفات التي تعد خرقا للأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات و النفقات، و إصدار العقوبات اللازمة في حق المخالفين.

3- رقابة السلطات الوصية على الميزانية المحلية:

¹- علي زغدود، مرجع سابق، ص145-146.

²- عبد الحفيظ عباس، مرجع سابق ، ص73.

³- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد39، الصادرة في: 17 يوليو 1995، ص03.

تلعب السلطة الوصية دورا هاما في الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، على اعتبار أنها تحرص على المحافظة على ميزانية متوازنة لأجل تحقيق الأهداف الإقتصادية و الاجتماعية لكافة المواطنين عبر إقليم الجماعات المحلية، و يتولى ممارسة هذه الرقابة رئيس الجمهورية في حالات محددة، وزير الداخلية بصفة أساسية لأنه هو من يتولى ممارسة هذه الرقابة على الولايات، بالإضافة إلى وزير المالية ، و كذلك الوزراء المعنيون بممارسة دورهم الرقابي إذا تعلق الأمر بالقطاع الذي يشرفون عليه، و يتولى ممثلو السلطة المركزية في الولاية (الوالي و رئيس الدائرة) ممارسة الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية.

أ- بالنسبة للولاية: تخضع ميزانية الولاية لرقابة الوزير المكلف بالداخلية، و الذي يحل محل المجلس و لقد نص قانون¹ الشعبي الولائي عندما يرفض أخذ القرارات الملزمة قانونا، و خاصة في الجانب المالي، منه على تسجيل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائيا النفقات² الولاية 12-07 في المادة 163 الإجبارية، و التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقا للتنظيم الجاري العمل به، كما يظهر أيضا في المادة 168: "عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم استثناء باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه. غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية و بعد تطبيق أحكام المادة 167، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي . فيتخذ بذلك الوزير المكلف بالداخلية³ الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها" التدابير التصحيحية لاستدراك العجز المسجل عند تنفيذ الميزانية و ضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية، و يتولى أخذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن⁴ بامتصاص العجز.

ب- بالنسبة للبلدية: و قد أسندت مهمة الرقابة على ميزانيتها للوالي و رئيس الدائرة كما يلي:

¹- فاروق خلف ، "مستقبل الجماعات المحلية في ظل الآليات المستحدثة للرقابة"، مداخلة مقدمة ضمن أعمال المنتدى الدولي الثالث: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة و المنتظرة، جامعة الوادي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، يومي: 01 و 02 ديسمبر 2015، ص87.

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 07-12 المتضمن قانون الولاية، مرجع سابق، ص 26.

³- نفس المرجع الأنف الذكر، نفس الصفحة.

⁴- فاروق خلف، مرجع سابق، نفس الصفحة.

1- الوالي: أسندت للوالي مهمة الرقابة على الميزانية في الحدود الإقليمية للولاية التابعة له على أساس أن الولاية هيئة إدارية لامركزية، وتتكون من جهازين هما: الهيئة التنفيذية للولاية و الوالي؛ هذا الأخير يقوم بصلاحيه الرقابة الإدارية باعتباره ممثل للسلطة المركزية و المشرف الإداري على مصالح الدولة بالولاية.¹ أما في إطار الرقابة الوصائية فيقوم بإعداد تقرير مفصل يحيله إلى وزير في دائرة اختصاصه، كما أنه الأمر بالصرف بالولاية و له السلطة على نقل الاعتمادات المالية من مادة لأخرى و من باب آخر، مع اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية لتنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي.²

و قد أوكلت للوالي مهمة المصادقة على ميزانية البلدية ، و التي لا تدخل حيز التنفيذ إلا بعد التصديق عليها من طرف الوالي ، كما يستعمل سلطة الحلول بغية تنفيذ و تسجيل النفقات الإجبارية كنفقات أجور المستخدمين مثلا. و التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي، كما يضبط الوالي الميزانية البلدية تلقائيا إذا ما صوت المجلس على ميزانية مضطربة و غير متوازنة للمرة الثانية، أي بعد إبداء ملاحظاته عليها و إعطائه مهلة للمراجعة و التصويب وفق المادة 183 من قانون البلدية 10-11.³

كما يتدخل بغية ضبط الميزانية و يأذن بامتصاص العجز الحاصل فيها ، بعد أن امتنع المجلس الشعبي البلدي عن القيام بالتصحيحات الضرورية، كما يضبطها نهائيا إذا عجز المجلس الشعبي البلدي عن المصادقة على الميزانية لوجود اختلالات داخل المجلس في الدورة الغير عادية التي دعا لها الوالي لهذا الغرض.⁴

2- رئيس الدائرة: و هو الشخص الثاني الذي يتمتع بسلطات عدم التركيز في الإدارة المحلية، إذ أنه يأتي بعد الوالي مباشرة، و يسهر على مساعدته في تنفيذ القوانين و الأنظمة و حسن سير المرافق العامة. فإضافة إلى رقابة الوالي يكلف رئيس الدائرة بالرقابة على ميزانية البلدية في حالة ما إذا كان عدد السكان لا يتجاوز 50.000 نسمة، حيث يقوم الموظف المشرف و المسؤول على مصلحة الوصاية بالبلدية بمقر الدائرة بمراقبة الذمة المالية لكل وثائق الميزانية المرسلة من طرف البلدية الواقعة في الحدود الإقليمية للدائرة، و مدى تطابق البطاقات المالية مع الحسابات الإدارية و الميزانيات الأولية أو الإضافية.⁵

1- ياقوت قديد ، مرجع سابق، ص 125.

2- حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 147.

3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 10-11 المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق، ص 29.

4- فاروق خلف، مرجع سابق، ص 81.

5- ياقوت قديد، مرجع سابق، ص 128.

فبعد التأكد من صحة البيانات و الوثائق ومن صحة توظيف الإيرادات و النفقات يحيلها إلى رئيس الدائرة ، و الذي يقوم بدوره بمراقبتها و مراجعتها من جديد ثم المصادقة عليها، لتحال من جديد إلى البلدية قصد تنفيذها.

ثالثا - التمويل المركزي للجماعات المحلية: من أجل تدعيم الجماعات المحلية تخصص الدولة مبالغا من ميزانيتها الخاصة للمشاركة في تمويل البلديات و الولايات زيادة على القروض التي تحصل عليها، و تأخذ هذه الأموال شكل إعانات أو مخصصات تقدم في إطار الصندوق المشترك للجماعات المحلية أو عن طريق المخططات البلدية للتنمية، و قد اشترط كل من قانون البلدية و الولاية أن تراعي الدولة في تقديم إعاناتها ما يلي:

- التفاوت في مداخيل البلديات و الولايات.
 - النقص في تغطية النفقات الإجبارية .
 - الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المتناسبة و المهام المنوطة بالبلدية أو الولاية.
- و على العموم تظهر هذه الإعانات من خلال:

1- مخصصات المخططات البلدية للتنمية:

وهو برنامج عمومي للتجهيز يخضع لرخصة برامج شاملة حسب الولاية يبلغها الوزير المكلف بالميزانية بعد استشارة الوزير المكلف بالجماعات المحلية، وترتكز هذه المخططات على المتطلبات ذات الأولوية في التنمية المحلية منها (التزويد بالماء الشروب، إنجاز شبكة التطهير والصرف الصحي، شبكة² الطرق البلدية وفك العزلة... إلخ).

و قد عرفت المخططات البلدية للتنمية تطورات قانونية معتبرة ، حيث كان الهدف منها اعتماد برامج تنمية للقضاء على التدهور الاقتصادي و الاجتماعي الموروث عن الفترة الاستعمارية كبرنامج التنمية الصناعية و برنامج نفقات التجهيز المحلي و برنامج التشغيل الكامل، غير أن تعددها أدى إلى صعوبة تقييمها و تحديد أجال انجازها و انعدام وحدة العمل، و نظرا للنتائج المتفاوتة التي سجلت لجأت الدولة إلى العمل على توحيدها قانونيا من خلال المخططات البلدية للتنمية منذ سنة 1973. و يعتبر هذا

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 10-11 المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق، ص 26.

²- العياشي عجلان، مرجع سابق، ص 15

البرنامج من الاختصاصات المباشرة للبلدية أو المجلس الشعبي البلدي من حيث الاختيار و ملاءمة المشروعات المقترحة و موقعها و أثرها المباشر على الجماعات المحلية، إذ يقوم المجلس الشعبي البلدي و المصالح التقنية بدراسة مدى ملاءمة النشاطات و البرامج الموضوعة مع احتياجات سكان البلدية وخصوصياتها ، و يتم إرسال هذه المقترحات إلى الدائرة لدراستها و إعداد بطاقات تقنية للمشاريع ، فيستدعي¹ المقبولة، لتقوم بعد ذلك مديرية التخطيط و العمران بتسجيلها، و يتولى الوالي تبليغ البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي بدوره المجلس الشعبي البلدي للانعقاد من أجل التصويت على أموال المشاريع المقبولة و تسويتها في الميزانية.

و من هنا يتضح أن مخصصات المخططات البلدية للتنمية مشروطة ومركزية، إذ يقتصر دور الجماعات المحلية في التصويت على الاعتمادات خلال المداولات، مع إمكانية اقتراح المشاريع التي يجب أن تتماشى و أولويات المخطط الوطني ، و يبين الجدول الموالي حجم الإعانات المالية المقدمة للبلديات في إطار المخططات البلدية للتنمية خلال سنوات (2008 إلى غاية 2013):

الجدول رقم (11): يبين حجم الإعانات المالية المقدمة بالبلديات في إطار المخططات البلدية للتنمية خلال سنوات (2008 إلى غاية 2013)

السنوات	حجم الإعانة المقدمة
2008	80.430.600 مليار دج
2009	95.000.000 مليار دج
2010	60.000.000 مليار دج
2011	60.000.000 مليار دج
2012	67.000.000 مليار دج
2013	40.000.000 مليار دج

المصدر: الموقع الرسمي لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية: <http://www.Interieur.gov.com>

فمن خلال هذا الجدول نلاحظ أن تطور إعانات الدولة يتغير من سنة لأخرى، كما أن حجم الإعانات المقدمة كبير جدا خاصة في سنة 2008 و 2009، و هذا راجع لتخبط البلديات في المديونية و سوء التسيير و حجم المهام الملقاة على عاتق البلديات خصوصا ، ونلمس انخفاض للإعانات و لو بشكل نسبي في سنة 2013 كنتيجة لسياسة مسح الديون التي انتهجتها الدولة.

فالجماعات المحلية بذلك لا يمكنها الاستغناء عن هذه الإعانات، خاصة في ظل المردودية الضعيفة لمواردها المالية و انتشار سوء التسيير، وهو ما يحد من استقلاليتها المالية.

¹ - عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص106.

2- إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

يعد الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي و يخضع لوصاية وزارة الداخلية¹، يتولى هذا الصندوق تسيير صندوقين هما: صندوق الضمان وصندوق التضامن للبلديات و الولايات، إذ يختص الصندوق البلدي للتضامن بتغطية نفقات التجهيز و الاستثمار و منح الإعانات الاستثنائية التي تعاني من وضعية صعبة خاصة التي تواجد الكوارث و الحوادث و تخصيصات الخدمة العمومية الاجباري كما يعمل على تحقيق التوازن لدى الجماعات المحلية المحرومة عن طريق معادلة التوزيع، بتقديم إعانات سنوية إلى قسم الميزانية المحلية للبلدية و الولاية، و يهدف إلى تقليص الفوارق المالية بين البلديات و الولايات، و تمنح للجماعات المحلية الأكثر فقرا.² و من ناحية أخرى، يتولى صندوق الضمان البلدي دفع الفارق السالب بين التوقعات في إيرادات البلديات و التحصيل الفعلي،

يمول عن طريق المساهمات الإجبارية للجماعات المحلية، و يدفع الرصيد الدائن لصندوق الجماعات المحلية للضمان المستخلص من كل سنة مالية إلى الصندوق البلدي للتضامن.³

و يقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية أيضا بتغطية النقص في حصيللة الضرائب و الرسوم المقدرة فهو يضمن تحقيقها بمعدل ضمان حدد بـ 90% من الإيرادات⁴، و كذا ما تقدم من قسم التسيير، و ما يهمننا من إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية تلك المخصصة للاستثمار بهدف تحقيق التنمية المحلية إذ يدفع ربعها للجماعات المحلية الفقيرة، و تستفيد البلديات نسبة 75% و الولايات بـ 25% نظرا لقدرة التمويل المتوفرة لديها مقارنة مع البلديات، وفي إطار برنامج الدعم قام هذا الصندوق بمجموعة من التدخلات من أجل التكفل باحتياجات و الانشغالات المستعجلة لصالح الجماعات المحلية عموما و البلديات خصوصا إذ تم توزيع مبلغ إجمالي قيمته 22 مليار دينار جزائري على 1234 بلدية سنة 2008، و مبلغ آخر قيمته 3 مليار دج على 29 ولاية للتقليل من حدة الحرمان لهذه البلديات و الولايات عن طريق الإعانة المالية الاستثنائية المخصصة لموازنة الميزانيات المحلية.⁵

1- العياشي عجلان، مرجع سابق، ص 17.

2- فاطمة الزهراء داودي، مرجع سابق، ص 112.

3- نفس المرجع الأنف الذكر، نفس الصفحة.

4- عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 106.

4- وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، "الإعانات المقدمة للبلديات من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية"، في الموقع:

<http://www.Interieur.gov.com>

أطلع عليه بتاريخ: 2017/03/25، على الساعة: 19.30

إن الشيء الذي يجعل إعانات هذا الصندوق مشروطة و مركزية هي الاجراءات و الشروط المرتبطة بمنحها ، كما يبقى اختصاص الجماعات المحلية في هذا المجال هو اقتراح المشاريع التي ترغب في انجازها بالاشتراك مع المصالح التقنية التي تختص لوضع الاستثمارات التقنية للمشروع و الغلاف المالي المحتمل، و تقييد الاعانة عند الموافقة بإسم الوالي.

و تظهر إنعكاسات التمويل المركزي على الجماعات المحلية فيما يلي:

1- توجيه القرار المحلي: إن ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها تستوجب حريتها في التسيير ، و هذا ليس محققا في ظل الإعانات المركزية، فالتمويل المركزي للاستثمارات المحلية يدل على رغبة السلطة المركزية في قيادة التنمية المحلية، و من هنا تكون سياسة التنمية المحلية مشتركة بين المركز و الجماعات المحلية مما يجعل هذه الأخيرة تحت الوصاية من حيث الاختيارات الاقتصادية و الإنفاق المالي باعتبار أن السلطة المركزية (بالتحديد وزارة المالية و وزارة الداخلية) هي التي تحدد الحاجيات المحلية و المناطق الواجب ترقيتها في إطار التهيئة العمرانية مع أخذ رأي السلطات المحلية.¹ وهذا يضيق من هامش تصرف الجماعات المحلية في مجال الإنفاق.

2- تخصيص الإعانات: فالجماعات المحلية تتلقى إعانات مركزية قد تكون إجمالية (غلاف مالي موجه للاستثمارات دون تحديد المشاريع الواجب تمويلها)، أو تخصيصية وهي المعتمدة كثيرا من طرف المشرع الجزائري.² و رغم إدراج هذه المساعدات في الميزانية المحلية إلا أن المشرع فرض قاعدة التخصيص و هدفه تسيير الموارد المالية بصورة عقلانية لتحقيق التنسيق المالي و المحاسبي، و بهذا تحولت هذه المساعدات من وسيلة دعم إلى وسيلة تدخل.

3- تخطيط التنمية المحلية: و يقصد بالتنمية سياسات التجهيز و الاستثمار لصالح الدولة و الجماعات المحلية، و تعني برنامجا منسجما على المدى القصير و المتوسط و الطويل و المعد على أساس إحصاء المناطق التي تستوجب ترقيتها و تشخيص العمليات التي يفترض القيام بها بالنظر إلى حاجيات و طلبات المواطنين، و أولويات القطاعات المعنية و توفير الوسائل اللازمة لتحقيقه.³

إن عملية إعداد المخطط البلدي للتنمية من اختصاص المجلس الشعبي البلدي و هذا بالتوافق مع المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة للإقليم و المخططات التوجيهية القطاعية حسب ما نصت

¹ - مصطفى كراجي، مرجع سابق، ص 65.

² - عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 65.

³ - مصطفى كراجي ، مرجع سابق ، ص 347.

عليه المادة 107 من قانون البلدية 10/11¹. فالدولة هنا استبعدت أي دور للجماعات المحلية في عملية التنمية ، و هي بذلك حولتها إلى أجهزة لتمير سياساتها التنموية بما يتوافق و يتلاءم مع السياسات الوطنية و ليس المحلية.²

4- رقابة النشاط التنموي: فالتمويل المركزي أدى إلى إخضاع الجماعات المحلية إلى أشكال أخرى من الرقابة كالرقابة التقنية، من خلال التأشير التقنية على كل مشروع. فعلى سبيل المثال نجد أن رئيس البلدية يلتزم في إطار المخططات البلدية للتنمية بإرسال تقارير دورية عن نسبة استهلاك الاعتمادات المالية للسلطة الوصية³. علما أن رئيس البلدية يلتزم بالنفقات في حدود رخص البرامج المحددة له من طرف الوالي ، فرئيس المجلس الشعبي البلدي يعد أمرا بالصرف ثانويا مقارنة بالوالي الذي يعد الأمر بالصرف الوحيد في الولاية فيما يخص العمليات التي تنجز على حساب ميزانية الدولة ، و لا يملك أيضا رئيس المجلس الشعبي البلدي حق تعديل رخص البرامج لعملية ما إلا بموافقة الوالي. هذا الأخير يمكنه أن يسحب جزئيا أو كليا الاعتمادات المخصصة لعملية ما، و التي لم يتم تصنيفها إذا رأى أن شروط إنجازها قد لا تؤدي إلى الانتفاع الكلي أو الجزئي بهذه الاعتمادات في نهاية السنة المالية.⁴

و بالتالي يتضح من خلال ما سبق أن الزيادة في الإعانات الممنوحة للجماعات المحلية لتغطية عجزها في الموازنة بين النفقات و الإيرادات أدت إلى الزيادة في الرقابة ، و تحولت بذلك الجماعات المحلية إلى مجرد وكلاء للغير في تسيير الشؤون المحلية ، ليرتب على ذلك التقليل من حجم الاستقلال المالي المحلي، و هذا ما يشكل تهديدا على حرية و استقلال الجماعات المحلية في ظل بقائها مشلولة الحركة و الحركية أمام ضعف و انعدام الموارد المالية الذاتية.

و هو ما يستدعي ضرورة البحث عن آليات و تقنيات لمعالجة هذه الوضعية و تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية.

⁴- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 10-11 المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق، ص17.

²- صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 69.

³- عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص66.

²- رحمة شكلاط، " إشكالية التمويل المركزي و استقلالية الجماعات المحلية"، المجلة التنفيذية للقانون و العلوم السياسية ، العدد 11، الجزائر، ص107.

المبحث الثالث: آفاق تدعيم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر

إن تطبيق المشرع الجزائري لرقابة مشددة و مكثفة (سابقة و لاحقة) كان له الأثر السلبي على الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، حيث مست هذه الرقابة الأشخاص و الأعضاء المعينين، كما تعدت إلى أعمال هاته الوحدات، فالسلطة المركزية متواجدة دوما و متدخلة في كل مجالات عمل الهيئات المحلية، فأمام إفتقار هذه الأخيرة و عدم كفاية مواردها الذاتية، و عجزها عن تلبية حاجيات المواطنين المحلية و تخبطها في مشاكل المديونية تجد نفسها رهينة الإعانات المقدمة من السلطة المركزية. و إنطلاقا من البحث في الأسباب التي ساهمت في هذه الوضعية يمكن استخلاص الحلول التي تعالج هذه الأسباب، و تساهم في تفعيل الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر، هذه الحلول لا يمكن أن تنحصر في الجوانب المالية و الجبائية فقط، و إنما يجب أن تركز على كافة الجوانب التنظيمية والإدارية للجماعات المحلية، و تتمثل في:

أولا- آليات تفعيل القانونية و التنظيمية:

إن نجاح الإصلاح المالي للجماعات المحلية مرتبط بمدى إصلاح جهازها الإداري، وذلك باعتبار أن الجانب البشري يساهم في السير الحسن للموارد المالي، وعلى هذا الأساس فتفعيل دور الجماعات المحلية يستدعي وجود أفراد على درجة عالية من المهارة والكفاءة، فالاهتمام بالإجراءات التنظيمية والإدارية وتطبيق قوانين الجماعات المحلية ، يمكن الجماعات المحلية من تجاوز العجز الدائم لميزانيتها، ويسهم في تحقيق التنمية المحلية، لذا ينبغي على الدولة مراجعة علاقتها بالجماعات المحلية، وإعادة النظر في نظام اللامركزية كنظام اجتماعي قانوني، لا بد أن يتفق مع الواقع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للدولة، حتى يتسنى للجماعات المحلية معرفة الوسائل التي يجب توفيرها لبلوغ

الأهداف المسطرة و تفادي العراقيل من خلال مايلي:

1- إعادة الإعتبار للنشاط التنموي للجماعات المحلية: ينبغي إعادة النظر في الصلاحيات المخولة للجماعات المحلية، وبالأخص البلديات و ضرورة مطابقة هذه الصلاحيات مع الإمكانيات المتاحة، فالإختلالات التي تعرفها الجماعات المحلية انطلاقاً من عجزها على توفير الموارد اللازمة لتغطية الحاجات العامة و عدم قدرتها على تحقيق التنمية المنشودة ، أدت إلى ضرورة تغيير دور الدولة من ، ذلك أن قوة الدولة و تماسكها لا يتم بفرض الفكر السلطوي الفوقي¹ الدولة الحارسة إلى الدولة الشريك على الهيئات المحلية و إجبارهم على الانصياع الجبري، و إنما قوة الدولة و عظمتها تكمن في قدرتها .² على تمكينها من الاندماج كفاعل أساسي معني بالقضايا المحلية . و هذا ما يجسد الديمقراطية الحقيقية

2- إعادة النظر في تنظيم البلديات ومحاولة تجميعها: إن التنظيم الإقليمي للبلاد المستحدث عام 1984 ، أدى إلى توزيع وتشتيت الوسائل المادية والبشرية، والمالية للجماعات المحلية، أضف إلى ذلك الأزمة المالية ، التي عانت منها أكثر من 1000 بلدية من مجموع 1541. وعليه أصبح من الضروري التفكير في تجميع البلديات ما من شأنه التخفيف من نفقات تسيير البلديات من جهة، وتحقيق التوازن النسبي ما بين البلديات مع مراجعة خاصة للتنظيم الهيكلي لمصالح الجماعات المحلية بضبط وتحديد المهام والمسؤوليات³ ، ولم لا العمل على دمج البلديات العاجزة و الغير قابلة للاستمرارية مع ضرورة القيام بدراسة معمقة و مسبقة لعملية الدمج من خلال تحديد الأهداف المتوخاة منها اقتصاديا و اجتماعيا وثقافيا لتفادي الوقوع في أخطاء أخرى إذا تقرر الدمج من أجل الدمج أو من أجل تقليص عدد البلديات لا أكثر.

3- مراجعة تطوير علاقة الدولة بالجماعات المحلية: إن تكليف الجماعات المحلية بمهام ثقيلة ومنحها موارد ضعيفة و إضعافها بالمراقبة المشددة، لا يعني تكريس اللامركزية من خلال منحها مجموعة من الصلاحيات، لذلك فالدولة مطالبة بالتخلي عن القيادة المفرطة والابتعاد عن تضيق الوقت في تسيير الشؤون اليومية للجماعات المحلية وفرض أنماط تسيير معينة ، بل عليها أن تتكفل برسم الإستراتيجية العامة للتنمية، والعمل على تحقيق الديناميكية الاجتماعية اللازمة لدفع عجلة التنمية، ما يستدعي من الدولة والجماعات المحلية العمل في نفس المستوى ، إذ أن التنمية المستدامة تتمخض عن الشراكة والتكامل بين الدولة والجماعات المحلية.

1- عبد الكريم مسعودي، مرجع سابق، ص 146.

2- نفس المرجع الأنف الذكر ، نفس الصفحة.

3- بشير فريك، مرجع سابق، ص 256-257.

وبالتالي فاللامركزية تقتضي أيضاً تحويل سلطة اتخاذ القرار بالموازاة مع تحويل الصلاحيات، إذ أن الجماعات اللامركزية يجب أن تضطلع هي الأخرى بالنشاطات الإدارية التي تتكفل بها حالياً الإدارة المركزية، وهذه الأخيرة يجب أن تركز في الأمور الإستراتيجية الكبرى عن طريق التفكير، التخطيط،¹ التنسيق، المراقبة والتقييم.

4- تنمية و تفعيل أداء الموارد البشرية: تتميز الجماعات المحلية عن سائر المؤسسات الأخرى في كونها تتكون من جهاز إداري يتم تعيينه بطرق التوظيف العادية، وجهاز تسييري يتم انتخابه عن طريق الاقتراع أو الانتخاب العام.

لذلك فإن من بين الإجراءات الواجب إتباعها لتفعيل الموارد المحلية للجماعات المحلية تحسين أداء ، ومن أجل الاستعمال الأفضل والرشد للموارد المالية للجماعات المحلية ينبغي تفعيل² الموارد البشرية دور المنتخبين المحليين سواء من حيث إعطائهم صلاحيات أكبر في التحكم وجمع وتسيير الجماعات المحلية، وترك المجال لهم لتكييف ذلك وفقاً لخصوصيات الجماعة التي يشرفون عليها مع الاهتمام برفع نسبة التأطير الذي يشهد نقصاً كبيراً والذي يعتبر من أهم الأسباب الكامنة وراء كبح عجلة التنمية³ المحلية.

كما يجب الاهتمام بالتكوين وتطوير تسيير الموارد البشرية على مستوى الجماعات المحلية باعتباره الوسيلة المناسبة للاستجابة للمتطلبات والمتغيرات الجديدة داخل الإدارة أو خارجها فهو يرمي إلى تطوير كفاءات الموظفين وتنمية قدراتهم وفقاً لأهداف التنظيم، وبالتالي فهو يعبر بصدق عن إستراتيجية فعلية للإدارة المحلية ويعتبر استثماراً حقيقياً.

5- تطوير أساليب الإدارة و التسيير: إن المشكل الذي تعاني منه الجماعات المحلية في مجال التسيير ليس مرده غياب النصوص القانونية؛ وإنما يكمن في عدم تفعيل هذه النصوص في الواقع العملي، فمن الخطأ اعتماد تنظيمات إدارية لعمل و سير المصالح المحلية بشكل موحد دون مراعاة خصوصياتها و حجمها⁴. لذلك يجب تدارك هذا الوضع من خلال القيام بتشخيص دقيق للوضع و محاولة إيجاد البدائل لتفعيل الأساليب المنصوص عليها في القوانين الخاصة بإدارة المرفق العام كالتسيير المباشر للمصالح العمومية و إنشاء المؤسسة العمومية المحلية و كذا عقود الامتياز، مع الاعتماد على النظم الحديثة في

¹- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية. مرجع سابق، ص 09.

²- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إدارة التغيير في الإدارات المحلية و البلديات. مرجع سابق، ص 137.

³- سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 59.

⁴- بشير فريك ، مرجع سابق، ص 243.

التسيير الإداري كاعتماد تقنيات المناجمت العمومي و عقلنة الاختيارات العمومية من خلال دراسة المشاريع المبرمجة وإمكانية تنفيذها بحسب أولويتها وإنجازها ، ومدى تحقيقها للنتائج بحسب الإمكانيات المالية المتوقعة مع مراعاة حجمها و طبيعتها و خصوصياتها.

6- فتح المجال لمشاركة المجتمع المدني و تفعيل الشفافية: حيث ظهرت في الآونة الأخيرة أفكار

كثيرة تركز حول دور المجتمع المدني وأهميته في تفعيل حركة التنمية في المجتمع، وما يمكن أن يترتب على ذلك من تقدم وتطور حضري ملموس ونمو لمختلف مجالات الحياة، خصوصاً إذا تم الاعتماد على اللامركزية كنمط للتسيير الإداري، ومن هنا تظهر أهمية مشاركة الموظفين في اتخاذ القرار. فتعاون منظمات المجتمع المدني مع الجماعات المحلية من شأنه أن يعظم دورهما و تأثيرهما في التنمية الاقتصادية، ومنه يمكن للمواطن أن يعبر عن رأيه في كل الأعمال والقرارات الصادرة عن السلطات المحلية وكذا تقديم كل الخدمات بهدف تسيير شؤون الإدارة، عن طريق الجمعيات المحلية التي ترافق . كما¹ الجماعات المحلية في مختلف قضايا التنمية والعمران لأنها الأعم بحاجيات وأولويات المواطن يمكن تفعيل مشاركة المواطن عن طريق تقنيات أخرى كالاستفتاء الشعبي و تقنية و سبر الآراء و تجسيد الشفافية من أجل كسب ثقته و ولائه.

7- تفعيل التعاون المشترك بين البلديات: لقد رأينا أن هناك فوراق معتبرة بين الجماعات المحلية من

حيث الثروات و الطاقة الجبائية ، فمنها الغنية و منها الفقيرة ، و لتدعيم الجماعات المحلية التي تعاني من فقر في مواردها الذاتية ، لابد من تفعيل نظام التضامن و التعاون ما بين البلديات و الولايات لتحقيق ، و بالتالي إنجاز مشاريع² التوازن بينها، و الذي يساهم في حل عدة مسائل إدارية و مالية و اجتماعية مشتركة في مجالات مختلفة كالهياكل القاعدية و المرافق الرياضية و الثقافية و يحل مشكلة العقار خاصة في المناطق الساحلية و الشمالية، حيث يمكن إنشاء مناطق عمرانية ما بين عدة بلديات وفق شكل من الأشكال المنصوص عليها في القانون ، أو الاستفادة من الأطر القانونية لتجارب دول أخرى مع تكييفها³ و الظروف الجزائرية

و على العموم يجب تشجيع كل مبادرة للبلديات و الولايات التي تود أن تتجمع لإنجاز مشاريع مشتركة لنتمي بعضها البعض، و هذا من خلال تقديم امتيازات مالية لهذه البلديات.

¹ - باديس بن حدة، مرجع سابق، ص 449.

² - نفس المرجع الذكر، ص 492.

³ - عبد الكريم مسعودي، مرجع سابق، ص 159.

ثانيا- آليات التفعيل المالية:

لا يكفي للجماعات المحلية أن تعتمد على مجموعة من التدابير والآليات القانونية والتنظيمية

كأنظمة لمعالجة الاختلالات المالية وقلة الموارد؛ بل عليها أن تهتم بالجانب المالي وتتخذ مجموعة من الآليات المالية التي تُساعد على تمكين الموارد وتفعيلها لتحقيق تنمية محلية في مختلف المجالات وهذا ما سنبينه من خلال الآليات التالية:

1- إصلاح و تفعيل الجباية المحلية:

بما أن الجماعات المحلية تعتمد في تمويلها ذاتيا على الجباية فكلما تركزت الأنشطة الاقتصادية في البلدية أو الولاية كلما زادت هذه الهيئة غنى لإرتفاع طاقتها الجبائية، و لكن ذلك لا يكون إلا إذا استفادت من نسبة مرتفعة من هذه الضريبة و كان مجهودها لتحصيلها معتبرا، من خلال اتباع التدابير التالية:

1-1- البحث عن توازن أحسن للنسب الضريبية المطبقة على الجماعات المحلية: من خلال دراسة نسب و معدلات الضرائب نجد أن استفادة الجماعات المحلية ضعيفة مقارنة بإستفادة الدولة و هذا ما يميز بعض الضرائب و أهمها الرسم على القيمة المضافة، و هو رسم ذو مردودية كبيرة تستحوذ الدولة على اقتطاعه شبه كليا و لا يعود للبلديات سوى القليل (نسبة 5% فقط).

لذلك يمكن في إطار الإصلاحات البديلة رفع نسب استفادة الجماعات المحلية من الضرائب ، وإعطائها نوع من السلطة الجبائية لها، فإذا كانت لا تستطيع خلق ضرائب بنفسها لأنه لا ضريبة بدون قانون، فيمكن للمشرع نفسه سن القواعد القانونية المتعلقة بإنشاء الضرائب و تتولى المجالس المنتخبة بذلك صلاحية تحديد معدل الضريبة و التصويت عليها في حدود هامش يثبت الحد الأقصى الأدنى الذي يتراوح بينهما المعدل المصوت عليه، و هذه الطريقة معمول بها في كثير من الدول حيث يتولى المشرع تحديد هامش الضريبة، و للجماعات المحلية السلطة التقديرية في وضع المعدل المناسب و فق دراسة و تحليل يقوم على عدة اعتبارات مع إعلام الإدارة المركزية بقرار المجالس المحلية بغرض التوجيه و المتابعة¹.

إضافة إلى ذلك يجب وضع استراتيجية لتحضير المجالس الشعبية للتكفل بهذه المهمة، و ذلك عن طريق التأطير الرفيع لمستوى الممثلين و الموظفين المحليين في المجال المالي بصفة عامة و الضريبي بصفة خاصة، فإذا كان المنتخب لا يعلم حتى عن مبادئ الضريبة من عدالة و مساواة و تكيف ، فكيف له أن يتحكم في تقرير معدل الضريبة؟. إذا لابد من الاهتمام بالعمالة الموظفة و الهيئة المنتخبة بالجماعات

¹ - عبد اللطيف لونيبي، مرجع سابق، ص46.

المحلية و تفعيل أداءها بالتحفيز و التكوين¹، و العمل على ضمان المصداقية و الشفافية في الضريبة لمنع تدمير و تهرب المواطنين من دفعها. و الهدف من ذلك هو جعل هذه الضرائب مقننة و ثابتة و آلية حتى لا تبقى في شكل إعانات من ميزانية الدولة².

1-2- وضع آليات تحصيل محكمة وفعالة و محاربة الغش الجبائي :

هناك مشكل آخر تعاني منه الجماعات المحلية و هو ضعف التحصيل الجبائي لبعض الضرائب و هذا يرجع لعدة أسباب تتعلق بإجراءات التحصيل ذاتها أو التهرب الضريبي، و لا شك أن هذه الظاهرة تنعكس سلبا على إيرادات الدولة و الجماعات المحلية على حد سواء، حيث تسبب خسائر جسيمة في المداخيل، أما مشكل التحصيل فالملاحظ أن هناك مشاكل دائمة بين المكلفين بالضريبة و إدارة الضرائب و هذا ما³، يؤثر على إمكانية التحصيل أو الآجال المحددة لها خصوصا لتعقد المنازعات المتكررة و للحد من هذه المشاكل هناك بعض الاجراءات يمكن تطبيقها:

- العمل على مكافحة التهرب و الغش الضريبي و ذلك بوضع الوسائل الكفيلة بمعرفة المداخيل و الأرباح غير الخاضعة للضريبة بسبب عدم تصريحها تماما أو التحايل في تصريحاتها الجبائية ، و ذلك بتعزيز عمليات الاحصاء و التحقيق و المراقبة على مستوى المصالح المعنية بالتحصيل.
- تطوير أساليب و تقنيات حساب الضريبة و تصفيته و تحصيلها إنطلاقا من التحديد الدقيق للمادة الخاضعة للضريبة.
- تحسين ميكانيزمات الرقابة و التدقيق على كل خطوات التحصيل ، و هنا نركز على مسألة المعاينة الحقيقية للأشخاص و المداخيل الخاضعة للضريبة من خلال التنقل للاطلاع على الأملاك المداخيل و الأرباح و الاستعانة بالخبراء التقنيين لتقييمها فعليا.
- السماح للجماعات المحلية بفرض رسوم محلية تحدد قانونا في حدودها الدنيا و القصوى، و التي من خلالها، تستطيع فرضها على بعض الأنشطة الملوثة أو المستعملة للفضاءات العمومية كالباعة المتحولين و الأسواق العمومية، و أماكن التخزين للمواد الخطيرة و الملاهي و النصاب و الرهانات و الحيوانات الضالة المهملة و اللوحات الإشهارية، كما يمكن وضع رسوم على دخول الأوزان الثقيلة في المحيط

1- محمد كريم قروف، مرجع سابق، ص86.

2- بشير فريك، مرجع سابق، ص239.

1- حنان الخلفي، " بناء المالية المحلية وفق التصور الجهوي"، من الموقع:

أطلع عليه بتاريخ:2014/03/24، على الساعة: 20.45، ص06.

العمراني، و رسوم على استعمال الشواطئ. وغيرها من المجالات التي يمكن من خلالها الحصول على موارد مالية إضافية، و الجدير بالذكر هنا أننا لا نهدف إلى إيقال كاهل المواطنين بالرسوم و الأعباء بقدر ما نهدف إلى تفعيل مشاركتهم و مساهمتهم في تحمل جزء من الأعباء التي تتحملها الجماعات المحلية¹ جراء الخدمات التي تقدمها في شتى الميادين، و خاصة البلديات.

- الاهتمام بتكوين العاملين بالمصالح المكلفة بجمع الضرائب فلا بد من ثقافة و وعي 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 و إدارة الضرائب و من المفروض اهتمام الموظفين بتوعية المواطنين بالمواد الخاضعة للضريبة و قواعدها.

- السعي وراء المستثمرين، فالضريبة مصدرها الأول الأنشطة الاقتصادية، و في هذا السياق لابد أن تعمل الجماعات المحلية على جلب الاستثمار بتوفير المناخ الجيد و اقتراح التغييرات المناسبة لذلك، فعند التكلم عن تدخل الجماعات المحلية في نسب الضريبة فهذا يتطلب مجهود أكبر على المستوى المحلي و المركزي و لكن من السهل عليها تبني سياسة تشجيع الاستثمار في إقليمها إذا قامت بدراسة هادفة تدرجها المجالس الشعبية المحلية في نشاطات لجنتها المالية و الاقتصادية .

و سيكون بذلك إصلاح الجباية المحلية ثمرا إذ أعدت له الوسائل الضرورية للوصول إلى حل المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية في نقص مواردها الجبائية و من ثم رفع مردوديتها و تحقيق إستقلاليتها المالية. و لتجاوز التوزيع اللامتكافئ لهذه الموارد الضريبية المحولة يمكن الاستفادة من تجربة " الموازنة التناسبية " كوسيلة يتبناها النظام الفرنسي لضبط التمويل المركزي و ملائمتها مع الخصوصيات المحلية و متطلبات التخفيف من الفوارق بين الجماعات المحلية، و تحقيق التوازن المالي لها، و يقوم هذا النظام على احتساب المداخل الجبائية للجماعات المحلية و نسبها، و مقارنة القدرة على التمويل الذاتي مع ثقل التكاليف التشغيلية باعتماد القياس العلمي لمجالات تدخل الجماعات المحلية و التكلفة المحاسبية لكل مجال ، إضافة إلى باقي المعطيات المتعلقة بالمساحة و عدد السكان و غيرها².

2- دعم الاستثمار المالي المحلي: يعد الاستثمار المباشر أحد أشكال الاستثمار المحلي، و يهدف هذا الاستثمار إلى تراكم الثروات و خلق فرص أكثر من مناصب العمل، و يرتبط هذا النوع من الاستثمار بميادين متعددة منه الاستثمار المالي و الأسواق المالية، والتي تتعلق بشراء عدد من السندات بنسبة فائدة

¹- بشير فريك، مرجع سابق، ص 239-240.

²- حنان الخلفي، مرجع سابق، ص 11.

مضمونة، غير أن تجربة الاستثمار المالي للجماعات المحلية لم تطبق في الجزائر، بسبب نقص الخبرات إلا أنه في ظل الإصلاحات الجارية والتي تمس القطاع المصرفي والمالي¹ والتجارب في هذا الميدان، ومع تبادل الخبرات الدولية، فإنه يمكن الدخول في هذا النوع من الاستثمار بشكل مباشر وإيجابي وفعال يخدم أهداف التنمية ويرقيها ويحقق لها مكاسب وموارد مالية تمكنها من تحقيق مختلف برامجها التنموية، كذلك بإمكان الجماعات المحلية الدخول في شراكة مع متعاملين آخرين عموميين كانوا أو خواص، في إطار مشروع تحدد فيه حقوق وواجبات كل طرف في عقد الشراكة على أساس دفتر الشروط أو الأعباء، و عدم اقتصارها على المجالات الخدمائية البسيطة كالنظافة. و تفعيل ذلك من خلال إبرام عقود النجاعة والمستلهمة من تلك العقود التي تبرمها المؤسسات الاقتصادية العمومية الخاصة مع المؤسسات البنكية قصد تجاوز ظروف الاختلال المالي، حيث تبرم البلديات ممثلة بشخص رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى جانب ممثل عن الإدارة المركزية (وزارة الداخلية والجماعات المحلية) وممثل عن المجلس الوطني للتخطيط و ممثل عن بنك محلي أو وطني عقد النجاعة الهادف إلى تحسين قدرات التحكم في المشاكل² التنظيمية، وذلك عن طريق تعديل أنماط التسيير والتحكم في النفقات و التكاليف.

3- ترشيد النفقات المحلية: إن مختلف الدراسات أشارت أن العجز في المالية المحلية ناجم أساسا عن التزايد المستمر للنفقات المحلية الذي هو نتيجة طبيعية لتزايد مجالات الإنفاق المحلي نظرا لتعدد اختصاصات الجماعة المحلية، ضخامة مهامها و توسع دورها و التزاماتها أمام المجتمعات المحلية لتلبية حاجاتها خاصة مع تزايد عدد السكان... يظهر موضوع ترشيد النفقات المحلية من خلال تنامي الحديث عن ظاهرة تبذير المال العام المحلي و عدم الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة، بالإضافة إلى غرق الإدارة المحلية في ظاهرة الفساد الإداري و المالي، وتزايد الاهتمام بمجال المراقبة المالية للجماعات . و ذلك من³ المحلية و مدى اتصاف النفقة العامة بقواعد الكفاءة والاقتصاد في استعمال الموارد العمومية خلال ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية، ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية

1- عبد الكريم مسعودي، مرجع سابق، ص 165.

2- نور الدين يوسف، مرجع سابق، ص 177.

2- نور الهدى يحيوي و زحل حفاظ، " دور الحوكمة في ترشيد نفقات الجماعات المحلية كمدخل للحفاظ على المال العام"، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل و ترشيد قرارات التنمية المحلية، جامعة قلمة، كلية العلوم الاقتصادية و الاجتماعية و علوم التسيير، يومي: 08 و 09 نوفمبر 2016، ص 218-217.

المتوفرة وبالتالي الالتزام بالفعالية في تخصيص الموارد و الكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية

¹ المجتمع. مع اعتماد آليات الحوكمة المحلية و المتمثلة في: الشفافية، المساءلة و المشاركة....

4- تهمين الإيرادات المحلية: إذا كانت سلطة الجماعات المحلية مقيدة فيما يتعلق بالموارد الجبائية ، فهي تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق باستغلال موارد التسيير، و التي تسمح لها بتحديد نسبها و طرق تغطيتها، و بالتالي فإن هذه الموارد (ناتج الأملاك العمومية ، ناتج الاستغلال و ناتج المالية) لا تتطلب لتكون أكثر مردودية سوى الرشادة في استغلالها، فهو بذلك إصلاح ذاتي على الجماعات المحلية أن تقوم به لتحسين وضعها المالي، وذلك من خلال مراجعة قانون الأملاك الوطنية و العمل من خلاله على دمج بعض الأملاك الخاصة التابعة للدولة ضمن الأملاك البلدية كالعقارات المبنية و غير المبنية ذات القيمة الإيجارية أو التنازلية العادية، و التي تستفيد منها البلديات عن طريق الإيجار و الاستثمار أو التنازل أو الامتياز أو على الأقل إعطاء حق الاستفادة من ريعها الإيجارية أو الامتيازية للبلديات مع بقاء ملكيتها للدولة²، و نفس الشيء بالنسبة لمنتجات الاستغلال، فالملاحظ هو إهمال هذا الناتج المالي لذلك لا بد من تفعيله كمورد هام من موارد التسيير.

5- تفعيل قواعد الرقابة اللاحقة في مقابل إلغاء الرقابة السابقة: فالمشرع الجزائري لديه بدائل أخرى للرقابة الإدارية المشددة، حيث يمكننا الاعتماد على الرقابة القضائية اللاحقة و إلغاء الرقابة القبالية لإضفاء نوع من الاستقلالية لعمل الهيئات المحلية، خاصة في ظل وجود قضاء إداري مستقل قابل للتطوير لمجابهة كافة التجاوزات التي يمكن أن ترتكبها السلطات المحلية³، إذ تعتبر المحاسبة العمومية رابطة قوية للعلاقة الجبائية المحلية بين المنتخب المحلي بوصفه الأمر بالصرف وبين المسير المالي بوصفه المحاسب العمومي، فلترشيد الأموال العامة ولمعالجة الفساد المالي والإداري لا بد من تطوير النظام المحاسبي العمومي و تحسين مداخلات قرارات الأمر بالصرف في تجسيد أفكاره وبرامجه، الهادفة لتحقيق وتلبية الحاجات الاجتماعية والتي تحمي وتحافظ على الموارد المحلية وفق منهج التنمية التشاركية لكل فواعل التنمية من متخذ القرار العمومي إلى القطاع الخاص والمجتمع المدني ، في إطار النموذج الجديد للنمو والمطالب بخلق الموارد وتعزيز الجبائية المحلية .⁴

3- نفس المرجع الأنف الذكر، ص 223..

2- بشير فريك، مرجع سابق، ص 238.

3- عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص 117.

4- العياشي عجلان، مرجع سابق، ص 26.

ويمكن القول مما سبق أن هذه الحلول من شأنها أن تدعم إصلاح المالية المحلية في الجزائر ، وبالتالي تحقيق الاستقلالية المالية للجماعات المحلية إلى حد ما، إذا ما تم تكريسها قانونيا فكل مهمة جديدة تسند إلى الجماعات المحلية يجب أن تكون مرفقة بالوسائل الضرورية لتأديتها كما أن الفعالية في الأداء تقتزن بحسن التنظيم الإداري، و استغلال الموارد البشرية الكفوة من أجل حسن استعمال الموارد المالية المتاحة، و يبقى للجماعات المحلية الدور المهم في تحقيق هذه الاستقلالية ببذل المجهودات اللازمة لذلك و اتخاذ السلطة المركزية للتدابير المناسبة و المتوازنة.

خلاصة و استنتاجات الفصل:

تمارس السلطة المركزية نوعا من الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية كضرورة يفرضها تكريس اللامركزية، و تعمل هذه الرقابة على التضييق على الاستقلالية الممنوحة للجماعات المحلية بشكل كبير، و يظهر ذلك بشكل كبير في الجانب المالي،

و هذا ما ينتج عنه التبعية المالية للجماعات المحلية لمالية الدولة، إذ تتحكم الدولة في وضع السطور المتعلقة بالمالية المحلية، و يظهر ذلك جليا من خلال تدخل السلطات الوصائية ، كما أن المبادئ التي تحكم المالية المحلية هي نفسها المبادئ التي تحكم الميزانية العامة (مبدأ السنوية ، مبدأ الوحدة و التوازن.....). و يظهر أيضا على مستوى التنفيذ المالي و المحاسبي للميزانيات المحلية (تقييد في ميدان تنفيذ الميزانيات) هذا من جهة، و من جهة أخرى تمارس الدولة دور الصندوق لأموال الجماعات المحلية بحيث تعتبر بمثابة المدير الفعلي لخزينتها، و هي بهذه الصفة تلزم جميع أصناف الجماعات المحلية بإيداع أموالها لخزينة الدولة و كذا ارتهان الميزانيات المحلية بالإعانات المركزية ، الشيء الذي لا تتمكن معه الجماعات المحلية من أن تضطلع إلى آفاق بعيدة في استقلالها المالي، و الذي يتوقف على مدى اكتفائها ذاتيا للتخفيف من حدة هذه الرقابة.

فالجماعات المحلية مجبرة على النهوض بمواردها الذاتية و توفير الأرضية المناسبة القانونية و الإدارية و المالية ، و فتح المجال للأطراف المجتمعية (القطاع الخاص و المجتمع المدني) من أجل النهوض بالتممية المحلية و تحقيق الاكتفاء الذاتي و تلبية حاجيات المواطنين بنفسها ،و بالتالي التخلص من التبعية المالية للسلطة المركزية.

الخدمة

إن قيام الجماعات المحلية كهيئات إدارية مستقلة عن الدولة لا يعني مطلقاً قطع الصلة بينهما، و إنما يقتضي وجود احتكاك و علاقة مستمرة بينهما، لاسيما أن هذه الجماعات المحلية تعمل في إطار السياسة العامة للدولة و في إطار القانون.

فتنظيم العلاقة المركزية المحلية على هذه الأسس يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالأسلوب الذي يتبع في تكوين السلطات المحلية و تحديد اختصاصاتها و مواردها المالية، بما تملكه الدولة من سلطات اتجاه الجماعات المحلية. إذ لا يمكن تصور قيام الإدارة المحلية بصلاحياتها بمعزل عن الحكومة المركزية فهي في مفهومها الصحيح ليست تبعه و ليست مستقلة.

و قد أوجب المشرع الجزائري للجماعات المحلية مجالاً من الاستقلالية للقيام بالمهام المنوطة بها، من خلال الاعتراف لها بالشخصية المعنوية أو القانونية، مع وجود مجالس منتخبة تضطلع بمجموعة من الصلاحيات الممنوحة لها قانوناً، و التي كرست لها نوع من الاستقلالية المالية كدعامة أساسية في النظام اللامركزي الفعلي، و هذا يعني توفير موارد مالية خاصة للجماعات المحلية تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة إليها، و إشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها و تمتعها بحق التملك للأموال الخاصة. و تبرز معالم هذا الاستقلال المالي في الجزائر فيما يلي:

- توفر الجماعات المحلية على موارد مالية ذاتية للقيام بمهامها و قدرتها على توظيفها في مشاريع تنموية و تمتعها بالحرية في تحصيل مواردها و صرفها.

- تمتعها بميزانية محلية مستقلة عن ميزانية الدولة: إذ أن الجماعات المحلية تملك حرية إعدادها و تنفيذها.

- إضافة إلى وجود أجهزة مستقلة للجباية على المستوى المحلي ، مع تكريس النصوص القانونية لآلية التعاون و التضامن بين البلديات كتدعيم لهذه الاستقلالية.

إلا أن هذه المظاهر و الأسس تبقى في صورتها الشكلية، ما يجعل الاستقلالية المالية المجسدة نسبية، فتحقيق هذا الاستقلال الشكلي لهذه الهيئات دون استقلالها الفعلي يكون ناقصاً فهي مكبله بقيود تؤثر على التسيير المالي لها مما يفسر معاناتها من اضطراب كبير في ماليتها و الناتج بالأساس عن ضعف الموارد المالية المتاحة أما اتساع النفقات المحلية و العجز الدائم للميزانية و المديونية التي تنقل كاهلها منذ عدة عقود ، و هذا ما جعلها رهينة الإعانات المركزية، من جهة.

و من جهة أخرى فتح المجال للدولة لبطس سلطتها المطلقة على الهيئات المحلية بحجة مراقبة تسيير المال العام، وعلى العموم تتجلى مظاهر التبعية المالية بالخصوص في المستويين التاليين:

- إرتباط الضرائب المحلية بالدولة: هذه الأخيرة تتدخل مباشرة من خلال فرضها لنسب و وعاء الضريبة و طرق تحصيلها ، ناهيك عن استنثارها و احتكارها لأهم الضرائب و الرسوم المحلية.

- ارتهان الميزانية المحلية بتحويلات الدولة: حيث أصبح تحكم السلطة المركزية في الشؤون المالية ضرورة حتمية يفرضها الواقع طبقا لمبدأ "من يمول يحكم".

كما تلجأ الدولة إلى تبني طرق مستترة لإخضاع الهيئات المحلية خضوعا شاملا فما تعطيه بشمالها تسترده بيمينها، و فقا للمركزية المفرطة في التخطيط للمشاريع، مما يضعف من الاستقلالية الفعلية لمالية الجماعات المحلية.

بالمقابل نجد أن الاستقلالية المالية لا تنفي خضوعها لرقابة مالية تتولاها أجهزة مختلفة من أجل الاستخدام الحسن للمال العام، فإذا كان هذا الهدف من الرقابة هو ضمانه للدولة استبعادا لمخاوف الانقسام و التفتت، و ضمانه للإدارة المحلية في حد ذاتها لحفظ استقلالها النسبي فهو منطقي. أما إذا كانت الرقابة المفروضة مشددة و تهدر حرية الهيئات و تقضي على وجودها فهو غير منطقي، و مخالف لمبادئ اللامركزية الإدارية، و لا خير في ذلك من منح سلطات عامة للتضليل، و هذا ما يكرسه واقعنا.

فمن الضروري العمل على تخفيف هذه الرقابة العميقة و المزدوجة (قبلية و بعدية) الممارسة على المالية المحلية بأن تمارس رقابة لاحقة فقط تكون معقولة و مرنة من أجل حماية المصلحة العامة للدولة مع احترام مصالح الهيئات المحلية ، و تغيير النظرة المركزية لها على أساس أنها غير راشدة.

و عليه ، و بناء على ما سبق فإن الأمر يتعلق أولا و آخرًا باختيار سياسي حول تدعيم الاستقلالية المالية لتقوية ركائز اللامركزية ، و متى أرادت السلطة السياسية أن تبسط هذا النظام اتجهت أكثر إلى توسيع مجال حرية الجماعات المحلية في تسيير مواردها و كذا تحصيلها ، و الصلاحيات التي تمنحها إياها مع ضمان العقلانية في استعمال هذه الموارد حسب أهداف الدولة و الجماعات المحلية معا لتحقيق التكامل المنشود.

الملاحق

الملحق رقم (02): الموارد الجبائية للجماعات المحلية

الموارد الجبائية	حصة البلدية	حصة الولاية	حصة الدولة	حصص مختلفة
الرسم العقاري	100%	-	-	-
رسم التطهير	100%	-	-	-
الرسم على الإقامة	100%	-	-	-
الرسم على الإعلانات و الصفائح المهنية	100%	-	-	-
الرسم على الحفلات	100%	-	-	-
الضريبة على الأملاك	20%	-	60%	20% للصندوق الوطني للسكن
الرسم على النشاط المهني	1.30%	0.59%	-	0.11% للصندوق المشترك للجماعات المحلية
قسمة السيارات	-	-	20%	80% للصندوق المشترك للجماعات المحلية
الرسم على القيمة المضافة	10%	-	80%	10% للصندوق المشترك للجماعات المحلية
الرسم على الذبح	70%	-	-	30% لصندوق الصحة الحيوانية
الرسم على الزيوت و الشحوم	35%	-	15%	50% للصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث
الرسم على الأطر المطاطية	25%	-	15%	10% للصندوق الوطني للتراث الثقافي 50% للصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث

المصدر: من إعداد الطالبتين - بناء على المعطيات السابقة-.

الرقم	العنوان	الصفحة
01	التكيف القانوني للتعاون بين البلديات في قانون البلدية 10-11	103
02	الموارد الجبائية للجماعات المحلية	104

فائمة الجداول

الصفحة	العنوان	رقم الجدول
20	مبلغ الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية	01
21	معدلات الرسم على النشاط المهني	02
22	معدلات توزيع حواصل الرسم على القيمة المضافة	03
24	معدلات الضريبة على الأملاك	04
34	تطور عدد البلديات العاجزة لفترة (1997-2012)	05
36-35	الفوارق بين مالية الجماعات المحلية عبر الإقليم الوطني لسنة 2014	06
36	مؤشر توزيع الجباية المحلية بين البلديات والولايات	07
37	نسب توزيع الإنفاق في البلديات حسب الأولوية	08
38	مقارنة الموارد الجبائية بنفقات التجهيز (2001-2007)	09
39	نسبة تكوين الجماعات المحلية في الجزائر	10
86	حجم الإعانات المالية المقدمة للبلديات في إطار المخططات البلدية للتنمية (2008-2013)	11

قائمة الملاحق

الصفحة	العنوان	الرقم
103	التكليف القانوني للتعاون بين البلديات في قانون البلدية 10-11	01
104	الموارد الجبائية للجماعات المحلية	02

قائمة المراجع

أولاً- المراجع باللغة العربية:

أ-الكتب:

- 1-الزغبى (خالد سمارة)، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية: دراسة مقارنة. الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية،1985.
- 2-الطهراوي (هاني محمود)، قانون الإدارة المحلية. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع،2004.
- 3-الطماوي (سليمان محمد)، الوجيز في القانون الإداري. مصر: مطبعة جامعة عين شمس، 1982.
- 4-المبيضين (صفوان)، وآخرون، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية. الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع،2007.
- 5-المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي. مصر: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية،2007.
- 6-_____، إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات. مصر: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية،2001.
- 7-القبيلات (حمدي سليمان)، مبادئ الإدارة المحلية. مصر: الدار الجامعية 2011.
- 8-_____، القانون الإداري. الأردن : دار وائل للنشر،2008.
- 9-القيسي (حمود أعاد)، المالية العامة والتشريع الضريبي. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2008.
- 10-الشيخلي (إبراهيم عبد الرزاق)، الإدارة المحلية. الأردن: دار المسيرة للنشر،2001.
- 11-الخلايلية (محمد علي)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الاردن وبريطانيا وفرنسا ومصر: دراسة مقارنة. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع،2009.
- 12-بوحوش (عمار)، الذنبيات (محمد محمود)، مناهج البحث العلمي و طرق إعداد البحوث. ط05، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية،2009.
- 13-بن حدة (باديس)، الإتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي: دراسة مقارنة. مصر: مكتبة الوفاء القانونية، 2016.
- 14-بن شهرة (مدني)، سياسة الإصلاح الاقتصادي في الجزائر والمؤسسات المالية الدولية. الجزائر: دار هومة للنشر والتوزيع،2008.
- 15-بعلي (محمد الصغير)، القانون الإداري، التنظيم الإداري. الجزائر: دارا لعلوم للنشر والتوزيع،2002.

- 16- (—————)، قانون الإدارة المحلية الجزائرية. الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
- 17- دراز (حامد عبد المجيد)، مبادئ المالية العامة. مصر: (د د ن)، 2000.
- 18- ديدان (مولود)، أبحاث في الإصلاح المالي. الجزائر: دار بلقيس للنشر والتوزيع، 2011.
- 19- زغود (على)، المالية العامة. ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2005.
- 20- حسين مصطفى (حسين)، الإدارة المحلية المقارنة. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1982.
- 21- (—————)، المالية العامة. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1999.
- 22- حشيش (عادل أحمد)، أساسيات المالية العامة: مدخل لدراسة وأصول الفن المالي للاقتصاد العام. مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2006.
- 23- ياغي (محمد عبد الفتاح)، مبادئ الإدارة العامة. ط2، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع، 2011.
- 24- يلس شاولش (بشير)، المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2013.
- 25- محرزي (محمد عباس)، إقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة. ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2005.
- 26- محيو (أحمد)، محاضرات في المؤسسات الإدارية. ط3، تر: محمد عرب صاصيلا، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1990.
- 27- ناشد (سوزي عدلي)، أساسيات المالية العامة. لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2009.
- 28- نواف (كنعان)، القانون الإداري. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010.
- 29- عبد الوهاب (محمد رفعت)، النظرية العامة للقانون الإداري. مصر: الدار الجامعية الجديدة، 2009.
- 30- عبد الوهاب (سمير محمد)، مقدمة في نظام الإدارة المحلية. مصر: مكتبة الاقتصاد والعلوم السياسية، 1996.
- 31- عبد المطلب (عبد الحميد)، التمويل المحلي والتنمية المحلية. مصر: الدار الجامعية، 2001.
- 32- (—————)، إقتصاديات المالية العامة. مصر: الدار الجامعية، 2005.
- 33- عوابدي (عمار)، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية. الجزائر: المدرسة الوطنية للكتاب، 1984.

- 34- (—————)، القانون الإداري: التنظيم الإداري. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2000.
- 35- فريك (بشير)، منتخبو البلديات: مفسدون أم ضحايا. الجزائر: الشروق للإعلام والنشر، 2014.
- 36- فريجة (حسين)، شرح القانون الإداري. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007.
- 37- قاسم جعفر (محمد أنس)، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والإشتركية. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1985.
- 38- رحمانى (شريف)، أموال البلديات الجزائرية: الاعتلال، العجز، والتحكم في التسيير. الجزائر: دار القصة للنشر، 2003.
- 39- شيهوب (مسعود)، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.
- 40- شنطاوي (علي خاطر)، الإدارة المحلية. ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، 2007.
- 41- خليفة (حنان عبد القادر)، التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية: دراسة مقارنة. مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2016.
- 42- خلاصي (رضا)، النظام الجبائي الجزائري الحديث. ط2، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2012.
- ب- المجلات:**
- 1- بلعياط (عبد الرحمان)، "نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، الجزائر، ديسمبر 2002.
- 2- بن مشري (عبد الحليم)، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 06، الجزائر، ماي 2009.
- 3- بن شعيب (نصر الدين)، شريف (مصطفى)، "الجماعات الإقليمية ومفارات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، العدد 10، الجزائر، 2010.
- 4- بن طيفور (نصر الدين)، "أي إستقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروعى جوان 1999، لقانونى البلدية والولاية؟"، مجلة الإدارة، المجلد 11، العدد 02، الجزائر، 2001.

- 5- زياني محند واعمر (على)، "نظرة حول المالية العمومية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، الجزائر، ديسمبر 2002.
- 6- كاشير (عبد القادر)، "الإصلاحات المالية و الجباية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، الجزائر، جوان 2003.
- 7- كراجي (مصطفى)، "أثر التمويل المركزي في إستقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية، الجزء 34، العدد 02، الجزائر، 1996.
- 8- موفق (عبد القادر)، "الإستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، مجلة أبحاث إقتصادية و إدارية، العدد 02، الجزائر، ديسمبر 2007.
- 9- مرغاد (خضر)، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 07، الجزائر، 2005.
- 10- نور الدين (محمد)، "مستقبل الحكم المحلي في دول العالم المعاصر وفي مصر"، مجلة العلوم الإدارية، العدد 02، مصر، أغسطس 1975.
- 11- عايلي (رضوان)، "أملاك الجماعات المحلية ومبدأ اللامركزية الإدارية"، مجلة المفكر، العدد 10، جامعة بسكرة.
- 12- عولمي (بسمة)، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، مجلة شمال إفريقيا، العدد 04، جامعة عنابة.
- 13- عولمي (بسمة)، شوقي (جباري)، "تعبئة الموارد الجبائية كخيار إستراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية"، المجلة الجزائرية للتنمية الإقتصادية، العدد 02، الجزائر، جوان 2015.
- 14- شكلاط (رحمة)، "إشكالية التمويل المركزي وإستقلالية الجماعات المحلية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 11، جامعة تيزي وزو.

ج- الوثائق الرسمية:

- 1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مجلس الثورة، الأمر رقم: 67-24 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادرة بتاريخ: 18 يناير 1967.
- 2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مجلس الثورة، الأمر رقم: 69-38 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة في: 23 مايو 1969.

- 3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، القانون رقم: 75-58 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم، **الجريدة الرسمية**، العدد 78، الصادرة في: 26 سبتمبر 1975.
- 4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون رقم: 82-02 المتعلق بالتخطيط العمراني، **الجريدة الرسمية**، العدد 06، الصادرة في: 06/02/1982.
- 5- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 84-09، المتضمن التقسيم الإقليمي للبلاد، **الجريدة الرسمية**، العدد 06، الصادرة في: 07 فيفري 1984.
- 6- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 90-08 المتضمن قانون البلدية، **الجريدة الرسمية**، العدد 15، الصادرة في: 07 أبريل 1990.
- 7- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 90-09 المتضمن قانون الولاية، **الجريدة الرسمية**، العدد 15، الصادرة في: 07 أبريل 1990.
- 8- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 90-36 المتضمن قانون المالية لسنة 1991، **الجريدة الرسمية**، العدد 57، الصادرة في: 31 ديسمبر 1990.
- 9- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المرسوم التنفيذي رقم 78/92 يؤهل المفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، **الجريدة الرسمية**، العدد 15، الصادرة في: 22 فيفري 1992.
- 10- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، **الجريدة الرسمية**، العدد 39، الصادرة في: 17 يوليو 1995.
- 11- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، دستور 1996، **الجريدة الرسمية**، العدد 76، الصادرة في: 08 ديسمبر 1996.
- 12- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، قانون رقم: 99-11 المتضمن قانون المالية لسنة 2000، **الجريدة الرسمية**، العدد 80، الصادرة في: 25 ديسمبر 1999.
- 13- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون رقم 2000-06 المتضمن قانون المالية لسنة 2001، **الجريدة الرسمية**، العدد 80، الصادرة في: 24 ديسمبر 2000.
- 14- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، قانون رقم 2001-21 المتضمن قانون المالية لسنة 2002، **الجريدة الرسمية**، العدد 79، الصادرة في: 22 ديسمبر 2001.

- 15- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، قانون رقم 02-11 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، **الجريدة الرسمية**، العدد 86، الصادرة في: 25 ديسمبر 2002.
- 16- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، قانون:05-10، المتضمن قانون المالية لسنة2006، **الجريدة الرسمية**، العدد 85، الصادرة في:31 ديسمبر 2005.
- 17- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون 06-24 المتضمن قانون المالية 2007، **الجريدة الرسمية**، العدد 85، الصادرة في 27 ديسمبر 2006.
- 18- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون رقم 08-02 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة2008، **الجريدة الرسمية**، العدد42، الصادرة في: 27 يوليو 2008.
- 19- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون رقم:11-10 المتضمن قانون البلدية، **الجريدة الرسمية**، العدد37، الصادرة بتاريخ: 22 يونيو 2011.
- 20- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، القانون رقم: 12-01 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، **الجريدة الرسمية**، العدد01، الصادرة في: 12 يناير 2012.
- 21- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون رقم:12-07 المتضمن قانون الولاية، **الجريدة الرسمية**، العدد12، الصادرة بتاريخ: 21 فبراير 2012.
- 22- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، قانون رقم 15-01 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة2015، **الجريدة الرسمية**، العدد40، الصادرة في: 23 يوليو 2015.
- 23- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، قانون الرسوم على رقم الأعمال،2017.
- 24- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، 2017.

د-الدراسات غير المنشورة:

- 1-بن شيخ (عبد الصديق) ، "الإستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية"، (رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2003).
- 2-جديدي (عتيقة)، "إدارة الجماعات المحلية في الجزائر"، (مذكرة ماستر، جامعة بسكرة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013).

- 3-جبالي (عصام)، "نظام الوصاية على الجماعات المحلية"، (مذكرة ماستر، جامعة بسكرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية،2015).
- 4-داودي (فاطمة الزهراء)، "التعاون بين البلديات"، (رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2014).
- 5-يوسفي (نوالدين)، "الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر"، (رسالة ماجستير، جامعة بومرداس، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، 2010).
- 6-لونيبي (عبد اللطيف)، "الرقابة على مالية البلدية"، (مذكرة ماستر، جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013).
- 7- لعلوي (محمد)، " دراسة تحليلية لقواعد تأسيس و تحصيل الضرائب بالجزائر"، (أطروحة دكتوراه، جامعة بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، 2015).
- 8-ملياني (صليحة)، "الجماعات المحلية بين الإستقلالية والرقابة"، (رسالة ماجستير، جامعة المسيلة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2010).
- 9-مسعودي (عبد الكريم)، "تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية"، (رسالة ماجستير، جامعة تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2013).
- 10-عباس (عبد الحفيظ)، "تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية"، (رسالة ماجستير، جامعة تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2012).
- 11-عمراني (بهية)، " ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية"، (رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، معهد الحقوق والعلوم الإدارية،1990).
- 12-عميور(ابتسام)،"نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم"، (رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 2013).
- 13-صالحي (عبد الناصر)،"الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية"، (رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2010).
- 14-قديد (ياقوت)،"الإستقلالية المالية للجماعات المحلية"، (رسالة ماجستير، جامعة تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2011).

د-الملتقيات:

- 1-الدراجي (المكي)، والدراجي (بلخير)،"المواطنة والجماعات المحلية"، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، جامعة الوادي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، يومي 01-02 ديسمبر 2015.
- 2-بوناب (محمد)، ولطفي (بوناب)، "رهانات تمويل التنمية المحلية في ظل تناقص الموارد المالية وانتشار التهرب الضريبي والفساد المالي"، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الوطني الأول حول: التسيير بين إشكاليات التمويل وترشيد قدرات التنمية، جامعة قالم، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، يومي:08-09 نوفمبر 2016.
- 3-بوغزالة (محمد ناصر)،"الجماعات المحلية في الدساتير"، مداخلة مقدمة في إطار أعمال الملتقى الدولي الثالث: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، جامعة الوادي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، يومي: 01- 02 ديسمبر 2015.
- 4-حاجي (محمد)، "التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية"، مداخلة قدمت ضمن أعمال الملتقى الدولي حول: تسيير وتمويل الجماعات في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة باتنة، يومي 01-02 ديسمبر 2004.
- 5-حسون (محمد)، وإبراهيم (ملاوي)،" التعيين والتوقيف مظهر من مظاهر الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية"، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، جامعة الوادي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، يومي: 01- 02 ديسمبر 2015.
- 6-يحياوي (نور الهدى)، حفاظ (زحل)، " دور الحوكمة في ترشيد نفقات الجماعات المحلية كمدخل للحفاظ على المال العام"، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الوطني الأول حول: التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، جامعة قالم، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، يومي:08-09 نوفمبر 2016.
- 7-مقدم (سعيد)،"علاقة الناخب بالمنتخب المحلي وانعكاساتها على التنمية المحلية"، مداخلة مقدمة في إطار أعمال الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، جامعة الوادي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، يومي: 01 و 02 ديسمبر 2015.

- 8-عجلان (العايشي)، " آليات ترشيد أداء التمويل لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية"،
مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الوطني الأول حول: التسيير بين إشكاليات التمويل ترشيد قدرات
التنمية، جامعة قالمة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، يومي: 08-09 نوفمبر 2016.
- 9- قروف (محمد كريم) ، "محدودية التمويل المحلي وإشكالية الرشاد الإنفاقي والعجز الموازني
للجماعات المحلية في الجزائر"، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الوطني الأول حول: التسيير
المحلي بين إشكاليات التمويل و ترشيد قرارات التنمية المحلية، جامعة قالمة، كلية العلوم الاقتصادية و
الاجتماعية و علوم التسيير ،يومي: 08 و 09 نوفمبر 2016
- 9-رحي (كريمة)، بركات (زهية)، "وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية"،
مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي حول: تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات
الاقتصادية، جامعة باتنة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير ، المنعقد يومي: 01-02
ديسمبر 2004.
- 10-خلف (فاروق)، "مستقبل الجماعات المحلية في ظل الآليات المستحدثة للرقابة"، مداخلة مقدمة
ضمن أعمال الملتقى الدولي الثالث: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة
والمنتظرة، جامعة الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، يومي: 01-02 ديسمبر 2015.

هـ- المواقع الإلكترونية:

- 1-أقشيشو(عبد الغفور)، "الرقابة على المالية المحلية"، من الموقع:
أطلع عليه بتاريخ: 26/02/2017، على الساعة: 17.30 <http://www.presstetouam.com>
- 2-الخلفي (حنان)، "بناء المالية المحلية وفق التصور الجهوي"، من الموقع:
أطلع عليه بتاريخ: 24/03/2014، على الساعة: 20.45 <http://www.barlamane.com>
- 3- وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، "الإعانات المقدمة للبلديات في إطار الصندوق المشترك
للجماعات المحلية"، من الموقع:
أطلع عليه بتاريخ: 25/03/2017، على الساعة: 19.30 <http://www.Interieur.gov.com>
- 4- زروق (الطاهر) ،المالية المحلية. تونس،(د د ن)، (د س ن)، من الموقع:
أطلع عليه بتاريخ: 21/02/2017 على الساعة: 14.00 <http://www.moufid.jimbo.com/>

ب- المراجع باللغة الأجنبية:

– **Les livres :**

- 1 – Ben Aissa (Said), **L'aide de l'état aux collectivités locales**. Algerie: OPU ,1983.
- 2 – Benoit.F , **Droit Administratif Français**. France : Dalloz ,1968.
- 3 – Darmarey (Stephonie), **Finances publiques**. France : Galino éditeur,2006.
- 4– Riviro (Jean) , **Droit Administratif**. 9^{eme} édition, France :Dalloz, 1980.

– **Les articles :**

- 1- Conseil économique et social français, **L'avenir de l'autonomie financière des collectivités local**. France , Juin 2001.

فهرس المحتويات

مقدمة:	أ- ح
الفصل الأول: مالية الجماعات المحلية: دراسة في المفاهيم	ص 01
المبحث الأول: مفهوم الجماعات المحلية	ص 02
المبحث الثاني: مفهوم المالية المحلية	ص 09
المبحث الثالث: أقسام المالية المحلية	ص 13
خلاصة واستنتاجات	ص 23
الفصل الثاني: الإستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر	ص 24
المبحث الأول: مفهوم الإستقلالية المالية	ص 26
المبحث الثاني: مظاهر وآليات الإستقلالية المالية في الجزائر	ص 33
المبحث الثالث: حدود الإستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر	ص 54
خلاصة واستنتاجات	ص 65
الفصل الثالث: المالية المحلية الجزائرية وإشكالية الوصاية	ص 66
المبحث الأول: مفهوم الوصاية الإدارية	ص 68
المبحث الثاني: وسائل و طرق تدخل السلطة المركزية في المالية المحلية في الجزائر	ص 76
المبحث الثالث: أفاق تدعيم الإستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر	ص 90
خلاصة واستنتاجات	ص 99
الخاتمة	ص 100
الملاحق	ص 103

قائمة الجداول..... ص 106

قائمة الملاحق..... ص 108

قائمة المراجع..... ص 110

فهرس المحتويات..... ص 121