الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة البليدة 2 . لونيسي علي .
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

اعتماد الجماعات المحلية على اللامركزية الجبائية لتمويل الميزانية

أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه
في الحقوق، تخصص المالية العامة والتشريع الضريبي

إعداد الطالب:
صابور لخضر

إشراف الدكتور:
نجماوي بلقاسم

السنة الجامعية: 2021/2020

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة البليـدة 2 ـ لونيسـي علـي ـ
كليــة الحقــوق والعلوم السياسية
قسم القانـون العام

اعتماد الجماعات المحلية على اللامركزية الجبائية لتمويل الميزانية

أطروحـة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتـوراه
في الحقوق، تخصص الماليـة العامة والتشريـع الضريبي

إعداد الطالــب:
صابور لخضر

لجنـــة المناقشـــة:

شرقي محمود	أستاذ	جامعة البليـدة 2	رئيسا
نجماوي بلقاسم	أستاذ محاضر " أ "	جامعة البليـدة 2	مشرفا و مقررا
جليد شريف	أستاذ محاضر " أ "	جامعة البليـدة 2	عضوا مناقشا
يحياوي محمد	أستاذ محاضر " أ "	جامعة المدية	عضوا مناقشا
بلغالم بلال	أستاذ محاضر " أ "	جامعة خميس مليانة	عضوا مناقشا
لعروسـي حليم	أستاذ محاضر " أ "	جامعة المديــة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية:2021/2020

بسم الله الرحمن الرحيم



صدق الله العظيم

قال القاضي عبد الرحيم البيساني في رسالة بعث بها إلى عماد الدين الأصفهاني يعتذر فيها عن كلام استدركه الأخير عليه:

إني رأيت أنه لا يكتب إنسان كتاباً في يومه إلا قال في غده لو غُيِّر هذا لكان أحسن، ولو زيد هذا لكان يستحسن، ولو قدم هذا لكان أفضل، ولو ترك هذا لكان أجمل، وهذا لعمري من أعظم العبر، وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر.

شكر وعرفان

إذا عجزت يداك عن المكافأة فلن يعجز لسانك عن الشكر فعلى الأصل نمشي والأصل يدفعنا على أنرد الفضل لأصحابه

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى أستاذي المشرف **بلقاسم نجماوي** لقبوله الإشراف على هذا العمل وكل ماتلقيناه من دعم وتوجيه في سبيل إتمام هذه الأطروحة فجزاك الله عنا أفضل الجزاء على سعة صدرك وصبرك، كما نشكر أساتذتنا في طور الدكتورة الذين يشرفون على تخصص المالية العامة والتشريع الضريبي كل بإسمه ولقبه على ماتلقيناه منهم من نصائح وتوجيهات طيلة سنوات البحث والدراسة.

كما نتفضل بعظيم الشكر والعرفان إلى أعضاء اللجنة الموقرة لقبولهم مناقشة هذه الأطروحة وإلى كل من مد لنا يد العون في إنجاز هذا العمل من قريب أو بعيد

الإهداء

إلى من علماني أن الحياة أمل ونضال وصبر وعدم إستسلام للفشل

إلى من عمل بكد في سبيل نجاحي وأوصلني إلى ماأنا عليه

إلى من حصد الأشواك عن دربي ليمهد لي طريق النجاح إلى من كلله الله بالهيبة والوقار إليك أنت ياقدوتي وسندي ومصدر إلهامي وقوتي إليك أنت يامن مازلت تردد على مسمعي وكأني ذاك الطفل الصغير "لاتحزن ولاتغتم لا تفكر في الدنيا وهمومها وأنا موجود"، إليك أنت ياأبي العزيز **إبراهيم** أطال الله في عمرك وألبسك لباس الصحة والعافية.

إلى من أرضعتني حنانا وحبا وعطفا إليك أنت يامن سهرت وتعبت وتألمت إليك أنت ياقرتي كيف تمحى من ذاكرتي تلك السنين التي مضت وأنا طالب في طور ليسانس حين كنت تستيقضيين فجرا قبل عقارب الساعة لترافقيني بدعواتك وتودعيني بعينيك وأنا ذاهب للجامعة، إليك أنت ياأمي الحنون **عائشة** أطال الله في عمرك وألبسك لباس الصحة والعافية.

أهدي وما وفقني إليه ربي ردا للجميل الذي أحمله لهم جميعا إليكما أبي وأمي هذا العمل فهنيئا لكما هذا التاج دون سواكما

إلى جميع أفراد عائلتي فردا فردا وإلى براعمها إياد،إيهاب،مرام،حنين،إشراق ونورالهدى

إلى من علمني إلى من أحبني إلى من صاحبني وأخص بالذكر كمال مشري وحسن حسيني أهدي هذا العمل

الملخص:

تعتبر الجماعات المحلية القاعدة الأساسية التي تبني عليها الدولة أسسسها ولتحقيق مختلف أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والسياسية لابد لها من مصادر تمويل داخلية وخارجية مستقلة عن ايرادات الدولة ،حيث تعتبر الضرائب أهم مورد في تمويل ميزانيتهاوالتي تتكون من مجموعة الضرائب والرسوم التي تحصل لفائدة البلديات والولايات والصناديق المشتركة للجماعات المحلية حيث تفرض هذه الضرائب من طرف السلطة التشريعية والتي تتكفل السلطة التنفيذية بوضع كافة الأحكام التي لها علاقة بالتشريع الضريبي بعد المصادقة عليها من طرف السلطة التشريعية، لذا يمكن القول أن الإيرادات الجبائية من أهم المصادر التمويلية للجماعات المحلية إذا تم مقارنتها مع الإيرادات غير جبائية لهذا لابد من الإهتمام بهذا النوع من المداخيل من خلال اعادة النظر في النظام الجبائي المحلي الحالي ومحاولة تطبيق أسس نظام اللامركزية الجبائية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية وفق توجه الإقتصادي الجديد للدولة.

قائمة المحتويات

الشكر.....

الإهداء.....

الملخص .....

قائمة المحتويات.....

مقدمة.....13

الباب الأول: النظام الإداري والمالي للجماعات المحلية في الجزائر.....34

تمهيد.....

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية.....27

تمهيد.....

المبحث الأول: الإدارة المحلية في الجزائر.....28

المطلب الأول: ماهية الادارة المحلية 29

الفرع الأول: الإدارة المحلية والحكم المحلي.....29

الفرع الثاني: مفهوم الادارة المحلية.....32

الفرع الثالث: أهداف الادارة المحلية.....38

المطلب الثاني: مبادئ وأسس الادارة المحلية 40

الفرع الأول مبادئ الادارة المحلية.....41

الفرع الثاني: أسس الادارة المحلية.....42

المبحث الثاني وحدات الادارة المحلية في الجزائر.....46

المطلب الأول: أساليب التنظيم المحلي في الجزائر.....46

الفرع الأول: التنظيم الاداري المحلي ابان العهد العثماني 47

الفرع الثاني: نموذج الادارة المحلية في فرنسا 49

الفرع الثالث: تنظيم الجماعات المحلية قبل الاستقلال 52

الفرع الرابع: تنظيم الجماعات المحلية بعد الاستقلال 56

المطلب الثاني: مكانة الادارة المحلية في الجزائر.....61

الفرع الأول: تنظيم البلدية في ظل القانون 10/11.....62

الفرع الثاني : تنظيم الولاية في ظل القانون 07/12.....82
الفرع الثالث: نظام المقاطعات الإدارية في ظل الإصلاحات القانونية الجديدة.....96
خاتمة الفصل.....104
الفصل الثاني: ميزانية الجماعات المحلية.....107
تمهيد.....107
المبحث الأول: الاطار العام لميزانية الجماعات المحلية 108
المطلب الأول: مفهوم ميزانية الجماعات المحلية.....108
الفرع الاول: تعريف الميزانية المحلية 109
الفرع الثاني: مبادئ ميزانية الجماعات المحلية 114
المطلب الثاني: وثائق ميزانية الجماعات المحلية وأقسامها 120
الفرع الأول: وثائق ميزانية الجماعات المحلية.....120
الفرع الثاني: أقسام ميزانية الجماعات المحلية.....129
المبحث الثاني: مراحل إعداد ميزانية الجماعات المحلية.....131
المطلب الأول: مرحلة التحضير التصويت والمصادقة لميزانية الجماعات المحلية.....131
الفرع الأول: مرحلة التحضير لميزانية الجماعات المحلية 131
الفرع الثاني: مرحلة التصويت على الميزانية 136
الفرع الثالث: مرحلة المصادقة على الميزانية.....140
المطلب الثاني: تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية والرقابة عليها 142
الفرع الأول: المكلفون بتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية 143
الفرع الثاني: تنفيذ نفقات وايرادات الجماعات المحلية.....152
الفرع الثالث: الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية.....160
خاتمة الفصل.....176
الباب الثاني: طبيعة النظام الجبائي المحلي الجزائري.....179
تمهيد.....
الفصل الثالث: الإستقلالية المالية للجماعات المحلية 182
تمهيد.....

المبحث الأول: اللامركزية الادارية كأساس لتحقيق الإستقلال المالي 184
المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية.....185
الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية.....186
الفرع الثاني :أهداف اللامركزية الإدارية.....189
الفرع الثالث: المعالجة الدستورية للإستقلال الإداري والمالي للجماعات المحلية 191
المطلب الثاني: أسس إستقلالية الجماعات المحلية.....196
الفرع الأول: الوجود المادي للجماعات المحلية.....197
الفرع الثاني: الإستقلالية المرتبطة بممارسة النشاط.....205
المبحث الثاني: واقع الإستقلال المالي للجماعات المحلية في مواجهة المهام الموكلة لها 211
المطلب الأول: المالية المحلية بين الإستقلالية والتبعية للمركز.....212
الفرع الأول: مفهوم المالية المحلية ومميزاتها 213
الفرع الثاني :المصادر التمويلية لميزانية الجماعات المحلية.....216
المطلب الثاني: أهمية الإستقلال المالي.....228
الفرع الأول: صور الإستقلال المالي للجماعات المحلية 229
الفرع الثاني: الملائمة بين صلاحيات الجماعات الإقليمية ومواردها المالية 231
الفرع الثالث: عدم كفاية الجباية المحلية وتبعيتها للسلطة المركزية.....235
الفرع الرابع: تأثير تمويل الدولة على استقلالية المجالس الشعبية المحلية في ممارسة اختصاصاتها 239
خاتمة الفصل.....243
الفصل الرابع: واقع الجباية المحلية وإمكانية تطبيق نظام جبائي لا مركزي فعال.....245
تمهيد.....
المبحث الاول: فعالية الموارد الجبائية المحلية.....246
المطلب الأول: الأسس النظرية للضريبة.....246
الفرع الاول: مفهوم الجباية المحلية 249
الفرع الثاني: خصائص الجباية المحلية.....252
الفرع الثالث: قواعد تحصيل الضريبة.....255
الفرع الرابع: التنظيم الفني للضريبة 256

الفرع الخامس: أهداف الجباية.....259
المطلب الثاني: إصلاح النظام الجبائي من خلال قوانين المالية المتعاقبة.....261
الفرع الأول: غاية إصلاح مالية الجماعات المحلية.....262
الفرع الثاني: الاصلاح الجبائي من سنة 1979 الى سنة 2009 267
الفرع الثالث: الحد من الغش والتهرب الضريبيين كآلية لتعزي القدرة المالية للجماعات المحلية.....275
المبحث الثاني: إعادة النظر في النظام الجبائي والتسيير المالي الحالي 281
المطلب الأول: الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الجماعات المحلية.....282
الفرع الأول: الضرائب والرسوم المخصصة كليا للبلديات.....283
الفرع الثاني: الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الجماعات المحلية.....292
الفرع الثالث: الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الدولة والجماعات المحلية وبعض الصناديق.....293
الفرع الرابع: قراءة لحجم التحصيل الجبائي المحلي من سنة 2016 إلى 2017.....303
المطلب الثاني: آفاق إصلاح الجماعات المحلية 304
الفرع الأول: تطبيق اللامركزية الجبائية.....306
الفرع الثاني: الإستثمار الفعال للمورد البشري المحلي.....329
الفرع الثالث: تأثير المكلف الجبائي على المنظومة الجبائية المحلية.....333
الفرع الرابع: عصرنة النظام الجبائي المحلي 335
الفرع الخامس: تعزيز إطار التسيير المحلي للبلدية كآلية لتجسيد اللامركزية 338
خلاصة الفصل.....344
الخاتمة.....345
قائمة المراجع.....349
Summary 368

مقدمة

مقدمة

إن التنظيم الإداري ضرورة لابد منها لكي تنهض السلطة الإدارية بوظائفها وتظطلع بإختصاصاتها من أجل تحقيق أهدافها ولهذا يحوز موضوع التنظيم الإداري على أهمية كبيرة وتحتل الدراسات والأبحاث المتعلقة به مكانا بارزا في مؤلفات القانون الإداري ولقد دفعت الأهمية الكبيرة لموضوع التنظيم الإداري بعض الفقهاء إلى دراسته كعلم مستقل بذاته ويرتكز على أساليب فنية حيث تتنوع هذه الأساليب في دول العالم بين نظامين إداريين رئيسسين هما المركزية واللامركزية الإدارية ،والتنظيم الإداري في أي دولة مهما كان النظام القائم بها إنما يبنى على أجهزة وإدارات مركزية وأخرى لامركزية فالإختلاف بين الدول والأنظمة يكمن في مدى ودرجة الأخذ بالمركزية واللامركزية تبعا ومراعاة للمعطيات السائدة بها في شتى المجالات السياسية ،الإقتصادية والإجتماعية وكذا الثقافية .

فتعد المركزية الإدارية من أعتق الأساليب المنتهجة في التنظيم الإداري إذ تعني تركيز وتوحيد جميع وظائف ومظاهر النشاط الإداري في الدولة في يد السلطة التنفيذية في العاصمة وفروعها في الأقاليم وعلى الرغم من مزايا هذا النظام المتعلقة بالإقتصاد في النفقات والعدالة وحماية الوحدة السياسية والإدارية للدولة وتقوية نفوذها،إلا أنه يثقل كاهلها لكثرة وتشعب الإختصاصات وجسامة المسؤوليات هذا من جهة ومن جهة أخرى بروز عيوبه التي فاقت مزاياه الأمر الذي أدى بالدول إلى البحث عن نظام يخفف عنها الأعباء ويتلاءم مع الظروف الإجتماعية والمستجدات الحاصلة في جميع المجالات،فكان النظام اللامركزي هو الحل الأنجع والأسلوب الأمثل لهذه الوظيفة.

فظهرت الإدارة المحلية بعدما إتسعت مهام الدولة وتدخلاتها التي لم تعد مقصورة على حماية كيانها من العدوان الخارجي وصيانة أمنها الداخلي وإقامة العدالة بين الناس بل أصبحت تتدخل في أنواع أخرى من الخدمات تعتبر من صميم النشاط الخاص هادفة من وراء ذلك رعاية المواطنين إجتماعيا والعمل على إتباع سياسة التدعيم الإقتصادي لتحقيق التنمية الشاملة،فاللامركزية الإدارية هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري الجديد الذي يراد به توزيع الوظيفة الإدارية فيها بين السلطة المركزية في الدولة وهيئات مرفقية مصلحية وأخرى إدارية منتخبة ومتخصصة على أساس إقليمي تتمتع بالإستقلالية في التسيير.

كما أن اختيار هذا الأسلوب لم يكن وليد الصدفة بل قادت إليه التطورات السياسية والإقتصادية والإجتماعية التي صاحبت مفهوم الدولة، والجزائر كغيرها من الدول شهدت تحولا كبيرا في نظامها السياسي منذ الإستقلال والذي كان له الأثر الكبير على دور الجماعات المحلية في التنمية على المستوى المحلي فنجد الجزائر قد أعطت إهتماما متزايدا لسياستها المركزية وذلك منذ صدور ميثاق البلدية في سنة 1965 والذي مهد الإيديولوجية التي بنى عليها أول قانون للبلدية بعد الإستقلال وصدوره في 18 جوان 1967 ثم تلاه قانون الولاية في 1969.

وبعد صدور دستور 1976 الذي كرس مبدأ السيادة للشعب التي يمارسها عن طريق الإنتخاب أو الإستفتاء وكرس البلدية كجماعة إقليمية أساسية تظطلع بعدة مهام فأصبحت هذه الأخيرة في خدمة النهج الإشتراكي الذي نص عليه الدستور والذي يشجع على الملكية الجماعية وتدخل الدولة في تنظيم وإدارة الشؤون الإقتصادية والإجتماعية للمواطن،غير أنه بصدور دستور 1989 الذي كرس التعددية منهاجا سياسيا وخيارا إقتصاديا للقضاء على أخطاء المنهج السابق وتدارك النقائص والسلبيات التي لازمت الجماعات المحلية فكان لصدور هذا الدستور إنعكاسات على قانون البلدية 08/90 الذي صدر متزامنا مع قانون الولاية 09/90 كأول قانونين ينظمان الجماعات المحلية في ظل التعددية السياسية من أجل بناء إدارة محلية فعالة أساسها الإنتخاب وهدفها تحقيق مشاركة المواطنين وجميع الفاعلين في المجتمع المحلي في عملية إتخاذ القرار،فكان هذين القانونين متميزين بإعتبارهما التجربة الأولى في مجال التعددية الحزبية حيث كانت المجالس المحلية في ظلهما تتشكل من أحزاب متعددة مما أفرز إختلاف الآراء والبرامج التنموية إلا أنه بالمقابل وبعد أن عمر هذين القانونين فترة تفوق العشرين سنة أثبت الواقع المعاش حدود المنظومة القانونية والتي رغم أنها منحت إستقلالية معتبرة للمجالس المنتخبة مقارنة بالقوانين السابقة والوضع المغلق الذي كان في ظل نظام الحزب الواحد المسيطر على زمام الأمور،إلا أنها غير كافية لتمكين هذه المجالس من مزاولة مهامها على أكمل وجه وهذا ماأدى إلى ضعفها وعدم إهتمامها بتسيير المرافق المحلية وضعف الرابط والإتصال بين المواطنين نهيك عن ضعف ماليتها ومواردها وهو الامر الذي إنعكس سلبا على دور الجماعات المحلية الخدماتي والتنموي وأدى بالسلطات العمومية إلى قناعة أنه لامفر من الإصلاح والإنتقال لمرحلة جديدة في تسيير

وتنظيم الجماعات المحلية تقوم على مبادئ المشاركة والشفافية والإستقرار وعلى الإستقلالية الإدارية والمالية وبالتالي البحث عن لامركزية جديدة وفتح المجال للتصور السليم لها وهو الأمر الذي توج بصدور قانون البلدية 11-10 وقانون الولاية 12-07.

فنجاح النظام اللامركزي يكمن في مدى إستقلال المجالس الشعبية المنتخبة للبلديات والولايات في تسيير الشؤون المحلية وتلبية إحتياجات السكان ورعاية مصالحهم دون الرجوع لأي جهة أخرى فهي مستقلة إداريا وماليا كما أن القول بفكرة الإستقلالية للجماعات المحلية لاتعني أن تكون بصفة مطلقة لأنه لايمكن تجاهل أن البلدية والولاية هي وحدات وأجهزة مكونة للدولة بحيث لايمكن بأي حال من الأحوال أن تتحول إلى دويلات داخل هذه الدولة فالأصل في النظام اللامركزي هو التخفيف من الأعباء على الدولة ومنح المشاركة في التسيير.

وبغية تحقيق الجماعات المحلية لمختلف أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والسياسية لابد لها من مصادر تمويل داخلية وخارجية مستقلة ،حيث تعتبر الضرائب أهم مورد ولكن بمساهمة ضئيلة نظرا للإعفاءات أو الضرائب غير فعالة والتي تتقاسمها الدولة مع الجماعات المحلية وإستحواذها على أكبر نسبة من عائدات الجباية المحلية أو الإعانات التي تمنحها الدولة لصالح هذه الجماعات وبرامج الاستثمار والتجهيز التي تستحوذ الدولة على أكبر العمليات المنجزة فيها وتقييدها للجماعات المحلية على مستوى اتخاذ القرار والتخطيط للتنمية المحلية وهذا مايطرح مشكل الجدل القائم بين مبدأ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية من جهة وبين القيود والقواعد التي تفرضها الدولة من جهة أخرى.

إن المتطلبات الإقتصادية الجديدة وحاجيات المواطنين المتزايدة تفرض إصلاحا للمنظومة التشريعية المتعلقة بتنظيم الجماعات المحلية كما هو الحال لمنظومة المالية المحلية باعتبار أن المال هو العصب الرئيسي في تنفيذ أي سياسة علما أن الجماعات المحلية لايمكن أن تقوم بدورها كاملا في ظل الحالة الراهنة لماليتها التي يميزها نقص الموارد وسوء التنظيم وتوزيع هذه الموارد الجبائية بين المستويين المركزي والمحلي

للدولة،فتجد الجماعات المحلية نفسها اليوم أمام مشاكل مالية صعبة تمنعها من تأدية مهامها باعتبار ميزانياتها تعتمد على أكثر من 90%من الموارد الجبائية.

تتكون الجباية المحلية من مجموعة الضرائب والرسوم التي تحصل لفائدة البلديات والولايات والصناديق المشتركة للجماعات المحلية حيث تفرض هذه الضرائب من طرف الهيئات المركزية هذه الأخيرة التي تتكفل بوضع كافة الأحكام التي لها علاقة بالتشريع الضريبي بعد المصادقة عليها من طرف السلطة التشريعية، لذا تعتبر الإيرادات الجبائية من أهم مصادر تمويل الجماعات المحلية إذا تم مقارنتها مع الإيرادات غير جبائية لهذا لابد من الإهتمام بهذا النوع من المداخيل حيث تلعب دورا هاما في التنمية وتسيير الشؤون المحلية لهذه الهيئات.

تعتبر الجباية المحلية أحد أهم المصادر الرئيسية لتمويل الميزانية،فهذه الموارد لايمكن أن تكون فعالة إذا لم تتمتع الجماعات المحلية بالإستقلالية عن سلطة القرار المركزي، فالجماعات المحلية لاتتمتع بأي حرية تتعلق بإيراداتها الجبائية سواء من حيث تحديد نوعها أو تقدير معدلاتها أو كيفية تحصيلها، ولتحسين المردود المالي لموارد الجباية المحلية وجب إعطاء حرية أوسع لها في تحديد وتحصيل ومتابعة الضرائب التابعة لها من خلال محاولة تكريس مبدأ اللامركزية الجبائية الذي يسمح لهذه الجماعات بتسيير أموالها لتغطية نفقاتها التي إزدادت نتيجة لكثرة تدخلاتها في جميع المجالات فنجد هناك زيادة في النفقات التي لم تصاحبها زيادة في الإيرادات مما جعل الجماعات المحلية تتخبط في صعبات وعوائق مالية كبيرة.

ومن أجل ذلك وجب على الدولة أن تتخذ كافة الإجراءات قصد الخروج من المشاكل المالية التي تعرفها الجماعات المحلية من خلال تحسين وإعادة هيكلة وتنظيم المصادر الجبائية والخروج من الإقتصاد الريعي المبني على توزيع الثروة من الأعلى إلى الأسفل وتبني المنطق الإقتصادي القائم على خلق الثروة من الأسفل إلى الأعلى،فكان لزاما على المشرع إدخال إصلاحات جبائية ومعالجة إشكالية محدودية هذه الموارد وتعزيز قدرة

الجماعات المحلية في خلق الثروة بنفسها مع إمكانية التمويل الذاتي لميزانياتها دون الحاجة إلى تدخل السلطات المركزية في ذلك.

إن فشل الحلول المركزية في مواجهة التحولات الاقتصادية الاجتماعية والثقافية أدى إلى البحث عن بدائل أكثر لامركزية وذلك بالأخذ بعين الاعتبار اختلاف الخصائص المحلية واستغلال التنوع في المناطق مما سوف يؤدي إلى إيجاد قوانين جديدة للامركزية قصد الوصول إلى أحسن الطرق التنظيمية التي تزيد من الفعالية في التنظيم والدقة والسرعة في دفع الوحدات المحلية إلى التطور والرقي حيث أثبتت تجارب العديد من الدول أنه كلما كانت استقلالية الإدارة المحلية أكبر ازدادت قدرتها على توفير مواردهاالمالية الذاتية ويعني هذا تعزيز مبدأ اللامركزية الجبائية من خلال منح حرية أوسع للجماعات المحلية في تحديد وتحصيل ومتابعة الضرائب التابعة لها التي تسمح لها بتسيير إيراداتها الجبائيةإبتداءا من التقدير المحلي للضرائب و أسس فرض الضريبة إلى التحصيل الجبائي في ظل نظام رقابي محلي فعال.

تبرز أهمية دراستنا في كونها تتطرق إلى موضوع الساعة "الضرائب والرسوم المقررة للجماعات المحلية" في ظل مسعى الدولة إلى خلق موارد مالية محلية بعيدة عن تمويل الخزينة العمومية وإعانات الدولة،لذا تعتبر الموارد المالية لاسيما الجبائية منها عنصرا أساسيا لإستقلالية الجماعات المحلية التي تمكنها من ممارسة إختصاصاتها ودعم قدراتها وتحقيق أهدافها، وعلى إعتبار تزايد نفقات الجماعات المحلية كان لزاما عليها البحث عن إيرادات مالية محلية لتغطية هذه النفقات ومن ثم البحث عن أفضل السبل لتعبئتها وتطوير تلك الموارد للوصول إلى هيكل التمويل المحلي الأمثل من خلال محاولة الإعتماد على نظام جبائي محلي مستقل عن السلطات المركزية.

فتكمن أهمية الدراسة في كون موضوع المصادر الجبائية لميزانية الجماعات المحلية تكتسي أهمية كبيرة في معرفة مدى تنوع هذه الموارد وكيفية تحصيلها وتوزيعها في ظل إرتباط هذا الموضوع بواقع البلديات التي تعاني عجزا في ميزانيتها بسبب قلة أو سوء توزيع

هذه الإيرادات من طرف الدولة لإستحواذها على أكبر العائدات من الجباية المحلية ومنه يمكننا تحديد الصعوبات المالية التي تواجهها الجماعات المحلية في تمويل ميزانيتها والحلول الممكنة في زيادة الإيرادات الجبائية في إطار البحث عن تطبيق نظام جبائي لامركزي فعال.

نسعى من خلال هذا الموضوع إبراز الفرق الجوهري بين الضرائب والرسوم المقررة لفائدة الجماعات المحلية بتسليط الضوء على مكانتها وسط ميزانيتها،كما نهدف إلى توضيح أنواع الضرائب والرسوم المدرجة في ميزانية الجماعات المحلية عند محاولتنا تقسيمها بناءا على تخصيصها كليا أو جزئيا للجماعات المحلية وإظهار توزيع حصيلة هذه الإيرادات بين مختلف الهياكل المحلية والدولة وبعض الصناديق وكذا تسليط الضوء على عيوب النظام الجبائي المحلي وتقديم الحلول من أجل إعادة إصلاح مالية الجماعات المحلية ورفع نسبتها من العائدات الجبائية خصوصا إذا علمنا ماتساهم فيه هذه الاخيرة في نفقات الجماعات المحلية خاصة البلدية ومدى الإعتماد على الضرائب المحلية في التنمية المحلية.

كما يمكننا من خلال هذه الدراسة إلى إظهار واقع الجماعات المحلية من خلال النصوص القانونية وبين ماتتمتع به هذه الأخيرة من إستقلالية، وإبراز كافة المستجدات والتغيرات القانونية الواردة على معالجة ماليتها المحلية وتحليلها وتقييمها وإيضاح مدى حجم النقائص وكيف يتم النهوض بالجماعات المحلية في مواجهة الإصلاحات المالية التي باشرتها الدولة الجزائرية.

وهذه الأهداف وغيرها التي تسمح لنا الوقوف على أهم خصائص وسمات النظام الجبائي المحلي الجزائري وتوضيح أهم متطلبات إصلاحه،وهي ماسوف نحاول الوصول إليها وتقديم دراستنا في ضوء القوانين المنظمة للجماعات المحلية في شقها المالي والإداري وبيان إنسجامها ومواكبتها للتحولات السياسية والإقتصادية التي طرأت على دولة الجزائرية في الوقت الحالي وهو الأمر الذي سيساهم في تدعيم البحوث والدراسات التي تهتم بمثل هذه المواضيع.

إن اهتمام الباحث ورغبته في تناول موضوع معين عما سواه في المجال القانوني هو في الحقيقة مبني على إعتبارات ذاتية وشخصية ترتبط أساسا بإهتماماته وميولاته لمواضيع معينة،كماأنه مبني على إعتبارات موضوعية ترتبط بمواصفات موضوع الدراسة من حيث قيمته العلمية وحداثته ومكانته القانونية إضافة إلى الفائدة المرجوة من البحث فيه، فهذا الموضوع الذي نحن بصدد البحث فيه مبني على عدة إعتبارات ومبررات أهمها:

– تكمن في إهتمامنا الشخصي والرغبة في البحث والكتابة في موضوع يخص الجماعات المحلية بصفة عامة والبحث في الجباية المحلية بصفة خاصة وبصفة أدق البحث في موضوع الإستقلال المالي للجماعات المحلية من أجل تحقيق فكرة اللامركزية الإدارية كتنظيم إداري ناجح في مواجهة عيوب النظام المركزي والعلاقة القائمة بينهما خصوصا في الجانب المالي وأن هذه الأخيرة هي المعيار الأساسي الذي يقاس من خلاله درجة نجاح النظام اللامركزي في شقه المالي وأن تطور الدولة متوقف على تطور الجماعات المحلية لاسيما البلدية بإعتبارها الهيئة المحلية القاعدية وتمكينها من ميكانيزمات النظام الجبائي والتسيير المالي الفعال.

والبحث في مثل هذا الموضوع راجع أساسا لتكويننا النظري المتخصص وكذا التربصات الميدانية التطبيقية على مستوى الجماعات المحلية التي تلقيناها أثناء دراستنا في المدرسة الوطنية للإدارة خلال مدة ثلاث سنوات وبعدها تم توظيفنا مباشرة على مستوى المفتشية العامة ثم ديوان الوالي لإحدى الولايات التي مكنت لنا من الإطلاع عن قرب على أسلوب التسيير الإداري المحلي وكذا معرفة المالية المحلية وعيوب النظام الجبائي الحالي بصفة خاصة.

– أهمية هذا الموضوع وقيمته في مجال البحث العلمي، وكذا إهتمام السلطات المركزية ممثلة في وزارة الداخلية والجماعات المحلية من تفعيل دور الجباية المحلية ومحاولة البحث عن نظام جبائي فعال يهدف إلى تلبية حاجيات المواطنين وتحسين المستوى المعيشي على المستوى المحلي من خلال الإصلاحات الشاملة التي باشرتها الجزائر سنة 2011 التي

توجت إصدار قانون البلدية 11-10 وقانون الولاية 12-07 وتقييم ماجاء به القانونين حول إستقلالية البلدية والولاية بالإضافة إلى تحسين الوضعية المالية السيئة التي تعرفها أغلب البلديات على المستوى الوطني وبذلك يعتبر الموضوع المختار جدير بالإهتمام والدراسة خصوصا وعلاقة موضوع الجباية المحلية وترابطه بقانون المالية السنوي الذي يعطي أحكاما جبائية جديدة متغيرة فتوجه الدولة في الوقت الراهن يتجه نحو إعادة تفعيل المركز القانوني للجماعات المحلية لاسيما البلدية بإعتبارها فاعل وشريك إقتصادي للدولة التي تبني من خلالها توجهاتها السياسية والإقتصادية من خلال تحقيق التنمية الشاملة ولايكون ذلك إلا من خلال إصلاح ماليتها المحلية وتثمين مواردها الذاتية والسير نحو صياغة مفهوم جديد للجباية المحلية بإعتبرها المورد الأساسي التي تمول الجماعات المحلية ميزانيتها السنوية وهذا مانتج عنه بالخصوص إعداد مشروع قانون الجباية المحلية الذي ينتظر المصادقة عليه.

اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج الوصفي لإعطاء الوصف الدقيق لهذا الموضوع الذي يخص تمويل ميزانية الجماعات المحلية بمختلف الإيرادات الجبائية في ظل القوانين السابقة والجديدة كما إعتمدنا المنهج التاريخي لمعرفة أهم التحولات التي مرت بها الجماعات المحلية وكذا التغيرات المالية عبر فترات مختلفة من خلال الكشف على النقائص والإضافات التي تضمنتها النصوص القانونية الجديدة،كما تم إستعمال المنهج المقارن للوقوف على مالية الجماعات المحلية ومعرفة كيف تم معالجتها من طرف المشرع الجزائري في علاقتها مع الإدارة المركزية

فكل هذه المناهج أُستعملت من أجل الوصول للإجابة على الإشكالية المطروحة وإيجاد حلول لها وفي هذا الصدد نطرح الإشكالية التالية:

إذا كانت الجباية المحلية من أبرز الدعائم والركائز الرئيسية لزيادة المداخيل والموارد الذاتية لتمويل ميزانية الجماعات المحلية من خلال تعزيز العائدات الجبائية من الضرائب والرسوم فكان على الدولة مواصلة سلسلة الإصلاحات الرامية للنهوض بها وإعادة الإعتبار

لها فنتسائل حول مدى كفاية الإيرادات الجبائية لتأدية الجماعات المحلية لمهامها في ظل النظام الجبائي المحلي الحالي وماتطمح الوصول إليه بالأخذ بنظام جبائي لامركزي فعال؟

وطرح هذه الإشكالية يرادفها عدة تساؤلات فرعية قد توضح عناصر الموضوع منها:

-ماهي الصعوبات التي تحول دون التحصيل الجيد للموارد الجبائية المحلية؟

-ماهي طرق تفعيل حصيلة الجباية المحلية في الجزائر؟

-فيما تتمثل النظرة المستقبلية للسلطات العمومية في بناء إستقلالية مالية جديدة للجماعات المحلية؟

-كيف يمكن تحسين الإيرادات الجبائية المحلية من خلال تطبيق مبدأ اللامركزية الجبائية؟

- ماهي دعائم قيام النظام اللامركزي الجبائي؟

-كيف تساهم الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية؟

-مامدى كفاءة الجماعات المحلية في تفعيل مواردها الجبائية؟

وللإجابة على الإشكالية المطروحة ولمعالجة التساؤلات الواردة فيها إقتضت طبيعة هذا الموضوع أن نقسمه إلى مايلي:

نتناول في الباب الأول النظام الإداري والمالي للجماعات المحلية في الجزائرالذي قسمناه بدوره الى فصلين، الاول نتطرق في الى الإطار المفاهيمي للجماعات المحليةاما الفصل الثاني فنتكلم على ميزانية الجماعات المحلية،أما الباب الثاني نتكلم على طبيعة النظام الجبائي المحلي الجزائري، في الفصل الأول نتناول الإستقلالية المالية للجماعات المحلية وفي الفصل الثاني نتكلم على واقع الجباية المحلية وامكانية تطبيق نظام جبائي لامركزي فعال.

الباب الاول:

النظام الإداري والمالي للجماعات المحلية في الجزائر

الباب الأول

النظام الإداري والمالي للجماعات المحلية في الجزائر

في بداية القرن التاسع عشر كان نشاط الحكومات في الدول التي نسميها في عصرنا الحاضر بالدول المتطورة نشاطا محدود النطاق يقتصر على بعض المرافق العامة الضرورية لحماية كيان الدولة كحمايتها من العدوان الخارجي و صيانة أمنها الداخلي، و لذلك كان تركيزها لجميع الهيئات الإدارية في يد السلطة المركزية بالعاصمة، إلاّ أن وظيفة الدولة قد اتسعت في بداية القرن العشرين فلم تعد محصورة على الأمن الداخلي و صدّ الغزو الخارجي و إقامة العدالة بين الناس بل أصبحت تتدخّل في أنواع من الخدمات كانت تعتبر من صميم النشاط الخاص هادفة إلى رعاية المواطنين اجتماعيا والعمل على إتباع سياسة التوجيه الاقتصادي و التخطيط الاجتماعي.

ومن الطبيعي القول أن التنظيم الإداري يتأثر في كل المجتمعات بالظروف السياسية والاجتماعية المحيطة به، وإذا كان مايميز المجتمعات القديمة هو ظاهرة تركيز السلطة بجميع أنواعها وجوانبها في يد واحدة لضمان قوة الدولة فإن الصفة التي تميز الدولة الحديثة والمعاصرة هو اعتراف لبعض الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية وبالتالي الإستقلال الإداري والمالي عن الدولة بهدف مساعدتها في أداء مهامها ،غير أن هذه الوحدات الإدارية تم ربطها بالأجهزة المركزية بتطبيق نظام الوصاية وعليه فإن النظام الإداري في الدول المعاصرة يأخذ وجهان هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

والجزائر على غرار دول العالم الحديثة أخذت بعد سنوات من استقلالها بنظام اللامركزية الإدارية قصد تجاوز الإخفاقات التي نتجت عن البرامج والمخططات الوطنية السابقة فتحقيق التنمية المحلية تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية والتنموية بين السلطة المركزية في العاصمة والهيئات الإقليمية على المستوى المحلي وعليه سنتطرق في هذا الباب للإطار المفاهيمي للجماعات المحلية في الفصل الأول وعلى ميزانية الجماعات المحلية في الفصل الثاني.

الفصل الاول :

الاطار المفاهيمي للجماعات المحلية

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية

تعتبر الجماعات المحلية اللبنة الاساسية التي تبنى عليها الدول،ولذلك كان كل شيء يتوقف على مدى تنظيمها وقدراتها في التنمية والتطوير وتلبية رغبات أغلبية سكانها وإن تطور تنظيمها مرهون بكفاءات القائمين عليها،من إطارات معينة وإطارات منتخبة ودرجة التوازن القائم فيما بينها وبين هذه المؤسسات، لذا تحتل الجماعات المحلية مركزا هاما في التنظيم الاداري، حيث تقوم بدور فعال في تحقيق مختلف برامج التنمية المحلية لتمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لذا كان الاعتماد على التنظيم الاداري اللامركزي هو تمكين أفراد الجماعة منخلال الاعتراف لهذه الجماعات بالاستقلالية التي تقوم هذه الاخيرة بأسس تتصل مباشرة بنشاطها انطلاقا من العلاقات الثنائية بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية،وبناء على ماتم ذكره قمنا بتقسيم فصلنا الى مبحثين، في المبحث الاول نتطرق الى ماهية الادارة المحلية وذلك من خلال التعرف على مفهومها،أهدافها ومبادئها وكذا الأسس التي تقوم عليها، أما المبحث الثاني فركزنا على وحدات الادارة المحلية في الجزائر، وذلك من خلال معرفة أساليب التنظيم المحلي في الجزائر والوقوف على التنظيم الاداري للبلدية والولاية.

المبحث الأول: الإدارة المحلية في الجزائر

إن هدفنا من تناول مفهوم الإدارة المحلية ليس من ناحية نشاطها وفقط، وإنما القصد إعطاء نبذة عن هذا المفهوم ليفيدنا في بحثنا هذا فعرف الانسان أنواعا مختلفة من الإدارة المحلية منذ العصور الأولى،وقبل ظهور الدولة المركزية الحديثة،وقد اخذت اشكالامتشابهة في بداية تكون المجتمعات البشرية فكانت على شكل وحدات محلية تقوم بتنظيم العلاقات العامة بين افراد المجتمع أو القبيلة وإدارة شؤونهم البسيطة كالأمن،الري والرعي في ظل قيادة شيخ القبيلة[1].

ومع تطور المجتمع الانساني واتساع نشاطاته وتنوعها، بدأت تظهر أنماط جديدة على رأسها حكام او موظفون معينون من قبل السلطة المركزية ،حيث ظلت الحكومات مسؤولة عن كثير من الشؤون كالمحافظة على الأمن ،وتطبيق النظام المحلي[2]. لذا فالخلاف في وضع تعريف موحد للإدارة المحلية يرجع الى الاختلاف في تحديد اختصاصها في العمل المناط اليها وسلطتها على هذا العمل من دولة لأخرى[3]، فيعتبرها البعض بأنها عبارة عن هيئة محلية تقوم على ادارة نفسها بنفسها ،وتتطلع بتصريف شؤونها المحلية بشرط توفير عناصرها وعدم خضوعها لرقابة صارمة من طرف السلطة المركزية[4]، وبالتالي اللامركزية هي اصدار قرارات ادارية من قبل أعضاء غير خاضعين للسلطة المركزية بل غالبا مايكونون منتخبين من المواطنين المعنيين بها[5].

وعليه سنتناول في المطلب الاول الادارة المحلية أما في المطلب الثاني نركز على مبادئ وأسس الإدارة المحلية .

---

1 نزيه الايوبي، الحلقات المنسية والمناطق المحظورة في الاصلاح الاداري العربي، الادارة العامة والاصلاح الاداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الادارية، طبعة الاولى، القاهرة ص106

2 سليمان محمد الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980، ص98

3 سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الاداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص63

4 Andrelaubadee: traite de droit administratif ,tom1,l.g.d.j, paris,1976,page 9

5 George vedel:droit administratif,themis,l.g.d.j,dalloz,paris, 1968,page561

المطلب الأول: ماهية الإدارة المحلية

لقد مر التنظيم الإداري للدول المختلفة، من مرحلة اللامركزية الادارية الشديدة،التي رافقت مرحلة النظام السياسي والاقتصادي، الى مرحلة عدم التركيز الاداري، الذي لم يستطع حل مشكلات النظام المركزي، فكان مجرد مرحلة تمهيدية لظهور النظام المركزي بصورته الاقليمية والمرفقية ، فانتشر نظام اللامركزية الاقليمية في عصرنا الحالي انتشارا واسعا، إلى درجة أن مشكلة الدولة الحديثة لم تعد تتعلق بالاختيار بين النظام المركزي ونظام اللامركزية الاقليمية، وانما تتعلق بمدى الموازنة ونسبة المزج بين الأسلوبين المركزية واللامركزية في تنظيم الجهاز الاداري[1]،لذا سنتناول في الفرع الاول الإدارة المحلية والحكم المحلي وفي الفرع الثاني مفهوم الإدارة المحلية اما في الفرع الثالث سنركز على أهداف الإدارة المحلية.

الفرع الأول:الإدارة المحلية والحكم المحلي

إن اصطلاح الحكم المحلي يثير اللبس لدى البعض فيتصور أن الأخذ به يعني ترك نظام الدولة البسيطة والأخذ بنظام الدولة الإتحادية غير أن الأمر ليس كذلك على الإطلاق،فالإصطلاحين كلاهما في نظام اللامركزية الإقليمية حيث تقسم الوحدات الأصغر من الدولة مع الدولة والسلطة الإدارية وحدها ولا تقسم مع السلطة التنفيذية وإنما السلطة الإدارية وحدها(فالسلطة الإدارية جزء من التنفيذية) فلا تقتسم معها السلطة التشريعية والقضائية، وإن الفرق بين الإصطلاحين هو الفارق بين نظام اللامركزية الإقليمية الفرنسي ونظام اللامركزية الإنجليزي.

فالنظام الفرنسي يطلق عليه إسم الإدارة المحلية،بينما يطلق الإنجليز على نظامهم إسم الحكم المحلي والنظام الفرنسي هو نظام الحريات المحلية الضيقة أم الإنجليزي فهو نظام الحريات الواسعة وبالتالي الفرق بين المصطلحين هو بذاته الفرق بين النظامين وهو بذاته الفارق بين الحريات المحلية الضيقة والحريات المحلية الواسعة،كما يرى الفقهاء أن المعيار

---

1 مسعود شيهوب، الحكم، أسس الادارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1986، ص05

الأمثل للتفرقة بين النظامين هو الفصل بين الإدارة والسياسة رغم أن الكثيرين يستعملانهما كمترادفين كما ينبغي تحديد الفرق بين الحكومة والإدارة.

فكلمة الحكومة مشتقة من اللفظ اللاتيني بمعنى التوجيه أي التوجيه العام التشريعي وبالتالي فإن إستعمال هذه الكلمة بمفهومها العام تعني السلطات الثلاث (التشريعية التنفيذية والقضائية)،كما تستعمل هذه الكلمة بمعنى محدد أو ضيق فتعني توجيه النشاط التنفيذي فقط أي تعني الهيئة التنفيذية دون غيرها من الهيئات الأخرى،بينما كلمة الإدارة فهي مشتقة من أصل لاتيني بمعنى الخدمة فهي بذلك تحدد الجانب الفني من عمل الحكومة ذلك الجانب الذي يتطلب أدائه خبرة وتخصصا وكيفيات خاصة ،وبمقتضى هذا التحديد اللفظي للحكومة والإدارة أن تختص الحكومة بتقرير السياسة العامة وأن تضطلع الإدارة بتنفيذ هذه السياسة العامة.

أولا:أوجه التفرقة بين النظامين

يفرق بعض المفكرين والممارسين بين نظام الإدارة المحلية،ونظام الحكم المحلي إستنادا إلى أحد أو كل من السببين التاليين:

1/ تتمتع المحليات في ظل نظام الإدارة المحلية بقدر محدود من الصلاحيات وتبقى الإختصاصات والصلاحيات بدرجة كبيرة لدى الحكومة المركزية بينما يقوم النظام الثاني بفكرة تنازل الحكومة المركزية عن صلاحيات واسعة وإختصاصات كبيرة للمجالس المحلية وعادة مايضرب المثل بفرنسا على نظام الإدارة المحلية وإنجلترا على نظام الحكم المحلي إلا ان ضيق الصلاحيات وإتساعها لايصلح أن يسند إليه في تكييف النظام فالعبرة بالمبدأ وليس بمدى التطبيق فذلك المدى يحدده بالتأكيد اعتبارات مختلفة تختلف من موقف إلى آخر ولا يتصور أن نغير إسم النظام وتصنيفه مع كل تغيير في قدر الصلاحيات المخولة للمحليات.

2/تتمتع المحليات في ظل نظام الحكم المحلي بقدر أكبر من الإستقلال في مواجهة الحكومة المركزية بالمقارنة بما تتمتع به في ظل نظام الإدارة المحلية والحقيقة أن إستقلال المحليات هو الأصل في كلا النظامين وممارسة الرقابة من السلطة المركزية هو الإستثناء

وعلى أي حال فإن قياس درجة الإستقلال مسألة غير محددة المعايير وقابلة للجدل وتتأثر بالمحددات الموقفية إلى حد كبير.

مما سبق فلا مبرر لمحاولة التفريق بين اصطلاح الإدارة المحلية واصطلاح الحكم المحلي ولا القول بأن الإدارة المحلية تتطور إلى الحكم المحلي ،فيرى الفقهاء بأن الفرق بينهما أن الإدارة المحلية تشير إلى أسلوب معين من أساليب اللامركزية الإدارية بينما الحكم المحلي أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية وهذا يعني أن اللامركزية الإدارية تنفيذية فقط ولاترتبط بشكلالدولة ولا وحدتها السياسية فقد توجد في الدولة البسيطة كما قد توجد في الدولة المركبة،بينما في اللامركزية السياسية توزع فيها حقوق السيادة بين دولة الإتحاد والوحدات المكونة لها والتي تملك سلطات قضائية تشريعية وتنفيذية وفق دستور الإتحاد.

فالإدارة المحلية نظام يستند إلى أسس ومقومات تتعلق بتنظيم الجهاز الإداري في الدولة وبين العلاقة بين السلطات الإدارية المركزية والمجالس أو التنظيمات المحلية ومن ثمة فهو أمر يدخل في نطاق القانون الإداري في حين أن نظام الحكم المحلي يستند إلى أسس ومقومات مختلفة تماما حيث يتعلق بالنظام الدستوري للدولة ويقوم على أسس توزيع وظائف الدولة ليس فقط الوظيفة الإدارية وإنما أيضا كل من الوظيفتين التشريعية والقضائية فهو سمة من سمات النظم الفدرالية .

وعليه فالحكم المحلي هو الإصطلاح الفني الذي أجمع عليه تقريبا الفقهاء ومتى وجد الحكم المحلي فمعنى ذلك وبالتبعية وجود الأجهزة المحلية التي تملك سلطة وإدارة الشؤون المحلية وبعد ذلك ليس من المهم تحديد نطاق وإختصاصات ووظائف كل جهاز من هذه الأجهزة ليس من الناحية الكمية والكيفية والمهم في الحكم المحلي هو وجود سلطة محلية لإدارة الشؤون المحلية وليس حدودها وضوابطها فيرى الدكتور أحمد رشيد :" أنه من البديهي كون الإدارة تعبر الخطوة الأولى في الطريق إلى نظام الحكم المحلي بل إنه من الممكن القول أن اللامركزية الإدارية تعتبر المرحلة الأولى في تنفيذ مخطط طويل المدى لتطبيق الحكم المحلي " فيعتبر الحكم المحلي النموذج الأكثر ميلا نحو اللامركزية من نظام الإدارة

المحلية ويتم بواسطة هذا الأسلوب نقل الكثير من السلطات التشريعية والقضائية وجميع السلطات الإدارية إلى هيئات الوحدات المحلية ،كما يرى البعض ان الإدارة المحلية تقوم على أساس أن الصلاحيات والإختصاصات التي تتنازل عنها الدولة للمجالس المحلية يجب أن تكون في أضيق الحدود وهو الأسلوب المتبع في فرنسا بينما يقوم نظام الحكم المحلي على أساس الإعتراف للمجالس المحلية بصلاحيات وإختصاصات واسعة على غرار ماهو متبع في إنجلترا،أو ان معيار التفرقة أساسه معيار الرقابة الذي تمارسه الحكومة المركزية على الوحدات المحلية الذي يحدده القانون،غير أن النظام الإنجليزي تقتصر فيه الرقابة على رقابة الأعمال ورقابة الأموال دون رقابة الأشخاص وإن كانت الحكومة الفرنسية نادرا ماتستخدم سلطتها فيما يتعلق برقابة الأشخاص[1].

الفرع الثاني: مفهوم الادارة المحلية

إن انتشار مبادئ الديمقراطية يعتبر الاتجاه الى اللامركزية الاقليمية "الادارة المحلية " من خلال بناء هيئات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ،مما يضمن اشراك الشعب في حكم نفسه ومشاركته في التسيير وحل المشكلات ذاتيا لأنه الأدرى والأكثر احساسا والاوسع تفهما والأقدر على تحديد الاحتياجات كما وكيفا ونوعا وفق نظام الاولويات لذا فقد تعددت تعريفاتها وتسمياتها وتطبيقاتها فسميت "باللامركزية الاقليمية " نسبة الى الاقليم الجغرافي الذي تقوم عليه،كما سميت" بالإدارة المحلية".

لتمييزها عن الادارة المركزية لأن نشاطها محلي وليس اقليمي، كما اصطلح البعض بتسميته " الجماعات المحلية " collectivités locales" للدلالة على نفس الفكرة ،واصطلح على تسميتها في بريطانيا وفي بعض الدول التي إتبعت نظامها "بالحكم المحلي" لتمتعها باستقلال واسع عن الحكومة المركزية الى درجة تشبيهها بالحكومة المحلية،بالرغم من أنها

1 محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، الملتقى العربي الاول، سلطنة عمان، 18-20 أغسطس 2003، ص7، 8، 9.

لاتتمتع باختصاصات تشريعية وقضائية ، كمايفضل البعض استعمال مصطلح "المجالس المحلية المنتخبة " لكونها تنتخب من جهازها التمثيلي من طرف السكان[1].

يوجد ثلاث اتجاهات رئيسية في تعريف الادارة المحلية فهناك من يعرفها استنادا الى وظائف هذه الادارة،غير ان هذا الرأي ليس موضوعيا فوظائفها مختلفة بحسب السياسة التي تنتهجها الحكومة المركزية ،أما الاتجاه الثاني فيعرفها استنادا الى أهداف الادارة المحلية وهذا التعريف كذلك ليس جامعا فهي مختلفة باختلاف التقاليد المتبعة ،أما الاتجاه الثالث والأخير فينظر الى جوهرها ومبناها وهيئتها ،والمقصود بذلك الهيكل الجهاز الاداري الذي يتكون من المجاس المحلية ، بالإضافة للجهاز التنفيذي وهما يكونان جوهر الادارة المحلية [2].

وبما أن الإدارة المحلية تتأثر بالعوامل التاريخية ،الاجتماعية الثقافية والسياسية للدولة هذا الذي يقودنا للبحث في تصنيفات الادارة المحلية قبل التطرق الى مختلف التعاريف الفقهية التي عرفت لنا الادارة المحلية.

أولا:تصنيفات الادارة المحلية

يشهد العالم ثلاث تقاليد لتصنيف الادارة المحلية يمكن ذكرها كالتالي :

1/التقاليد الانجلوسكسونية:

تعتبر الادارة المحلية في الدول الانجلوسكسونية، تجسيدا للديمقراطية غاية سامية ووظيفة مجتمعية، وفي ذلك علاج لمساوئ ونقائص الممارسة الديمقراطية على المستوى القومي، فمعظم القرارات تضع بعيدا عن الجماهير، وفحص او إمكان ضبط السياسة العامة من قبل المواطن عملية متضائلة فهو يعترف على التدخل الحكومي عندما تمس حريته الفردية، وعلى هذا يوجد حالات يتدخل فيها الفرد كالتالي :

---

1 مسعود شيهوب المرجع ذاته، ص05

2 مياسة أودية، الفاعلية الادارية في الادارة المحلية الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر :معهد العلوم السياسية، 2008، ص25

– امكانية أداء الفرد مختلف المهام بطريقة أفضل وأكفئ من الحكومة ،وعلى هذا تترك هذه الاخيرة الاعمال للناس افراد أو جماعات.

– القيام بهذه المهام عبارة عن وسيلة للتعلم الذهني ولتقوية القدرات الفعلية،فهو تدريب سياسي للمواطنين ومنه تجسدت المحليات الديمقراطية تجسيدا حقيقيا لتحقق الغايات الثلاثة السامية " الحرية،المساواة والكفاية" [1].

2/ التقاليد الأوربية القارية :

وذلك ماتعبر عنه فرنسا، ايطاليا والمانيا وكل الدول التي انتهجت طريقتها وبالتالي تعتبر وسيلة للاستقرار السياسي ، وتعتبر المحليات الفرنسية أكثر محاكاة وأكثرها تأقلما في الدول المتنامية ويعتبر الفكر الفرنسي اكثره تأثيرا من بينها الجزائر باعتبارها كانت مستعمرة من طرف فرنسا، فينظر الفقه الفرنسي الى المحليات من ثلاثة زوايا:

–أسلوب للتنظيم الداخلي للحكومة.

–جزء من تنظيم المجتمع ككل بمعنى خلق توازن بين القوى المختلفة في المجتمع.

–التوازن المرغوب فيه بين المجتمع والحكومة [2].

ومنه فتقوم الاجهزة المركزية بأداء الوظائف وتملك سلطات صنع القرار وتصبح المحليات تابعة للسلطة المركزية ومنفذة لأوامرها وقراراتها ،حيث يسود عدم التركيز .

3/التقاليد الماركسية:

تطورت أنظمة الحكم المحلي في روسيا وخضعت في تطورها الى المراحل التقليدية المعروفة، المركزية الضيقة ثم اللامركزية ثم الحكم المحلي[3]، فاهتمام المفكرين والمنظرين

1نعيمة عقلة نصير، الادارة العامة العربية الاسلامية، موسوعة الادارة العامة الاسلامية، مجلد2، المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة 2004، ص294

2نعيمة عقلة نصير، المرجع السابق الذكر ص 295

3زين العابدين بركات، مبادئ القانون الاداري، مطبعة الرياض، دمشق، 1979، ص116

الاشتراكيين بالتنظيمات المحلية هو اهتمام نابع ومفروض من قبل المبادئ التي تقوم عليها الممارسة فيما يسمى"الديمقراطية المركزية" وأهمها:

-مبدأ القيادة الجماعية: حيث تشكل أجهزة الدولة والمحليات نظاما واحدا من الاجهزة من القمة الى القاعدة ،وتمارس جميعا وظائف مشتركة ويشير هذا الى واقعتين هما:

-كون التنظيمات المحلية ذات السلطة السياسية والنهائية جزءا أساسيا من التنظيم الحكومي.

-عدم اقتصار هذه التنظيمات من الناحية الادارية وانما تمتد الى التشريع والقضاء نظرا لأخذ بفكرة اندماج السلطة .

-مبدأ التبعية المزدوجة: فالمحليات تجد نفسها أمام نوعين من الرقابة والتبعية، فهي في حالة تبعية للتنظيمات الأعلى منها ومن جهة أخرى فهي أمام اللجان المحلية والتنظيمات الشعبية والجماهيرية.

-مبدأ مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ : وذلك يحول التنظيمات المحلية الى تنظيمات ادارية أساسا، وحتى وانما حثت على المشاركة الجماهيرية في ادارة الشؤون المحلية بطريقة مباشرة وفي التأثير على وضع السياسة العامة والمحلية بطريقة غير مباشرة وكل هذا للوصل الى الشيوعية، عن طريق خلق القاعدة المادية والتقنية للشيوعية، وتنمية علاقات اجتماعية شيوعية، أي التدريب على الادارة الذاتية وأخيرا التثقيف الشيوعي للشعب وهذه هي مهام التنظيمات المحلية[1].

يعرفها علماء الادارة بأنها" أسلوب من اساليب التنظيم الاداري المراد به توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية في الدولة وبين الهيئات الادارية المحلية والمنتخبة والمتخصصة على أساس اقليمي لتباشر مايقصد به اليها مسائل تخص مصالح السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية"[2]،كما أنها نظام يتولى المهام التي تخولها له الحكومة

1نعيم عقلة نصير، المرجع السابق الذكر، ص 298

2طعيمة الجرف، مبادئ في نظم الادارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ص153

المركزية والقانون المنظم له"[1]، ويتم حسب هذا النموذج توزيع صلاحية اتخاذ القرارات المهمة بين السلطة المركزية بحق الوصاية الادارية ،وتتمتع الوحدات الادارية بحق المبادرة والشخصية القانونية المستقلة،وبهذا النظام تتحقق درجة من المشاركة للوحدات المحلية عن طريق انتخاب ممثليها ويتوقف نوع التقسيم الاداري لإقليم الدولة على هدف الدولة من نظام الادارة المحلية وعلى الظروف البيئية السائدة في اقليم الدولة، وفي هذين العاملين الرئيسين كما أنه توجد عدة عوامل أخرى دائما تكون موضوع الاعتبار عند تقسيم اقليم الدولة لأغراض الادارة المحلية ،أهمها تجانس المجتمعات المحلية والقوة المالية تكفي لتغطية الجانب الاكبر من نفقاتها.

كما أنها كعلم تهتم بدراسة مجموعة الأنشطة الهادفة الى تكريس واستخدام الموارد المادية والبشرية من أجل تعظيم فرصة التنمية المحلية في اطار السياسات العامة للدولة [2]

أما الفقيه والدكتور " Vedel G فيعرفها :

"La décentralisationconsistea remettre des pouvoirs de décision a des organes autres que de simples agents du pouvoircentral, non soumis au devoir d'obéissancehiérarchique et qui sont souvent élus par les citoyens intéresses".

والتي في معناها " تقوم اللامركزية على توزيع السلطات على هيئات أخرى غير المركزية ، ولاتخضع للسلطة الرئاسية "الهرمية"، وانما تخضع للرقابة الشعبية عن طريق المواطنين الذين ينتخبونهم " [3].

1عبد المطلب حميد، التمويل المحلي التنمية المحلية، دار الجامعية للنشر القاهرة، 2001، ص 40

2علي الصاوي، الادارة المحلية :مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية، مكتبة نهضة الشرق ن القاهرة، 1994، ص29

3 محمد صغير بعلي، القانون الاداري: التنظيم الاداري والنشاط الاداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص 62

ويعرفها الدكتور سليمان محمد الطماوي على أنها " توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة ، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الادارية تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية " [1].

ومنه فالإدارة المحلية تمثل صورة من صور اللامركزية الادارية ونظام الجماعات المحلية، هذه المنظمات تنتقل اليها بعض السلطات الحكومية وصلاحيات الاجهزة الحكومية في المجال التنفيذي فحسب، فليس لهذه المنظمات صلاحية التشريع، وان كانت تتمتع بقدر من الاستقلال التنظيمي والاداري والمالي في مجال التنفيذ في الحدود الاقليمية الخاصة، التي تمثل نطاق اختصاصها حيث ترتكز اللامركزية الاقليمية على الاختصاص الاقليمي، وتباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها في نطاق حيز جغرافي معين ، كما هو الشأن للوحدات الادارية المحلية في الجزائر " البلديةوالولاية " ففي هذا النوع تقوم وحدات اقليمية مستقلة بإدارة الشؤون المحلية لإقليم المنطقة، وهذا يستدعي وجود هيئات محلية متميزة يعهد بالإشراف عليها الى وحدات ادارية مستقلة ونشير الى ان هذا النوع مرادف لمصطلح الجماعات المحلية والذي يختلف عن مصطلح الحكم المحلي الذي لايوجد الا في الدول ذات النظام الفيدرالي كما تتمتع المحليات في ظل نظام الحكم المحلي بقدر اكبر من الاستقلال في مواجهة الحكومة المركزية بالمقارنة بما تتمتع به في ظل إنتظام الادارة المحلية.

ونظرا لأهمية الادارة المحلية بالنسبة لكيان الدولة وقوامها فإنها تبنى على اساس دستوري مثلما هو في الجزائر حيث تنص المادة 1/11"الشعب حر في اختيار ممثليه " والمادة 12 " تستمد الدولة مشروعيتها وسبب وجودها من ارادة الشعب شعارها بالشعب وللشعب" [2]، والذي يمثل عن طريق المجالس المنتخبة الولائية والبلدية.

---

1 محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 61

2 الدستور الجزائري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في7 ديسمبر 1996 يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في الاستفتاء 28 نوفمبر 1996 ج ر عدد 76 الصادر 8 ديسمبر 1996 المعدل بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في6 مارس2016 ج ر 14 الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016.

فأغلب العلماء والمفكرين لم يتمكنوا من اعطاء تعريف واحد وجامع وحاسم لمفهوم الادارة وماهية نشاطاتها وهذا يعود للعوامل المعقدة والغامضة التي تدخل في نسيجها وبالتالي فالإدارة المحلية هي نتاج تجارب وتنوع خبرات والكفاءات والمجتمعات والجماعات والخصوصيات فهي تعبر عن مرحلة في التطور الاجتماعي [1].

الفرع الثالث: أهداف الإدارة المحلية

إن إعتماد نظام الادارة المحلية في أي دولة يهدف الى تحقيق مجموعة من الاهداف فوجود مثل هذا النظام لايعدو أن يكون وسيلة لتحقيق الاهداف المرجوة من تطبيقه،لأنها تتميز بقربها من المواطنين فهي نابعة من صميم الشعب، مما يجعلها اكثر ادراكا لطبيعة الظروف والحاجات، ويمنحها دعما ضروريا لحشد الطاقات وتعبئة الموارد ، ومن ثم تعتبر الادارة المحلية بمثابة قناة تنقل مشكلات المواطنين وحاجاتهم من جهة وتقوم بإيجاد حلول لهذه المشكلات.

إن هذه الوضعية تجعل من الضروري استغلال الامكانيات المادية،والتعليمية والبشرية المتاحة استغلالا عقلانيا عن طريق خلق وسائل عمل وضبط تقنيات التنظيم والتسيير بشكل يحقق تخفيف وتبسيط الشكليات والاجراءات الادارية من أجل النهوض بالمجتمع وتحقيق التنمية[2]، لذا يمكن ذكر أهم الأهداف التي تقوم عليها الإدارة المحلية:

أولا: الأهداف السياسية

تنحصر فيمايلي :

-الديمقراطية المحلية أو مايعرف بالمشاركتية،وهي تقوم على قاعدة المشاركة في اتخاذ القرارات في ادارة الشؤون المحلية تأسيسا لمبدأ حكم الناس لأنفسهمبأنفسهم في ادارة الخدمات وتوزيع المشاريع الانمائية لذا يمكن القول ان الادارة المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية واساس وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي.

1سيد عليوة، صنع القرار السياسي في منظمات الادارة العامة، الهيئة المصرية للكتاب، مصر، 1987، ص 21

2منال طلعت محمود، التنمية والمجتمع، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2001، ص137/136

-دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي أي القضاء على استأثار القوى السياسية وتسلطها داخل الدولة.

- تقوية البناء السياسي والاجتماعي والاقتصادي للدولة وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلا من تركيزها في العاصمة ويمكن أن يظهر أثر ذلك في تعرض الدولة إلى أزمات ومصاعب قد تضعف البناء التنظيمي المركزي للدولة ،وعندها تبقى الوحدات اللامركزية التي اعتادت على حرية التصرف والاستغلال قادرة على الوقوف دون الاعتماد المطلق على المركز[1].

ثانيا: الأهداف الادارية

يعتبر نظام الادارة المحلية وسيلة ملائمة لتقديم الخدمات والاشراف على إدارتها،وتتلخص تلك الاهداف فيما يلي :

-من ايجابيات نظام اللامركزية أكثر جدوى اقتصادية من تبني النظام المركزي عند تقديم السلع والخدمات.

-خلق روح التنافس بين وحدات الادارة المحلية ومنح فرصة للمحليات للتجريب والابداع والاستفادة من أداء بعضها البعض كنتيجة لذلك.

-القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها الادارة الحكومية ، بحيث تنتقل صلاحيات تقديم الخدمات المحلية الى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجة المحلية والاستجابة لها من خلال الرقابة والاشراف .

ثالثا: الأهداف الاجتماعية

للإدارة المحلية مجموعة من الاهداف الاجتماعية يمكن ذكرها:

-اسهام الادارة المحلية في ربط الادارة الحكومية بالقاعدة الشعبية، ومنه ضمان تفهم الطرفين لاحتياجات وأولويات المجتمع المحلي.

-دعم وترسيخ الثقة بالمواطن واحترام حريته ورغبته في المشاركة في ادارة شؤونه المحلية.

1محمد محمود الطعامنة، نظم الادارة المحلية المفهوم الفلسفة والاهداف، / الملتقى العربي الأول، نظام الادارة المحلية في الوطن العربي، عمان، 18-20 أغسطس 2003، ص8.

-احساس المواطنين بانتماءاتهم الاقليمية والقومية وتخفيف العزلة التي تفرضها المدينة الحديثة بعد توسيع نطاق التنظيمات الحديثة.

-الادارة المحلية وسيلة لحصول الافراد على احتياجاتهم واتساع رغباتهم وميولهم [1].

رابعا : الأهداف الاقتصادية

للإدارة المحلية مجموعة من الاهداف الاقتصادية لاتقل أهمية عن غيرها من الاهداف الاخرى نذكر منها:

-لايخفى على الدارس ماتمثله الادارة المحلية، من احياء للموارد الاقتصادية ،واستخدامها واستثمارها المثالي على مستوى وحداتها وفي ذلك تحقيق التنمية الاقتصادية الاقليمية ،والتشجيع على رفع مستويات المعيشة لأعداد كبيرة من المواطنين ،بدلا من التركيز على التنمية الاقتصادية على المدن والعاصمة فقط.

-تشجيع تجميع رؤوس الاموال المحلية وتوجيهها نحو المشروعات ، وبالإضافة فان هذه الاهداف تتضمن الارتقاء بالجوانب الاقتصادية للمواطنين على المستوى المحلي بزيادة الدخل الحقيقي للأفراد وزيادة آفاق التنمية الاقتصادية [2].

المطلب الثاني: مبادئ وأسس الادارة المحلية

إن الاخذ بنظام الإدارة المحلية جاء نتيجة تزايد مهام الدولة على خلاف ماكانت عليه في السابق فكانت مهامها تقتصر على الامن والعدالة والدفاع لكن تطورت فيما بعد إلى دولة متدخلة تعنى بالمسائل الإجتماعية والإقتصادية والثقافية وغيرها هذا التنوع في النشاط والتعدد في المهام فرض إنشاء هياكل لمساعدة الدولة في الدور المنوط بها كما أن التفاوت بين أجزاء إقليم الدولة الواحدة من الناحية الجغرافية فهناك المناطق الساحلية وهناك المناطق القريبة من العاصمة وأخرى تحتوي على مناطق ذاتكثافة سكانية ومناطق قليلة السكان فهذا

1محمود محمود الطعامنة، المرجع السابق الذكر، ص15

2اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الاداري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الوادي كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014/2013، ص7

الإختلاف بين منطقة وأخرى داخل الدولة الواحدة يفرض بالضرورة الإستعانة بالإدارة المحلية لتسيير شؤون الإقليم ذلك أنه لايمكن أن نتصور تسيير تلك المناطق على اختلاف عواملها وإمكاناتها ومشاكلها بجهاز مركزي واحد مقره العاصمة.

في دراستنا لهذا المطلب سيتم تناول في جزئية صغيرة حول فكرة اللامركزية الادارية كأساس نظري للإدارة المحلية، باعتبارها النظام الاداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الادارية بين الادارة المركزية وهيئات ووحدات ادارية أخرى اقليمية أو مصلحية مستقلة قانونا عن الادارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية [1]، وعليه سنتناول في هذا المطلب في الفرع الاول مبادئ الإدارة المحلية وفي الفرع الثاني أسس الإدارة المحلية.

الفرع الأول مبادئ الادارة المحلية

تتمثل مبادئ الادارة المحلية أساسا في :

- مبدأ فكرة العمل لصالح الجماعات المحلية وتأمين مصالحها الخاصة وضمان حريتها وتمكين أفرادها من استغلال طاقتهم بالكامل، وتحديدأولويات وانشغالات الادارة المحلية في اشباع الحاجات المحلية الخاصة المادية والمعنوية .
- مبدأ التكامل بين الشعب والحكومة لأن هذه الأخيرة لا تحقق أهدافها وغاياتها إلا بمساندة ودعم الشعب،كما أن الجهود المحلية لا تسطيع تحقيق أهدافها على أكمل وجه دون مساندة الحكومة،لذا هذا التكامل يكمل في نقطة التقاء التطلعات الشعبية والحكومية بواسطة الادارة المحلية .
- مبدأ ملائمة الادارة المحلية مع المجتمع وليس العكس وإلا كان سببا في فشلها ومنعها من تحقيق أهدافها، وعائقها أمام عملية الاصلاح والتطور [2].

1سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الاداري :دراسة مقارنة، دار الفكرالعربي، القاهرة، 1989 ص72

2منال طلعت محمود: الموارد البشرية والمجتمع المحلي، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2003، ص178

الفرع الثاني: أسس الادارة المحلية

يجمع فقهاء القانون الاداري على أن أي نظام اداري لايمكن اعتباره لامركزيا إلا إذا اجتمعت له الأسس التالية والتي تعتبر من المقومات والأركان التي تستند اليه اللامركزية الإدارية والتي تتمثل اساسا في :

أولا: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

إن اعتراف القانون والاخذ بهذا التمايز الموجود حقيقة وفعلا بين المصالح المحلية الاقليمية والمصالح الوطنية "المركزية" يشكل الركن الأساسي لوجود اللامركزية ،من حيث تكفل الادارة المركزية بالمصالح الوطنية والتخلي عن المصالح المحلية لهيئات محلية باعتبارها الاقدر عل تلبيتها واشباعها ، وقد تكون هذه المصالح اقليمية تتطلب أن تديرها هيئات محلية بدلا عن الممثلين المحليين للسلطة المركزية،وعندئذ يجب ان تكون هذه المصالح خاضعة للسلطات الادارية المحلية بنفس الدرجة التي تخضع لها لو كانت تابعة للسلطة المركزية [1].

فيجب على البلديات والولايات حل مشاكلها الخاصة بها،وعلى السلطة البت في القضايا ذات الاهمية الوطنية،ومن هذا ينبغي للامركزية أن تخول للبلديات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية الجهوية،كما يجب ان تشمل هذه الصلاحيات شتى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[2].

ومن اهم المسائل التي تثار بصدد تحديد المصالح المحلية هي تعيين الجهة المختصة بذلك والكيفية المتبعة في عملية التحديد ،فالاتجاه السائد بهذا الصدد أن يعقد الاختصاص بتحديد تلك المصالح والشؤون من خلال تحديد وبيان صلاحيات الهيئات اللامركزية الى السلطة التشريعية بموجب القوانين الاساسية المتعلقة بتلك الهيئات ففي الجزائر مثلا يقوم

1عمر صدوق:دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعاتالجامعية، الجزائر، 1988ص17

2محمد برابح:الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، 2005/2004ص2

البرلمان بموجب **المادة 140**من الدستور بتنظيم وتحديد صلاحيات الادارة المحلية من خلال قانون البلدية وقانون الولاية ،وبالتالي اسناد مهمة تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية القومية الى البرلمان يمثل ضمانا حقيقيا للهيئات اللامركزية ،ويحميها من امكانية تدخل الادارة أو السلطة المركزية للتقليص والتضييق من مجال ونطاق تلك الاختصاصات[1].

إن اسناد مهمة تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية الى البرلمان ،وجعله من اختصاص القانون والتشريع يمثل ضمانا لدعم الطابع اللامركزي،لأنه عن طريقه يحمي الهيئات اللامركزية من إمكانية تدخل السلطة المركزية للتقليص أو التضييق من مجال ونطاق تلك الاختصاصات بمجرد إصدار قرارات إدارية صادرة عنها دون الرجوع الى البرلمان[2].

ثانيا:انشاء وقيام أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة

يقتضي النظام اللامركزي الاداري أن يعهد بإدارة وتسيير المصالح المحلية المتميزة الى هيئات وأجهزة محلية مستقلة عن الادارة المركزية وذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها وإن تكون منتخبة من سكان الاقليم ذاته .

1/الاستقلال"الشخصية المعنوية"autonomie:

الشخص المعنوي هو مجموعة أشخاص أو أموال تتكاتف وتتعاون أو ترصد لتحقيق غرض وهدف ومشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية أي القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات ، ومن ثم فان الشخصية المعنوية تعتبر السند القانوني لتوزيع الوظيفة الادارية بالدولة من خلال اعطاء بعض الاجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام

1محمد الصغير بعلي، المرجع السابق الذكرص64

2محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004ص11

بنشاطاتها بما يترتب عن ذلك من حقوق ومن التزامات وتحمل المسؤولية ، ولهذا الاعتراف بالشخصية القانونية يشكل على المستوى القانوني المبدأ الأساسي للامركزية[1].

2/الانتخابélection:

يعد تشكيل الاجهزة والهيئات المحلية بالانتخاب من شروط قيام النظام اللامركزي،بل أن هناك رأيا فقهيا يربط بين اللامركزية وتشكيل مجالس الوحدات اللامركزية بالانتخاب وجودا وعدما،ومع ذلك قد تتطلب الاوضاع أحيانا استبدال الانتخاب بالتعيين بالنسبة لبعض أعضاء هيئات الادارة المحلية ،فالاستقلال الاداري يتحقق عن طريق إعطائها سلطات تقريرية،أي تصدر قرارات مستقلة عن السلطة المركزية،وحتى يكون ذلك واقعا لابد أن يتم من خلال أسلوب الانتخاب،وهو شرط أساسي لقيام اللامركزية ،والاستتنافى مع مبادئ الديمقراطية التي وضعت من أجلها [2].

ومهما يكن فان طريقة الانتخاب كطريقة ديمقراطية،تبقى من أهم الوسائل التي تدعم استقلال الوحدات اللامركزية الادارية في مختلف الدول والانظمة .

ثالثا:الخضوع للوصاية أو الرقابة الاداريةla tutelle :

ليس استقلال الهيئات اللامركزية باختصاص معين من الادارة المركزية فمبدا استقلال الهيئات المحلية نسبي في تطبيقه الفعلي،لأن هذه الهيئات مرتبطة بالسلطة المركزية التي تباشر عليها الرقابة من أجل الحفاظ على المصلحة العامة وتحقيق أحسن لأداء وفعالية المصالح المحلية التي تقوم بإدارتها الهيئات المحلية، وعليه فان الأمر يستلزم حتما قيام علاقة بين الادارة المركزية ووحدات الادارة اللامركزية في صورة رقابة أو وصاية ادرية تختلف في جوهرها عن السلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس والمرؤوس في ظل النظام المركزي.

1خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها فينظم الادارة المحلية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، 1993، ص49

2اعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الاداري، دار وائل للطبع والنشر، عمان، 1998، ص100، 101.

ويقصد بالوصاية الادارية مجموعة السلطات المقررة قانونا للسلطة المركزية للرقابة على الهيئات الادارية اللامركزية ضمانا لتحقيق المصلحة العامة وتستهدف هذه الرقابة على المصالح المحلية عند تعارضها[1].

وتتجلى مظاهر الرقابة في النظام اللامركزي في الوصاية الادارية وتكون من خلال:

- الهيئات ومجالس الادارة اللامركزية بحيث يمكن للإدارة المركزية ايقاف وحل أجهزة وهيئات دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الادارة.
- على الأشخاص المعنيين بالوحدات اللامركزية اما بالتوقف لمدة محددة عن ممارسة المهام،أو الاقالة لأسباب عملية،أو الطرد والعزل أو الفصل بسبب ادانته بأعمال مخالفة للقانون.
- على الأعمال والتصرفات الصادرة عن الادارة اللامركزية بحيث يجب استبعاد كل مظاهر الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية اذا ماكانت تمس أو تهدر الطابع اللامركزي لتلك الهيئات [2].

ومنه لايحق لسلطة الوصاية تعديل تصرفات وقرارات الهيئات اللامركزية ،لأن ذلك يمس باستقلالها لذا فما عليها الأأن توافق أو ترفض أعمال إدارة اللامركزية دون ادخال أي تغييرات عليها بتعديلها أو استبدالها،كما يتعين على السلطة اللامركزية وضمانا لاستقلالها اطلاع السلطة الوصية على قراراتها ومداولاتها وتصرفاتها قبل تنفيذها وذلك بهدف مراقبة مدى مشروعيتها وملائمتها، وبالتالي التصديق عليها أو الغائها وفقا للأوضاع والاجراءات والكيفيات التي يحددها القانون .

وبهذا تبقى السلطة اللامركزية مسؤولة عن نتائج قراراتها ،كما يحق لها الرجوع والتخلي عن تلك القرارات اذا مارأت فيه صلاحا ،وذلك بمراجعتها والطعن فيها أمام السلطات الادارية

1مياسة أودية، المرجع السابق الذكر، ص86

2محمد صغير بعلي:قانون الادارة المحلية الجزائرية المرجع السابق الذكر، ص24

"ولائيا أو رئاسيا" أو أمام الجهات القضائية الادارية المختصة اقليميا برفع دعوى قضائية لإلغائها[1].

المبحث الثاني: وحدات الادارة المحلية في الجزائر

بازدياد وظائف ومهام السلطة المركزية أسندت مهمة ادارة المرافق المحلية الى السلطات المحلية المنتخبة المتمثلة في البلدية والولاية أو مايطلق عليها بالجماعات المحلية ،وعليه سنتناول في دراستنا المرحلة التي مرت بها الادارة المحلية في الجزائر ابان العهد العثماني و عقب الاحتلال الفرنسي وبعد الاستقلال ، كما نعرج بشيء من التفصيل لنموذج التنظيم الاداري المحلي الفرنسي وذلك من أجل فهم النظام المحلي الجزائري وهو راجع الى سبب واحد كون الجزائر كانت مستعمرة من طرف فرنسا وبالتالي الادارة الجزائرية متأثرة الى حد ما بمفهوم الادارة الفرنسية من حيث التسيير والتنظيم أيضا، وعليه سنتناول في هذا المحث لاساليب التنظيم المحلي في الجزائر في المطلب الأول،ومكانة الإدارة المحلية في الجزائر في المطلب الثاني .

المطلب الأول:أساليب التنظيم المحلي في الجزائر

إن نظام الادارة المحلية في الجزائر مر بعدة مراحل منذ العهد العثماني و الاحتلال الفرنسي الى يومنا هذا ، وان كان الذي يهمنا في دراستنا هو تشخيص واقع الادارة المحلية من عهد الاستعمار الفرنسي الذي مهد لأسس الادارة المحلية الجزائرية وما تأثرت به الادارة الجزائرية وهذا ماسوف نحاول دراسته بشيء من التفصيل للوقوف على واقع الادارة المحلية في الوقت الراهن فسوف نتناول في الفرع الاول التنظيم الاداري المحلي في العهد العثماني وفي الفرع الثاني نموذج الادارة المحلية في فرنسا،أما الفرع الثالث سنتطرق الى الجماعات المحلية قبل الاستقلال وفي الفرع الرابع نتطرق الى الجماعات المحلية بعد الاستقلال.

---

1 زهدي يكن: التنظيم الاداري–تنظيم الادارة المركزية والمحلية، دار الثقافة بيروت، بدون سنة نشر، ص18

الفرع الأول:التنظيم الاداري المحلي ابان العهد العثماني

يقصد بالفترة العثمانية هي نظام الحكم الذي عرفته الجزائر في عهد الحكم العثماني الذي تميز بأربع مراحل أساسية ،عرفت كل مرحلة تنظيما اداريا خاصا والذي امتد من بداية القرن السادس عشر"1516" الى بداية القرن التاسع عشر"1830" حيث تطورت طبيعة نظام الحكم من فترة الى أخرى وهذا ماسنوضحه نوضحه حسب كل مرحلة:

أولا: مرحلة البايات "1535-1588:

لقد عرفت هذه المرحلة نظاما مركزيا شديدا حيث سيطرت القيادة سيطرة تامة على مقاليد الحكم والادارة في البلاد، ويعود ذلك الى عدة عوامل لعل أهمها الصراع الخارجي للقوى الصليبية من جهة والصراع الداخلي بين مختلف الطوائف على الحكم كما عرفت هذه المرحلة تعاقب سريع للبايات فمثلا في قسنطينة تعاقب عليها تسعة عشر "19" باي كانت نهاية أغلبهم بالإعدام،فالاستقرار الطويل للبايات بمناصبهم كان أمرا غير مرغوب فيه من طرف السلطة المركزية بسبب هاجس الاستقلال التام،لذا نجد التبديل المستمر لحكام الأقاليم سياسة متبعة منطرف حكومةالداي بالجزائر [1].

ثانيا:مرحلة الباشاوات"1588-1659:

تعرف مرحلة الباشاوات في الجزائر بعهد"الباشاوات الثلاثين" مع العلم ان الباشا هو الذي يترقى الى مرتبة (باي لارباي)،فظل النظام مركزيا في هذه المرحلة ،ولكن الباشاوات كانوا منفصلين عن القاعدة الشعبية والسبب الرئيسي في ذلك أن الباشا يعين لمدةثلاثة سنوات غير قابلة لتجديد وتعيينه لايحتاج لولاء الشعب.

ثالثا:مرحلة الآغات"1659-1671":

تميزت هذه المرحلة بالطابع العسكري الذي عرف به الحكم في هذه المرحلة ، ولعل مايميز هذا النظام أنه بمثابة محاولة لإيجاد نوع من الديمقراطية داخل الطبقة العسكرية

1سعيدوني نصر الدين، دراسات وأبحاثفي تاريخ الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984، ص79

الحاكمة وذلك بتنويع القيادات لكن هذا النظام كان غير واقعي ومن المهام الموكلة لهذا الموظف بالإضافة الى مهمته الأصلية المتمثلة في المحافظة على الأمن والنظام بالأرياف[1].

رابعا: مرحلة الدايات "1671-1830":

في هذه المرحلة تأكد فيها الوجود الحقيقي للحكم العثماني في الجزائر وتولد فيها تنظيم اداري محلي في اطار محدود الى جانب السلطة المركزية،فكانت أجهزة السلطة المركزية تتكون من الداي ،الديوانيين،ديوان الخاص،ديوان عام.

لذا يمكن حصر خصائص اللامركزية التي تميز بها التنظيم السياسي الاداري في العهد العثماني في النقاط التالية:

-كان النظام الاداري وسيلة فعالة مكنت الأقلية التركية للتصرف في أمور الجزائر فأصبحت الجزائر تتمتع بكيان معترف به دوليا وتمارس استقلالا حقيقيا في نطاق الرابطة العثمانية التي قوامها المصلحة والروابط المتبادلة .

- كان النظام الاداري يعكس بصدق الوضع الاجتماعي،فالمناصب ذات الدخل الوفير كانت محصورة في العنصر التركي والمناصب ذات الدخل المتوسط كان ينفرد بها جماعة الكراغلة،والوظائف ذات المردود المتواضع كانت من نصيب الحضر.

-كانت التنظيمات الادارية الجزائرية تستند الى تقاليد محلية كانت متأصلة بالجزائر منذ الفترة الاسلامية السابقة،وكان يرجع اغلبها الى عهد الموحدين مثل وظائف المحتسب،القيادة والشيوخ...الخ .

-كان الجهاز الاداري يتصف بالمرونة والفعالية،فقد كان بسيطا في تنظيماته عمليا في اجراءاته، يعتمد أساسا على توزيع صلاحيات الموظفين على مختلف المهام حسب ماتقتضيه الحاجة.

1الشيخ بوعبدلي المهدي والدكتور سعيدوني نصر الدين، الجزائر في تاريخ العهد العثماني، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر، 1984 ص217

إن أهمية هذه الفترة من تاريخ اكتمال الدولة الوطنية التي يذكرهاأحد الكتاب" إنها فترة اكتمال فيها كيان الشعب الجزائري،وعرفت فيها الدولة الجزائرية مقومات الدولة بعد أن ظلت هوية الجزائر الاقليميةغير واضحة المعالم أثناء انقسام دولة الموحدين وظهور الحفصيين والزيانيين "[1].

الفرع الثاني:نموذج الادارة المحلية في فرنسا

إن الادارة المحلية في فرنسا عرفت من عهد الثورة تطورا وتعميقا في مفهومها الى يومنا هذا، فان النظر فيما يخص اللامركزية قد مر بعدة مراحل حسب الانظمة السياسية عبر تاريخ الحكم الفرنسي ، فنجد ان الحكم الملكي قام بتجسيد ذلك عبر ميثاق 1830،قانون21 فيفري 1831 و22 جوان 1833، وتم تعزيز لذلك تحت مفهوم الجمهورية الثانية لذا اصبح مفهوم اللامركزية واضح المعالم بتقديم قانونين أساسين من طرف الجمهورية الثالثة وهما :

-قانون 10أوت 1871الخاص بتنظيم المحافظات "département ".

-قانون 05 أفريل الخاص بتنظيم البلدية.

فهذين القانونين يمثلان مايسمى " بميثاق الجماعات المحلية " وبالأخذ بعين الاعتبار هذا الميثاق عرفت عدة تغييرات في نصوصه وعرف أيضا نصوصا مكملة له ولكن الجوهر تم المحافظة عليه وهذه بعض التغييرات في النصوص:

-مراسيم قانونية لسنة 1926التي تمنح استقلالية واسعة للجماعات المحلية.

-دستور 1946وينص بهذا المعنى في أحد نصوصه " بأن الجماعات المحلية تدار بكل حرية واستقلالية من طرف مجالس منتخبة بالاقتراع العام " [2].

-مرسوم 22 ماي الذي يؤسس قانون ادارة البلدية.

1سعيدوني نصر الدين، دراسات وأبحاث في تاريخ الجزائر، المرجع السابق، ص29.

2 Constitution de la republiquefrancaise de 1946 " les collectivites locales s administrent librement par les coseilselus au suffrage universel."

– دستور 1958 الذي يوضح في المادة 72 منه أن" الجماعات المحلية الترابية للجمهورية هم: البلديات، المحافظات، الاراضي ماوراء البحار ،هذه الجماعات تدار بكل حرية واستقلالية بواسطة مجالس منتخبة في اطار الشروط المنصوص عليها في اطار القانون "[1].

– قرارات ومراسيم 159 ، حول الاصلاح الاداري للجماعات المحلية التي تتمحور حول اللامركزية وعدم التركيز مع مبادرة تسهيل ادارة الهيئات المحلية .

–قانون 31 ديسمبر 1970 لتسيير البلديات وحريات البلديات وغيرها من النصوص القانونية.

وطبقا لهذه النصوص القانونية سار تنظيم الادارة المحلية في فرنسا، الذي كما لاحظنا تاريخيا كان دوما يهدف الى تعميق وتحسين وعقلنة تسيير الادارة المحلية وكان لهذا التشكيل الآتي في تحليلنا المتمثل في مجالس المحافظة ومجالس البلديات مع الاشارة ان هناك عدة صلاحيات عرفتها الجماعات المحلية الفرنسية في الثمانينات وحتى يومنا هذا،ولكنها اصلاحات طفيفة تستجيب مع الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية وهدفها الاساسي السير الحسن والعقلنة لتسيير الادارة المحلية والأهم في ذلك أنها اصلاحات لاتمس التنظيم الأساسي الذي لم يتغير.

أولا:مجلس المحافظة

يتألف مجلس المحافظة من المجلس العام الذي يضم مابين خمسة وعشرونالى الثلاثون عضو ،وذلك يكون حسب حجم المحافظة ،هؤلاء الأعضاء يختارون عن طريق الاقتراع السري على اساس ان يتم اختبار عضو عن كل قسم من اقسام المحافظة،ويشترط للعضو أن يكون مقيما بدائرة المحافظة،كما لايجوز الجمع بين عضوية المجلس والوظائف العامة كما لايجوز الجمع بين عضوية المجلس بمحافظة أخرى ،لكن يمكن الجمع بين عضوية مجلسالمحافظة وعضوية مجلس البلدية وحتى البرلمان يمكن جمع العضوية فيه

1 Constitution de la republiquefarncaise de 1958": les collectivites locales de la republique ont les communes les departements les territoires d outre-mer. Ces collectivites s administrent librement par les conseils elus et dans les conditions prevues par la loi ."

فتكون العضوية لمدة ستة سنوات مع تجديد نصف عدد الاعضاء كل ثلاث سنوات، على رأس مجلس المحافظة رئيسا ينتخب من بين أعضاء المجلس ويجتمع مرتين في السنة لمدة شهر في كل مرة ،كما يجوز انعقاده في دورته غير عادية بناء على طلب الحكومة أو المحافظة أو ثلثي عدد أعضائه ولايمكن أن تستمر الدورة الغير عادية أكثر من خمسة عشر يوم.

جلسات المجلس علنية ويحضرها المحافظ الذي له حق الاشتراكفي المناقشات دون أن يكون له صوت معدود عند اتخاذ القرارات وهذا لكونه ليس عضو منتخب في المجلس حيث يدرس هذا الأخير ويناقش المسائل العامة الخاصة باختصاصاته فقط ،لكنه في بعض الأحيان يبت في المسائل العامة التي تتعدى اختصاصاته وذلك عن طلب تقوم به الحكومة من أجل أخذ رأي المجلس فيها وذلك وفقا لما ينص عليه القانون ، فنجد اختصاصات المحافظ تتركز أساسا في:

-المحافظ بدائرة المحافظة يشرف بتنفيذ قرارات وتعليمات الحكومة "السلطة المركزية" وينوب عن الوزارات المختلفة في تنفيذ القرارات الصادرة منها،وله سلطة رئاسية كاملة على موظفي تلك الوزارات الممثلة للسلطة المركزية.

-المحافظ مسؤول عن الامن والنظام العام.

-المحافظ له سلطة وصائية على أعمال كل من مجلس المحافظة ويباشرها بنفسه.

-المحافظ له سلطة وصائية على اعمال كل من مجلس المحافظة والمجالس التابعة للبلديات الواقعة في الرقعة الجغرافية للمحافظة.

-يخضع المحافظ للسلطة الوصائية لوزارة الداخلية وبالتالي يخضع لسلطة وزير الداخلية.

-يجمع المحافظ بين صفتين الأولى في كونه ممثل للحكومة أي السلطة المركزية على رأس المحافظة، والصفة الثانية كعضو منفذ لمجلس المحافظة.

-للمحافظ حق تفويض بعض اختصاصاته الى مساعديه"sous préfet" المعينون من طرف السلطة المركزية .

ثانيا: مجلس البلدية

لكل بلدية مجلس بلدي يتكون من تسعة "09" الى ثمانية وثلاثون"38" عضو يتم اختيار الأعضاء عن طريق الاقتراع العام المباشر لمدة ستة سنوات ،يمكن لعضو المجلس البلدي ان يجمع مع عضويته في مجلس المحافظة ولايجوز الجمع لعضوية مجالس عدة بلديات ،حيث يعقد المجلس أربع دورات في السنة بمدة لا تزيد عن خمسة عشرة يوم "15" باستثناء الدورة الخاصة بالميزانية التي يمكن ان ينعقد الى ستة"06" أسابيع ويمكن للمجلس أن ينعقد في دورة غير عادية عند طلب من طرف المحافظ أو رئيس المجلس البلدي أو ثلث عدد أعضاء المجلس [1].

يمكننا القول ان هناك ازدواجية الاختصاصات بالنسبة لرئيس البلدية فهو ممثل لسكان البلدية أي يجسد صيغة اللامركزية وبالتالي مسؤول أمام سكان بلديته فقط ومستقل أمام السلطة المركزية وهو عضو التنفيذ ومتولي عملية التنفيذ أي منفذ للقرارات التي يصدرها المجلس البلدي ورفع الدعاوى على الغير ويبرم العقود مع الغير، ويعد ميزانية البلدية ويتولى دراستها وتنفيذها وتحضير مشاكل وانشغالات سكان البلدية ومن جهة أخرى ينفذ مختلف القرارات و القوانين والمخططات الاقتصادية والاجتماعية ذات البعد الوطني الصادرة عن السلطة المركزية ،وله صفة الضبطية القضائية ويمارس سلطتها وهي خاضعة لوصاية السلطة المركزية "وزارة العدل" ويشرف على مرافق الشرطة المتواجدة سواء في المدينة أو القرية وهو تحت سلطة وصاية وزارة الداخلية[2] .

الفرع الثالث: تنظيم الجماعات المحلية قبل الاستقلال

مرت ادارة الجماعات المحلية من التنظيم المميز للإدارة العثمانية الى النموذج الاداري للاستعمار الفرنسي بأشواط طويلة، وذلك لصعوبة استبدال هياكل الادارة من تنظيم الى آخر

1علي ساسي: تنظيم وتمويل الجماعات المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر-03- كلية العلوم السياسية والاعلام، 2009/2008، ص 38

2علي ساسي، المرجع سابق الذكر، ص40

لاتجمعهما اي صلة أو تشابه منحدرين من مجتمعات مختلفة لغويا،دينيا،اجتماعيا وثقافيا فالعملية تتميز بالصعوبة،فالشيء المميز للتنظيم الاداري للجماعات المحلية هو أن الكلون " colons" أو المعمرين عارضوا اقامة نظاما يشبه مايسري عليه في الدولة الأم فرنسا،أي عارضو الاصلاحات التي أرادت السلطة المركزية القيام بها فيما يخص اعادة تنظيم الجماعات المحلية في الجزائر،فلقد كانت اذا اصلاحات غير مرغوب فيها ،هذا الاعتراض مفهوم في حد ذاته لان النموذج الفرنسي للإدارة المحلية يعتبر في تلك الفترة عصري تقدمي،فهو يتعرض مع رغبة المعمرين في اقامة قانون خاص بالجزائريين يميزهم عن الأوربيين الكلون(COLONS).

وبالتالي لايمكن اقامة نظاما يقوم على أساس "المساواة،العدالة، الأخوة " فهذا كله يتنافى مع مبادئ وأهداف المجتمع الكولونيالي الاستعماري"colonial societe" عازم على استمرار النظام القائم على اللامساواة السياسية ورفض كل الحقوق وحق مشاركة الاهالي المعتبرون غير مواطنين في تسيير امور البلديات والمحافظات [1].

أولا:مراحل التنظيم الاداري المحلي إبان الإحتلال الفرنسي

التنظيم الاداري المحلي في الجزائر آنذاك مربثلاثة مراحل وهي:

1/المرحلة الأولى:

كان الحاكم العام التابع لوزير الحرب ،ممثلا للسلطة الفرنسية في الجزائر ويسانده مجلس استشاري يضم كبار الشخصيات العسكرية والمدنية،فحاولت السلطة الفرنسية الاستفادة من النظم الموروثة عن العهد العثماني وذلك باستغلال بعض الشخصيات من الأهالي كالإبقاء على منصب آغا الغرب وقسمت الجزائر الى ثلاث مناطق ادارية ،مع مراعات نوعية السكان المقيمين في كل منطقة وهي مناطق الادارة المدنية،مناطق الادارة المختلطة ومناطق الادارة العسكرية .

1علي ساسي، المرجع سابق الذكر، ، ص45

2/المرحلة الثانية:

بدأت في سنة 1848بصدور القانون الفرنسي الذي ينص على أن الجزائر جزء لا يتجزأ من الجمهورية الفرنسية ولهذا قسمت الجزائر اداريا الى ثلاث ولايات وهي الجزائر، وهران وقسنطينة وعين على رأس كل منها والي ،كما شكل مجلس ولائي طبقا للنمط الفرنسي.

3/المرحلة الثالثة:

أستحدثت في هذه المرحلة مجالس محلية،لكنها تختلف من ناحية الاختصاصات المخولة لها بحيث المناطق التي يكثر فيها الأوربيين تشكل مجالس من أوربيين وحدهم كما تمارس نفس الاختصاصات للمجاس المحلية الفرنسية،لذا أطلق عليها بالبلديات الكاملة السلطة التي تشرف على الاسر الاوربية وتنظم خدماتها الاجتماعية والتعليمية ،أما المناطق التي يقل فيها الأوربيين فتكون مجالس محلية مختلطة أي نصف من الأوربيين والنصف آخر من الجزائريين لكن رئيس المجالس لاينتخب وانما يعين من الغزاة الأوربيين لذا سميت بالبلديات المختلطة.

أما فيما يخص المناطق الخالية من الأوربيين تم الغائها بناءا عل المرسوم 28 جوان 1956بتعميم القانون البلدي الفرنسي الصادر لسنة 1884، ولقمع الثورة سنة 1954 أقامت فرنسا تنظيمات جديدة خصت أقسام ادارية متخصصة، وأقسام ادارية حضرية مع منح سلطات واسعة لرؤسائها العسكريين وذلك طبقا للمرسوم الصادرفي 02 سبتمبر 1959 حيث خصصت مكاتب لكل قسم وكل مكتب مهام يقوم بها كالإرهاب والتعذيب النفسي وغير ذلك وعلى هذا السياق تعطلت نشاطات أغلب البلديات وأقسامها بفعل الثورة حيث أصبح عملها عسكريا بالدرجة الأولى[1].

1صبيحة محمدي:تسيير الموارد المحلية في الجزائرواقع وآفاق، أطروحة دكتورة في علوم التسيير تخصص نقود ومالية، جامعة الجزائر3كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2013/2012، ص13

ثانيا: التنظيم الاداري الثوري ابان حرب التحرير الوطنية

بهدف ابعاد الشعب عن الادارة الاستعمارية الفرنسية ،تكونت ادارة ثورية وطنية بعد قيام ثورة نوفمبر 1954 التي تعمل على تطويق الاحتلال وتنظيم شؤون المواطنين:

1/اللجنة الثورية للوحدة والعمل:

هذه اللجنة التي أعدت وأعلنت اندلاع الثورة في 01 نوفمبر 1954 حيث تتكون من لجنتين فرعيتين وهما:

-لجنة فرعية تتولى تنشيط الولايات سياسيا وعسكريا.

-لجنة فرعية تتولى القيام بمهام سياسية في الخارج.

واستمر الحال على هذا الشكل الى غاية انعقاد مؤتمر الصومام 20 أوت 1956.

2/المجلس الوطني للثورة الجزائرية:

يعد هذا المجلس بمثابة برلمان وطني للثورة،وهو الذي يعين اللجنة التنفيذيةوتكون اثر انعقاد مؤتمر الصومامحيث ضم 34 عضو"17 عضو دائم،17عضو احتياطيا" واصبح العدد54 عضو سنة 1957 .

3/ لجنة التنسيق والتنفيذ:

هي بمثابة جهاز تنفيذي للمجلس الوطني للثورة الجزائرية ،الذي من أهم اختصاصاته اصدار الاوامر لتنشيط وتنسيق العمليات الحربية ،تنظيم وتوزيع وحدات الجيش التحرير الوطني عبر التراب الوطني و ربط العمل العسكري بالعمل السياسي.

حيث ضمت هذه اللجنة في بدايتها خمسة أعضاء"05" ثم ارتفع عددها الى أربع عشرة"14" عضو الذين تماختيارهم من العسكريين الذين يظمهم المجلس واستمر الوضع هكذا الى غاية تشكيل حكومة مؤقتة سنة 1958.

4/الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية:

في يوم 19 سبتمبر 1958 أعلن المجلس الوطني للثورة الجزائرية قراره بتكوين حكومة مؤقتة للجمهورية الجزائرية التي حلت محل لجنة التنسيق والتنفيذ،وبالتالي يعتبر أعضاء

الحكومة كلهم أعضاء في المجلس الوطني للثورة الجزائرية البعض منهم عسكريين والبعض الآخر مدنيين وعددهم 12 وزيرا إلى جانب الرئيس ونائبيه .

كما تم تنظيم ادارة محلية خاصة تتولى شؤون المواطنين الى جانب عملها الأساسي في تنظيم العمل السياسي والعسكري في اطار الثورة التحريرية المسلحة.

5/ الادارة المحلية الثورية:

ان تقسيم التراب الوطني الى ست ولايات يعود في الأساس الى النتائج العملية لمؤتمر الصومام وهذه الولايات هي: الاوراس،القبائل،الجزائر،وهران والصحراء،وفي كل ولاية مجلس يرأسه عقيد هو عضو في المجلس الوطني للثورة الجزائرية .

كما قسمت كل ولاية الى مناطق وكل منطقة الى نواحي،وكل ناحية الى أقسام وكل قسم الى أفواج وتجدر الاشارة ان الولاية يترأسها عقيد والمنطقة رائد والناحية نقيب والقسم ملازم، ومايميز هذا التنظيم أنه عسكري ثوري حيث عملت جبهة التحرير الوطني على تدعيم علاقتها بالشعب بغية ابعاده عن مؤسسات الاحتلال بحيث كان المواطنون يتهربون من السلطات الفرنسية ومحاكمها ويرجعون في فض منازعاتهم وتنظيم شؤونهم المدنية الى مؤسسات جبهة التحرير الوطني التي كانت تضم مثقفين ثوريين يطبقون الشريعة الاسلامية وكان ذلك من عوامل نجاح العمل الثوري وتحقيق الاستقلال الوطني[1].

الفرع الرابع: تنظيم الجماعات المحلية بعد الاستقلال

غداة الإستقلال وجد تسيير الجماعات المحلية موروث عن العهد الاستعماري من قواعد قانونية وتنظيم وتقسيم إداري وأمام ضرورة استمرار سير الإدارة المحلية وامام الفراغ القانوني وجب السير على قانون الإدارة المحلية لسنة1957 الذي أعاده قانون 13 ديسمبر 1962 إلا فيما يمس بالسيادة الوطنية .

1صبيحة محمدي، تسيير الموارد المالية في الجزائر واقع وآفاق، المرجع السابق الذكر، ص 17/16.

ليؤكد فيما بعد ميثاق طرابلس لسنة 1962،وميثاق الجزائر لسنة1965 في فترة مابعد الاستقلال الى ضرورة تصفية مخلفات الاستعمار وخاصة في ميدان الادارة والتسيير وذلك بهدف تحقيق الاستقلال الكامل الذي هو أساس كل ثورة وطنية شاملة وكذلك ضرورة وجود ادارة مركزية قوية وتنظيم الادارات المحلية المختلفة .

ونظرا للظروف السياسية والاقتصادية التي اتسمت في الفترة مابين 1962-1967 لم تشهد تنظيما اداربا جديدا واضحا للهيئات المحلية في الجزائر،لكن أهم ماكان في هذه الفترة هو القضاء على ظاهرة التنويع في تنظيم البلديات ،حيث الغيت البلديات المختلطة ،وتم عزل الاشخاص الذين لم يتعاونوا مع الثورة كما عين رؤساء بلديات ونوابهم من بين قدماء المجاهدين ليقوموا بمهام ادارية وسياسية محدودة نظرا لمحدودية الإمكانات المادية آنذاك .

وفي سنة 1967 صدر أول قانون خاص بتنظيم البلديات التي تعد الخلية الاساسية والنواة في بناء الادارة الجزائرية ،ثم تلاه سنة 1969 صدور قانون آخر خاص بتنظيم الولايات ،وبذلك أصبحت وحدات الادارة المحلية في الجزائر تتكون من البلديات والولايات يحكمها القانون الوطني[1].

أولا:البلدية بعد الإستقلال

لقد عمدت السلطات الجزائرية في بناء المؤسسات السياسية والإدارية للدولة الجزائرية بعدما دمرت من طرف الاستعمار الفرنسي فكانت إدارة البلدية من المهام الأولى التي شغلت السلطات السياسية وكما صرح به الرئيس الراحل هواري بومدين في خطاب له في 20 جانفي 1967 إبان حملة الإنتخابات للمجالس البلدية(.....البلدية هي الخلية الأساسية في كيان الدولة....والوحدة الأولى في نظامنا الإداري...)فبقيت البلديات في الجزائر تعاني من ذلك التنظيم الاستعماري الذي كان يرمي إلى التوسع الإستعماري وتأهيل سياسة الإستيطان لوفود المعمرين، هذا الوضع الجديد زاد تعقيدا وتشابكا للمشاكل التي سوف تعاني منها

1صبيحة محمدي المرجع السابق الذكر، ص17.

بلديات الدولة الجزائرية الفتية وبالتالي إفتقدت الجزائر المستقلة عام 1962 إلى إطارات كفئة ومتضلعة في شؤون الإدارة العامة وإدارة الجماعات المحلية بصفة خاصة إضافة إلى ماواجهته الإدارة المحلية من حاجيات المواطنين واللاجئين من الحدود التونسية والمغربية الذين فرو من بطش الإستعمار فكلها مشاكل عويصة واجهها مسيرو إدارة البلدية إبان الأيام الأولى من الإستقلال[1].

1/إدارة البلدية:

مر تنظيم إدارة البلدية في الجزائر بعدة مراحل وذلك حسب تجدد المعطيات السياسية والإقتصادية والاجتماعية وإثرها خاضت البلدية كباقي المؤسسات الإصلاحات التي مست قوانينها بإعتبارها النواة الأساسية في تنظيم إدارة البلاد وتعتبر المحرك الأساسي للتنمية المحلية والأداة الفعالة للقضاء على التفريقات وعدم التوازن الجهوي في مستويات المعيشة والتنمية المحلية وذلك بعقلنة وترشيد عملية توزيع وتوجيه الموارد المادية والمالية .

وحسب القوانين التي صدرت من اجل إدارة البلديات عقب الإستقلال لاسيما الأمر 67-24 والقانون 90-08 نجد تشابه شبه كامل في كل النصوص القانونية المتعلقة بطبيعة تنظيم وتسيير البلدية مع وجود بعض الإختلافات في الألفاظ المستعملة وبقراءتنا لنص المواد 79إلى غاية المادة 83 من الأمر 67-24 والمواد 14 إلى غاية المادة 18 من القانون 90-08 تعبر بصفة ملخصة بأن المجلس الشعبي البلدي هو الهيكل الأساسي في البلدية فحسب المادة الاولى من الامر 67-24 بأنها الجماعة المحلية والإقليمية والسياسية والإقتصادية والاجتماعية الأساسية في هرم مؤسسات الدولة وفي المادة الثانية يكمل التعريف بأن للبلدية مجلس منتخب يديرها،وهو كذلك حسب ماجاءت به المادة الأولى من القانون 90 -08 كما يمكن القول ان كلا النصين القانونين يتشابهان فيما يخص التنظيم الداخلي والتسيير وهذا ما يظهر من خلال المواد 19 إلى غاية 23 من الباب الأول بالنسبة للقانون

1أنظر علي ساسي، تنظيم وتمويل الجماعات المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03 كلية العلوم السياسية والإعلام، 2008-2009، ص 53

90-08 وكذا المواد 84 إلى غاية المادة 93 من الأمر 67-24 مع وجود اختلافات بسيطة بين القانونين يمكن ذكرها على سبيل المثال:

-الإستدعاءات للاجتماعات التي يقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي للأعضاء تكون كتابية ويكون الفرق في تعداد الأيام ففي الامر 67-24 تكون خمسة أيام كاملة اما في القانون 90-08 تكون عشرة أيام كاملة.

-جلسات المجلس الشعبي للبلدية تكون علنية إلا في حالة طلب اغلبية الأعضاء المكونين للمجلس بأن تكون سرية وفي حالة طلب رئيس المجلس أيضا وهذا حسب الامر 67-24 أما القانون 90-08 فيكون ذلك في حالتين فقط وهما دراسة حالات وسلطات تأديبية لأعضاء المجلس البلدي أو دراسة قضايا خاصة بالأمن وإستقرار الأوضاع داخل البلدية [1].

2/الولاية:

إن تصريح 19 جوان 1965 لمجلس الثورة أن مهامه(...هو إعادة تنظيم المؤسسات من القاعدة إلى القمة....) من أجل تلبية الطموحات العميقة للشعب الجزائري والقضاء على التنظيم الإستعماري لإدارة المحافظة الذي يعتمد على استراتيجية خدمة مصالح الكلون والإستعمار في آن واحد وإستغلال خيرات الشعب الجزائري ،فإقامة الولاية وتعبئتها بمؤسسات على المستوى المحلي يهدف من ورائه إلى تحقيق اللامركزية في التسيير الإداري والاقتصاديوالاجتماعي وإمكانية تلبية حاجيات المواطنين ،وبالتالي تكون الصورة الصحيحة عند المسؤولين على جميع المستويات من أجل الفهم الصحيح لمتطلبات الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية والسياسية وذلك لتحقيق التسيير اللائق والاكثر عقلنة وواقعية ممكنة لإمتصاص المشاكل من جهة والنهوض وتطوير الجماعات المحلية من أجل التنمية الشاملة للوطن.

1علي ساسي، المرجع السابق الذكر، ص57 .

هذا مايهدف من إقامة هذه المؤسسة الوسيطة التي تربط بين البلدية على مستوى القاعدة والسلطات المركزية في قمة هرم السلطة للدولة، فالولاية تعد مؤسسة لامركزية تتمتع بهيئات وإدارات تابعة لها ذات سلطة فعلية في اتخاذ القرارات التي تمتلك كل الوسائل اللازمة في تأدية مهامها وبالتالي تسمح بتطبيق سياسة الدولة فيما يخص السياسة التنموية من الناحية الإقتصادية الإجتماعية والتربوية وذلك طبقا للمخططات الوطنية لذا فهي أداة التي بواسطتها تتحقق أسباب التنمية على المستوى المحلي وقرارات السلطة السياسية وبالتالي فهي محققة لأهداف وسياسات الدولة من خلال تدخلها على المستوى المحلي بواسطة مؤسساتها(الدائرة،البلدية).

للولاية هيئات إدارية من تقوم بمهامها على المستوى المحلي كمؤسسة محلية لامركزية وتتمثل في المجلس الشعبي الولائي الذي يتكون من أعضاء تم إنتخابهم من طرف سكان الولاية وتكون تعبيرا لإرادة شعبية في تسيير شؤون الولاية بكل إستقلالية عن السلطة المركزية، وإدارة تتميز بعدم التركيز ممثلة للدولة والسلطة المركزية على المستوى المحلي وتظهر في الهيئة التنفيذية ممثلة في الوالي ممثلا للسلطة المركزية على المستوى المحلي ومطبقا للسياسة الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والتربوية طبقا للمخطط الوطني.

حيث أن هذه الهيئة التنفيذية مكونة من عدة مصالح إدارية ذات مهام إقتصادية مالية وإدارية محضة تسير شؤون الإدارة العامة،بالإضافة إلى وجود الدائرة كهيئة عدم التركيز ممثلة للسلطة المركزية للدولة المتواجدة على المستوى المحلي وهي عبارة عن همزة وصل بين الولاية والبلديات.

ورئيس الدائرة هو في إتصال دائم ومنسق بين الوالي ورؤساء البلديات من أجل إيصال الملفات الهامة وإنشغالات القاعدة مع متابعة مدى تطبيق التعليمات وتوجيهات الحكومة والإطلاع على المشاكل وإهتمامات السكان .

إن إدارة وتنظيم مرافق الولاية في هذه الفترة مر بعدة إصلاحات مع ظهور نصوص قانونية عدة من أجل تسييرها يمكن ذكرها:

-الأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969الخاص بالولاية.

-القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981 المعدل والمكمل للأمر 69-38.

-القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 الخاص بالولاية.

ومن خلال هذه القوانين تظهر الإختلافات ضمن هذه الإصلاحات والتطورات التي طرأت على الجماعات المحلية فيوجد ماهو ضعيف وشكلي ليس له وزن أما الآخر فهو ذو أهمية قصوى لأنه يخص أمور يمكن اعتبارها تغيير جذري في النظام العام الأساسي للجماعات المحلية وفي النظام السياسي للدولة الجزائرية ويمكن حصر الإختلاف في نقطتين أساسيتين:

-الإختلاف الأول يتمثل في التقسيم الإداري الذي طرأ على الولايات في سنة 1984 بزيادة عدة الولايات من 15 ولاية إلى 48 ولاية وهو يعود لعدة عوامل منها زيادة الكثافة السكانية وتطور مستوى معيشة السكان وإزدياد حاجياتهم .

-الإختلاف الثاني هو أساسي حيث يعد إصلاحا جذريا جاء به قانون الولاية 90-09 فهو يختلف كل الإختلاف عن النصوص السابقة حيث قانون الولاية لسنة 1990 جاء بعد التصويت لصالح دستور 1989 المكرس للتعددية السياسية وبالتالي المجالس الشعبية الولائية تتكون من أعضاء منتخبين ومعبرين عن إنتماءات سياسية مختلفة وذوي برامج سياسية وإقتصادية مختلفة على غرار المجالس التي سيرت المجالس الشعبية الولائية ضمن قوائم منتمية للحزب الواحد وهو الحزب الحاكم والوحيد [1].

المطلب الثاني: مكانة الادارة المحلية في الجزائر

لقد نص ميثاق الجزائر لسنة 1964 على ضرورة اعطاء الجماعات المحلية سلطات فعلية ما يتطلب مراجعة ادارية جذرية،وكذا بالنسبة للميثاق الوطني لسنة 1976 الذي جاء فيه:" أن الدولة الجزائرية دولة موحدة وأن سياسة اللامركزية ترتكز على توزيع متزن

1علي ساسي المرجع السابق الذكر، ص 60، 61، 62.

للصلاحيات والمهام،فعلى البلديات والولايات حل مشاكلها الخاصة بها،وعلى السلطة المركزية البث في القضايا ذات الاهمية الوطنية ."

فجاءت قوانين البلدية والولاية على جملة من الغايات تسعى لتكريسها نذكر منها:

1-ممارسة الشعب بنفسه مهام القيادة والمساهمة في ادارة شؤونه المحلية طبقا لمبادئ الديمقراطية وذلك بتشكيل المجالس المحلية بمستوياتها المختلفة عن طريق الانتخاب الكلي والمباشر المتجدد خلال مدة زمنية محددة "05 سنوات ".

2- تكليف هيئات الادارة المحلية من ولاية وبلدية بمسؤولية تقديم الخدمات للمواطنين في شتى المجالات الاجتماعية والادارية والاقتصادية بغية النهوض بالمجتمع الى التنمية الشاملة.

3- حصر السلطات المركزية بمهام تتصل بالمصلحة والمنفعة الوطنية العامة وذلك بنقل بعض الاختصاصات الى السلطات المحلية وكذا تزويدها بالوحدات الادارية والفنية لحسن أداء مهامها، ضف الى ذلك توفير كل الامكانيات المادية والبشرية والتنظيمية والتشريعية والفنية التي تحتاج اليها.

4-الاستعانة بذوي الخبرة والكفاءة العلمية والفنية والفكرية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية من أجل المساهمة الحقيقية والمجدية لتحقيق النهوض بالمجتمع[1].

فالجزائر دولة موحدة يرتكز تنظيمها الاداري على وحدتين رئيسيتين وهما البلدية والولاية وهو ماسوف نوضحه في الفرع الاول حول تنظيم البلدية في ظل القانون 10/11 والفرع الثاني تنظيم الولاية في ظل القانون 07/12.

الفرع الأول: تنظيم البلدية في ظل القانون 10/11

في الواقع البلدية هي الخلية الأساسية في تنظيم البلد، لأنها قريبة جدا من المواطنين في حياتهم الاجتماعية وفي أعمالهم اذ هي القاعدة النموذجية للهيكل الاداري في الجزائر

1محمد بالقاسم، حسن بهلول:سياسة تخطيط التنمية واعادة تنظيم مسارها في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية الجزء الاول، الجزائر 1999، ص95.

وتكون قادرة بصفة خاصة على القيام بالإنجازات التي يجب أن تلبي الحاجات الأساسية للسكان ومن ثم ستكون البلدية،المحدد دورها والموضوعة في اطارها الحقيقي نقطة الانطلاق في التنمية الاقتصادية واصلاح النظام الاداري،كما يجب أن تتمكن أجهزة البلدية من تحمل مسؤولياتها واسعة وممارسة اختصاصاتها في نطاق مؤسسات الدولة.

أولا:تعريف البلدية

عرفها قانون البلدية 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 بأن:"البلدية هي الجماعة الاقليمية والسياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية و الثقافية والاساسية "[1]،وهذا مايبرهن كثرة وظائف البلدية في ظل النظام الاشتراكي ،كما عرفتها المادة الاولى من القانون 08/90 المؤرخ في 1990/04/11 بأنها:" البلدية هي الجماعة الاقليمية الأساسية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ،تحدث بموجب قانون"[2].

بمعنى أن البلدية هي وحدة اللامركزية وأساسية تمنح لها الشخصية المعنوية باعتبارها مرفق عمومي لها حقوق كما عليها من التزامات مما يجعلها متميزة عن الافراد المسيرين لها من جهة ولها ذمة مالية خاصة من جهة أخرى أي أنها تتمتع باستقلال مالي عن الاشخاص المسيرين لها وكذا باعتبار ان الاستقلال المالي من خصائص الشخصية المعنوية.

كما عرفها قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 2011/07/22 :" البلدية هي الجماعة الاقليمية القاعدية للدولة.وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون" وللبلدية اقليم جغرافي معين وله حدود معينة، ومساحة معينة ويحتوي على عدد معين من السكان ويختلف من منطقة الى اخرى ويعود هذا الاختلاف الى عوامل عديدة ومتعددة سواء كانت طبيعيةو أو اجتماعية ولكي تميز اقليم بلدية عن غيره لابد ان يكون لها اسم

1أنظر القانون 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد06 المؤرخة في 22 جانفي 1967

2أنظر القانون 08/90المؤخ في 07 أفريل 1989 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 15المؤرخة في 11 أفريل 1990

يختار لها تبعا للتنظيمات وهذا مانصت عليه المادة 6 من قانون البلدية 10/11 "للبلدية اسم واقليم ومقر رئيسي" .

كما تعين وتحدد الحدود الادارية للبلدية بموجب مرسوم صادر من طرف رئيس الجمهورية وبناءا على تقرير من طرف وزير الداخلية ،بعد أخذ واستطلاع رأي المجالس الشعبية البلدية واخطار المجلس الشعبي الولائي الذي تقع في نطاق حدوده الادارية البلدية أو البلديات التي وقع عليها التعديل وهذا مانصت عليه المادة 7 من قانون البلدية 10/11 وعندما تدمج أو تضم بلدية لأخرى فان البلدية الجديدة بعد عملية الادماج أو الضم تستخلف البلديات المستخلفة في حقوقها والتزاماتها القانونية [1].

وإذا تم ارجاع هذه البلديات الى ماكان عليه قبل التعديل فان الحقوق والالتزامات الخاصة لهذه البلديات تعود اليها وهذا مانصت عيه المادة 10 من القانون 10/11:" عندما تضم بلدية أو اكثر أو جزء من البلدية أو أكثر الى بلدية أخرى تحول جميع حقوقها والتزاماتها الى البلدية التي ضمت اليها"[2]. كما يقدر عدد بلديات التراب الوطني حسب الأمر 09/84 1541 بلدية وهو العدد الحالي[3].

وبناءا على التعاريف السابقة تمتاز البلدية في الجزائر بمجموعة من الخصائص يمكن ذكرها:

1-أن البلدية هي وحدة أو جماعة أو هيئة ادارية لامركزية اقليمية ، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهذه الخاصية ركزت عليها المادة الاولى من قانون البلدية 10/11: البلدية هي الجماعة الاقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ".

1عمار عوابدي، دروس في القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، 1990، ص194

2أنظرقانونالبلدية 10/11 المؤرخفي22 جويلية 2011.

3أنظر الأمر 09/84 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتضمن اعادة التنظيم اقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية عدد 06المؤرخة في 07 فيفري 1984.

2-يعتبر نظام البلدية في الجزائر صورة اللامركزية الادارية المطلقة،حيث أن جميع أعضائها وجميع أعضاء هيئات ولجان تسييرها وادارتها يتم اختيارهم بواسطة الانتخاب العام والمباشر، ولا يوجد أي عضو تم تكليفه أو تعيينه ،كما ان البلديةفي النظام الاداري الجزائري تعتمد أساسا على مواردها الذاتية في تلبية وتغطية نفقاتها .

3-يعد نظام الوصاية السياسية والادارية على البلدية مركزيا،وهذا لان كل الاختصاصات المقررة للبلدية وكافة الشروط والاجراءات يجب ان تعمل في نطاقها وفقا لنظام الوصاية ،ولايجوز الخروج عنها والا اعتبرت أعمال وتصرفات البلدية باطلة وغير مشروعة، لأن البلدية تعد وحدة سياسية وادارية واجتماعية واقتصادية في ظل مبدأ ووحدة الدولة الدستورية والسياسية[1].

ثانيا:هيئات تسيير البلدية

لقد جعل المشرع الجزائري من البلدية الاطار القانوني الذي من خلاله يعبر الشعب عن ارادته،كما جعل قاعدة اللامركزية ومكان ليشارك فيه جميع الفواعل في تسيير شؤون المحلية والذي يتمثل في القانون 10/11وحسب هذا القانون تتوفر البلدية على هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية يراسها رئيس المجلس الشعبي البلدي ،وادارة ينشطها الامين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

1/ المجلس الشعبي البلدي:

لقد جعل الدستور الجزائري من المجلس الشعبي البلدي الاطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن ارادته ويراقب عمل السلطات العمومية ،كما جعله قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية فقام القانون 10/11 المتعلق بالبلدية بتنظيم كيفية عمل المجلس ولجانه ونظام مداولاته وترك مسألة تكوينه وانتخابه للقانون العضوي 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات.

1أنظر عمار عوابدي المرجع السابق الذكر ص195

1/1 تشكيل المجلس الشعبي البلدي:

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من عدد من الاعضاء المنتخبين الذين تم اختيارهم من القوائم المرشحة وعلى مستوى البلدية بموجب الاقتراع السري المباشر وذلك لمدة خمس سنوات ويختلف عدد اعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب تعداد سكان البلدية[1] وطبقا للمادة 80 من القانون العضوي 10/16 المتعلق بالانتخابات "يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الاحصاء العام للسكان والاسكان الأخير وضمن الشروط الآتية:

-13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن10.000نسمة؛

-15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000و 20.000نسمة؛

- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة؛

-23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة؛

-33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة؛

-43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه[2]".

2/1 دورات الانعقاد:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى كل دورة 5 أيام يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت عليه شؤون البلدية ،وذلك بطلب من رئيسه أو ثلثي "3/2" من أعضائه أو بطلب من الوالي وفي حالة ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع المجلس بقوة القانون مع اخطار الوالي بذلك وتكون جلسات المجلس علنية ومفتوحة لكل المواطنين ولكل مواطن

1أنظر المادة 15 من قانون 10/11 المرجع السابق الذكر

2 أنظر القانون العضوي رقم 10/16 المؤرخ في 22 ذي القعدة الموافق 25 غشت سنة 2016 المتضمن نظام الانتخابات ص 37

معني بموضوع المداولة وتكون مغلقة في الحالات التأديبية للمنتخبين ودراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام[1].

3/1مداولات المجلس:

لكل مداولة محضر ويجب اشهارها واعلام السكان ولا يتم تنفيذ المداولة الا بعد مدة زمنية مدتها 08 أيام لدخولها حيز التنفيذ كما يجب ان تجرى وتحرر مداولات المجلس الشعبي البلدي بالغة العربية،كما تحرر المداولات وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من طرف رئيس المحكمة المختص اقليميا وتوقع هذه المداولات أثناء الجلسة من طرف الأعضاء الحاضرين عند التصويت ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولات في أجل ثمانية أيام لدى الوالي مقابل وصل استلام[2].

للإشارة فان مداولات المجلس الشعبي البلدي باستثناء تلك المنصوص عليها في المادة 57 من قانون البلدية تصبح قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون "21" يوما من تاريخ ايداعها بالولاية وذلك في حالة سكوت أو عدم اعتراض الوالي طبقا لأحكام المادتين 59 و60 من قانون البلدية ،أما المداولات المنصوص عليها في المادة 57 من قانون البلدية فإنها لاتنفذ الا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي وفي حالة عدم اعلان الوالي عن قراره خلال مدة ثلاثين يوما ابتداءا من تاريخ ايداعها بالولاية تعتبر هذه مصادق عليها طبقا للمادة 58 من قانون البلدية [3].

تدرس نقاط جدول الأعمال على شكل مداولات متتابعة تدون بحبر غير قابل للمحو في سجل المداولات ،وتحمل كل واحدة:

-رقم تسجيل يتشكل من السنة المعنية ورقم تسلسلي متواصل متبوع بموضوع المداولة.

-نوع الدورة

1أنظر المواد 16، 17، 18، 19من قانون البلدية 10/11

2أنظر المادة 55 قانون البلدية

3أنظر المادة 57 و58 قانون البلدية

-تاريخ الجلسة وتوقيتها

-اسم رئيس الجلسة.

-عدد الأعضاء الحاضرين والممثلين بوكالة والغائبين.

-أمانة الجلسة.

-الظروف المحيطة والدوافع المتعلقة بالموضوع مع ذكر تفاصيل مجريات التداول [1].

4/1لجان المجلس:

لقد فوض القانون للمجلس الشعبي البلدي حق تشكيل لجان من بين أعضائه المنتخبين لمساعدته في اداء مهامه ومعالجة أي أمر من الامور المعروضة عليه في الادارة أو الاعداد أو التحضير أو التنفيذ ويتم تنصيب هذه اللجان عن طريق المداولة ويجب أن تتضمن تشكيلتها على تمثيل نسبي يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي و فور تنصيبها يتم اختيار رئيسها من بين أعضائها وتجتمع بناء على استدعاء من رئيسها بعد اعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي ويمكن الاستعانة بأي شخص يستطيع بحكم اختصاصه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة [2].

واللجان نوعان دائمة ومؤقتة :

1/ الجان الدائمة:

وهي المذكورة بنص المادة 31 من قانون البلدية 10/11 ويتراوح عددها من 03 الى 06 لجان بالنظر للتعداد السكاني للبلدية وتسهر على المسائل التالية :

-الاقتصاد والمالية والاستثمار ؛

-الصحة والنظافة وحماية البيئة؛

-تهيئة الاقليم والتعمير والسياحة والصناعة التقليدية؛

-الري والفلاحة والصيد البحري؛

1عبد الوهاب بن بوضياف، معالم تسيير شؤون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014 ص55

2أنظر المادة 33، 34، 35 من قانون البلدية

-الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

ويحدد عدد الجان الدائمة كمايأتي:

-ثلاث" 03" لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل.

-أربع"04" لجان بالنسبةللبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 الى 50.000 نسمة؛

-خمس "05" لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها 50.001 الى 100.000 نسمة؛

- ستة "06" لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة [1].

2/ اللجان المؤقتة:

وهي لجان ينشئها المجلس تتولى القيام بمهام يحددها المجلس كالتحقيق في امر معين يخص مؤسسة البلدية ،وعلى الرغم من أهمية اللجان في كونها أدوات يتم بموجبها تحقيق قاعدة توزيع العمل والتخصص وتوفير الجهد والوقت للأعضاء وتوسيع مجال المشاركة ،الى ان جل أعمالها ذات طبيعة استشارية وقتية واستثنائية للمجلس [2].

5/1 اختصاصات المجلس الشعبي البلدي :

يمارس المجلس الشعبي البلدي "هيئة مداولة "صلاحيات عامة وصلاحيات محددة حسب مانص عليه قانون البلدية 10/11 يمكن ذكرها كالآتي:

1/الصلاحيات العامة:

تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخول لها بموجب القانون، ويعالجها عن طريق المداولات الذي يجتمع في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة "05" أيام كما يجتمع في دورة غير عادية بطلب من ثلثي أعضائه وفي حالة

1أنظر المادة 31 قانون البلدية

2أنظر المادة 34 قانون البلدية.

الظروف الاستثنائية المرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون ، وتظهر هذه الصلاحيات أساسا في :

-التهيئة والتنمية؛

-التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز ؛

-التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والتسلية والسياحة؛

-النظافة وحفظ الصحة وطرقات البلدية.

2/الصلاحيات المحددة:

يتداول المجلس الشعبي البلدي لمعالجة القضايا المحددة التالية:

-تغيير اسم البلدية أو تحويل مقرها أو ضم جزء من اقليمها لبلدية أخرى؛

-احداث اللجان الدائمة بمداولة أغلبية أعضاء المجلس؛

-المصادقة بالأغلبية المطلقة على قائمة نواب الرئيس؛

-تعيين مستخلف للرئيس الذي حصل له مانع مؤقت واذا استحال عليه القيام بذلك؛

-رقابة رئيس المجلس الشعبي البلدي عند قيامه ببعض التصرفات الخاصة بأملاك وحقوق البلدية؛

- تعيين المندوب البلدي وكذا تحديد المرافق العمومية التي يعهد بها الى مندوبية البلدية وتوفير الوسائل المادية والبشرية الضرورية لسيرها؛

-احداث الملحقة الادارية وتحديد مجال اختصاصاتها وتعيين لها مندوب خاص؛

-تسيير أرشيف البلدية حسب النصوص المنصوص عليها في المواد 139الى 143 من قانون البلدية؛

-السهر على مسك وتحيين سجل الاملاك العقارية وسجل جرد الاملاك المنقولة؛

-قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو مؤسساتها العمومية؛

-تنظيم تسيير ومراقبة أسواق البلدية والاسواق المتنقلة والمعارض والعروض التي تنظم على إقليم البلدية؛

-مراقبة تنفيذ ميزانية البلدية وعملياتها المالية حسب مانصت عليه المادة 61 من قانون المحاسبة العمومية [1].

2/رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم هيئة محلية في التسيير باعتباره حلقة وصل بين المجلس الشعبي البلدي والولاية من جهة ،وهو المسؤول الاول للبلدية ويمثل الهيئة التنفيذية من جهة اخرى فقانون البلدية رقم 10/11 أعطى صلاحيات واختصاصات تتماشى مع المعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الجديدة السائدة في البلاد وهذا ما انعكس بالضرورة على طريقة اختيار وتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

1/2تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي:

نص المشرع الجزائري على شروط تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية بنص المادتين 64 و 65 وتتمثل هذه الشروط في:

-أن يكون متصدر القائمة الفائزة بأغلبيةأصوات الناخبين.

-في حالة حصول قائمتين أو أكثر على نفس عدد الأصوات،يعلن رئيس المجلس الشعبي البلدي المرشح أو المرشحة الأصغر سنا من بين الأعضاء[2].

والملاحظ أن المشرع في هاتين المادتين من قانون البلدية 10/11 كان أكثر تحديدا في اسناده رئاسة المجلس الشعبي البلدي مقارنة بالقانون القديم، إلا أنه ترك نوعا من الغموض في حالة عدم حصول اي قائمة على الاغلبية المطلقة ،وذلك مااستدركه بنص المادة 80 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بالانتخابات المعدل سنة 2016 والتي تنص على:"في غضون الخمسة عشر"15" يوم الموالية لإعلان نتائج الانتخابات،ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه،رئيسا له للعهدة الانتخابية ويقدم المترشح للانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد ،وفي حالة

1انظر عبد الوهاب بن بوضياف المرجع السابق الذكر ص 11، 12

2أنظر المادة 64، 65 قانون البلدية 10/11

عدم حصول اي قائمة على الاغلبية للمطلقة للمقاعد،يمكن للقوائم الحائزة خمسة وثلاثين بالمئة على الاقل من المقاعد تقديم مرشح.

وفي حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثين بالمئة ،يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح،يكون الانتخاب سريا ويعلن رئيس المرشح الذي يحصل علىالاغلبية المطلقة للأصوات وفي حالة عدم حصول اي مرشح على الاغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين الحائزين على المرتبة الاولى والثانية يجرى دور ثاني خلال الثماني والاربعين"48" ساعة الموالية ،ويعلن فائزا المتحصل على اغلبية الاصوات.

كما يجدر التنبيه الى وجوب اقامة رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة دائمة وفعلية بمقر البلدية وذلك لتسهيل تواصله مع سكان البلدية والتكفل بانشغالاتهم ومصالحهم بأحسن صورة [1]، ولإضفاء صبغة الرسمية والاعلان عن تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي يتم ذلك عن طريق الالصاق بمقر البلدية وملحقاتها ومندوبياتها ومن خلال حفل رسمي بحضور كل أعضاء المجلس الشعبي البلدي[2].

2/2صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بازدواجية الاختصاص ،فله صلاحيات باعتباره ممثلا للدولة وأخرى باعتباره ممثلا للبلدية ،ولهذا نجد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي واسعة ومتشعبة باختلاف المجالات:

1/2/2 صلاحياته بصفته ممثلا للدولة:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة بمجموعة كبيرة من الصلاحيات والمهام التي تعود أساسا للدولة والتي يمكن حصرها في:

1أنظر المادة 63 قانون البلدية

2أنظر المادة 67 المرجع ذاته

-في مجال ضبط الحالة المدنية:

لقد اعطى قانون البلدية 10/11 لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية حيث يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية تحت رقابة النائب العام المختص اقليميا ،الا أنه بتزايد المشاكل اليومية واستحالة أن يباشر بنفسه مهام ضابط الحالة المدنية وكذلك بالنسبة لنوابه،فقد خول له القانون أن يفوض هذه المهام الى موظفين يختارهم من بين موظفي البلدية الدائمين وذلك تحت رقابته ومسؤوليته وتتمثل صلاحياته في هذا المجال في :

-استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات؛

-تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية؛

-اعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه؛

-التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة أو هوية.

-التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها.

مع الملاحظة أن القرار المتضمن التفويض بالإمضاء يرسل الى السيد الوالي و النائب العام المختص اقليميا[1].

-في مجال الضبط القضائي:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية[2]، بحيث تعتبر هذه الصفة من اختصاص وكلاء وضباط الشرطة القضائية العاملين تحت سلطة النائب العام للجمهورية ،الذين يرتبطون مباشرة بوزير العدل فقانون الاجراءات الجزائية ، حدد

1أنظر المادة 87 من قانون البلدية 10/11

2أنظر المادة 92 من قانون البلدية 10/11.

الأشخاص المخولين لممارسة هذه المهام وهم ضباط الدرك،صف الضباط وعناصر الدرك مفوض الشرطة ،ضباط الشرطة مفتشو الامن الوطني ورؤساء المجالس الشعبية البلدية[1].

-في مجال الضبط الاداري:

تعتبر اختصاصات الضبط الاداري من أهم الاختصاصات التي يتولاها رئيس المجلس الشعبي البلدي وقد يستعين بشرطة البلدية ،كما يمكن له عند الضرورة تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة اقليميا ،كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت اشراف الوالي بتبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على اقليم البلدية والسهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية بالإضافة الى السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الاسعاف ،كما يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي في اطار احترام حقوق وحريات المواطنين بالخصوص على:

-السهر على الحفاظ على الأمن العام والاشخاص والممتلكات.

-التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجرى فيها تجمع الأشخاص،والمعاقبة على كل المساس بالسكينة العامة والأعمال التي من شئنها الاخلال بها.

-تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على اقليم البلدية.

-السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني.

-اتخاذ الاحتياطات والتدابير اللازمة لمكافحة الأمراض المعدية والمتنقلة والوقاية منها.

-منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة.

-ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية ،والعمل فورا على دفن كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين او المعتقد.[2]

1أنظر، أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ترجمة محمد عرب صصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1996ص168

2أنظر المادة 94 من قانون البلدية 10/11

-تسليم رخص البناء والهدم حسب نص المادة 95 من قانون البلدية .

2/2/2 صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية :

باعتبار أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية فرئيس المجلس الشعبي البلدي هو الشخص الذي يمثلها في كل أعمال الحياة المدنية والادارية ،وفي جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية ،كما يمثلها أمام الجهات القضائية وفي حالة تعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية يعين المجلس أحد أعضائه لتمثيل البلدية أمام القضاء أو في ابرام العقود[1].

كما يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي جميع أعمال المجلس الشعبي البلدي واجتماعاته منحيث التحضير للدورات والدعوة للانعقاد وضبط سير الجلسات ،كما يسهر على حسن سير جميع المصالح ومؤسسات البلدية [2]، بالإضافة الى الإعلان على مداولات المجلس وأشغاله،أما في مجال المحافظة على أموال البلدية وحقوقها فيقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت مراقبة المجلس بمايلي:

-التقاضي باسم البلدية ولحسابها؛

-ادارة مداخيل البلدية والامر بصرف النفقات ومتابعة تطور مالية البلدية؛

-ابرام عقود اقتناء الاملاك والمعاملات والصفقات والايجارات وقبول الهبات والوصايا؛

-القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها؛

-اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والاسقاط؛

-ممارسة كل الحقوق على الاملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة؛

-اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة طرق البلدية؛

-المحافظة على الأرشيف؛

1أنظر المادة 84 المرجع ذاته

2أنظر المادة 83 المرجع ذاته

-اتخاذ المبادرات لتطوير مداخيل البلدية.

3/2/2انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي:

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في اربع حالات حددها المشرع الجزائري في الاستقالة والوفاة،الاقصاء والتخلي وهذا مانوضحه فيمايلي:

-الاستقالة:

تتمثل في التعبير الصريح من رئيس المجلس الشعبي البلدي كتابة عن رغبته في الاستقالة من رئاسة المجلس ويكون ذلك بدعوة المجلس للاجتماع ليقدم استقالته ويتم اثبات ذلك عن طريق مداولة ترسل الى الوالي ومنه تصبح استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي سارية المفعول من تاريخ استلامها الوالي[1].

-الوفاة:

وهي مسألة طبيعية نصت عليها المادة 40 من قانون البلدية 10/11 ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي وجوبا[2].

ويتم استخلاف رئيس المجلس الشعبي المتوفىخلال عشرة أيام على الاكثر حسب الكيفيات المنصوصعليها في المادة 65 من قانون البلدية[3].

-الاقصاء:

تكون بعد قرار التوقيف وهذا يعني أن قرار الاقصاء يجب أن يسبقه قرار التوقيف ،اذ أن نص المادة 43 من قانون البلدية جاء بصيغة الأمر مخاطبا والي الولاية الذي يجب عليه أنيتخذ قرار التوقيف في حق العضو المنتخب الذي تعرض لمتابعة جزائية بسبب جريمة لها علاقة بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية تحول بينه وبين

1أنظر المادة 73 من قانون البلديةالمرجع السابق

2أنظر المادة 40 المرجع ذاته

3أنظر المادة 71 مرجع ذاته

ممارسة مهامه ،كما تنص المادة 44 على وجوب اصدار قرار اقصائه النهائي فور صدور حكم أو قرار نهائي يقضي بإدانته في احدى الجرائم المذكورة سابقا[1].

-التخلي:

وهي صورة ضمنية للاستقالة حيث لايعبر فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي عن ارادته بصورة صريحة وانما يتخذ موقفا من شأنه التعبير عن تخليه عن منصبه وقد عبرت المادة 74 من قانون البلدية بقولها" يعد متخليا عن المنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل الذي لم يجمع المجلس طبقا للمادة 73 لتقديم استقالته كما هو محدد في هذا القانون...".

كما نصت المادة 75 :" يعتبر في حالة تخل عن المنصب الغياب غير مبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر ويعلن ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي .

ومن خلال النصين السابقين يتبين لنا أن وضعية التخلي عن المنصب بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي تأخذ صورتين ،الاولى التي تكون عن طريق الاستقالة أي وضع رئيس المجلس الشعبي البلدي استقالته وعدم اعلام المجلس بذلك لإثباته عن طريق المداولة، وفي هذه الحالة يعلن عن حالة التخلي بعد غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي لمدة 40 يوما وذلك في دورة عادية للمجلس بحضور الوالي أو من يمثله ويستخلف في مهامه وفقا لأحكام المادة 65 من القانون 10/11 ،وأما الصورة الثانية تكون على اثر الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لمدة أكثر من شهر وان لم تكن في نيته الاسقالة وفي هذه الحالة يناط بالمجلس الشعبي البلدي اعلان حالة التخلي فورا.

أما في حالة تقاعس المجلس عن اثبات حالة التخلي،يقوم الوالي بعد مرور 40 يوما عن الغياب بجمع المجلس الشعبي البلدي واعلان حالة التخلي وهذا مانصت عليه المادة

1علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر 2011ص 39

75 من قانون البلدية ويتم استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا لنص المادة 72 من قانون البلدية [1].

3/ الأمين العام للبلدية:

إن أهم ماجاء به قانون البلدية الجديد أنه أدخل ضمن الاجهزة المسيرة للبلدية شخصية الامين العام للبلدية فالمادة 15 تبين صراحة ان هياكل البلدية تتشكل من المجلس الشعبي البلدي،كهيئة مداولة وهيئة تنفيذية وادارة ينشطها الامين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ،وطبقا لمانصت عليه المادة 129 يتولى الامين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي مايلي:

-ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي؛

-تنشيط وتنسيق سير المصالح الادارية والتقنية للبلدية؛

-ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي؛ومخطط تسيير المستخدمين؛

-اعداد محضر تسليم واستكمال المنصوص عليها في المادة 68 من قانون البلدية.

يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الامضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الاداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات [2].

للإشارة فقد صدر المرسوم التنفيذي 320/16 الذي يتضمن الاحكام الخاصة المطبقة على الامين العام للبلدية خلافا لما كان عليه سابقا فيعتبر هذا المرسوم اطارا مرجعيا لمختلف الجوانب المتعلقة بسير الحياة المهنية للأمناء العامين للبلديات.

1/3الحقوق والواجبات:

يخضع الامين العام للبلدية الى الحقوق والواجبات المنصوص عليها بموجب الامر 03/06 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية وكذا احكام المرسوم التنفيذي

1علاء دين عشي، المرجع السابق، ص 38

2أنظر المادة 129 من قانون البلدية

320/16 كما يخضع الامين العام للبلدية التي يبلغ عدد سكانها أكثر من 100.000 نسمة الى احكام المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المعدل والمتمم الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم [1].

تلتزم البلدية في اطار التشريع المعمول به بحماية الامين العام للبلدية من كل الضغوط أو التهديدات او الاهانات أو الشتم أو القذف أو الاعتداء من أي نوع كان،التي قد يتعرض لها في شخصه أو في عائلته أو في ممتلكاته،أثناء ممارسة وظائفه أو بمناسبتها أو بحكم صفته وتحل البلدية في هذه الظروف محل الامين العام للبلدية للحصول على التعويض من مرتكب تلك الافعال ،كما يجب اعلام الوالي بكل القرارات التي يتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي ضد الامين العام للبلدية ولاسيما المتعلقة بما يأتي:

-الغاء تفويض امضاء رئيس المجلس الشعبي البلدي.

-العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة

-توقيف الراتب بسبب عقوبة تأديبية أو متابعات جزائية لاتسمح ببقائه في منصبه [2].

أما فيما يخص الواجبات فيتطرق المرسوم التنفيذي 320/16 الى السلوكيات التي يتعين على الأمين العام التحلي بها أثناء ممارسته لمهامه أو بمناسبتها أو بحكم صفته لاسيما الحيادية والنزاهة اللتين تسمحان بتجسيد الاهداف المسطرة في ظل احترام القوانين والانظمة المعمول بها وكذا توجيهات السلطة السلمية وفي ظل هذا يتمتع الامين العام بمجموعة من الواجبات يمكن ذكرها كالآتي:

-يجب على الامين العام أداء مهامه بكل حيادية في اطار احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها وبهذه الصفة يجب عليه اعلام الوالي المختص اقليميا عن طريق رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل نشاطاته ضمن حزب سياسي أو جمعية.

1أنظر المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المؤرخ في 13 ربيع الاول عام 1438 الموافق ل 13 ديسمبر سنة 2016، يتضمن ألأحكام الخاصة المطبقة على الامين العام للبلدية

2أنظر المواد 3، 4، 5، 6، المرجع ذاته

-يجب على الامين العام الدفاع عن مصالح الجماعة الإقليمية وبهذه الصفة يسهر على المحافظة على ممتلكات البلدية والحفاظ عليها وتثمينها.

-على الامين العام التحلي بالسيرة والسلوك التي تناسب والمهام الموكلة اليه لاسيما احترام واجب التحفظ.

-يجب على الامين العام الاقامة في اقليم البلدية حيث يمارس مهامه وفي الحالات الاستثنائية يمكن للوالي الترخيص بغير ذلك.

-يمنع على الامين العام تلقي باي شكل من الاشكال هدايا وهبات أو مكافآت أو مزايا أخرى.

-لايمكن أن تكون للأمين العام للبلدية أي علاقات تبعية سلمية مباشرة مع زوجة أو احد اقاربه الى غاية الدرجة الثانية [1].

2/3 شروط تعيين الأمناء العامين للبلدية:

تعتبر وظيفة الامين العام للبلدية وظيفة عليا في الدولة في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 الف نسمة ،ومنصب في البلديات التي يساوي عدد سكانها100.000 نسمة أو يقل عنه،لذا يعين الامناء العامون للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة والامناء العامون لبلديات مقر الولاية وكذا بلديات ولاية الجزائر العاصمة بمرسوم بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالجماعات الاقليمية وبالنسبة للبلديات التي يساوي عدد سكانها او يقل عن 100.000 نسمة بقرار من الوالي المختص اقليميا بناء على اقترح من رئيس المجلس الشعبي البلدي،[2] لهذا الغرض يمكن لرؤساء المجالس الشعبية البلدية تقديم اقتراحات تعيين مدعمة بتقرير تقييمي يبين كفاءات وقدرات المعنيين على شغل هذا المنصب والعوامل المعللة لهذا الاختيار فهذه الاقتراحات تكون محل دراسة شاملة من طرف الوالي الذي يختار الاطارات المناسبة بالنسبة لكل بلدية من أجل اجراء التعيين ،التحويل والحركية

1أنظر مواد 7، 8، 9، 10، 11، 12، من المرسوم 320/16

2أنظر المواد 19، 20، 21، من المرسوم 320/16.

في هذا السلك كما يتعين للوالي ضمان الحيادية والنزاهة في اختيار الاطارات حسب خصوصية كل بلدية والتوفيق بين الموارد البشرية ومتطلبات الادارة [1].

وقصد توسيع دائرة الاختيارات أمام الولاة من اجل انتقاء الكفاءات الملائمة أضفى هذا النص مرونة على شروط تعيين الأمناء العامين للبلديات وذلك مع توفر شروط النزاهة والحيادية والتحلي بسلوك يتناسب مع طبيعة هذا المنصب وفي هذا الصدد يتم تعيين الامناء العامين للبلديات وفقا للشروط التالية :

-بالنسبة للبلديات التي يساوي عدد سكانها أو يقل عن 20.000 نسمة:

-من بين الموظفين المرسمين الذين ينتمون على الاقل الى رتبة متصرف اقليمي رئيسي مهندس رئيسي للإدارة الاقليمية أو رتبة معادلة لها الذين يثبتون ثلاث سنوات من الخدمة الفعلية بصفة موظف.

-من بين الموظفين الذين ينتمون الى رتبة متصرف اقليمي ،مهندس دولة للإدارة الاقليمية أو رتبة معادلة لها الذين يثبتون خمس سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة .

- بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها 20.001 و50.000 نسمة :

-من بين الموظفين المرسمين الذين ينتمون على الأقل الى رتبة متصرف اقليمي رئيسي مهندس رئيسي للإدارة الاقليمية أو رتبة معادلة لها الذين يثبتون ثلاث سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة .

-من بين الموظفين الذين ينتمون الى رتبة متصرف اقليمي ،مهندس دولة للإدارة الاقليمية أو رتبة معادلة لها الذين يثبتون ست"6" سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

-بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة:

1أنظر المنشور الوزاري رقم 6400 المؤرخ في 30 جويلية 2017 يتعلق بكيفية تطبيق المرسوم التنفيذي 16-320 المؤرخ في13 ربيع الاول 1438 الموافق ل13 ديسمبر 2016 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية ص 4

– من بين الموظفين المرسمين الذين ينتمون على الأقل الى رتبة متصرف اقليمي رئيسي،مهندس رئيسي للإدارة الاقليمية أو رتبة معادلة لها الذين يثبتون ثلاث سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

– من بين الموظفين الذين ينتمون الى رتبة متصرف اقليمي ،مهندس دولة للإدارة الاقليمية أو رتبة معادلة لها الذين يثبتون سبع"7" سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة .

للإشارة فان الأمناء العامين الذين ينتمون للبلديات التي يتجاوز عدد سكانها 100.000 نسمة تبقى خاضعة لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 90–226 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1990 المعدل والمتمم الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم[1].

الفرع الثاني: تنظيم الولاية في ظل القانون 07/12

تعد الولاية وحدة ادارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا من اشخاص القانون العام تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ،حيث عرفها قنون الولاية 07/12:" الولاية هي الجماعة الاقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة الادارية غير ممركزة للدولة"،وطبقا لنص المادة الثانية من قانون 07/12 [2]فالولاية لها هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي وهذا ماسوف نتطرق اليه بشيء من التفصيل.

أولا: المجلس الشعبي الولائي

يشرف على ادارة شؤون الولاية مجلس منتخب وهو عبارة عن هيئة مداولة وتقتضي دراسة هذه الهيئة التطرق الى تشكيلتها واختصاصاتها وقواعد عملها وهذا ما سوف نوضحه فيمايلي:

1أنظر المنشور الوزاري رقم 6400، المرجع السابق الذكر، ص 5

2أنظر المادة الاولى من القانون رقم 07/12المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية

1/تشكيل المجلس الشعبي الولائي :

يتشكل المجلس الشعبي الولائي منمجموعة من المنتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان الولاية من بين مجموعة من المرشحين ،وعليه فالمجلس يتشكل فقط من المنتخبين،وباستقراء المادة 82 منالقانون العضوي 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات فان عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية تكون حسب تغيرعدد سكان الولاية الناتج عن عملية الاحصاء العام للسكان والاسكان الأخير وضمن الشروط التالية:

-35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000نسمة؛

-39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.000 و650.000 نسمة؛

-43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و950.000 نسمة؛

-47عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1.150.000 نسمة؛

-51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و1.250.000 نسمة؛

-55 عضوا في الولايات التي يساوي عدد سكانها 1.250.001 نسمة أو يفوقه[1].

وطبقا للتعداد السكاني المعلن عنه رسميا فان عدد المقاعد على المستوى الوطني موزعة كمايلي:

-12 مجلس ولائي يتكون من 35 عضوا وتتمثل في" أدرار،الأغواط،بشار، تمنراست، سعيدة البيض، اليزي، تندوف، تيسمسيلت، خنشلة، غرداية والنعامة".

-26 مجلس ولائي يتكون من 39 عضو"أم البواقي، بسكرة ،البليدة ،سيدي بلعباس، البويرة، تبسة، تيارت الجلفة، جيجل، سكيكدة ،عنابة، قالمة، مستغانم، المسيلة، معسكر، ورقلة، برج بوعريرج، بومرداس الطارف، الوادي، سوق أهراس، تيبازة، ميلة، عين الدفلى، عين تموشنت وغيليزان."

1أنظر المادة 82 القانون 10/16 المرجع السابق الذكر

-08 مجاس تتكون من 43 عضو" الشلف ،باتنة، بجاية، تلمسان، تيزي وزو، وهران قسنطينة والمدية ".

-مجلس واحد يتكون من 47 عضو وهو مجلس سطيف.

-مجلس واحد يتكون من 55 عضو وهو مجلس الجزائر.[1]

2/تسيير المجلس الشعبي الولائي:

كما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي فان طريقة عمل المجلس الشعبي الولائي تكون عن طريق المداولات ويتكون من مجموعة من اللجان الدائمة واللجان الخاصة:

1/2 اللجان الدائمة:

جاء قانون الولاية الجديد أكثر ضبطا وتنظيما للجان الدائمة للمجلس الشعبي الولائي حيث ورد في نص المادة 33 بأنه يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين اعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما المتعلقة بما يأتي:

-التربية والتعليم العالي والتكوين المهني؛

-الاقتصاد والمالية؛

-الصحة والنظافة وحماية البيئة؛

-الاتصال وتكنولوجيا الاعلام؛

-تهيئة الاقليم والنقل؛

التعمير والسكان؛

الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة؛

-الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب؛

-التنمية المحلية التجهيز الاستثمار والتشغيل[2].

---

1 أنظر عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى الجزائر 2012، ص 198

2أنظر المادة 33 من قانون الولاية المرجع السابق الذكر.

لذا نلاحظ في المادة 35 من قانون الولاية ان تشكيل اللجان الدائمة يكون بموجب اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو الاغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي وبعد تشكيلها تعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس للمصادقة عليه[1] وقد شدد المشرع في قانون الولاية على ضرورة مراعات التركيبة السياسية للمجلس الشعبي الولائي عند تشكيل اللجان الدائمة وهذا يهدف الى المحافظة على استقرار المجلس الشعبي الولائي وتكريس التعددية الحزبية في المجالس المنتخبة من جهة وتعميم مبدا المشاركة من جهة أخرى.

2/2اللجان الخاصة:

إلى جانب اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الولائي أجازت المادة 35 من قانون الولاية انشاء لجان تحقيق تتشكل بناءا على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث أعضائه الممارسين وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين،كما يعود للمداولة امر تحديد موضوع التحقيق والآجال الممنوحة للجنة بغرض القيام بمهامها ،ويتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي بإخطار الوالي بذلك ووزير الداخلية بغرض تمكين اللجنة التحقيق من القيام بمهامها المحددة بموجب المداولة .

3/دورات ونظام مداولات المجلس الشعبي الولائي:

يعقد المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية الجديد أرع دورات عادية في السنة ويكون ذلك في شهر مارس،يونيو،سبتمبر وديسمبر، وشدد قانون الولاية على انه لايمكن جمع هذه الدورات أما عن مدة الدورة فحددها ب15 يوم على الأكثر ويمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يعقد دورات استثنائية بطلب من الوالي أو رئيسه أو ثلث الاعضاء وتختم الدورة بعد استنفاد جدول الأعمال.

1أنظر المادة 35 المرجع ذاته.

كما فرضت المادة 15 من قانون الولاية اجتماع المجلس الشعبي الولائي في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية ويتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي أو احد نوابه من توجيه الاستدعاءات المكتوبة عن طريق البريد الالكتروني لاجتماع المجلس مرفوقة بمشروع جدول الاعمال وذلك الى مقر سكن الاعضاء قبل عشرة أيام من تاريخ بداية الدورة تسلم اليهم عن طريق وصل يثبت ذلك ويمكن تخفيض هذه المدة في حالات الاستعجال على ان لايقل عن يوم واحد ويتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي اتخاذ الاجراءات اللازمة لتسليم استدعاءات الأعضاء اما عن كيفية تحديد جدول الاعمال وتاريخ بدء الدورة فيتم بالتشاور مع أعضاء المكتب ومشاركة الوالي [1].

يجري المجلس الشعبي الولائي أشغاله باللغة العربية وتحرر محاضره تحت طائلة البطلان أيضا بنفس اللغة وهذا مانصت عليه المادة 25 من قانون الولاية،وتكون جلسات المجلس علنية كأصل عام خارج دائرة الاستثناء المقررة بموجب المادة 26 من نفس القانون المتمثلة في حالة الكوارث الطبيعية ودراسة الحالة التأديبية لاحد الاعضاء ،ويتخذ القرار أثناء المداولة بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أو الممثلين عن التصويت وفي حالة تساوي الاصوات يرجح صوت الرئيس وتوقع المداولات أثناء الجلسة من طرف جميع الأعضاء وطبقا لنص المادة 52 من قانون الولاية تسجل مداولات المجلس في سجل خاص يؤشر عليه رئيس المحكمة المختص اقليميا،ويوقع محضر الجلسة من طرف جميع المنتخبين الحاضرين او الممثلين عند التصويت[2].

يرسل مستخلص المداولة في اجل 08 ايام للوالي من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي مقابل وصل الاستلام،ويعتبر تاريخ ايداع مستخلص المداولة التاريخ المسجل على وصل الاستلام [3].

1أنظر عمار بوضياف المرجع السابق الذكر، ص 218، 219

2المرجع ذاته ص 223

3أنظر المادة 31 من قانون الولاية المرجع السابق الذكر

4/ صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

خص قانون الولاية لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي المواد من 73 الى 1001 وهو مايدل على اختصاصات واسعة لهذا المجلس والتي لاشك تعزز مكانة السلطة الشعبية في تسيير شؤون الاقليم ،وقد نصت المادة 76 من قانون الولاية " يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة،ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول اياه بموجب القوانين والتنظيمات وكذلك القضايا التي تهم الولاية التي ترفع اليه بناءا على اقتراح ثلث أعضائه أو رئيسه أو الوالي ".[1]

ويتضح من هذا النص صراحة ان المشرع تأثر بنظام اطلاق الاختصاص للمجلس،هذا حرصا منه على تمكينه التدخل في كل شان من شؤون الولاية ولايستمد المجلس صلاحياته فقط من القوانين وانما من تنظيمات أيضا بما يؤكد سعة مجال هذا الاختصاص وتنوع الميادين المشمولة به،غير ان اطلاق الاختصاص في قانون الولاية الجديد لايمنع المشرع من رسم الخطوط الاساسية لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي في الميادين المختلفة يمكن حصرها فيمايلي:

1/4 في مجال الاختصاصات العامة :

طبقا للمادة 77 من قانون الولاية يتداول المجلس الشعبي الولائي في مجالات عدة وهي:

-الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة؛

-السياحة؛

-الاعلام والاتصال .

-التربية والتعليم العالي والتكوين؛

-الشباب والرياضة والتشغيل؛

-السكن والتعمير وتهيئة اقليم الولاية؛

1أنظر المادة 76 من قانون الولاية، المرجع السابق الذكر

-الفلاحة والري والغابات؛

-التجارة والاسعار والنقل؛

-الهياكل القاعدية الاقتصادية؛

-التضامن بين البلديات؛

-التراث الثقافي المادي وغير مادي والتاريخي؛

-حماية البيئة؛

-التنمية الاقتصادية النوعية المحلية [1].

إضافة إلى وجود عدة اختصاصات في مجال الاقتصادي والاجتماعي وكذا النقل الفلاحة والري اضافة الى قبول الهبات والوصايا وكذا في المجال المالي حيث يضطلع المجلس الشعبي الولائي بإعداد والتحضير والتصويت على ميزانية الولاية سنويا ويقوم في نطاق الاختصاصات المحددة قانونا بتوجيه أوجه الاعتمادات والنفقات ويقوم بكافة الاجراءات والأعمال اللازمة لإعداد وتحضير ميزانية الولاية وتنفيذها والرقابة على عمليات التنفيذ ،وطبقا للمادة 160 من قانون الولاية يتولى الوالي اعداد مشروع ميزانية الولاية ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يمارس سلطة المصادقة على الميزانية بعد المناقشة وهذا وقد فرض قانون الولاية المصادقة على الميزانية الاولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها ويجب أن يصوت على الميزانية الاضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية الجارية[2].

ثانيا: رئيس المجلس الشعبي الولائي

ينتخب رئيس المجلس الشعبي الولائي للفترة الانتخابية من بين الاعضاء الراغبين في تقلد رئاسة المجلس ويجري انتخاب عن طريق الاقتراع السري بالأغلبية المطلقة .

1أنظر المادة 77 من قانون الولاية المرجع السابق الذكر

2أنظر المادة 160 المرجع ذاته

1/اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي:

يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الاكبر سنا قصد انتخاب رئيس المجلس،وهذا خلال الثمانية ايام التي تلي اعلان نتائج الانتخابات ويشرف على عملية اختيار رئيس المجلس مكتبمؤقت يتكون من المنتخب الولائي الأكبر سنا يساعده منتخبان من اصغر الاعضاء سنا وهذا حسب مانصت عليه المادة 58 من قانون الولاية وتتمثل المهمة الرئيسية للمكتب في استقبال ترشيحات رئاسة المجلس واعداد قائمة المترشحين ويعتبر مكتب المجلس هيئة مؤقتة تزول وتحل قانونا بمجرد انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي.

وطبقا لمانصت عليه المادة 59 في فقرتها الثانية يقدم المترشح لانتخابات رئاسة المجلس من القائمة الحائزة على الاغلبية المطلقة للمقاعد،وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الاغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقائمين على الأقل بنسبة 35 في المئة تقديم مترشح عنها وفي حالة عدم حصول أي قائمة على النسبة المطلوبة يمكن لكل قائمة فائزة بالمقاعد تقديم مرشح عنها[1].

ويتم الانتخاب بصفة سرية احتراما للإدارة وتوجه كل منتخب ولائي وقناعاته الشخصية، ويعلن رئيس المجلس الشعبي الولائي كل مترشح حصل على الاغلبية المطلقة للأصوات وادا لم يحصل أي مترشح على الاغلبية المطلوبة يتم اللجوء الى دورتان فقط بين المترشحين الحائزين على الرتبة الاولى والثانية ويعلن فائزا برئاسة المجلس الشعبي الولائي المترشح على أغلبية الاصوات وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا للمجلس أكبر الأعضاء سنا وهكذا أجاب المشرع على كل الاحتمالات المطروحة بصدد الترشح لرئاسة المجلس الشعبي الولائي،ويرسل المحضر الذي يعده المكتب المؤقت للوالي وينشر في لوحة الاعلانات في مقر الولاية وسائر البلديات التابعة لها[2].

1أنظر المادة 58 و59 من قانون الولاية المرجع السابق الذكر

2عمار بوضياف شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص209

2/صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي:

يمارس رئيس المجلس الشعبي الولائي طبقا لقانون الولاية صلاحيات عديدة أهمها:

-يتولى رئيس المجلس ارسال الاستدعاءات للأعضاء مرفقة بجدول الاعمال وتسلم لهم في مقرسكناهم مقابل وصل استلام وهذا قبل 10 أيام من الاجتماع؛

- يتولى ادارة المناقشات وضبط الجلسة طبقا لنص المادة 27 كما يمكنه طرد أي شخص غير عضو بالمجلس يخل بحسن سير أعماله؛

-يختار موظف يتولى أمانة الجلسة من بين الموظفين الملحقين بديوان الرئاسة؛

-يقترح اللجان الدائمة طبقا لنص المادة 34 من قانون الولاية؛

-طلب انشاء لجنة تحقيق حسب مقتضيات المادة 35 من قانون الولاية؛

-يطلع الوالي باستقالة المنتخب الولائي؛

-يتولى ايداع مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي لدى الولاية مقابل وصل استلام؛

-يختار نوابه طبقا للمادة 62 من قانون الولاية؛

-يعين أحد نوابه لاستخلافه طبقا لنص المادة 2/63؛

-يختار رئيس المجلس موظفي الديوان من بين أعوان الدولة التابعين للولاية؛

-يبلغ رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس بالوضعية العامة للولاية ولاسيما النشاطات المسجلة بالولاية مابين الدورات حسب مانصت عليه المادة 71 من قانون الولاية؛

-يمثل المجلس في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية حسب مضمون نص المدة 72 من قانون الولاية[1].

3/انهاء مهام رئيس المجلس الشعبي الولائي:

حسب نص المادة 64 من قانون الولاية أنه في حالة غياب رئيس المجلس الشعبي الولائي عن دورتين عاديتين دون عذر مقبول فانه يعلن في حالة تخلي عن العهدة من طرف

1 أنظر المواد 17، 28، 30، 34، 35، 42، 52، 62، 63، 68، من قانون الولاية، المرجع السابق الذكر

المجلس ،ومن المؤكد أن المشرع حرص من خلال هذا الحكم الجديد على اضفاء مزيد من الجدية بالنسبة لرؤساء المجالس الشعبية الولائية خاصة والأمر يتعلق بمنصب محلي له مكانة رفيعة حيث أن القانون ذاته اعترف لرئيس المجلس بتقديم استقالته أمام المجلس وتكون سارية المفعول ابتداءا من تاريخ تقديمها ويبلغ الوالي بذلك وهذا مانصت عليه المادة 165 من قانون الولاية، أما في حالة استقالة رئيس المجلس بالكيفية المذكورة أو وفاته أو اعفائه بسبب التخلي عن العهدة يستخلف بنفس الطريقة الاولى وفي أجل 30 يوما[1].

ثالثا:الوالي

يعتبر الوالي جهاز لنظام عدم التركيز والموظف السامي على المستوى المحلي وهو الجهاز التنفيذي للولاية ولدراسة النظام القانوني للوالي وجب التطرق اولا الى كيفية تعيينه وانهاء مهامه ثم صلاحياته.

1/تعيين الوالي وانهاء مهامه :

طبقا للمرسوم الرئاسي 44/89 وكذا المرسوم التنفيذي رقم 25/90 المتعلق بتعيين في الوظائف العليا في الادارة المحلية ينعقد الاختصاص بتعيين الوالي الى رئيس الجمهورية وذلك بموجب مرسوم رئاسي ،ونظرا للدور المنوط بالوالي ومركزه الحساس فقد اختص رئيس الجمهورية بتعيين الولاة وذلك بصريح نص المادة 92 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2016،اما بالنسبة لانتهاء المهام فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الاشكال وذلك بموجب مرسو رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة أثناء تعيينه[2].

2/ صلاحيات الوالي:

على ضوء النصوص القانونية المتعلقة بالوالي يعتبر الوالي سلطة ادارية وسياسية في نفس الوقت، وعلى هذا الاساس يتمتع بصلاحيات هامة جدا تتمثل في كونه من جهة ممثل الولاية ومن جهة اخرى ممثل للدولة وكما يعتبر أيضا هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي.

1أنظر المادة 64، 65، المرجع ذاته

2أنظر المادة 92 من الدستور الجزائري المرجع السابق الذكر

1/2سلطات الوالي كممثل للولاية:

خلافا للوضع القائم في البلدية حيث يمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدي فان مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا للوالي وليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي فنص قانون الولاية 07/12 على سلطات الوالي تحت عنوان "سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية " وذلك بموجب المواد 102 الى 109 ،فنجد ان الوالي يمثل الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية وجميع الاعمال الادارية والمدنية وفقا لما جاء في الفقرة الاولى من المادة 105 قانون الولاية ،ويقصد بالأعمال المدنية الاعمال التي يقوم بها الشخص المعنوي كأنه شخص طبيعي ،أما فيما يخص الاعمال الادارية فان الوالي يمثل الولاية من خلال امضاء مختلف العقود باسمها ولصالحها ويمضي اي اتفاقية مع اي ولاية ويقوم بالإجراءات التفقدية لمختلف الدوائر والبلديات على مستوى الولاية كما يقوم باستقبال المواطنين والجمعيات المحلية ،اضافة الى مانصت عليه المادة 106 من قانون الولاية فان الوالي يمثل الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعي أو مدعى عليها ولم يورد المشرع أي استثناءات على ذلك [1].

2/2 سلطات الوالي كهيئة تنفيذية للمجلس:

يمثل الوالي حلقة اتصال بين الولاية والسلطة المركزية من خلال عمله كهيئة تنفيذية وبهذه الصفة يتولى ممارسة الصلاحيات الاساسية التالية:

4- تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وذلك حسب مانصت عليه المادة 102 و124 من قانون الولاية "يصدر الوالي قرارات من اجل تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحددة من الفصلين الاول والثاني من هذا الباب"[2].

5- الزام قانون الولاية الوالي بضرورة اطلاع واعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية ونشاطات الولاية وذلك عن طريق تقديم تقرير في كل دورة يتضمن تنفيذ مداولة

1أنظر المادة 105، 106 قانون الولاية المرجع السابق الذكر

2أنظر المادة 102، 124قانون الولاية المرجع السابق

المجلس الشعبي الولائي للدورة السابقة كما يطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس حسب المادة 103 من قانون الولاية واطلاعه سنويا على نشاطات القطاعات غير الممركزة بالولاية[1].

3/2 سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة:

اضافة الى الصلاحيات التي يتمتع بها الوالي على المستوى المحلي بصفته ممثلا للولاية،فانه يتمتع بصلاحيات واسعة اذا كان يمثل السلطة المركزية وبهذه الصفة فانه ينسق ويراقب نشاط المصالح غير ممركزة للدولة خارج دائرة الاستثناءات التي ذكرتها المادة 111 من قانون الولاية والمتمثلة أساسا في"العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي،وعاء الضرائب وتحصيلها،الرقابة المالية ،ادارة الجمارك مفتشية العمل،مفتشية الوظيفة العامة والمصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر الى طبيعة وخصوصية اقليم الولاية.

ولعل الهدف من استثناء هذه القطاعات هو انها تخضع من حيث الاصل لتعليمات السلطة المركزية وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني وهيكلة واحدة [2]، وباعتبار الوالي ممثلا للدولة على مستوى اقليم الولاية فله مجموعة من الصلاحيات يمكن ذكرها:

-تنفيذ القرارات والتنظيمات : يشمل ذلك جميع القوانين والقوانين العضوية الصادرة عن السلطة التشريعية وكذا الاوامر والتنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية باختلاف ميادين اختصاصهما الا ما استثنى منه صراحة بنص[3].

1أنظر المدة 103 المرجع ذاته

2أنظر علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الاداري الجزائري دراسة وصفية تحليلية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2006 ص 87

3أنظر المادة 113 من قانون الولاية المرجع ذاته

-صلاحيات الوالي في مجال الضبط الاداري: تنص المادة 114 من قانون الولاية على ان الوالي مسؤول على المحافظة على النظام ،الأمن السلامة والسكينة العمومية بغرض ذلك أجاز القانون 10/11 المتعلق بالبلدية بموجب المادة 100 والمادة 1001 للوالي ممارسة سلطة الحلول فيحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتخذ عوضا عنه مختلف الاجراءات المناسبة للمحافظة على النظام على مستوى اقليم البلدية وهذا اذا لم يبادر رئيس المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ الاجراءات اللازمة وبعد اعذاره[1]،كما يسهر الوالي باعتباره ممثلا للسلطات العمومية على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم طبقا لما نصت عليه المادة 112 من قانون الولاية ويسهر كذلك على تنفيذ مخططات الاسعافات في الولاية ويملك لأجل ذلك تسخير الاشخاص والممتلكات طبقا للتشريع المعمول به،وتجدر الاشارة أن صلاحيات الوالي تتوسع في الظروف غير العادية مقارنة بالظروف العادية .

كما يسهر الوالي على حفظ ارشيف الدولة والبلديات والولاية ويعد الآمر بالصرف فيما يخص ميزانية الدولة للتجهيز والخاصة بالبرامج المقررة لصالح تنمية الولاية .[2]

-صلاحيات الوالي في مجال الضبط القضائي : بموجب نص المادة 28 من قانون الاجراءات الجزائية فانه خولت للولاة في حالة وقوع جناية أو أجنحة ضد أمن الدولة وعند الاستعجال اذا لم يكن قد وصل الى علمه أن السلطات القضائية قد أخطرت بالحادث أن يقوم بنفسه باتخاذ جميع الاجراءات الضرورية لإثبات الجنايات أو الجنح الموضحة آنفا ويكلف بذلك كتابة ضباط الشرطة القضائية المختصين اقليميا ،واذا استعمل الوالي هذا الحق فعليه أن يقوم فورا بتبليغ وكيل الجمهورية خلال 48 ساعة التالية لبدء هذه الاجراءات وأن

1أنظر المادة 100، 101 من قانون البلدية المرجع السابق الذكر

2أنظر المواد 112 الى 121 من قانون الولاية المرجع السابق الذكر

يتخلى عنها للسلطة القضائية ويرسل الأوراق لوكيل الجمهورية ويقدم له جميع الاشخاص المضبوطين [1].

كما تجدر الإشارة إلى الدور المهيمن للوالي في ممارسة الإختصاصات المحلية فإن المشرع الجزائري منح لأجهزة معينة صلاحية وسلطة ممارسة بعض الإختصاصات كان من الأولى أن يخولها إلى الهيئات المنتخبة خاصة المجلس الشعبي الولائي ومن بين هذه الأجهزة التي منحت لها الولاة المنتدبون ،رئيس الدائرة والأمين العام للولاية :

-**إختصاصات الولاة المنتدبون:**إن تعيين الولاة المنتدبون يمثلون سلطات عدم التركيز الإداري ظهر للوجود بإنشاءمحافظة الجزائرالكبرى والتي رغم إلغائها فإن الولاة المنتدبون تم الابقاء عليهم على رأس الدوائر الإدارية المشكلة لولاية الجزائر حاليا [2]، وتتلخص مهامهم وإختصاصهم في التنشيط المحلي وتنفيذ كل التدابير المتعلقة بالصحة وحماية البيئة وحماية الأراضي الفلاحية وغيرها من الاختصاصات التي تدخل من صميم الهيئات المحلية ومن مقومات التنظيم الإداري اللامركزي ، وكان من الأولى أن يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي في كل بلدية التابعة للدائرة الإدارية بدل الوالي المنتدب ،وهذا مايبين ترجيح وتغليب عدم التركيز على اللامركزية الإدارية والتقليص من إستقلالية هذه المجالس.

-**إختصاصات رئيس الدائرة:** تقسم الولاية إلى دوائر لاتتمتع بالشخصية المعنوية تشمل مجموعة من البلديات ويعين على رأس كل دائرة رئيس يمارس صلاحياته تحت سلطة الوالي كممثل للدولة حيث تم تجريد المجالس الشعبية البلدية من بعض الصلاحيات وإسنادها إلى رئيس الدائرة ،وإن كانت قوانين الإدارة المحلية والنصوص التنظيمية اللاحقة لها قبل التعددية السياسية قد وسعت من الإختصاصات الممنوحة لرؤساء الدوائر فإن قوانين الإدارة

1أنظرالمادة 28 من الأمر 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق ل 8 يونيو سنة 1966 المتضمن قانون الاجراءات الجزائية المعدل والمتمم

2المادة الأولى من الأمر 2000-01 المؤرخ في 2000/03/01 المتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها، ج ر، العدد09 سنة 2000

المحلية لسنة 1990 أنقصت منه إلى حد كبير إلا أنه بصدور المرسومين التنفيذيين 94-215 و04-334 الذي يمثلان عودة سيطرة وهيمنة رئيسالدائرة على المستوى المحلي وبالتالي فإن صلاحية الرقابة الوصائية الممنوحة لرئيس الدائرة وكذلك الإختصاصات المحلية التي أسندت إليه ودوره التوجيهي والإرشادي يجعل من العناصر المنتخبة وكأنها قاصرة ولاتحسن التصرف إلا تحت توجيه سلطات عدم التركيز خاصة بعد صدورالمرسوم 94-215 الذي أعاد الوضع غلى ماكان عليه قبل التعددية السياسية[1].

- **إختصاصات الأمين العام للولاية:** يتولى الامين العام للولاية تحت سلطة الوالي اختصاصات متعددة بعضها يعتبر من الإختصاصات المحلية التي يتطلب التنظيم الإداري اللامركزي فيسهر على العمل الإداري وضمان إستمراريته وكذا متابعة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي في الولاية وتنشيطه إضافة إلى المبادرة بالتعاون مع مختلف المصالح المعنية بمخططات الإستثمار والتجهيز في الولاية ومتابعة تنفيذه،وبالتالي فهو يستخلف الوالي في حالة غيابه ويمارس بهذه الصفة كل صلاحياته التي تجعل منه الذراع الأيمن للوالي .

الفرع الثالث: نظام المقاطعات الإدارية في ظل الإصلاحات القانونية الجديدة

لقد توجت الإصلاحات الإدارية والسياسية التي تم الإنطلاق فيها ابتداء من سنة 2011 بإصدار حزمة من القوانين أهما قانون الولاية والبلدية والإنتخابات وغيرها،تتبعها إستحداث نظام المقاطعات الإدارية الجديد من خلال المرسوم الرئاسي 140/15 المؤرخ في 27 ماي 2015 ليضيف بذلك هيئات إقليمية جديدة في الجزائر ،وهو الإصلاح الذي طال إنتظاره وكثر الحديث عنه في كثير من المناسبات وقدم بشأنه الكثير من الوزراء ورؤساء الحكومات وعودا بشأنه عندما أستحدث المشرع الجزائري بموجب المرسوم الرئاسي رقم 140/15 غير أن الامر لم يتجسد عمليا إلا مؤخرا تمثل في عشرة مقاطعات إدارية جديدة

1ESSAID TAIB CHRONIQUE DE LORGANISATION ADMINISTRATIVE POUR 1994 REVUE IDARA N 2 1995 P 115

على مستوى ثمانية ولايات جنوبية، كما تم إستحداث مؤخرا 44 ولاية منتدبة عبر 19 ولاية جديدة ويأتي هذا التقسيم الإقليمي ضمن البرنامج الخماسي 2015-2019 وهو المرحلة الأولى ضمن خطة إنشاء مقاطعات إدارية في المستقبل عبر كامل التراب الوطني أي على مستوى ولايات الهضاب العليا وولايات الشمال .

أولا:مبررات التقسيم الإداري الجديد

من خلال ورشات الإصلاح التي أطلقها رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة وخاصة إصلاح هياكل الدولة تم طرح مشروع التقسيم الإداري الجديد من طرف لجنة إصلاح هياكل الدولة،غير أن هذا التقييم لقي الكثير من الإنتقادات ولم يرى مقترح لجنة إصلاح هياكل الدولة النور لمدة عشر سنوات تقريبا،[1]كما ان الحديث عن التقسيم الإداري كان قائما منذ اول موعد إنتخابي تشريعي تعددي عندما قاد "مولود حمروش" حملته الإنتخابية لفائدة الأفلان سنة 1991 وكانت وعوده واضحة بشأن التقسيم الإداري إلا ان العملية أجهضت بذهاب حكومته في جوان 1991 وتبعات دخول البلاد في عدم إستقرار أمني وسياسي ومالي.

شرعت الحكومة من خلال وزارة الداخلية والجماعات المحلية في العمل على ملف التقسيم الإداري الجديد حيث أوكلت الأمر إلى فوج عمل صغير يعمل على مجموعة من المعايير، أهمها المراجعة التدريجية لهذا المشروع أي أن عملية ترقية الدوائر إلى ولايات لن تتم دفعة واحدة بل بصفة تدريجية تراعي عامل الإستعجال ومدى أهمية الدائرة للترقيةو أهداف التقسيم الإداري حسب ورقة عمل الحكومة ترمي إلى جانب البعد الامني بجميع أبعاده بما فيها أمن الحدود التكفل بالتنمية المحلية وتقريب الإدارة من المواطن لاسيما في مناطق الجنوب والهضاب العليا فتظهر جليا مبررات التقسيم الإداري الجديد في:

1التقسيم الإداري الجزائري، موقع الخبر، تاريخ الإطلاع 11 جوان 2018، على الساعة 16:00، على الرابط الإلكتروني/www.elkhabar.com/press/article/6793

1/المبررات السياسية:

إن المتصفح لمجريات الأحداث السياسية التي سبقت الإنتخابات الرئاسية 17 أفريل 2014 وعلى لسان مدير حملة رئيس الجمهورية عبد المالك سلال حيث تعهد رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بإجراء تقسيم إداري جديد من شأنه السماح لعدد من الدوائر سيما المناطق الجنوبية والهضاب العليا للإرتقاء إلى مصاف الولايات وهو المشروع الذي يدخل في إطار هيكلة التنظيم الإداري اللامركزي[1].

وقد كانت عدة أسباب سياسية وراء إدراج هذا المشروع على رأس أولويات الحكومة إذ أثار القرارالذي إتخذه رئيس الجمهورية في إجتماع مجلس الوزراء في نوفمبر 2014 والمتعلق بإستحداث تقسيم إداري جديد يمس الولايات الجنوبية والهضاب العليا،جدلا سياسيا وقانونيا واسعا حول جدوى هذا التقسيم في الوقت الذي أدرج فيه بعض المراقبون عودة الحديث عن تقسيم إداري جديد ضمن خانة الورقة السياسية التي تلوح بها السلطة قبل أي إستحقاق أو رهان سياسي يدخل ضمن المواعيد الهامة خاصة وأن العديد من المتتبعين والسياسيين يعتقدون ان هذا التقسيم جاء ليمتص غضب سكان الجنوب ضد إستعمال الغاز الصخري [2].

2/المبررات الإدارية:

تعهد رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بأن التقييم الإداري الجديد سيشكل أحد أهم النقاط المدرجة ضمن عهدته الإنتخابية وان هناك عدة جهات من الوطن أصبح من اللازم الإرتقاء بها إلى مصاف الولايات من بينها دائرة عين صالح بتمنراست والتي تبعد عن دائرة الولاية بنحو 700 كيلومتر ودائرة المنيعة التابعة لولاية غرداية إضافة إلى دائرة فرندة بولاية

1م، كار، التقسيم الإداري رهينة الجهوية والعروشية والمال http/www.elkhabar.com/press/article تاريخ الإطلاع 04 جوان2018 على الساعة 14:00

2سميرة بلعمري، الإفراج عن قائمة الدوائر والولايات الجديدة بالتقطير https//www.echoroukonline.com تاريخ الإطلاع 04 جوان 2018على الساعة 14:00

تيارت وغيرها من المدن وكذا دائرة تقرت بولاية ورقلة وغيرها من المدن مشيرا في السياق ذاته أن التقسيم الجديد يهدف إلى تقريب الإدارة من المواطن [1]، وإلى محاربة البيروقراطية وذلك من خلال ترقية عدة مناطق من الوطن إلى ولايات خاصة هذا وكان الرئيس بوتفليقة قد أكد في أول إجتماع لمجلس الوزراء الجديد في عهدته الرابعة على ضرورة الشروع في التقسيم الإقليمي الجديد وفي هذا السياق أكد رئيس الجمهورية بأن عامل المسافات يفرض التعجيل بتقريب الإدارة الإقليمية من المواطنين التابعين لدائرة إختصاصها[2].

وبالرجوع الى الاعمال التمهيدية والمناقشات التي رافقت إنشاء هذا التقسيم الاداري الجديد نجد نية المشرع هي تحقيق الأهداف التالية:

-تقريب الإدارة من المواطن وهو احد أهم الأهداف المتوخاة من وراء إنشاء المقاطعات الإدارية لان ذلك سيسمح للمواطنين بقضاء معاملاتهم الإدارية دون الحاجة للتنقل إلى عاصمة الولاية .

-مكافحة البيروقراطية وتحسين الاداء الإداري فتفعيل نظام المقاطعة الإدارية على المستوى المحلي يعني توزيع الوظيفة الإدارية بين الولاية الأصلية والولاية المنتدبة وبالتالي تخفيف العبء عن عاصمة الولاية مما يسمح بمعالجة الملفات الإدارية على المستوى المحلي .

-تخفيف الضغط عن بعض الولايات التي تكون مساحتها شاسعة وعدد سكانها كبير مثل الولايات الجنوبية التي تمتد مساحتها عبر آلاف الكيلومترات.

-رفع الضغط الواقع على بعض الولايات بسبب كثرة البلديات وهو معيار أساسي من المتوقع أن يعتمده المشرع الجزائري مستقبلا لإنشاء المقاطعات الإدارية خاصة على مستوى ولايات الهضاب العليا ولايات الشمال التي تشهد ضغطا كبيرا بسبب عدد البلديات فبعض الولايات تضم أكثر من 60 بلدية مثل ماهو الحال في ولاية المدية سطيف وغيرها، فوجب التدخل

---

1 سميرة بلعمري، المرجع ذاته

2كمال. ن، نشر في وكالة الأنباء الجزائرية، التقسيم الإداري الجديد: تكريس لمبدأ تقريب الإدارة من المواطن /403973https//www.djazairess.com/aps/ تاريخ الإطلاع 04 جوان 2018 على الساعة 14:00

من أجل تفتيت وتجزئة الولايات الكبيرة وتدعيمها بمقاطعات إدارية لتخفيف الضغط عليها ولتلبية إحتياجات المواطنين بشكل أفضل .

-تحقيق التنمية على مستوى البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية وهو مايسمح بإشراك المواطنين على المستوى المحلي بإدارة شؤونهم بأنفسهم وحل مختلف القضايا العالقة على مستوى الإقليم دون الحاجة إلى الرجوع إلى الولاية الاصلية وهذا مايسمح من تحقيق التنمية المحلية في مختلف المجالات بصورة افضل بالمقارنة لماكانت عليه سابق لأن التخطيط والتنفيذ سيكون داخل الرقعة الجغرافية وبإمكانيات مالية وإقتصادية أكبر.

ولا تتوقف مزايا التقسيم الإداري الجديد عند إختزال المسافات والقضاء على البيروقراطية حيث تمتد اهميته إلى إنعاش الحركية التنموية المحلية،من خلال إستغلال التسهيلات الجديدة الممنوحة للاستثمار وإنشاء المشاريع الخاصة ،ويتقاطع ذلك مع السياسة الإقتصادية للحكومة الهادفة إلى ترقية دور الجماعات المحلية في التنمية الوطنية عبر إستغلال القدرات الإقتصادية المتاحة مع مرافقة إدارية مسهلة ومحفزة قوامها لامركزية القرار ومراعاة إمكانات مختلف المناطق.

ثانيا:أجهزة المقاطعات الإدارية

تتكون المقاطعات الإدارية من الاجهزة التالية:

1/الوالي المنتدب:

يعين الوالي المنتدب بموجب مرسوم رئاسي لأنه من الوظائف العليا في الدولة حسب المادة 14 من المرسوم الرئاسي 140/15 ويتمتع الوالي المنتدب بعدة سلطات وصلاحيات يمارسها تحت سلطة الوالي ويمكن حصرها في النقاط التالي:

1/1تنفيذ القوانين والتنظيمات:

حسب المادة 05 من المرسوم الرئاسي 140/15 يسهر الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وقرارات الحكومة ومجلس الدولة،وكذا مداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية.[1]

2/1القيام بمختلف اعمال التنمية الإقتصادية الإجتماعية والثقافية والبيئية:

يكلف الوالي المنتدب بتسيير المقاطعة الإدارية من الناحية الإدارية والعمل على سير مختلف المصالح الإدارية المتواجدة بهاوتحقيق أهداف الدولة على المستوى المحلي في الجانبالإقتصادي والإجتماعي والثقافي وغيرها وكل هذا تحت سلطة والي الولاية ولهذا يلقى على عاتقه ضرورة القيام بعدة واجبات في مختلف المجالات التنموية التي حددتها المدة 07 من المرسوم 140/15 [2].

3/1حفظ النظام العام:

هذا ماشارت إليه المادة 06 من المرسوم الرئاسي 140/15 حيث يسهر الوالي المنتدب وبمساهمة مصالح امن المقاطعة الإدارية وبالتنسيق معها حفظ النظام العام بمختلف عناصره وفي هذا يقترح على الوالي أي تدبير من شأنه حفظ النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات كما يسهر على تنفيذ ومتابعة تطبيق ذلك.[3]

4/1الإشراف والمتابعة:

وفقا للمادة 04 من المرسوم الرئاسي 140/15 يمارس الوالي المنتدب السلطة الرئاسية ويقوم بهذه الصفة بمختلف أعمال المرافقة للمصالح والمؤسسات العمومية على مستوى المقاطعات الإدارية من تأهيل ومتابعة وقيادة ولأجل تسهيل مهمة الوالي المنتدب يجب على

1أنظر المادة 05 من المرسوم الرئاسي 140/15 المؤرخ في 2015/05/27 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية وتحديد القواعد الخاصة بها، جر، العدد 29 المؤرخة في 2015/05/31

2انظر المادة 07 المرجع ذاته

3أنظر المادة 06 من المرسوم الرئاسي 140/15 المرجع السابق الذكر

مصالح الدولة المختلفة في هذا الشأن أن تزود المرافق العمومية المستحدثة بكافة الوسائل البشرية والمادية اللازمة وان توزعها بصورة تراعي تلبية إحتياجات المواطنين[1].

5/1 التنشيط والرقابة:

يعتبر الوالي المنتدب الممثل للوالي على مستوى المقاطعة الإدارية وبهذه الصفة يقوم بالتنشيط والتنسيق والرقابة لأنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها، وهذا تحت سلطة الوالي [2].

2/ الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي المنتدب:

إن صلاحيات الوالي المنتدب التي ذكرناها سابقا لايمكن لوحدها تحقيق الأهداف المنشودة التي جاءت لأجلها المقاطعات الإدارية لولا وجود هيئات وأجهزة إدارية تساعد على تحقيق ذلك .

2/1الديوان:

وفقا للمادة 08 من المرسوم الرئاسي 140/15 يزود الوالي المنتدب بديوان يتكون من 06 ملحقين بالديوان ويديره رئيس ديوان يعين بموجب مرسوم رئاسي ومهامه الأساسية مساعدة الوالي في ممارسة صلاحياته وهو بهذه الصفة يكلف على الخصوص بالعلاقات الخارجية بالتشريفات والعلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام والتنسيق ومتابعة تنفيذ الإجراءات التي تتخذ في إطار التنسيق مع مصالح الأمن الموجودة في إقليم بلديات المقاطعة الإدارية،كما ينشط أنشطة مصلحة البريد ويراقبها،ويراقب أنشطة الهياكل المكلفة بالمواصلات اللاسلكية الوطنية وينشطها[3].

1المادة 04 المرجع ذاته

2أنظر المادة 04 المرجع ذاته

3أنظر المادة 08 من المرسوم الرئاسي 140/15 المرجع السابق الذكر

2/2الأمانة العامة:

يدير الامانة العامة أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي والذي يتولى تحت سلطة الوالي المنتدب تنشيط وتنسيق عمل هياكل المقاطعة الإدارية وصلاحياته يمارسها في حدود المقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي المنتدب حسب مانصت عليها المادة 05 من المرسوم الرئاسي وتشمل إختصاصاته المجالات التالية(الحرص على العمل الإداري وضمان إستمراره وتنسيق أنشطة مصالح وأجهزة الدولة،تنشيط ومتابعة تنفيذ برامج التجهيزات العمومية،ينظم اجتماعات مجلس المقاطعة الإدارية ويتولى أمانتها،ينسق وينشط أعمال وأنشطة مصالح المكلفة بالتنشيط البلدي وبالتنظيم والشؤون العامة) كما يمكن للأمين العام للمقاطعة الإدارية أن يتلقى في حدود صلاحياته تفويضا بالإمضاء من الوالي.[1]

3/2المديرية المنتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية:

وفقا للمادة 08 من المرسوم الرئاسي 140/15 يزود الوالي المنتدب بمديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية يديرها منتدب يعين بموجب مرسوم رئاسي ويمكن أن تتفرع إلى مديريتين منتدبتين والملاحظ أن المنظم قد جمع مصالح التنظيم والشؤون العامة ومصالح الإدارة المحلية في مديرية منتدبة واحدة يديرها مدير منتدب واحد وهذا على خلاف هياكل الإدارة على مستوى الولاية حيث تستقل المديرتين عن بعضهما البعض لإختلاف المهام الملقاة على عاتق كل مديرية كما لم يشأ المنظم أيضا أن تكون المصالح الإدارية الأخرى كالمفتشية العامة ممثلة على مستوى المقاطعات الإدارية رغم أهمية دورها على المستوى المحلي[2].

1أنظر المادة 05 من المرسوم الرئاسي 140/15 المرجع السابق الذكر

2أنظر المادة 08 المرجع ذاته

خاتمة الفصل:

يعتبر موضوع التنظيم الإداري بصفة عامة والإدارة المحلية بصفة خاصة إحدى الموضوعات التي حظيت ولا تزال تحظى بأهمية بالغة في القانون الإداري والدستوري، فالتنظيم الإداري يعد ضرورة لابد منها في الدولة الحديثة لكي تنهض بوظائفها وتقوم بواجباتها بصورة تمكنها من إنجاز أهدافها. ويتحقق ذلك عن طريق تنظيم الجهاز الإداري للدولة، بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإداريين وبيان تشكيلاتها وإختصاصاتها وكيفية ممارسة هذه الإختصاصات، وتتبع الدول في ذلك أحد الأسلوبين وقد تمزج بينهما وهما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، كسبيل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة. فالتنظيم الإداري ومهما كان النظام السياسي والإقتصادي يبنى على أجهزة وإدارات محلية ووطنية والجزائر كغيرها من الدول عرفت عدة تنظيمات إدارية عبر فترات زمنية طويلة إمتدت من حكم الدولة العثمانية إلى مرحلة الإحتلال الفرنسي ثم مرحلة مابعد الإستقلال، إذ تميزت كل مرحلة منها بطابع إداري معين وتقسيم مغاير عن السابق وفق مايتلاءم مع متطلبات كل مرحلة، إلى أن وصلت إلى المرحلة التي هي عليها الآن بوجود إدارة محلية تتمثل في الولاية والبلدية لتمثل لنا أسلوب اللامركزية الإدارية،التي توجتها الإصلاحات السياسية والإدارية التي إنطلقت فيها الحكومة الجزائرية بصدور قانون البلدية 11-10 وقانون الولاية 12-07 الذي أعطى نقلة نوعية من أجل منح صلاحيات أوسع للجماعات المحلية من أجل تحقيق التنمية المحلية المنشودة.على الرغم من هذه القوانين التي منحت صلاحيات واسعة للجماعات المحلية إلا أنها بقيت حبيسة للدور التقليدي ولم تواكب تطور المجتمع والمتغيرات السياسية والإجتماعية فثبت من خلال تحليل النصوص القانونية الفراغ التشريعي الذي تعاني منه القوانين والتنظيمات في بعض المسائل كعدم مراعاة التقسيم الإداري للعوامل الإقتصادية والإجتماعية والجغرافية والموارد المالية والبشرية كما اتضح الإختلاف الكبير بين مضامين القوانين وبين الممارسة في الواقع وذلك

بسبب عدم تكيف النصوص وعدم مواكبتها للتحديات المعاصرة وعدم ضبط العلاقة بدقة بين المجالس المنتخبة والإدارة العمومية .

إن الظواهر السلبية المتواجدة في المجتمع والتي تؤثر على اختيار المجالس المحلية المنتخبة، كالعروشية والقبلية هي نتيجة الدور السلبي للأحزاب السياسية وعدم وجود دور فاعل لها أو برامج تنموية واقعية ترتكز على أسس علمية وتحقق التوازن بين الأقاليم المختلفة، وتضمن التوزيع العادل للثروات بين جميع الأقاليم،فتطبيق منهج واحد يسري على جميع الولايات والبلديات صعوبات عملية وعوائق للمسار التنموي للأقاليم وذلك لعدم التناسب بين الولايات فيما بينها من حيث الإمكانيات البشرية والمالية إضافة إلى كون الجماعات المحلية لاتستقل بصورة واسعة في مباشرة إختصاصاتها بل تخضع للوصاية الإدارية أي لرقابة السلطة المركزية الإدارية والمالية المسبقة واللاحقة والتي تعطل من المبادرة المحلية وتشكل عائقا أمام ممارسة المجالس المحلية المنتخبة لمهامها المسندة إليها وتؤثر على إستقلاليتها.

أما بخصوص التنظيم الإداري الجديد المتعلق بالولايات المنتدبة فإن الحكومة عملت على توفير كل الآليات وكل الشروط والظروف المناسبة لجعلها وظيفة من خلال تدعيم مصالح الدولة وصلاحياتها في تجسيد البرامج التنموية الخاصة بهذه الولايات الجديدة لضمان جاهزيتها ولتمكينها من مواكبة متطلبات سكانها وتقريب الإدارة والسلطات المحلية من المواطن.

الفصل الثاني

ميزانية الجماعات المحلية

الفصل الثاني:

ميزانية الجماعات المحلية

تمهيد:

تعتبر ميزانية الجماعات المحلية وخاصة ميزانية البلدية الصورة العاكسة لنشاط البلدية وسياستها المنتهجة، باعتبارها تظهر في جانبها أوجه الانفاق هذا من جهة ومن جهة أخرى نجد أن الجماعات المحلية في الجزائر طبقا لما جاءت به أحكام الدستور تتمتع بالاستقلالية المالية، وذلك بأن خص لها ميزانية ترصد فيها جميع نفقاتها ومواردها، ولتؤدي هذه الميزانية وظائفها حسب ما هو مخطط له فهي تحتاج الى قدر كافي من الموارد المالية، ذي يعد أهم الضمانات والشروط التي تحقق الاستقلالية، ويتمثل المورد المالي المحلي في الضرائب والرسوم والايرادات ذات الطابع الاستغلالي ايرادات الاملاك ،والمورد المالي يعتبر ركن من أركان المركزية الاقليمية وضمانا لحسن تطبيقها كما يعتبر وسيلة لزيادة موارد الخزينة والميزانية المحلية ومن شان غيابه أو نقصه كما يرى الفقيه vedel أن يؤدي الى زعزعة كيان الهيئة المحلية وجعلها تحت رحمة السلطات المركزية فالموارد المالية تعد عنصرا هاما من عناصر الاستقلال المحلي وبها يتأكد هذا الاستقلال الذي من خلاله تزود ميزانية الجماعات المحلية بمجموعة الموارد المالية التي تغطي مختلف نفقاتها حتى يتسنى لها من خلالها تسيير شؤونها وتطوير التنمية المحلية كونها أداة لدعم النشاط الاقتصادي[1].

1 أنظر: بوعمران عادل، مبدأ استقلالية الجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد26، نوفمبر 2010، الجزائر ص106، 105

المبحث الأول: الاطار العام لميزانية الجماعات المحلية

تعتبر المالية المحلية فرعا من فروع المالية العامة والتي تتضمن القواعد الخاصة بالعمليات المالية المتعلقة بأشخاص القانون العام وهي الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الادارية، لذا تخضع ميزانية الجماعات المحلية الى مجموعة من الاحكام والمبادئ العامة المتعارف عليها في علم المالية العامة والتشريع المالي، كما أن إعداد الميزانية المحلية يتم وفقا لإطار فني واسع يشمل على الخصوص مجموعة من القواعد التي يجب احترامها وذلك في مختلف المراحل من تحضير واعداد وتصويت.

المطلب الأول: مفهوم ميزانية الجماعات المحلية

تمثل الجماعة المحلية طبقا لنص المادة 16 من الدستور في البلدية والولاية والتي متعها التشريع بالاستقلالية المالية وذلك بان خص لها ميزانية ترصد فيها جميع نفقاتها وايراداتها[1]، وتعد ميزانية الجماعات المحلية المنهج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة وهي بذلك تعكس الخطط والاتجاهات التنموية التي تعمل الجماعات المحلية على تحقيقها[2]، وبالتالي تقوم بتحصيل الايرادات وإجراء النفقات وفق برنامج واجراءات مرسومة، وهذه النفقات اللازمة لمدة زمنية مقيدة في وثيقة يطلق عليها إسم الميزانية، ووصف بأنها ميزانية الإدارة المحلية تمييزا عن الميزانية العامة للدولة إذ يعتبرها البعض انتصارا للديمقراطية، حيث أنها تمكن المجلس المنتخب من ممارسة الرقابة على

---

1 أنظر يلس شاوش بشير، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013الساحة المركزية، بن عكنون الجزائر، ص161

2 جديدي عتيقة، ادارة الجماعات المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير في العلوم السياسية تخصص سياسة عامة وادارة محلية، ؟جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012، 2013 ص67

منفذيها فتحضير الميزانية من الناحية السياسية ذو دور أساسي ومهم لاستقلالية الجماعات المحلية[1].

الفرع الأول: تعريف الميزانية المحلية

فمن الطبيعي قبل الحديث على الميزانية المحلية وجب علينا معرفة الميزانية العامة باعتبار أن ميزانية الجماعات المحلية هي امتداد للميزانية العامة للدولة مع تحديد طبيعتها القانونية، ففكرة الموازنة العامة هي حديثة نسبيا فلم تكن الموازنة العامة في الماضي مثل ماهي عليه الآن فقد مرت بمراحل تطور متعددة ،كانت في المرحلة الاولى عندما طلب افراد الشعب السلطة الحاكمة بهذا المبدأ حيث طلب ممثلو الشعب أن يراقبوا انفاق حصيلة الضرائب ، ويناقشوا الآساب التي تؤدي الى فرض الضرائب ثم انتقل الشعب الى تأكيد حقهم في مناقشة كافة الايرادات والنفقات واوجه استخدامها ومن ثم جاهدو بان يكون تقرير الجباية والانفاق بشكل دوري فكانت الموازنة[2]، لذا فلا يوجد تعريف موحد وشامل للميزانية العامة ومن بين التعاريف نذكر:

-الميزانية وثيقة مصادق عليها من السلطة التشريعية المختصة تحدد نفقات الدولة وايراداتها خلال فترة زمنية متصلة [3].

-الميزانية هي جرد النفقات والايرادات المقرر تحقيقها خلال مدة محددة من طرف شخص أو مجموعة من وهي تعني بالنسبة للدولة مجموع الحسابات التي ترسم لسنة ميلادية واحدة،

---

1 قاديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بالقايد تلمسان، 2010، 2011 ص99

2 أنظر خالد شحاتة وأحمد زهير الشامية، أسس المالية العامة الطبعة الثالثة 2007، دار وائل للنشر، عمان الاردن، ص 267

3 حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، ص75

جميع الموارد وجميع الأعباء الدائمة، أو هي قائمة تحتوي على الايرادات والنفقات العامة المتوقعة لسنة مقبلة وتكون مصادق عليها من طرف السلطة التشريعية [1].

فتعرف الميزانية العامة في التشريع الجزائري حسب ما نصت عليه المادة 06 من القانون 17/84: "تشكل الميزانية العامة للدولة من النفقات والايرادات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزع للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

ومن خلال هذه التعاريف يتضح لنا أن للميزانية العاملة مجموعة من الخصائص تتمثل فيما يلي:

-الميزانية وثيقة محاسبية بحيث تخضع للشكليات التي يعرفه نظام المحاسبة العمومية على الهيئات العمومية ذات الطابع الاداري والتي تعتمد في مسك محاسبتها على تقسيم الميزانية الى قسم خاص بالإيرادات وقسم خاص بالنفقات وكل جانب مقسم الى فصول وكل فصل الى ابواب وكل باب الى مواد وكل مادة الى بنود.

-الميزانية وثيقة تقديرية وتعتبر الميزانية بيان لما تتوقع السلطة التقديرية التنفيذية ان تنفقه وأن تحصله من ايرادات مالية خلال مدة قادمة ،تقدر بعام واحد في أغلب الأحوال ،حيث تقوم هذه السلطة بإجراء هذا التوقع قبل ان تعرضه على السلطة التشريعية.

-الميزانية العامة عبارة عن اجازة تعدها السلطة التنفيذية وتجيزها السلطة التشريعية بموجب قانون ويعد هذا الحق من أقوى الحقوق التي تتمتع بها السلطة التشريعية اذ بواسطتها يمكن مراقبة اعمال الحكومة في جميع المجالات، بل وتستطيع السلطة التشريعية في الدول الديمقراطية اسقاط الحكومات عن طريق رفض الموافقة على الميزانيات المقدمة منها[2].

-الميزانية قاعدة لمراقبة الاداء وتحقيق الأهداف فهي تعبر عن برنامج أو خطة عمل لفترة زمنية محددة وبالتالي تعتبر كوسيلة لمراقبة الأداء من خلال قياس حجم ونسبة ما تم تحقيقه

---

1 جمال يرقي، أساسيات في المالية العامة واشكالية العجز في ميزانية البلدية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص فرع تسيير، جامعة الجزائر، 2001، 2002ص 25

2 علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر2005، ص87

من البرامج المسطرة والمقارنة بين ما كان مقررا وما تم تحقيقه فعلا وبالتالي انتشار أساليب التخطيط واستخدام الأدوات المختلفة للتأثير في النشاط الاقتصادي.

-الميزانية وثيقة سنوية فتعد لتنفيذها خلال سنة مقبلة وقد تحدث في بعض الأحيان أن تكون أقل أو أكثر من سنة وذلك في حالة تغيير موعد بدئ السنة المالية فالقاعدة عموما هي سنة وهو ما يميزها عن الحساب الختامي المتعلق بالسنة المنصرمة [1].

وبالرجوع الى قانون الولاية والبلدية نجد ان الميزانية المحلية عبارة عن جدول للتقديرات الخاصة بإيرادات الجماعات المحلية والنفقات السنوية ،كما هي اقرار بالترخيص للإدارة من أجل السير الحسن للمصالح العمومية .

أولا: تعريف ميزانية الولاية

باستقراء نص المادة 157 من القانون 07/12 المؤرخ في 2012/04/21 المتعلق بالولاية على أن :"ميزانية الولاية هي جدول تقديرات الايرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية ،كما هي عقد ترخيص وادارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار". ومن خلال هذه المادة يتضح لنا المفهوم القانوني للميزانية:

1-وثيقة محاسبية: ونقصد بها أنه تخضع لشكليات المحاسبة التي يفرضها نظام المحاسبة العمومية على كل المؤسسات العمومية ذات الطابع غير ربحي، والتي تعتمد في مسك محاسبتها على تقسيم الميزانية الى جانبين أولهما خاص بالإيرادات والآخر بالنفقات.

2-وثيقة تقديرية: حتى ولو أعتمد أثناء وضع الميزانية على عناصر موضوعية ،الا أنها تبقى متميزة بعدم اليقين ،لأنها مجرد أرقام تقديرية تستوجب التنفيذ للتأكد من مدى دقتها ويرجع سبب ذلك إلى التغييرات الخارجية المعتمدة والتي تأثر مباشرة على عناصر الميزانية ويعني أن الميزانية هي جدول تقدير للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، حيث أن التقدير يجب أن يتم قبل بداية السنة المعينة أي تكون جاهزة قبل 31 أكتوبر من السنة

1 حسين مصطفى حسين، المرجع السابق ص 87

السابقة للتنفيذ ويجب أن يصوت على الميزانية الاضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تطبق فيها.

3-مساعدة في اتخاذ القرارات: نظرا لطبيعة ومميزات المعلومات التي تتضمنها الميزانية والتي تسمح بالتعبير عن كل الامكانيات المتاحة بطريقة بسيطة وعبرة وسهلة التعليل فان المسؤولين يعتمدون في اتخاذ قرارتهم بصفة أساسية على معطيات الميزانية ومن هنا نميز بين اثنين من القرارات:

***قرار الترخيص:** ميزانية الولاية هي الأمر بالإذن أي أنه بمجرد المصادقة على الميزانية من طرف المجلس الشعبي الولائي أو موافقة السلطة الوصية ،يتم تنفيذ الايرادات والنفقات المسجلة وهو ما يمكن ادارة الولاية من تسيير مصالحها وممتلكاتها دون تجاوز التقديرات الموجودة في جدول الميزانية.

***قرار الادارة:** ميزانية الولاية هي أمر بالإدارة فالوالي عند تلقيه الإذن بتنفيذ الميزانية يجب عليه السير وفق القوانين المعمول بها، أي اتباع قواعد المحاسبة العمومية التي تختتم في نهاية السنة بإعداده للحساب الاداري الذي يرسا إلى مجلس المحاسبة.

4-قاعدة لمراقبة الأداء: ان الميزانية وبصفتها تعبر بشكل أو بآخر عن برنامج العمل أو العمل أو النشاط لفترة زمنية محددة، فإنها تؤخذ كمرجع أساسي لقياس حجم ونسبة ما تم اتخاذه في البرامج المسطرة خلال فترة زمنية محدودة وذلك عن طريق مقارنة بين ما كان مقررا تحقيقه من جهة، وبين ما هو محقق فعلا من جهة أخرى [1].

ثانيا: تعريف ميزانية البلدية

باعتبار البلدية الوحدة الاقليمية الأساسية في بنيان الدولة وباعتبارها جماعة أولى من جماعات الدولة تباشر أعمال التنمية التي تخصها ضمن حدودها من خلال سياسة اللامركزية التي تتمتع بها فإنها تتكفل بمهام وخدمات عمومية كثيرة ومتنوعة، وتلبي

1 أنظر يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص162

الحاجات الأساسية للمواطنين في اقليمها ،لذا فالبلدية لها نفقات واجبة الدفع وبالتالي ينبغي عليها ان تزود بموارد مالية وأن تطورها قصد مواجهة هذه النفقات من أجل ذلك فان البلدية كشخص معنوي مزود بميزانية تتضمن موارد مالية والتي هي محل للنفقات تسمح لها التكفل بالمهام التي يخول لها القانون.

فالتنوع الكبير للنفقات والايرادات لا يسمح بمجرد التسجيل الزمني على صفحات كشف أو سجل للعمليات عند حدوثها بل يتطلب ميزانية مهيكلة قادرة على احتساب النفقات والايرادات المتوقعة خلال السنة، فالميزانية عبارة عن وثيقة هامة تهدف الى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة والايرادات لتغطية هذه النفقات عند فترة مقبلة عادة ما تكون سنة، وهي تعني بالنسبة للبلدية عملا سياسيا واداريا تمثل مجموع الحسابات المالية التي تقيد لسنة مالية واحدة وتخص جميع الموارد المالية المتاحة وجميع الأعباء التي يجب أن تحملها[1]، أو هي وثيقة محاسبية تقديرية يتم اعدادها لدورة معينة "سنة" تقدر فيها الاعتمادات المالية لعمليات معينة ،بمعنى تحديد أوجه الانفاق والايرادات التي ستغطي هذه المصاريف[2].

وحسب ما جاء في نص المادة 176 من قانون البلدية لسنة 2011 :"ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الايرادات والنفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص اداري يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار."[3] اما في نص المادة 149 من قانون البلدية لسنة 1990 نجد أن الميزانية تعرف " ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية، وتشكل أمر بالإذن يمكن من حسن سير المصالح العمومية."[4]،

---

1 شباب سيهام، اشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة ابي بكر بالقايد تلمسان، 2011، 2012، ص97

2 بالجيلالي أحمد، اشكالية عجز ميزانية البلديات، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة جامعة ابي بكر بالقايد تلمسان، 2011، 2012ص61

3 أنظر المادة 176 من قانون البلدية

4 أنظر المادة 149 من القانون 90-08 المؤرخ في 7 أبريل المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد15

فنجد ان المشرع الجزائري عدل العبارة الواردة في المادة 149 من قانون 08/90 المتعلق بالبلدية والتي تنص على فكرة الامر بالإذن لتمكين حسن سير المصالح العمومية واستبدالها بعقد ترخيص وادارة يسمح بسير مصالح البلدية وهذا ان دل على شيء فانه يدل على أن المشرع قد أدرك حجم الرقابة الصارمة المفروضة على البلدية سابقا وبالتالي حاول التخفيف من هذه الرقابة حتى تسطيع هذه الهيئات القيام بدورها على المستوى المحلي [1]، وبقراءة كل هذه التعريف نجد أن هناك أربع خصائص لميزانية الجماعات المحلية يمكن ذكرها كالتالي:

1-هي عملية تقديرية بمعنى ان ميزانية الجماعات المحلية هي جدول تقدير الايرادات والنفقات السنوية الخاصة بالجماعة، فهذا العمل التقديري يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل وكذلك الايرادات التي يمكن تحصيلها لتغطية هذه النفقات خلال سنة مالية كاملة.

2-هي عملية ترخيص وهي أمر بإذن أي أنه بمجرد المصادقة على ميزانية الولاية أو البلدية يتم صرف النفقات وتحصيل الايرادات هذا ما يمكن للجماعة من تسيير مصالحها وممتلكاتها دون تجاوز التقديرات الموجودة في جدول الميزانية .

3-هي عمل ذو طابع اداري فهي أمر بالإدارة وسير الحسن لمصالح الجماعات المحلية.

4-هي عمل دوري بمعنى وجود ميزانية واحدة لكل سنة مالية تعد بشكل دوري.

الفرع الثاني: مبادئ ميزانية الجماعات المحلية

ولإعداد الميزانية بصفة قانونية وصحيحة يجب الاستناد الى مجموعة من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها ميزانية الجماعات المحلية :

أولا : مبدأ السنوية

تعتبر الميزانية عملا توقعيا لمدة سنة وذلك بموجب مبدأ سنوية الضرائب لان هذه الاخيرة تقتطع لمدة 12 شهرا[2]، مما يعني أن هذا المبدأ يوفر استغلال كل دورة محاسبية على الأخرى حيث أن ايرادات الجماعات المحلية ونفقاتها تحدد وتجدد كل سنة ،وذلك ان

---

1 جديدي عتيقة، المرجع السابق ص95

2 شريف رحماني أموال البلديات الجزائرية، دار القصبة للنشر، الجزائر 2003، ص 2

فترة سنة واحدة معقولة لتتبئ بحصيلة الايرادات وحاجاتها الى النفقات [1]، وذلك لما في الحياة السياسية والاقتصادية من تقلبات خاصة عندما تكثر تقلبات الأسعار[2] فيصعب التكهن بها لمدة أطول من سنة ،واذا قلت المدة عن سنة يعني هذا أن احدى الميزانيات تكون موسمية والعكس في الميزانية اللاحقة لها فسوف لا تظهر بها ايرادات بسبب سريانها في فترة خلال المواسم التي لا تحقق فيها الايراد، إلا أن تغيير الميزانية واعتمادها يتطلب أعمالا مرهقة للأجهزة التنفيذية والتشريعية فلا يجب أن تتم مثل هذه الأعمال في فترات متقاربة [3]، وقد نص المشرع صراحة في نص المادة 172 من قانون الولاية "تعد ميزانية الولاية للسنة المدنية....".

أما فيما يخص ميزانية البلدية فان مبدأ السنوية لا يتلاءم الا قليلا فإنجاز الاستثمارات التي تتجاوز بحكم حجمها ومدة انجازها، القدرة المالية السنوية للبلدية لذلك يلجأ المنتخبون مبدئيا الى القيام بإسقاط مالي في اطار برمجة متعددة السنوات للأهداف المراد تحقيقها في بعض المدن والتجمعات السكانية الهامة وبغرض تجاوز الاطار السنوي للميزانية ،والموضوع بصورة صارمة فان المسيرين يقومون بوضع ميزانية حسب الهدف[4].

ثانيا: مبدأ وحدة الميزانية

نادى بهذا المبدأ الفقيه ساي Say حيث قال أنه من الضروري حصر الميزانية ضمن بنود تسمح من خلالها التعرف على أهم ملامح الميزانية ،و يعني هذا المبدأ وضع بنود الايرادات والنفقات في خطة واحدة[5]، مما يسهل معرفة مركزها المالي[6]، لكن هذا لا يمنع من وجود وثائق اخرى تكمل وتعدل الميزانية الأولية حيث يفهم من مبدأ الوحدة تسجيل كل

---

1 أنظر عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير، تخصص المالية العامة، جامعة أبو بكر بالقايد تلمسان، 2011، 2012، ص 15

2 قديد ياقوت المرجع السابق، ص 70

3 حسين مصطفى حسين المرجع السابق، ص 76

4 شريف رحماني، المرجع السابق ص 21-22

5 محمد صغير بعلي، المرجع السابق ص92

6 سوزى عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، 2000، دار الجامعة للنشر، ص 276

النفقات في عمود واحد والايرادات في عمود آخر وهذا حتى يسهل تقدير الخطوط العريضة للعمليات المالية لهذه الميزانية الوحيدة مهما كانت عدد الوثائق التي ستغير فيها أثناء السنة المالية والتي تعبر عن الاستثناءات الواردة على هذا المبدأ مثل:

-فتح اعتماد مالي مسبق؛

-الميزانية الاضافية؛

-الرخص الخاصة؛

-الحساب الاداري [1].

ثالثا: مبدأ الشمولية "العمومية"

ويعني أن تتضمن الميزانية قسمين: أولهما خاص بالإيرادات والثاني خاص بالنفقات دون الربط بحيث يظهر كل قسم مستقلا عن الآخر ،وكانت قديما معظم الدول تتبع أسلوب الناتج الصافي[2]، ومؤداه اجراء مقاصة بين ايرادات كل وحدة ونفقاتها بحيث لا يظهر في الميزانية الا نتيجة المقاصة أي صافي الايرادات وصافي النفقات [3].

إن هذه الطريقة تعطي صورة واضحة عن نتيجة نشاط الوحدة الادارية أو المصلحة ويوجهون النقد لمبدأ العمومية بأنه يلزم كل وحدة أو مصلحة بأن تدرج في كل ميزانية تفاصيل ليست من الأهمية بمكان ،لكن يرد على هذا الرأي بأن ادراج الوحدة الادارية أو المصلحة لمصروفات بالتفصيل الكامل لهذه العناصر، مما ييسر مهمة الباحث، ولاسيما بالنسبة للسلطة التشريعية التي يهمها الوقوف على حقيقة وطبيعة كل منصرف وايراد، كما يعتبر بمثابة رقابة داخلية على الوحدة أو المصلحة في مرحلة تنفيذ الميزانية أو عرض حساباتها الختامية دون ان تجد لها في تعمد اخفاء بعض عناصر المصروفات أو الايرادات

---

1 مسعودي محمد، ميزانية الولاية بين التحضير والمتابعة، رسالة لنيل اجازة المدرسة الوطنية للإدارة الجزائر، 2005، 2006 ص05

2 حسين مصطفى حسين، المرجع السابق ص77

3 سوزى عدلي ناشد: المرجع السابق، ص 296

باعتمادها على اظهار نتيجة نشاطاتها في رقم واحد يعبر عن زيادة الايراد عن المنصرف أو زيادة المنصرف عن الايراد وهذا ما أدى الى اخفاء طريقة الناتج الصافي من عالم المالية العامة وحل محله مبدأ العمومية [1]. وتتبع الجزائر هذه القاعدة من حيث عدم تخصيص الايرادات ونفقات الميزانية وايراداتها مرتبطة بعضها ببعض ارتباطا وثيقا[2].

مما سبق يتضح لنا أنه ينبغي ان تقدم كل العمليات الخاصة بالإيرادات والنفقات وفقا لاطار ووثيقة عرض تسمى بقائمة الميزانية، وينجم عن ذلك مانعان اثنان :

-منع القيام بتعويضات بين الايرادات والنفقات قصد تخصيص الحسابات الشاملة وحدها.

-عدم تخصيص الايرادات لتغطية النفقات فمبدأ وحدة الصندوق المالي هو الذي يسمح بتغطية أي نفقة بالرصيد المتوفر.

مع ذلك هناك بعض الاستثناءات وهي مقصورة على بعض النفقات المحددة مثل المنح المخصصة للمكفوفين والمساعدات المقدمة لكبار السن، وحقوق الحفلات ،والهبات والوصايا المحملة بتخصيصات خاصة والتي لا يستطيع الآمر بصرف تغيير وجهتها[3].

رابعا: مبدأ التوازن

يجب على الجماعات المحلية ان تتبنى ميزانية متوازنة والتي تعني جملة النفقات المسجلة تقديرا والتي يمكن تغطيتها بمجموع مختلف الايرادات التي ستحصل عليها الجماعات المحلية، ويقصد بمبدأ التوازن أن تتساوى جملة الايرادات مع جملة النفقات العامة تأسيسا على ذلك فلالا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن اذا زاد اجمالي النفقات العامة عن اجمالي الايرادات العامة فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية وفي هذا الاتجاه ذهبت المادة 139 من الدستور على ما يلي:" لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض

---

1 حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص77

2 علي زغدود المرجع السابق، ص93

3 شريف رحماني المرجع السابق ص23

الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في ايرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية على الأقل المبالغ المقترح انفاقها" [1].

وفي هذه النقطة يظهر الفرق الجوهري بين ميزانية الدولة وميزانية الولاية فلأولى تسعى الى تحقيق التوازن الاقتصادي بالدرجة الاولى ،في حين الثانية تسعى الى احداث التوازن المالي ،حيث جاءت المادة 164 من قانون الولاية :"يعد مشروع الميزانية الأولية قبل بدأ السنة المالية وتتم موازنة النفقات والايرادات خلال السنة المالية بناءا على نتائج السنة المالية السابقة بواسطة ميزانية اضافية.

وقد نصت على هذا المبدأ المادة 183 من قانون البلدية :"لا يمكن المصادقة على الميزانية اذا لم تكن متوازنة أو اذا لم تنص على النفقات الاجبارية ." وفي حالة اذا صوت المجلس على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال خمسة عشرة يوم"15" يوما التي تلي استلامها الى رئيس التي تخضع لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة أيام "10"، يتم اعذار المجلس الشعبي البلدي اذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الاجبارية.

وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال أجل "08" أيام التي تلي تاريخ الاعذار تضبط تلقائيا من طرف الوالي، وبالتالي على الجماعة المحلية أن تبني ميزانية متوازنة وعلى هذا الأساس ينبغي التمييز بين ثلاث التزامات:

-ينبغي تحقيق التوازن سواءا بالنسبة لفرع التسيير المسمى سابقا الفرع العادي أو بالنسبة لفرع التجهيز والاستثمار المسمى سابقا الفرع الاستثنائي.

1 محمد صغير بعلي، المرجع السابق ص96

-ينبغي أن يكون تقديم الميزانية موجها بحس الانشغال بالواقع وبروح الصرامة، وذلك بإبعاد كل نقص أو زيادة ،وكل تقدير مبالغ فيه أو يخص للإيرادات والنفقات أثناء تقييم التوقعات الخاصة بالميزانية.

-ومن جهة أخرى وبصورة رئيسية فان تسديد الدين ،ينبغي أن يكون مضمونا بالموارد النهائية بتفادي اللجوء الى الاقتراض، وذلك لتجنب تسديد الاقتراض بواسطة تسبيقات مقتطعة من غير موارد البلدية فليس ممكنا تغطية الديون بأموال الآخرين[1].

خامسا: الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي

يعتبر هذا المبدأ الاساسي الذي تقوم عليه المحاسبة العمومية والذي يعني ضرورة تدخل صنفين من الأعوان في تنفيذ العمليات المالية للدولة ألا وهما كل من الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، كل منهم يتدخل في مراحل اجراء عملية التنفيذ حسب الاختصاص وصلاحياته التي يخولها اياه القانون ولعل أبرز القوانين قانون المحاسبة العمومية 90-21. وحسب نص المادة 55منه:" تتنافى وظيفة الآمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي"[2] لذا يعد الآمر بالصرف الحساب الاداري والمحاسب العمومي حساب التسيير، الذين يتم مقارنتهما لكشف الأخطاء إن وجدت، وهذا هو الشائع بين الوالي وأمين خزينة الولاية من جهة ومن جهة أخرى رئيس المجلس الشعبي البلدي وأمين خزينة البلدية وهذا من أجل:

-تحقيق تقسيم العمل بين صنفي الأعوان؛

-تسهيل عملية الرقابة؛

-القيام بمسؤولية مزدوجة؛

-تسهيل الرقابة القضائية فيمسك الآمر بالصرف حسابات الالتزام بالدفع أما المحاسب العمومي فيأخذ كتابة تفاصيل المصاريف والمداخيل؛

---

1 شريف رحماني، المرجع السابق ص 22-23

2 أنظر المادة 55 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد35

-الحسابات الادارية وحسابات التفسير ترسل الى محللي المحاسبة الذي يعمل على مقارنتهما واستخراج الأخطاء المحتملة[1].

المطلب الثاني: وثائق ميزانية الجماعات المحلية وأقسامها

تعتبر وثائق الميزانية الوسيلة الوحيدة التي تبين كيفية توظيف الايرادات وصرف النفقات حيث تتكون من أبواب لها عناوين خاصة بها تتعلق بكل قسم من أقسام الميزانية وكل باب ينقسم إلى مواد تحمل رقما معينا فتتكون ميزانية الجماعات المحلية من وثيقتين الاولى هي الميزانية الأولية حيث انها تتم في بداية السنة وتأتي الثانية تسمى الميزانية الاضافية بعدها الحساب الاداري الذي يأتي بعد انتهاء السنة المالية وهذا ما سوف نوضحه في هذا المطلب.

الفرع الأول: وثائق ميزانية الجماعات المحلية

تتشكل ميزانية الجماعات المحلية من ثلاثة وثائق أساسية تتمثل في الميزانية الأولية،الميزانية الاضافية والحساب الاداري وهذا ما سوف نبينه بنوع من التفصيل.

أولا: الميزانية الأولية BP

تعتبر الوثيقة الاساسية لكل النفقات والايرادات السنوية المحققة وأطلقت عليها هذه التسمية لأنها تمثل الوثيقة الاولى التي تمثل حالة التقديرات يتم اعدادها بناء على الايرادات والنفقات الخاصة بالممارسة السابقة والمعروفة مسبقا، وبالتالي هي عبارة عن كشف وبيان تفصيلي لكافة العمليات المالية المقررة لها خلال السنة، ويتم اعدادها قبل بدء السنة المالية السابقة كما جاء في المادة 150 من قانون البلدية : "توضع الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية السابقة" ويتم عرضها على شكل تقديرات "النفقات التي تصرف والايرادات التي تحصل" التي تعتزم الجماعات المحلية تنفيذها خلال السنة المالية ويتم تحضيرها إجباريا قبل

1 عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص17

31 أكتوبر من السنة السابقة لتنفيذها حتى يتم التصويت عليها من طرف المجالس الشعبية البلدية كما نصت عليها المادة 152 من قانون البلدية والمادة 143 من قانون الولاية[1].

وتحتوي الميزانية الأولية على وثائق متعددة وتتمثل أساسا في:

-الميزانية الأصلية ذاتها؛

-جدول تلخيصي يسمح بالتحقق من التوازن بين أقسام الميزانية؛

-جداول إحصائية ملحقة[2].

وفي هذا الصدد صدرت تعليمة وزارية تحدد كيفية تحضير وتمويل الميزانيات الأولية للبلديات والولايات للسنة المالية 2020 التي تكتسي طابعا استثنائيا وذو أهمية بالغة بالنظر الى الوضعية المالية الحالية التي تعرفها الولايات والبلديات والمتميزة بالانخفاض المحسوس للإيرادات لاسيما تلك المرتبطة بالأنشطة الاقتصادية والمهنية وفي هذا الصدد تدخل هذه التعليمة في اطار تنفيذ توجيهات السيد الوزير الأول خلال اجتماع الحكومة المنعقد في 11 سبتمبر 2019، والمتعلقة بترشيد نفقات التسيير لمرافق الادارة العمومية مع تجنب كل أشكال الافراط أو التبذير وكذا تحسين عملية تحصيل الايرادات وتنص على:

1-في مجال اعداد والتصويت والمصادقة على الميزانية :

من الضروري الالتزام بالآجال القانونية لإعداد الميزانيات الأولية والمحدد بتاريخ 31 أكتوبر طبقا لأحكام المادة 165 من قانون الولاية والمادة 181 من قانون البلدية كما يجب على مصالح الوصاية المكلفة بالمصادقة على ميزانية البلديات السهر على صحة تقديرات الايرادات والنفقات، لاسيما بمراقبة الوثائق الثبوتية والتقيد بنسب المخصصات المقيدة بصفة بيانية .

---

1 أنظر المادة 150 و152 من قانون البلدية، المرجع السابق الذكر

2 يلس شاوش البشير، المرجع السابق، ص162

2-تقديرات الميزانيات لقسم التسيير بالميزانية الأولية:

بالنسبة للإيرادات تشكل الموارد الذاتية للجماعات المحلية أساسا من الايرادات الجبائية وناتج الأملاك وعائدات الاستغلال أما بالنسبة لنفقات التسيير الخاصة بمصالح البلديات والولايات فإنها تحدد وفق الامكانات المالية للجماعة المحلية مع الأخذ بعين الاعتبار أولويات النفقات من خلال:

-تغطية الكتلة الأجرية؛

-العملية التضامنية لرمضان 2020؛

-المخيمات الصيفية لفائدة أطفال الجنوب والهضاب العليا؛

-تشجيع المؤسسات الناشئة [1].

3-نفقات التجهيز والاستثمار:

فيما يخص قسم التجهيز والاستثمار على المسؤولين المحليين منح الأولوية للمشاريع ذات الأثر المباشر على تحسين ظروف المعيشة للمواطنين ،وكذا التي من شئنها انتاج المداخيل

4-التوازن الميزانياتي :

في إطار ضمان التوازن الميزانياتي لاسيما بالنسبة للبلديات التي تعرف نقص في الموارد المالية والتي قدمت ميزانيات عاجزة خلال السنوات المالية السابقة وجب عليه التقيد بـ :

-تسقيف الاعانات الممنوحة لفائدة الجمعيات اذ يجب أن لا تتعدى النسبة الأدنى المقررة بالتنظيمات لاسيما التعليمة الوزارية المشتركة رقم 05 المؤرخة في 30 ماي 2017 المتعلقة بكيفيات منح الاعانات بما يفوق 03 بالمئة من الايرادات الجبائية للبلدية لفائدة الجمعيات.

---

1 أنظر التعليمة الوزارية رقم 21 المؤرخة في 10 أكتوبر 2019 التي تحدد كيفية تحضير وتمويل الميزانيات الأولية للبلديات والولايات للسنة المالية 2020ص2

-تحديد الحد الأدنى للاقتطاع الاجباري لنفقات التجهيز والاستثمار بنسبة 10 بالمئة مع امكانية احداث تعديلات بالميزانية الاضافية حسب الوضعية المالية للجماعة المحلية [1].

وبالرغم من تعدد وتنوع الموارد المالية للبلدية إلا أن ميزانية البلدية تواجهها العديد من العراقيل والصعوبات التي أفرزت عجز العديد من ميزانيات البلدية، ولعل ذلك يعود إلى عدم تحكمها في مواردها المالية من جهة وكذا إعتمادها على وسائل التمويل التقليدية التي لا تستطيع مواكبة التطورات الإقتصادية والإجتماعية من جهة أخرى ،فقد تعددت الأسباب التي أدت إلى تفاقم ظاهرة عجز أغلب البلديات غير أن التحاليل أظهرت أن الأسباب الأساسية تكمن في عدم تطابق الوسائل مع المهام الموكلة إليها[2]، فالحقيقة عندما نتصفح في ميزانيات الكثير من البلديات نجد أن النفقات المسجلة أكثر بكثير من الإيرادات الحقيقية المسجلة بالميزانية مما يدفع بالبلدية إلى تقديم طلب الإعانة لإعادة التوازن للميزانية فقد أشار تقرير صادر عن وزارة الداخلية أن عدد البلديات الفقيرة استقر في حدود 165 بلدية من أصل 1541 على المستوى الوطني وذكر ذات التقرير أنه بالرغم من الإجراءات التي إتخذتها السلطات العمومية أثناء إعداد تقرير آخر من طرف وزارة الداخلية سنة 2006 لم يساهم في تقليص حجم المعاناة والتخلف التي تعانيه البلديات المعنية ،وتعاني البلديات المعنية تخلفا كبيرا في مجالات التنمية الإقتصادية كما يصنف سكانها في خانة " الفقراء جدا" وأن الفقر بلغ 16 ولاية جزائرية أكثر من 350 ألف فقير وأن 46 بلدية في 17 ولاية جزائرية تعد " الأكثر فقرا"، وفي نفس الإطار يشير التقرير إلى معدلات الفقر في البلاد حيث بلغ 07 بالمئة وذلك منذ 1999 تاريخ انطلاق البرامج التنموية رصدت لها الدولة 50 مليون دولار ،وخلصت الدراسة أن أسباب تخلف البلديات راجع بالدرجة الأولى إلى نقص الإعتمادات المالية المخصصة للبلديات كما أن العجز في ميزانيات البلديات يعود دائما إلى أعباء

---

1 أنظر التعليمة 21، المرجع السابق الذكر ص4-5

2 نصر الدين بن شعيب وشريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، جامعة تلمسان، العدد العاشر، 2012، ص164

الأجور والمرتبات التي لا تزال تمثل 75 بالمئة من المصاريف الضرورية لهذه الميزانيات والتحكم في هذا العنصر يؤدي إلى التحكم في تسيير ميزانية البلديات كما أن حجم المبالغ التي تمثلها تشكل عبئا كبيرا على البلديات الضعيفة والمتوسطة الموارد التي غالبا ما تعجز عن تسديدها إلا بعد اللجوء إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي يقوم بسد عجز البلديات ففي سنة 1999 تكفل الصندوق بتسديد عجز 1207 بلدية عاجزة عن التكفل بالمصاريف الضرورية[1]، ويظهر العجز للأسباب التالية:

1/4الأسباب المسجلة على قسم التسيير من جانب النفقات:

-الزيادة السريعة في نفقات الأجور وتكاليف مستخدمي البلدية والتي تحتل تقريبا 65 %من ميزانية التسيير.

-الزيادة في مصاريف التسيير العام والمصاريف على الأملاك العقارية والمنقولة.

-عدم التقدير لبعض النفقات كزيادة إستهلاك الكهرباء وزيادة مصاريف الإنارة العمومية والتي شكلت ديونا معتبرة.

-فتح مناصب مالية لا تراعي فيها القدرة المالية للبلدية .

-عدم المواكبة والتكيف مع التغيرات الجديدة بسرعة تعظم المكاسب لفائدة البلدية .

2/4 الأسباب المسجلة من جانب الإيرادات:

-موقع البلدية ،فلقد تأثرت العديد من البلديات من التنظيم الإقليمي الجديد فالكثير من البلديات تعاني من عدم وجود أنشطة إقتصادية على ترابها.

-عدم قدرة أجهزة الجباية في تحصيل الموارد المالية، نظرا للتهرب الجبائي من جهة ونقص الكفاءة من جهة أخرى إلى جانب وجود ثغرات في التشريع الضريبي أصبحت تفوق فعالية الضريبة كأداة كفيلة لتمويل الميزانية.

-عدم الدقة في وضع تقدير الإيرادات أي عدم التقدير الإحصائي الدقيق للموارد.

---

1 بن مالك محمد، النظام المالي للبلديات بالجزائر، أطروحة دكتورة، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2011-2012 ص298

3/4 الأسباب الخاصة بقسم التجهيز والإستثمار:

نجد الكثير من البلديات لا يقومون بالاستثمار والذي يحقق من خلاله إيرادات تغطي الكثير من التكاليف وإنشاء إستثمارات جديدة، وإعتماد البلديات على إعانات الدولة الذي قلل من التحفيز على خلق موارد ذاتية[1].

لقد أوكل المشرع الجزائري للجماعات المحلية عدة صلاحيات من خلال الأدوار العديدة التي خولها إياها فنجد البلدية حسب القانون 11-10 تدخل في عدة مجالات في الجانب الإجتماعي والثقافي، كذلك منح لها صلاحيات من أجل حماية البيئة وكذا المتعلقة بالمجال الإقتصادي ومجال التهيئة والتعمير فهذه التغيرات تعتبر هامة وتعكس واقعها الإجابي على صلاحيات البلدية وبذلك فعالية اللامركزية الا أنها تبقى رهينة إمتلاك البلدية لسلطة القرار وكذا الوسائل المالية الكفيلة لممارستها لهذه الصلاحيات وإلا تكون اللامركزية مجرد معيار شكلي أو رغبة نظرية لم تجد طريقها إلى التحقيق الفعلي، ويرتبط مدى نجاح وفعالية البلدية في ممارستها لهذه الصلاحيات وتجسيدها على أرض الواقع توافرها على الوسائل المالية المناسبة والضرورية بإعتبار أن المالية المحلية هي عصب ومقوم أساسي للامركزية وأهم محرك لها فبدونها لا تستطيع الجماعات المحلية ممارسة إختصاصاتها وتظهر مشلولة وعاجزة.

وهنا تظهر أهمية التمويل المحلي الذي يعد من أصعب الرهانات والتحديات التي تواجه الهيئات اللامركزية فهي تشكل عنصر فعاليتها وإستقلاليتها وإن كانت النصوص القانونية تمنح لهذه الأخيرة العديد من الموارد المالية إلا ان الواقع يطرح مفارقات تتمثل في عجز ميزانية بعض البلديات وكثرة المهام وعدم قدرتها في بعض الأحيان على الإيفاء حتى على الخدمات الأساسية كل هذا يؤدي إلى إقصاء دورها في التنمية وهذه الصلاحيات الممنوحة

---

1 محمد حاجي، التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، مداخلة ضمن فعاليات الملتقى الدولي للجماعات المحلية بسكرة، أفريل 2011 ص 11

للبلدية تزيد في حجم النفقات مقابل سوء إستغلال وتثمين الإيرادات المحلية وهذا يؤثر ويزيد عبء كبير على ميزانية البلدية في تحقيق التوازن المالي الحقيقي.

ثانيا: الميزانية الاضافية BC

هي وثيقة مالية تأتي لتعديل الميزانية الأولية ،سواء بالنقصان أو بالزيادة فتسمح بتعديل النفقات والايرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة[1] ،فالميزانية الاضافية هي الميزانية الأولية مضافا اليها ترحيل بواقي الحساب الاداري والتغييرات في الايرادات والنفقات التي يراها المجلس ضرورية للسنة المعينة، وبالتالي تعتبر الميزانية الاضافية ترحيلية لأنها تتضمن:

-كل ترحيلات النفقات والايرادات المتبقية للسنة المنصرمة.

-ترحيل كل الأرصدة سواء كانت دائنة أو مدينة "بواقي الحساب الاداري للسنة الماضية المنتهية"

-تعتبر معدلة لأنه يمكن زيادة أو تخفيض النفقات المسجلة والمصادق عليها في الميزانية الأولية المتعلقة بالنسبة للسنة المعينة.

وللميزانية الاضافية ثلاث مهام هي[2]:

-الارتباط بالنسبة للسنة المالية الجارية عمليات لم تتم بعد أو فائضا من الموارد أو عجزا في المالية.

-ضبط الميزانية الأولية للسنة الجارية.

-برمجة العتاد.

وللإشارة فانه يتم التصويت على الميزانية الاضافية قبل 15 جوان من السنة المطبقة خلالها، وبصفة الزامية على أساس التوازن من قبل المجالس الشعبية.

---

1 أنظر المادة 152 المرجع ذاته

2 سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في القانون، معهد الحقوق والعلوم الادارية، فرع ادارة ومالية، جامعة بن عكنون الجزائر، 2002 ص11

ثالثا: الحساب الاداري CA

بعد انتهاء السنة المالية يكون من الضروري اعداد حصيلة العمليات التي انجزت بالفعل السنة الماضية في الحساب الاداري وتقفل وثيقة المحاسبة ،فالحساب الاداري هو حوصلة مالية للسنة الماضية ويعد بمثابة وثيقة تسمح للمجلس الشعبية المحلية أن تمارس رقابة بعدية للعمليات المالية المنفذة في اطار الميزانية ونتائجها كما هي معروضة في الحسابات الادارية مع تلك المنفذة من قبل المحاسبين العموميين ومن مطابقتها لترخيصات الميزانية واجراء التسويات اللازمة عند الاقتضاء حيث تبت المجالس الشعبية المحلية في مطابقة الحسابات الادارية بالمداولات المصادق عليها والتي قد تضمن ملاحظاتهم لترفق فيما بعد بنسخ الحسابات المودعة لدى مجلس المحاسبة.

أما بالنسبة لمحتوى الحساب الاداري ، فتأتي أولا صفحة المعلومات العامة بالنسبة للموازنة العامة للحسابات فتحتوي على ثلاث أعمدة ، تسجل في العمود المزدوج الأول حسب كل حساب تحديدات النفقات والايرادات التي تمت خلال السنة المالية أما العمود المزدوج الثاني يسجل فيه انجازات نفقات وايرادات كل حساب ،وبالنسبة للعمود المزدوج الثالث الباقي المقرر انجازه من النفقات والايرادات، أما بخصوص موازنة المصالح والبرامج والعمليات الخارجة عن البرامج فتحتوي على ثلاث أعمدة، يسجل في العمود المزدوج الأول تحديدات النفقات والايرادات لكل باب أما في العمود المزدوج الثاني يسجل فيه انجازات النفقات والايرادات لكل باب أما في العمود المزدوج الثاني يسجل فيه انجازات النفقات والايرادات لكل باب أما بالنسبة للعمود المزدوج الثالث الباقي المقرر انجازه من النفقات والايرادات لكل باب.

أما بخصوص جدول النفقات والايرادات فتشمل صفحة المحاسبة للحساب الاداري لكل من نفقات التسيير ونفقات التجهيز والاستثمار على ستة أعمدة ،فالعمود الأول والثاني والثالث تحت عنوان التقديرات المخصصات المصادق عليها بالميزانية الاضافية والترخيصات الخاصة والمجموع، وفي العمود الرابع تحديدات النفقات والايرادات، وفي العمود

الخامس الانجازات بمعنى انجازات النفقات والايرادات ،أما بالنسبة للعمود السادس فهو في عنوانه الباقي المقرر انجازه من النفقات والايرادات.

كما يحتوي الحساب الاداري على الصفحة التفريعية للبرامج حيث يتضمن العمود الاول منه الى الاشارة الى المواد الفرعية المستعملة في صفحة المحاسبة وتخصص باقي الأعمدة الأخرى لتوزيع تفريع انجازات النفقات والايرادات المحددة في صفحة المحاسبة حسب كل باب فرعي ويسجل الباقي انجازه في هذه الأعمدة حسب كل باب فرعي ويسجل الباقي انجازه في هذه الأعمدة حسب كل باب فرعي في سطرين تبعا للنفقات والايرادات، كما تجدر الاشارة أنه في بعض الاحيان يقتضي الامر اضافة وثائق أخرى تدرج في ميزانية البلدية وتتمثل أساسا في فتح اعتمادات ورخص خاصة يتم فتحها بين الميزانية الأولية والميزانية الاضافية وتهدف الى تخصيص بعض النفقات والايرادات التي لم تكن معروفة خلال اعداد الميزانية الأولية[1].

ومنه نستنتج أن الحساب الاداري يوضح لنا ثلاث نفقات أساسية نعتمد عليها في اعداد الميزانية الاضافية وهي:

– بواقي الانجاز والتحصيل لفرع التسيير والذي يرحل الى الميزانية الاضافية "سواء الفائض أو العجز".

– يستخرج الرصيد الاجمالي لفرع التجهيز والاستثمار الفقيرة والتي تعيش على اعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية او اعانات الدولة التي تمنحها "الاعانات الاستثنائية للتوازن" وهذا يكون عن طريق ملف يقدم لوزارة الداخلية هذه الأخيرة تعمل على تحديد وتقديم المنحة حسب المبررات الموجودة بالملف[2].

---

1 أنظر بن نوبة لحاج، مفهوم التوازن المالي لميزانية البلدية، رسالة ماجستير في اطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق سعيد حمدين، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، 2015–2016 ص29، 30

2 يرقي جمال، المرجع السابق، ص 80

الفرع الثاني: أقسام ميزانية الجماعات المحلية

إن ميزانية الجماعات المحلية تنقسم الى قسمين :قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار وينقسم كل من هذين القسمين الى نفقات وايرادات تتوازن وجوبا .

أولا :قسم التسيير

يقصد به المبالغ المالية المخصصة لدفع مرتبات أجور الموظفين والمستخدمين، واقتناء اللوازم، وتسديد الديون وتقديم المساعدات الاجتماعية، وينقسم الى نفقات وايرادات.

1/ايرادات التسيير

نصت عليها المادة 195 من القانون 11-10 بأن ايرادات قسم التسيير تتكون مما يأتي:

-ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات بموجب التشريع والتنظيم المعمول به.

-المساهمات وناتج التسيير الممنوح من الدولة والصندوق المشترك للجمعات المحلية والمؤسسات العمومية.

-ناتج ومداخيل أملاك البلدية[1].

2/ نفقات التسيير

تحتوي هذه النفقات حسب نص المادة 198 من قانون البلدية 11-10 على ما يلي:

-أجور وأعباء مستخدمي البلدية.

-التعويضات والاعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية.

-المساهمات المقررة على الاملاك ومداخيل البلدية بموجب القوانين.

-نفقات صيانة طرق البلدية.

-مساهمات البلدية والأقساط المترتبة عليها.

---

1 أنظر قانون البلدية 11-10، المرجع السابق الذكر المادة 195

-فوائد القروض.

-أعباء تسيير لفائدة قسم التسيير والاستثمار[1].

ثانيا: قسم التجهيز والاستثمار

يراد به المبالغ المالية المخصصة لتجهيز المصالح بالوسائل المادية، وانجاز المشاريع المختلفة، وتمويل قسم التجهيز والاستثمار يجب أن يكون ذاتيا اجباريا، حيث انه يتم اقتطاع مبلغ مالي من مداخيل قسم التسيير ويخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار، ويجب أن تكون الايرادات مساوية للنفقات.

1/ايرادات التجهيز والاستثمار

يشتمل فرع التجهيز والاستثمار على:

-الاقتطاعات الحاصلة من ايرادات التسيير.

-حصة البلدية من الصندوق المشترك للجمعات المحلية.

-الفائض المحقق من المصالح العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

-اعانات الدولة في اطار برامج التنمية المحلية.

-محاصيل القروض وتخصيصات الدولة والولاية.

-المساهمات والمساعدات.

-الهبات والوصايا.

2/نفقات التجهيز والاستثمار

تحتوي هذه النفقات على :

-الأعباء الخاصة بالاستهلاك العمومي.

-نفقات المساهمة برأس المال على سبيل الاستثمار.

-نفقات اعادة تهيئة المنشآت البلدية.

---

1 أنظر المادة 198 قانون البلدية 11-10، المرجع السابق الذكر

المبحث الثاني: مراحل اعداد ميزانية الجماعات المحلية

بعد دراسة ما يتعلق بميزانية الجماعات المحلية ومعرفة مجموع المبادئ والأسس التي تقوم عليها من اجل التسيير المثالي لميزانية الجماعات المحلية، تمر هذه الأخيرة بعدة مراحل من التحضير الى التصويت والمصادقة لتأتي بعدها عملية التنفيذ وكيفية توزيع الايرادات والنفقات بواسطة أعوانها، بمعنى جباية الايرادات المحلية التي تنتظر الحصول عليها وفق التقديرات الأولية التي تم وضعها في الميزانية الأولية وصرف نفقاتها التي يتم أيضا تقديرها في ذات الميزانية، والتي أصبحت قابلة للصرف بعد اعتماد الميزانية فهذه المرحلة هي بداية مرحلة جديدة، تدخل فيها مرحلة التطبيق الملموس لتختم في الأخير من خلال الرقابة المالية على ميزانية الجماعات المحلية والحفاظ على المال العام للدولة وصرفه على الوجه الأمثل، في ظل الاجراءات المتخذة مع القوانين المعمول بها.

المطلب الأول: مرحلة التحضير التصويت والمصادقة لميزانية الجماعات المحلية

يمر اعداد ميزانية الجماعات المحلية بعدة مراحل تسبق عملية تنفيذها والرقابة عليها من خلال التحضير ثم التصويت وفي الاخير المصادقة عليها وذلك وفق ما يقتضيه قانون الولاية وقانون البلدية وسوف ندرس كل مرحلة بشيء من التفصيل في الفرع الاول نتطرق الى مرحلة التحضير وفي الفرع الثاني الى مرحلة التصويت أما في الفرع الثالث سوف نتطرق لمرحة المصادقة .

الفرع الأول: مرحلة التحضير لميزانية الجماعات المحلية

يقصد بمرحلة التحضير والاعداد المراحل التي يمر بها مشروع الميزانية الى ان تصبح الميزانية قابلة للتنفيذ ومنه فان تحضير الميزانية يتطلب تقدير النفقات قبل كل شيء والايرادات التي ستحصل أثناء السنة لتغطية هذه النفقات ثم مقارنتها "الايرادات والنفقات" للحصول على توازن الموارد واحتياجات الميزانية وعند اعداد الميزانية لابد من مراعات ما يلي :

-التعليمات والمقررات الصادة عن وزير الداخلية ومجلس الوزراء المتعلقة بالسياسة المحلية والعامة.

-الخطوط العريضة للخطة الانمائية .

-وضعية الموارد التي بحوزة كل مجموعة اذا اقتضى الامر أن يخضع هذا التحضير الى الشروط الاساسية لضمان الفعالية ونذكر أهمها:

-يجب دراسة ومناقشة التقديرات الأولية قبل تقديمها الى السلطة الوصية لمراقبتها والمصادقة عليها.

-أن يكون توازن الميزانية حقيقيا وليس خياليا مع احترام أجل اعداد الميزانية.

-بما أن رؤساء المصالح هم الذين يصوغون مشروع الميزانية، يطلب منهم تحديد المتطلبات المالية للاختيارات التي يقترحونها، باعتبارهم على دراية باحتياجات مصالحهم.

-استعمال البطاقة الحسابية المتضمنة تقديرات الايرادات الجبائية[1].

أولا: فيما يخص ميزانية الولاية

يتولى الوالي طبقا للمادة 107 وكذا المادة 160 من قانون الولاية اعداد مشروع ميزانية الولاية ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يمارس سلطة المصادقة على الميزانية بعد مناقشتها وذلك بخلاف ما كانت عليه في قانون الولاية 03/90 حيث كانت تتولى اعداد الميزانية ادارة الولاية.

1/فيما يتعلق بالميزانية الاولية:

يحتوي هذا النشاط على جميع العناصر الاساسية اللازمة لتقدير الايرادات والنفقات فيقوم به رئيس مصلحة المالية والشؤون الاقتصادية بالولاية والكاتب العام الذي يخول إليه في كثير من الاحيان مهمة تحضير الميزانية فحسب نص المادة 158 من قانون الولاية "تشمل ميزانية الولاية على قسمين متوازنين في الايرادات والنفقات وهما:

---

1 بلخير بن زرقة، ميزانية الولاية بين التحضير -المصادقة-الرقابة رسالة لنيل اجازة المدرسة الوطنية للإدارة 2005-2006 ص16

1/1 قسم التسيير:

والذي يضم اختيارات الميزانية ترسم وتضبط على اساس النتائج المنتظرة بدل رسم للميزانية القائم على تعبئة الوسائل من خلال اضفاء المزيد من الشفافية على تسيير المالية العمومية وهو يعتبر تقديرات لنفقات وايرادات الولاية.

1/2 قسم التجهيز والاستثمار:

ويتكون من القسم الفرعي للتجهيز العمومي الذي يتعلق بتطوير الأملاك العقارية التابعة للولاية وكذا قسم الاستثمار الاقتصادي والذي يحتوي على الايرادات والنفقات ذات الطابع المالي [1].

2/فيما يتعلق بالميزانية الاضافية:

هي عبارة عن امتداد للميزانية الاولية فقد تلجأ الولاية الى تعديلات على ميزانيتها وذلك باتخاذ الاجراءات التالية:

1/2 بالنسبة للإيرادات:

تتخذ الاجراءات التالية:

-تسجيل الفائض الناتج في الحساب الاداري للسنة المالية السابقة.

-تسجيل الايرادات التي لم تسجل في الميزانية الاولية.

-تسجيل التعديلات التي تقع على بعض الايرادات بالزيادة او بالنقصان.

2/2 بالنسبة للنفقات :

وذلك من خلال تحويل بواقي الانجاز للسنة المنتهية وهي الاعتمادات التي عرفت التزام قبل 31 ديسمبر من السنة فبقيت كدين على الولاية حيث يتم:

-تسجيل عجز الناتج في الحساب الاداري للسنة المالية السابقة.

---

1 عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، 2012، الجزائر، ص237

-تسجيل الاعتمادات التي لم تسجل في الميزانية الأولية ولم تظهر ضرورتها الى بعد المصادقة على هذه الأخيرة.

3/ بالنسبة للحساب الاداري:

ويتم تحضيره على ثلاث مستويات :

1/3حساب التقديرات:

على أساس الميزانية الاضافية يحسب بهذا الخصوص فائض النفقات والايرادات المثبتة في كل من الميزانية الاضافية والترخيصات الخاصة.

2/3 حساب التحديدات:

على أساس الوثائق الاثباتية كالعقود والفواتير ،تظهر المبالغ المقدرة سواء بالنسبة للإيرادات والنفقات.

3/3 حساب الانجازات:

على أساس تقارير المتابعة الميدانية تظهر فيه ما أنجز من قيمة المبالغ المستحقة وكذا باقي الانجاز.

ثانيا: فيما يخص ميزانية البلدية

يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي اعداد مشروع الميزانية وفي هذا الاطار ينبغي على الأمين العام للبلدية أن يسهر على احترام القواعد التالية:

-تبرير التقديرات المقترحة في الميزانية حيث يتم حسابها على اساس العناصر القاعدية الضرورية لتقييم النفقات والايرادات.

-ترتيب تقديرات النفقات بالمادة والمصلحة مع تصنيفها بين الاجبارية والضرورية والاختيارية.

-أن تكون تقديرات الإيرادات مبنية على اساس معطيات حقيقية "عقود الايجار" أو تقديرية محددة "تقييم اداري".

-وضع حد لأخذ نفقات الهياكل الممولة من ميزانية الدولة على عاتق ميزانية البلدية "حسب نص المادة 08 من قانون المحاسبة العمومية ".

-التكفل بصفة معقولة بنفقات الأعياد والحفلات العمومية مع الأخذ بعين الاعتبار قدرات البلدية.

-تمنح الاعانات للمؤسسات ومختلف الجمعيات في اطار الأحكام التشريعية وتنظيمية المعمول بها .

-ينبغي أن يحتوي دفتر الملاحظات على المعلومات التالية:

*رقم المادة

*عنوان المادة

*الاعتماد المحقق في الحساب الاداري الأخير.

*الاعتماد المفتوح في الميزانية الاضافية الأخيرة.

-الاعتماد المقترح بالميزانية المقبلة قيد التحضير.

*ملخص الملاحظات المسجلة في البطاقة التقنية مع ذكر أسباب زيادة أو نقصان الاعتمادات المقترحة بالنسبة لكل مادة[1].

وعندما يتم وضع مشروع الميزانية يعرض على اللجنة المختصة بالمالية التابعة للمجلس الشعبي البلدي التي تبدي رايها فيه قبل ان يعرض على المجلس الشعبي البلدي نفسه لمناقشة والتصويت عليه في جلسة علنية[2].

1/ بالنسبة للميزانية الأولية:

قبل تقدير النفقات والايرادات يطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي على سلسلة من وثائق الميزانية الأولية للسنة المالية السابقة نذكر منها:

---

1 أنظر عبد الوهاب بن بوضياف، معالم تسيير شؤون البلدية، دار الهدى للنشر، عين مليلة الجزائر، 2014 ص 67

2 شباب سيهام، المرجع السابق ص 102

-وضعية اجور الموظفين.

-وضعية القسط السنوي للاقتراضات.

-وضعية الاعانات الممنوحة.

-استعمال التجهيزات الجديدة.

-العقود والصفقات التي نجمت عنها الايرادات والنفقات.

كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتقدير ايرادات فرع التسيير والتجهيز ويقارن النفقات والايرادات كما يحدد الموارد الاضافية التي سوف تمول الفرق بين الايرادات والنفقات .

2/بالنسبة للميزانية الاضافية:

فان رئيس المجلس الشعبي البلدي يدمج نتائج الحساب الاداري الذي يبين كل العمليات المنجزة خلال السنة المنصرفة وبين وضعية البرامج الواجب اتابعها والتي سوف يتم تصحيحها في الميزانية الاضافية بواسطة النقول المختلفة وبالتالي تتضمن الميزانية الاضافية الربط بين سنة واخرى اضافة الى انها تصحح وتضبط توقعات الميزانية الاولية كما انها تدمج قرارات المجلس الشعبي البلدي اللاحقة للتصويت على الميزانية الاولية مثل فتح الاعتمادات المالية المسبقة وتلبية الحاجات المتوقعة .[1]

الفرع الثاني: مرحلة التصويت على الميزانية

تجدر الاشارة ان ميزانية الجماعات المحلية تختلف عن ميزانية الدولة في كونها لا يصوت عليها الا اذا كانت متوازنة والجدير بالملاحظة أن المشرع لم يكتفي بالنص على مبدا التوازن بل ذهب الى أبعد من ذلك عندما حدد الوسائل القانونية الكفيلة بضمان احترام هذا المبدأ، في حالة ما اذا صوت المجلس على ميزانية غير متوازنة تقوم السلطات الوصية المكلفة بالمصادقة عليها بإرجاعها خلال 15 يوما من استلامها الى رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي الذي يطرحها على المجلس للمداولة فيها من جديد وذلك في غضون عشرة

1 علي زغدود المرجع السابق ص25-26

ايام واذا صوت عليها مجددا بدون توازن تتولى السلطة الوصية ضبطها ويطبق نفس الاجراء اذا لم ترد الميزانية المحالة لمداولة ثانية لهذه السلطة في مهلة شهر واحد ابتداء من تاريخ ارجاعها من قبل هذه السلطة.[1]

أولا :فيما يخص ميزانية الولاية

نصت المادة 165 من قانون الولاية على أنه يصوت على الميزانية الاولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها أما الميزانية الاضافية فيصوت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها ،حيث يرفق مع مشروع التقرير التقديمي حيث يحتوي على جدولين أساسيين :

-جدول النفقات ويتضمن اعتمادات مفتوحة لمواجهة النفقات.

-جدول الايرادات ويحتوي على الايرادات المخصصة لتغطية النفقات .

كما يرفق مع الميزانية كراس الملاحظات الذي يتضمن ملخصا حسب ترتيب المواد في الميزانية ويفصل توجه كل اعتماد وطبيعته وأسباب الاقتراحات المسجلة بهذه الميزانية وعموما يكون الشرح مفصلا ومعمقا حول النفقات التي تظهر للمرة الاولى في الميزانية ،وبعد هذا العرض المفصل يدرس المجلس الشعبي الولائي هذه الميزانية دراسة معمقة على مراعاة كل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتكون:

-بالنسبة لنفقات وايرادات قسم التسيير تدرس فصلا فصلا، ومادة بمادة.

-بالنسبة لقسم التجهيز والاستثمار فيكون فصلا فصلا ومادة بمادة وبالبرامج وعلى اساس التوازن.

إن اقرار الميزانية عملية مسبوقة بمعاينتها من طرف لجنة المالية ويتم تعيين المقرر الذي يعرض نتائج أعمال أمام الجمعية العامة من اجل المناقشة العامة وبعد فحص الاعتمادات المقترحة في الميزانية ومناقشتها يقوم المجلس بكتابة تقريره ومداولاته التي

---

1 يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص165

تتضمن راي اعضائه الحاضرين والقيام بالتعديلات، الا انه يجوز للوالي نقل الاعتمادات داخل الباب الواحد ويمكنه في حالة الاستعجال نقل الاعتمادات من باب الى باب بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي الذي يتولى اخطار المجلس بذلك دورته القادمة غير انه لا يجوز اجراء أي نقل للاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص[1].

وفي حالة حدوث خلاف بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي فقد نصت المادة 168 من قانون الولاية على ان الوالي يقوم استثناءا باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه .وفي حالة عدم توصل الدورة الى المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها [2].

كما أن التصويت على الميزانية يكون على اساس التوازن أي أنه في حالة ظهور عجز أثناء تنفيذها فانه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الاضافية للسنة المالية الموالية ،واذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية ،يتولى الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الاذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية[3].

ثانيا: فيما يخص ميزانية البلدية

إن مرحلة التصويت على ميزانية البلدية غير انه لابد من ترخيص مسبق للمجلس الشعبي البلدي لتنفيذها وهو ما يعرف بقاعدة أسبقية الاعتمادات على التنفيذ فاللجنة المالية للمجلس الشعبي البلدي لها ان تطلب من مصالح البلدية المختلفة ما تريد من معلومات، وبيانات ومستندات تفيدها في دراسة وفحص مشروع الميزانية ،واقتراح التعديلات اللازمة

---

1 أنظر سهيلة صالحي، استقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص المؤسسات الادارية والسياسية في الجزائر، جامعة الاخوة منتوري قسنطينة 2008-2009، ص29-30

2 أنظر المادة 168 من قانون الولاية، المرجع السابق الذكر

3 المواد 168-169-170، المرجع السابق الذكر

والمناسبة[1] ،وقد نصت المادة 181 من قانون البلدية على أنه "يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في القانون"

ويصوت على الميزانية الاولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، أما الميزانية الاضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تنفذ فيها وبالنظر الى المرسوم رقم 84-17 المؤرخ في 17 مارس 1984 والمحدد للقائمة الاسمية لميزانية البلدية فان هذه الميزانية منقسمة الى فصول ومواد ،ويناسب كل عنوان من هذه العناوين عملية صرفية محددة فمثلا يتفرع الحساب 63 الذي يخص مصاريف الموظفين الى عدة مواد:

-630:أجور الموظفين الدائمين

-631: أجور الموظفين المؤقتين.

-632: أجور متنوعة.

-633: تكاليف اجتماعية.

ولا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي استخدام أي تسبيق مالي الا للقيام بالنفقات التي كان متوقعا، فإذا تبين ان الاعتماد ليس كافيا، فانه لا يستطيع القيام بأي تحويل بين الفصول والمواد، ولابد أن يستخدم الاعتماد المالي الذي لا محل له لتغطية نفقات لم تخصص لها اعتمادات كافية، ولا يمكن للآمر بصرف القيام بتحويلات من مادة، داخل نفس الفصل من أجل التسيير أما التحويل من فصل الى فصل وتغييرات البرامج فان الصلاحيات فيهما يعود الى جهاز المداولة وحده أي الى مجلس الشعبي البلدي، غير أنه لا يسمح بأي تحويل بخصوص الاعتمادات المحملة بتخصيصات خاصة مثل المنح والاعانات والطوارئ والمساهمات واعتمادات التجهيز[2].

---

1 أنظر جديدي عتيقة، المرجع السابق ص 99

2 أنظر المادة182 من قانون البلدية

وبالتالي عملية اقرار ميزانية البلدية عملية مسبوقة بمعاينتها من طرف لجنة، وتعين اللجنة مقررا يقوم بعرض نتائج أعمالها أمام الجمعية العامة، أن لها دورا هاما في المجالس البلدية مع أن رئيس المجلس الشعبي البلدي غالبا ما ينتزع منها هذه الأهمية.

الفرع الثالث: مرحلة المصادقة على الميزانية

بعد التحضير للميزانية ومرورا الى مرحلة التصويت تأتي مرحلة المصادقة عليها من أجل أن تصبح قابلة للتنفيذ ولا يتم المصادقة عليها إلا إذا كانت متوازنة سواء بالنسبة لميزانية الولاية أو ميزانية البلدية وهذا ما سوف نفصله في هذا الفرع.

أولا : بالنسبة لميزانية الولاية

بعد التصويت على الميزانية من طرف المجلس الشعبي الولائي، لا تصبح قابلة للتنفيذ الا بعد المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية "**وزارة الداخلية والجماعات المحلية**" وهذا ما اكدته نص المادة 155 من قانون الولاية "لا تنفذ الا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في اجل اقصاه شهران"02" مداولة المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يلي:

-الميزانيات والحسابات؛

-التنازل عن العقار واقتناءه أو تبادله؛

-اتفاقيات التوأمة؛

-الهبات والوصايا الأجنبية[1].

حيث تجدر الاشارة أن المصادقة تمر بمراحل وهي:

-الاعمال التحضيرية التي تقوم بها لجنة الاقتصاد والمالية للمجلس الشعبي الولائي حيث تقوم بدراسة الميزانية في شكلها المفصل ،وتنتهي بإعداد تقرير حول الميزانية المعروضة للمصادقة.

---

1 أنظر المادة 155 من قانون الولاية

-انعقاد الدورة العادية للمجلس الشعبي الولائي التي تدرج ضمن جدول أعماله مناقشة الميزانية.

-اختتام المناقشة بالمصادقة أو الرفض من طرف أعضاء المجلس الشعبي الولائي وحيث يشترط الحصول على الأغلبية .

لترسل الميزانية الى وزارة الداخلية وتكون مرفوقة بكراس الملاحظات ،مداولات المجلس الشعبي الولائي، بطاقة الحساب للضرائب، تقرير مقدم حول جدول المستخدمين ،جدول البرامج، وكل الوثائق التي يمكن اضافتها من أجل توضيح اكثر للاعتمادات المسجلة بالميزانية.

وحسب نص المادة 163 من قانون الولاية "تسجل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائيا النفقات الاجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقا للتنظيم المعمول به، وفي حالة عدم المصادقة على الميزانية في 31 ديسمبر ،في هذه الحالة تكون الميزانية غير معتمدة عند بداية تنفيذها فيتم تنفيذ نفقات وايرادات السنة المالية السابقة، وفي كل مرحلة لا يمكن الالتزام بالنفقات الا في حدود 12/1 منها[1]، كما يتجدر الاشارة انه في حالة رفض الميزانية من طرف السلطة الوصية ترد الى المجلس الشعبي الولائي وبعد قراءة ثانية يصوت عليها واذا تم هذا الأخير دون مراعاة للملاحظات المقدمة من طرف السلطة الوصية أو لم يصوت عليها تقوم السلطة الوصية بموازنتها، دون أن يكون للمجلس الشعبي الولائي حق الطعن في قرارها.

ثانيا: فيما يخص البلدية

بعد التصويت على الميزانية يقوم المجلس الشعبي البلدي بتحويلها للجهة الوصية للمصادقة عليها[2]، وفقا للإحكام القانونية فإنها تكون مرفوقة بمداولة المجلس، والتقرير الخاص بتقديم الميزانية ودفتر الملاحظات الذي يحتوي قدر الامكان توضيح محتوى كل

---

1 أنظر المادة 167 من قانون الولاية المرجع السابق الذكر

2 جديدي عتيقة، المرجع السابق ص 100

مادة[1]،وكأصل عام فان الوالي هو الذي يمارس سلطة الوصاية على جميع البلديات الكائنة في حدود اقليم الولاية التي يشرف عليها حيث تنص المادة 57 من قانون البلدية على أنه" لا تنفذ المداولات التي تتناول الميزانيات والحسابات ...الا بعد أن يصادق عليها الوالي"، غير أنه يمكن للوالي أن يفوض هذه الصلاحيات الى رئيس الدائرة لذلك يجري التصديق حسب الأشكال التالية:

-رئيس الدائرة بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 50 ألف ساكن.

-الوالي بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 50 ألف ساكن.

للإشارة فانه لا يمكن المصادقة على الميزانية اذا لم تكن متوازنة أو اذا لم تنص على النفقات الاجبارية وفي حالة ما اذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فان الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر "15" يما التي تلي استلامها، إلى رئيس المجلس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة أيام "10" ويتم اعذار المجلس الشعبي البلدي من الوالي اذا صوت على ميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الاجبارية، واذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 183 خلال أجل الثمانية"08" أيام التي تلي تاريخ الاعذار فإنها تضبط تلقائيا من طرف الوالي دون أن يستطيع المجلس الشعبي البلدي الطعن في قرار السلطة الوصية[2].

المطلب الثاني: تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية والرقابة عليها

تتولى الجماعات المحلية بواسطة أعوانها وتحت اشراف وزارة المالية عمليات تنفيذ الميزانية، بمعنى جباية الايرادات المحلية التي تنتظر الحصول عليها وفق التقديرات الاولية التي تم وضعها في الميزانية الأولية وصرف لنفقاتها التي يتم أيضا تقديرها في ذات الميزانية، والتي أصبحت قابلة للصرف بعد اعتماد الميزانية فمرحلة تنفيذ الميزانية هي بداية

---

1 شريف رحماني، المرجع السابق، ص28

2 أنظر المادة 183 من قانون البلدية المرجع السابق الذكر

مرحلة جديدة تدخل فيها مرحلة التطبيق الملموس واخراج محتواها الى حيز الوجود، وتعد هذه المرحلة من أهم مراحل الميزانية أي أكثرها اهمية فهي تمس نشاط أفراد الجماعة سواء من حيث استفادتها من النفقات المحلية الموجهة إليهم لإشباع حاجياتهم المختلفة، أو مساهمتهم في سد وتحمل أعباء هذه النفقات من خلال دفعهم مختلف الضرائب والرسوم[1].

ويبدأ التنفيذ الفعلي بالنسبة لكل من ميزانية الولاية والبلدية يوم 09 جانفي وتمتد آجال تنفيذها الى غاية 16 مارس من السنة الموالية بالنسبة الى عمليات التصفية ودفع النفقات، والى غاية 31 مارس بالنسبة الى عمليا تصفية المداخل وتحصيلها ودفع النفقات، وفي حالة حدوث عجز في ميزانية الولاية أو البلدية ينبغي اتخاذ التدابير اللازمة لامتصاص هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الاضافية للسنة المالية الموالية وتقع هذه المهمة على عاتق المجلس الشعبي الولائي بالنسبة للولاية والمجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية[2]،حيث يجدر الاشارة أن عمليات الميزانية للجماعات المحلية تخضع لنفس القواعد المحاسبية والادارية لميزانية الدولة مع بعض الخصوصيات وبمعنى آخر فان هذه المرحلة تمثل انتقال الميزانية العامة من التطبيق النظري الى حيز التطبيق الملموس ،حيث يستدعي الاهتمام كل من طرف الأعوان القائمين على تنفيذها[3]، وبناء على ما تقدم ذكره سوف نتطرق الى تحديد الاعوان المكلفين بتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية في الفرع الاول وسنتطرق الى في الفرع الثاني الى عمليات تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية.

الفرع الأول: المكلفون بتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية

يتولى عملية تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية جهازان مستقلان عن بعضهما سواءا من الناحية العضوية أو الوظيفية هما الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون كما تقوم بينهما مسؤولية يحددها القانون وهذا ما سوف نتطرق له في باقي البحث:

---

1 عباس عبد الحفيظ المرجع السابق الذكر، ص21-22

2 أنظر جديدي عتيقة، المرجع السابق، ص 101

3 محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص445

أولا: الآمرون بالصرف

بقراءة نص المادة 23 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العامة :" يعد آمر بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات الميزانية المتعلقة بإجراءات الاثبات والتصفية واصدار سند الأمر بالتحصيل من جانب الايرادات والقيام بإجراءات الالتزام والتصفية والامر بالصرف أو تحرير الحوالات فيما يتعلق بالنفقات"[1]، وبالتالي يمكن تعري الآمر بالصرف بأنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة والمجموعات المحلية أو المؤسسات العمومية ويقوم بعملية التعاقد وبتصفية ديون الغير أو قيمته أو تحصيل الايرادات العامة ويأمر بصرف النفقات وفي هذا الاطار فيتحقق من حقوق الهيئات العمومية[2].

ونجد أن هذه المادة قد عرفت الآمر بالصرف انطلاقا من المهام الموكلة له من الالتزام بالنفقة والتصفية الى الامر بالصرف فيما يخص عمليات النفقات وهذا ما يشكل نقصا في التعريف وبصدور المرسوم التنفيذي 97-268 تم تغطية القصور الوارد في تعريف الآمر بالصرف فعرفته المادة 02 من هذا المرسوم: " هو الموظف المعين قانونا في منصب مسؤول الوسائل المالية والبشرية والمادية الذي تفوض له السلطة وفقا للمواد 26-28-29 من قانون 90-21 والمتعلق بالمحاسبة العمومية ويكون معتمد قانونا طبقا للتنظيم الجاري به العمل"[3]. وينقسم الآمرون بالصرف الى الرئيسيون أو الثانويون أو الأحاديون.

1/ الآمرون بالصرف الرئيسيون:

هم المسؤولون الموجودون على قمة الهرم الاداري في الهيئات الموكلة لهم أمرها، وقد اوردت المادة 07 من المرسوم التنفيذي 91-313 تعريف لهذه الفئة من الآمرين بالصرف

---

1 أنظر المادة 23 من قانون 90-21 المرجع السابق الذكر

2 علي زغدود المرجع السابق الذكر، ص131

3 المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 21 جولية 1997، المتضمن الاجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الآمر بالصرف ومسؤولياتهم، الجريدة الرسمية رقم 48

بأنهم هم الذين يصدرون أوامر بالدفع لفائدة الآمرين بالصرف الثانويين، والآمرون بالصرف وفق هذا الأساس هم[1]:

-المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الشعبي الوطني، المجلس الدستوري، مجلس المحاسبة.

-الوزراء على مستوى وزارتهم.

-الولاة عندما يتصرفون باسم الولاية ولحسابها.

-رؤساء المجالس الشعبية البلدية عندما يتصرفون باسم البلدية ولحسابها.

-المسؤولون المعينون قانونا على رأس المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري.

-المسؤولون على الوظائف المحددة في الفقرة الثانية من المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية حيث تنص هذه الفقرة على الأشخاص الذين تم انتخابهم أو تعيينهم للقيام بصلاحيات تخص عمليات النفقة غير أن الملاحظ على هذه الفقرة أنه يعتريها الغموض إذ لم تحدد المقصود بدقة.

2/ الآمرون بالصرف الثانويون:

هم المسؤولون بصفتهم رؤساء المصالح غير ممركزة وهذا ما أكدته المادة 27 من القانون 90-21 وكذا المادة 08 من المرسوم التنفيذي 91-313 على أنهم "يصدرون حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة أو أوامر الاعتمادات ضد المدينين"[2]، وبهذا يمكن القول أن الآمرين بالصرف الثانويين هم القائمون على رأس المصالح غير ممركزة التي لا تتمتع بالاستقلالية ولا الشخصية المعنوية ،ومن خلال تسمية هؤلاء الآمرين بالصرف بأنهم ثانويون نجد أن عملهم لم يأتي إلا للتخفيف عن الآمرين بالصرف الرئيسيين الذين لا يمكنهم القيم وحدهم بكل العمليات المرتبطة بتنفيذ الميزانية، وكذا

---

1 أنظر المادة 07 من المرسوم التنفيذي 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 الذي يحدد اجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها

2 أنظر المادة 08 من المرجع ذاته

الاستجابة لمتطلبات هيئات عدم التركيز، والمثال على هؤلاء مدراء المديريات الولائية ورؤساء المراكز الدبلوماسية والقنصلية بالإضافة الى الآمرين بالصرف الثانويين.

3/الآمرون بالصرف الأحاديون:

وكمثال على ذلك نجد الوالي حيث تمنح له صلاحيات واسعة فيما يخص نفقات التجهيز العمومي غير الممركزة في نطاق حدود ولايته وقد جاء المرسوم التنفيذي 227/98 موضحا في نص مادته 19 بأن الوزير المكلف بالمالية وحسب كل قطاع فرعي يخصص اعتمادا للدفع للولاة ليقوموا بتوزيع اعتمادات الدفع هذه والمبلغة لهم حسب كل فرع وذلك بموجب قرار وبالإضافة الى هذا نجد الآمرين بالصرف المستخلفين الذين يحلون محل الآمرين بالصرف الرئيسيين في حالة مانع أو غياب ويتم استخلافهم بموجب عقد تعيين يعد قانونا ويبلغ المحاسب العمومي وهذا ما بينته المادة 28 من قانون المحاسبة العمومية[1]، وكذا الآمرين بالصرف المفوضين الذين يستفيدون من تفويض للتوقيع لاستعمال الاعتمادات المالية وهذا التفويض يمنح للموظفين العاملين تحت سلطة الآمر بالصرف وتحت مسؤوليته. وإن كان الذي يهمنا في هذا الفرع هو دور الوالي وكذا رئيس المجلس الشعبي البلدي كآمر بالصرف ،فحسب نص المادة 121 من قانون الولاية التي تنص على :"الوالي هو الآمر بالصرف لميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية "[2].

ويعتبر الوالي أو سلطة ادارية من السلطات الادارية المركزية فهو ممثل السلطات الادارية والسياسية المركزية في الولاية، حيث أن الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة

---

1 المادة 28 تنص :"في حالة غياب أو مانع، يمكن استخلاف الآمرين بالصرف في أداء بعقد تعيين يعد قانونا ويبلغ المحاسب العمومي المكلف بذلك"

2 المادة121 من قانون الولاية، المرجع السابق الذكر

والممثل المباشر والوحيد لكل الوزراء في نطاق الحدود الادارية للولاية التي يتولاها، ويتم تعيينه بواسطة مرسوم من قبل الوزير الأول [1].

وتظهر مهام الوالي كآمر بالصرف:

-مسك المحاسبة الادارية للإيرادات والنفقات.

-إعداد الميزانية وعرضها للمصادقة .

-يعتبر الشخص الوحيد الذي يخول له القانون اصدار سندات التحصيل .

-تقديم الحساب الخاص بالولاية والمتعلق بالسنة المالية السابقة الى كل من الوزارة الوصية ومجلس المحاسبة.

-يتحمل الوالي مسؤولية المتابعة حسب الباب، الفرع المادة مع احترام المبالغ المحددة لكل منها.

-تقييم الوضعية المالية المتعلقة بعمليتي الالتزام والأمر بالدفع وذلك كل ثلاثة أشهر الى الوزارة الوصية.

وتظهر مسؤولية الآمر بالصرف في:

-الآمر بالصرف مسؤول عن الاثباتات الكتابية التي يستلمها.

-الآمر بالصرف يكون مسؤول عن الأفعال اللاشرعية والأخطاء التي يرتكبها.

-المسؤولية المدنية والجزائية حسب نص المادة 32 من قانون المحاسبة العمومية" الآمرون بالصرف مسؤولون مدنيا وجزائيا على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية، وبهذه الصفة فهم مسؤولون شخصيا على مسك جرد للممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم.

---

1 عمار عوابدي، دروس في القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2000، ص 87

-المسؤولية الشخصية يكون الآمر بالصرف مسؤولا شخصيا اذا تهاون في مسك هذا الجرد للممتلكات المنقولة والعقارية أو المخصصة لهم[1].

ونظرا للازدواج الوظيفي لرئيس المجلس الشعبي البلدي يتصرف أحيانا باسم البلدية ومرة باسم الدولة، كما يمارس صلاحياته بصفته ممثلا للهيئة التنفيذية وهده الأخيرة تتشكل من الرئيس ونواب يساعدونه عددهم حسب حجم البلدية وعدد المنتخبين وتظهر مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي كآمر بالصرف فيما يلي:

-الحفاظ على اموال البلدية وادارتها واعداد الحساب الاداري للسنة المالية المنتهية؛

-تحرير الآمر بالصرف الخاص بالنفقات ورقابة المحاسبة للبلدية؛

-عقد الصفقات وابرام عقود الايجار؛

-تمثيل البلدية أمام القضاء؛

-القيام بكل الاجراءات المتعلقة بانقطاع التقادم ،أو سقوط الأجل القانوني؛

-منح سندات المداخيل وحوالات الدفع؛

-كما أنه يقوم في نهاية كل سنة مالية بتحرير حالة متخلفات الايرادات والنفقات [2].

ثانيا: المحاسبون العموميون

حسب نص المادة 33 من قانون المحاسبة العمومية فإنه: "يعد محاسبا عموميا كل شخص يقوم بالعمليات التالية:

-تحصيل الايرادات ودفع النفقات

-ضمان حراسة الأموال والسندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.

-تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد.

-حركة حسابات الموجودات[3].

---

1 أنظر المادة 32 من قانون المحاسبة العمومية، المرجع السابق الذكر

2 علي محمد، المرجع السابق ص 205

3 أنظر المادة33 من قانون المحاسبة العمومية

ويتم تعيين المحاسبين العموميين أو اعتمادهم من قبل الوزير المكلف بالمالية، ويخضعون أساسا لمسؤوليته ولقد نظم المرسوم التنفيذي 31-311 الصادر بتاريخ 07 سبتمبر 1991 كيفيات تعيينهم واعتمادهم[1]، وحسب ما نصت عليه المادة 09 من المرسوم 313/91 فان المحاسبين العموميين صنفان هما المحاسبون الرئيسيون وهم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية الخاصة بالآمرين بالصرف الرئيسين وما يلاحظ هنا وجود ارتباط بين المحاسبين الرئيسين والآمرين بالصرف الرئيسيين، أما المحاسبين الثانويين هم الذين يتولون تجميع عمليات المحاسب الرئيسي أي هناك علاقة تسلسلية مع المحاسبين الرئيسيين.

بالإضافة الى هذين الصنفين هناك صنفان آخران ذكرتهم المادة 12 و13 من ذات المرسوم وهما المحاسبون المخصصون أي المخولون قانونا بأن يقيدون نهائيا في كتابته الحسابية العمليات المأمور بها من صندوقهم والتي يحاسبون عليها أمام مجلس المحاسبة أما المحاسبون المفوضون هم الذين ينفذون العمليات لحساب المحاسبين المخصصين السابق ذكرهم [2].

1/مسؤولية المحاسب العمومي:

المحاسب العمومي مسؤول شخصيا وماليا عن العمليات الموكلة اليه ولا يؤخذ بمسؤوليتهم الا من طرف وزير المالية أو مجلس المحاسبة ويكون المحاسب العمومي مسؤولا شخصيا وماليا عن مسك المحاسبة والاحتفاظ بالمستندات والوثائق الثبوتية[3]، لمدة عشر سنوات لتقديمها الى السلطات المختصة عند طلبها، وتستثنى حالة واحدة يعفى منه من المسؤولية وهي حالة الامتثال لأمر التسخير التي يشترط فيها على المحاسب أن يرسل الى وزارة المالية تقيا مفصلا مع ذكر سبب الرفض مرفقا بالوثائق المثبتة للعمليات المالية

1 أنظر المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 1991/09/07 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم

2 أنظر المواد10-11-12-13 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المرجع السابق الذكر

3 أنظر المادة 2 المرجع ذاته

في مدة لا تتعدى خمسة عشرة يوما الى جانب ذكر الاسباب يجب كتابة عبارة "يطلب من المحاسب العمومي أن يدفع".

وقد حددت المادة 48 من قانون المحاسبة العمومية الحالات التي لا يمكن للمحاسب العمومي الامتثال لعملية التسخيرة وهي:

-عدم توفر الاعتمادات المالية، ماعدا بالنسبة للدولة ،عدم توفر أموال الخزينة.

-انعدام اثبات أداء الخدمة.

-طابع النفقة غير الإبرائي.

-انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة اذا كان ذلك المنصوص عليه في التنظيم المعمول به.

للإشارة فانه تنص المادة 51 من قانون المحاسبة العمومية تنص على :" يعد شبه محاسب في مفهوم هذا القانون كل شخص يتولى تحصيل الايرادات أو يقوم بالمصاريف أو بصفة عامة يداول القيم والأموال دون أن تكون له صفة محاسب عمومي ودون أن يرخص له صراحة من قبل السلطة المؤهلة لهذا الغرض"[1].

كما انه يخضع لنفس التزامات ومسؤوليات المحاسب العمومي كما يخضع لنفس الرقابة ونفس العقوبات المطبقة على المحاسب العمومي وذلك ما نصت عليه المادة 52 من قانون المحاسبة العمومية:" فضلا عن العقوبات التي يتعرض لها عند اغتصاب الوظيفة يخضع شبه المحاسب لنفس الالتزامات ويضطلع بنفس المسؤوليات التي يضطلع بها المحاسب العمومي كما يخضع لنفس المراقبة ولنفس العقوبات المطبقة على المحاسب العمومي"[2].

وان كان الذي يهمنا في هذا الفرع الخاص بالمكلفون بتنفيذ الميزانية من له صفة المحاسب العمومي بالنسبة للولاية وكذا البلدية، فيكون اما أمين خزينة الولاية كمحاسب

---

1 أنظر المواد 48، 51 من قانون المحاسبة العمومية المرجع السابق الذكر

2 أنظر مادة 52 المرجع ذاته

عمومي بالنسبة للولاية الذي يعتبر محاسبا رئيسيا بصفته رئيسا على تحصيل الموارد وصرفها ويقوم بالعمليات التالية:

-تركيز العمليات المحاسبية التي يجريها المحاسبون الثانويون والتابعون له.

-تنفيذ الايرادات والنفقات لميزانية الدولة على المستوى المحلي.

-يتكفل بتوزيع المعاشات على مستوى ولايته.

-تنفيذ ميزانية الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري التي يسيرها.

تداول الأموال والقيم والسندات وحراستها، ويقوم بحركة حسابات أرصدة الخزينة والمحافظة على الأوراق الثبوتية الخاصة بالعمليات المالية التي يجريها.[1]

ويكون القابض البلدي كمحاسب عمومي بالنسبة للبلدية فيمارس مهامه طبقا للتنظيم المعمول به باستخلاص جميع مداخيل البلدية وجميع المبالغ التي ترجع اليها وكذا وفاء النفقات التي يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بصرفها وذلك الى غاية الاعتمادات المصادق عليها، فالمحاسب البلدي له وحده صفة تحصيل الايرادات ودفع نفقات البلدية المنصوص عليها من طرف القوانين واللوائح التنظيمية، فهو مؤهل لإدارة وحيازة وحفظ الأموال والقيم المالية للبلدية، وبهذه الصورة فانه ملزما خصوصا بما يلي:

-القيام تحت مسؤوليته بكل الاجراءات الضرورية لتحصيل الايرادات والهبات والعطايا والموارد الأخرى.

-القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية ضد المدنيين المتأخرين عن التسديد.

-تنبيه الآمر بالصرف بانتهاء آجال الايجارات.

-منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم.

-تسجيل أو تجديد الامتيازات أو الرهون[2].

---

1 عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص 24-25

2 شريف رحماني، المرجع السابق، ص103

الفرع الثاني: تنفيذ نفقات وايرادات الجماعات المحلية

ان عملية تنفيذ الايرادات تتمثل في تحصيل الموارد الجبائية والغرامات وكذا جميع الحقوق الأخرى باستعمال كافة الوسائل القانونية أما عملية تنفيذ النفقات فهي تتمثل في استخدام الاعتمادات المرخص بها والتي يتم تنفيذها حسب الاجراءات والكيفيات المحددة قانونا تختلف بين النوعين من العمليات المالية بالنسبة للنفقات وأخرى خاصة بالإيرادات.

أولا: تنفيذ نفقات الجماعات المحلية

تتم عملية صرف النفقة عبر مرحلتين أساسيتين وهي المرحلة الادارية والمرحلة المحاسبية ويمكن التفصيل فيهما كما يلي:

1/المرحلة الادارية:

تكون من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي بصفتهما الآمرين بالصرف وتمر هذه المرحلة عبر مراحل من الالتزام بالنفقة الى تصفيتها الى الأمر بصرفها.

1/1 الالتزام بالنفقة :

هو التصرف الذي يؤدي الى نشوء التزام اتجاه الغير وهو الأمر الذي يثبت بموجبه نشوء الدين[1]، وحسب المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية "يعد الالتزام الاجراء الذي يتم بموجبه اثبات الدين "[2]، وقد يكون هذا الدين مصدره التزام ارادي أو لا ارادي، فيكون الالتزام الارادي في التصرف القانوني الذي ينشأ التزاما عليها مثل شراء المعدات ولوازم الجماعات المحلية انشاء طرق ولائية وبلدية ،أما الالتزام اللاإرادي الذي قد ينشأ عن طريق الارتباط بالنفقة نتيجة واقعة معينة يترتب عليه التزام الجماعات المحلية بإنفاق مبلغ ما كتسبب سيارة

1 نظيرة دوبابي، الحكم الراشد المحلي واشكالية عجز ميزانية البلدية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد تنمية، جامعة ابي بكر بالقايد تلمسان، 2009-2010، ص44

2 أنظر المادة 19 قانون المحاسبة العمومية المرجع السابق الذكر

البلدية في اصابة مواطن ففي هذه الحالة ينشأ الارتباط بالنفقة نتيجة هذه الواقعة المادية ويعتبر الارتباط في هذه الحالة غير ارادي[1].

وما يشترط في هذه المرحلة أن يصدر الالتزام عن السلطة صاحبة الاختصاص كشرط أول وأن يكون في حدود الاعتمادات المقررة في الميزانية ولا كان الالتزام معيبا، ويعود الاختصاص في عملية الالتزام بالنفقة الى الآمر بالصرف وهو ليس مقتصرا على عملية الالتزام بالنفقة فقط بل يخص كل عمليات الايرادات والنفقات فتكون فترة الالتزام بنفقات التسيير بعد 30 نوفمبر غير أنه عند الضرورة يمكن أن تتم الى غاية 31 ديسمبر وتكون في ثلاث حالات وهي:

-عندما تفتح رخصة خاصة لاعتمادات بعد 30 نوفمبر مما يعني بصورة ضمنية الترخيص لمباشرة الالتزامات.

- عندما يتعلق الأمر بالتزامات تسوية موجهة لإثباتات الالتزامات الصرفية التي يتم القيام بها بمبلغها النهائي.

- استثناءا من الأجل الحالات المحولة بعد 30 نوفمبر والتي تفرض نفسها كحاجات استعجالية.

وفي كل الحالات فان الالتزام بدفع النفقات المتعلقة بالتسيير والتي لا يمكن تنفيذها قبل 31 ديسمبر تعتبر لاغية وفيما يتعلق بنفقة التجهيز والاستثمار فان الالتزامات تتوقف في نهاية فبراير من السنة الموالية وهذا في كل الحالات[2].

2/1 التصفية:

يعبر عن قاعدة أداء الخدمة أو ما يسمى بقاعدة الحق المكتسب وهي التحقق من وجود الدين والالتزام به وتحديده وضبط مبلغه[3]،وحسب المادة 20 من قانون المحاسبة

---

1 أنظر عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق الذكر ص27-28

2 أنظر بالجيلالي أحمد المرج السابق الذكر ص 75-76

3 نظيرة دوبالي، المرجع السابق الذكر ص20

العمومية فانه:" تسمح التصفية بالتحقق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية"[1]، ويقصد بهذا القرار تحديد المبلغ الذي تلتزم الجماعات المحلية بدفعه نتيجة النفقة السابقة التي تلتزم بها فلا يمكن صرف النفقات الا بعد تنفيذ موضوعها أي التحقق من أداء الخدمة الفعلية من طرف الدائن ومطابقة هذا الأداء لشروط الالتزام بالنفقات، فقبل القيام بأي اجراء يجب التحقق من ثبوت واستحقاق الدين على الدولة أو احدى هيئاتها أو مصالحها العمومية فقد يكون هناك دين على عاتق الادارة فيجب التأكد من أن الخدمات والالتزامات قد أنجزت طبقا للشروط المتفق عليها والمبرزة في دفتر الشروط وذلك بالاطلاع على الوثائق المثبتة لذلك والمحددة مسبقا لذا فالتقدير الصحيح للنفقة كقاعدة عامة يكون من اختصاص الآمر بالصرف وكاستثناء على ذلك وفي حالة النزاع بين الجهة الادارية والقائم بالخدمة يتدخل القاضي لتحديد المبلغ فيحكم على الادارة بدفع المقابل المالي الذي قدره من نفقة الاعتمادات المفتوحة والمخصصة بهذا الغرض دون قيامه بإنشائها لذلك فان الطريقة المتبعة في اجراء عملية التصفية لا تتوقف على ادارة الآمر بالصرف وانما تتوقف على طبيعة النفقة الملتزم بها في حد ذاتها[2].

3/1 الأمر بصرف النفقة:

وهو عبارة عن قرار اداري بموجبه يتلقى المحاسب العمومي أمرا بدفع النفقة التي كانت محل الالتزام وحسب نص المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية :"يعد الآمر بالصرف أو تحرير الحوالات الاجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية "[3]،فالأمر بالصرف بتعبير أدق هو بمثابة طلب دفع المبلغ المحدد من الآمر بالصرف الى المحاسب العمومي لدفع مبلغ الدين المحدد مقداره الى صاحب الحق ويتخذ الأمر بالدفع شكل الحوالة (حوالة الدفع) التي تحتوي على كل معلومات الميزانية التي تخص النفقة:

---

1 أنظر المادة 20 من قانون المحاسبة العمومية، المرجع السابق

2 يلس شاوش البشير، المرجع السابق الذكر ص220

3 أنظر المادة 21 قانون المحاسبة العمومية

-الدورة المالية التي تنطبق عليها.

-رقم المادة التي ترتبط بها.

-الوثائق الثبوتية المدعمة للنفقة.

-هوية الدائن.

-موضوع النفقة وتاريخ انجاز الخدمة الفعلية[1].

وبالتالي فلآمر بالصرف يلتزم بعدة ضوابط يمكن أن نذكرها كالتالي:

-الاشارة في أمر الدفع لعملية النفقة وتحديد رقمها وفصلها وحتى الفصل الفرعي لها وكذا البند الخصوم منه النفقة المدفوعة.

-الاشارة لموضوع النفقة وطبيعتها وتاريخ أداء الخدمة الملتزم بها وتوضيح كل البيانات المتعلقة بالدائن مستحق النفقة.

-احتواء الأمر بالدفع قبل توجيهه الى المحاسب العمومي على تأشيرة المراقب المالي الذي يتولى مراقبة شرعية النفقة، والتقيد بمبلغ الاعتماد المفتوح وعدم تجاوزه والتقيد بالمبلغ المحدد خلال عملية التصفية التي حددت القيمة الحقيقة لمبلغ النفقة.

وبالتالي فالمبدأ العام أنه لا يتم صرف نفقة الا بمقتضى أمر بالصرف لكن يرد على هذا المبدأ استثناءات فحسب المادة 30 من قانون المحاسبة العمومية التي تنص :"لا يمكن للآمرين بالصرف أن يأمرون بتنفيذ النفقات دون أمر بالدفع مطبق الا بمقتضى أحكام قانون المالية" [2]، كما يتمثل الاستثناء الثاني في الأحكام والقرارات القضائية التي تجبر الادارة على تنفيذها فهنا تدفع النفقة دون أمر بالصرف.

---

1 يلس شاوش البشير، المرجع السابق الذكر ص203

2 أنظر المادة 30 من قانون المحاسبة العمومية المرجع السابق

2/ المرحلة المحاسبية:

هي المرحلة الأخيرة من مراحل صرف النفقة العامة تنفذ هذه المرحلة من طرف المحاسب البلدي وأمين خزينة الولاية بصفتهما محاسبين عموميين بالنسبة للجماعات المحلية والتي تمر بمرحلة وحيدة وهي دفع مبلغ النفقة للدائن الحقيقي للبلدية والولاية[1].

فتنص المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية على "يعد الدفع الاجراء الذي يتم بموجبه ابراء الدين العمومي" [2]، فهذه العملية بموجبها يتم ابراء ديون الجماعات المحلية وهي مرحلة محاسبية في تنفيذ النفقات غير أن مهمة المحاسب العمومي لا تقتصر على تنفيذ أوامر الصرف بل تتعداها بممارسة نوع من الرقابة المفروضة في حدود صلاحياته فيعمل على التأكد ومراقبة عدة عناصر هي:

- التأكد من توفر الاعتمادات المطلوبة.
- سلامة ادراج النفقة في الفصل المعني بها والتأكد من انجاز العمل المقصود بالدفع.

وبعد مراقبة هذه العناصر يقوم المحاسب العمومي بتحرير حوالة الدفع فيصب مبلغ النفقة في الحساب البريدي أو الحساب البنكي أو حوالة بريدية عادية لفائدة الشخص المستحق لمبلغ النفقة وكقاعدة عامة وفي حالة رفض الادارات العمومية تنفيذ حكم يقضي عليها دفع مبلغ مالي معين فانه لا توجد وسيلة قانونية لحملها على القيام بذلك وترجع اسباب ذلك إلى:

- أموال الأشخاص المعنوية تستهدف تحقيق الصالح العام ولذلك لا يجوز الحجز عليها.
- تستلزم طرق التنفيذ الجبري استعمال السلطة العامة ولذلك لا يعقل أن تستعمل الدولة سلطتها ضد نفسها.

---

1 عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق ص29

2 المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية المرجع السابق الذكر

للإشارة فان المحاسب العمومي له دور باعتباره أمينا للصندوق في التحقق من صدور الحوالة لفائدة الدائن الحقيقي أو ممثله الشرعي أي أن صفة الشخص المستلم تبرئ الجماعات المحلية من دينها، وفي حالة توفر كل الشروط ومطابقتها للقوانين يجب على المحاسب العمومي القيام بعملية الدفع في أجل أقصاه 10 أيام من يوم استلام ملف النفقة وفي حالة كان هناك رفض نهائي يقوم المحاسب العمومي برد كتابي على الآمر بالصرف يبرر رفضه القانوني لدفع النفقة ضمن أجل أقصاه 20 يوما من يوم تسلمه الأمر بالصرف كما قد اختص المشرع للآمر بالصرف اجراء التسخير من أجل صرف نظر المحاسب العمومي رفضه للدفع وحسب ما نصت عليه المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية :"اذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع يمكن للآمر بالصرف أن يطلب منه كتابيا وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض حسب الشروط المحددة في المادة 48 "[1]، حيث يقوم الآمر بالصرف بعد تلقيه لقرار الرفض بالكتابة الى المحاسب العمومي طالبا منه التنازل وصرف النظر عن قرار رفضه الدفع وذلك تحت المسؤولية الكاملة للآمر بالصرف ويظهر دور المحاسب العمومي في هذه الحالة بعد تلقيه لقرار التسخير يتمثل في رفع تقرير الى وزارة المالية خلال 15 يوما من تاريخ ارسال قرار التسخير حيث يوضح الأسباب التي أدت الى رفع الدفع ويرفق ذلك بالوثائق المحاسبية[2].

وحسب نص المادة 48 من قانون المحاسبة العمومية فانه على المحاسب العمومي أن يرفض الامتثال للتسخير اذا كان الرفض معللا بما يأتي:

-عدم توافر الاعتمادات المالية ما عادا بالنسبة للدولة؛

-عدم توفر أموال الخزينة؛

-انعدام اثبات أداء الخدمة؛

-طابع النفقة غير ابرائي؛

---

1 أنظر المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية المرجع السابق

2 عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص30

-انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة، أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة اذا كان ذلك منصوصا عليه في التنظيم المعمول به[1].

ثانيا: تنفيذ ايرادات الجماعات المحلية

وتكون من خلال اصدار الآمر بالصرف جميع الكشوفات ،الرسوم، التوزيعات الفرعية واصدار سندات الايرادات الى المحاسب العمومي تحمل المعلومات المتعلقة بتطبيق الايراد ،مراجعة الدين وتاريخ الاستحقاق، مدة السند، رقم مادة الميزانية التي يعود اليها الايراد ثم التحقق من نشوء الدين بعدها تأتي مرحلة التصفية أو تحديد مبلغه ثم اعداد سند تحصيل المبلغ وأخيرا تغطية هذا الدين[2].

وبالتالي فان مرحلة تنفيذ ايرادات الجماعات المحلية تمر هي الأخرى بمرحلتين الادارية التي تتمثل في اثبات حقوق الجماعات المحلية وتصفيتها، ثم تأتي المرحلة المحاسبية وهي التحصيل:

1/المرحلة الادارية:

هي الأخرى تمر بثلاث مراحل الاثبات ، التصفية واصدار الأمر بالتحصيل :

1/1 الاثبات:

حسب نص المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية "يعد الاثبات الاجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي" والدائن هنا هو الجماعة المحلية[3].

2/1التصفية:

وهي تحديد مبلغ الدين المستحق للجماعة المحلية والقابل للتحصيل، وفي الواقع إثبات وتصفية ايرادات الجماعات المحلية هما عمليتان متكاملتان وغالبا يتم اجراؤهما في وقت وأحد الأمر الذي يجعل بالإمكان جمعهما تحت عبارة "تحديد الايرادات"، وحسب المادة

---

1 أنظر المادة 48 من قانون المحاسبة العمومية المرجع السابق

2 عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق ص30

3 أنظر المادة 16 قانون المحاسبة العمومية المرجع السابق

23 من قانون المحاسبة العمومية فهذا لا يعني أنها تتم بمعرفتهم وتحت مسؤوليتهم المباشرة فالإيرادات الضريبية مثلا لا يتم اثباتها وتصفيتها من طرف أعوان المصالح الجبائية أو من طرف المدينين بأنفسهم كما ان بعض الايرادات لا تتطلب تدخل الآمرين بالصرف أو غيرهم من الاعوان العموميين لإثباتها وتصفيتها ،مثل الغرامات والعقوبات المالية المحكوم بها لفائدة الجماعات المحلية.

3/1اصدار الأمر بالتحصيل:

يصدره الآمر بالصرف ويتم التحصيل الى غاية 31 مارس من السنة الموالية لتنفيذ الميزانية، وهذا الأمر يحدد طبيعة الايراد، أساس الحساب وسند القيمة المستحقة، ويحمل رقم تسلسلي حسب السنة وحسب الأقسام(تسيير أو تجهيز) [1].

2/المرحلة الحسابية:

وتتمثل أساسا في عملية التحصيل وهي العملية التي يقوم بها المحاسب العمومي إذ يتعين عليه قبل التكفل بسندات الايرادات التي يصدرها الآمر بالصرف التحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القانون والأنظمة لتحصيل الايرادات الا أن هناك بعض الايرادات التي يمكن للمحاسب تحصيله دون ارسال السند ويتعلق الأمر بالإيرادات التي تدفع نقدا مثل الهبات[2].

والتحصيل نوعان اما ودي وهو اشعار المدين واعطائه مهلة تسديد ما عليه واما جبري في حالة عدم استجابة المدين في الفترة المحددة في التحصيل الودي ويصبح الأمر هنا أمر تنفيذي وتسمى بالبيانات التنفيذية، ويتم التحصيل من طرف المحاسب انطلاقا من تسجيل الآمر بالصرف لسندات التحصيل في كشف يسمى الملحق رقم 12 الذي يفصل فيه بتسلسل مواد الميزانية ،مبلغ كل سند، المبلغ الاجمالي للسندات لكل مادة وغيرها ويتم اعداد الكشف رقم 12 بأربع نسخ ترسل منها ثلاث نسخ للمحاسب العمومي الذي بعد الرقابة عليها

---

1 شباب سهام، المرجع السابق ص 109

2 عباس عبد الحفيظ المرجع السابق ص31

يعيد إرسال نسخة للآمر بالصرف ونسخة لمديرية الضرائب قصد الاثبات فيما يتعلق بسندات التحصيل.

وبالتالي يمسك كل من الآمر بالصرف والمحاسب العمومي محاسبة ادارية منظمة من أجل متابعة كل مراحل تنفيذ الميزانية والتي تتوج في الأخير بوضع حسابين احداهما اداري يعده الآمر بالصرف والآخر حسابي يعده المحاسب العمومي[1].

الفرع الثالث: الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية

إن الغاية الاساسية للرقابة المالية هو الحفاظ على المال العام للدولة وصرفه على الوجه الامثل دون حصول اسراف او تبذير، ونظرا لخطورة العمليات المالية والمحاسباتية للبلدية والولاية فقد خصها المشرع برقابة صارمة تسمى الرقابة المالية أو الرقابة على الميزانية ،وهذا ما يفسر وجود نوعان من الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية بحيث تكون قبل تنفيذ الميزانية وتعرف بالرقابة السابقة ،ورقابة تكون بعد تنفيذ الميزانية وغلق السنة المالية وهي رقابة اللاحقة.

أولا: الرقابة السابقة

تخضع ميزانية الجماعات المحلية قبل تنفيذها لما يسمى بالرقابة السابقة وهي الموافقة المسبقة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال والتي تهدف بالأساس الى ضمان المشروعية ودقة الحسابات وكذا ملائمة التصرفات المالية ووفقا لهذا الاسلوب فانه لا يجوز لأي وحدة تنفيذية من وحدات الاقتصاد العام الارتباط بالالتزام أو القيام بدفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة في الدولة بالرقابة على الانفاق[2].

---

1 شباب سيهام، المرجع السابق ص 109

2 عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق ص 41

1/المراقب المالي:

يشكل المراقب المالي أحد أهم أعوان الرقابة السابقة على النفقات العمومية فهو موظف تابع لوزارة المالية يتواجد على المستويين المركزي والمحلي ويعين هو ومساعديه بموجب قرار وزاري وتعد رقابته رقابة مشروعية لا ملائمة على النفقات العمومية وقد عزز المرسوم التنفيذي 92-414 المهام المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 90-33 المتضمن القانون الأساسي للعمال التابعين للأسلاك الخاصة للإدارة المكلفة بالمالية والذي أعطى المراقب المالي مكانة هامة على تنفيذ النفقات العمومية[1].

فيعين المراقب المالي حسب المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 والمتعلق بمصالح المراقبة المالية :

- رؤساء المفتشين المحللين للميزانية وهم المستشارون الذين يثبتون خمسة سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

- المفتشين المحللين المركزيين للميزانية الذين يثبتون خمسة سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.

- المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون خمسة سنوات من الخدمة الفعلية لإدارة الميزانية.

- المفتشين المحللين للميزانية والمتصرفون الذين يثبتون عشرة سنوات من الخدمة بهذه الصفة بإدارة الميزانية[2].

فوظيفة المراقب المالي محددة بموجب المرسوم التنفيذي 92-414 فيقوم من خلال مراقبته للميزانية بالتأشير على ما يلي:

-مراقبة ملفات المستخدمين كالتعيين ،التثبيت، الاحالة الى الاستيداع ، التسريح....؛

---

1 المادة 09 من المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، ج ر، العدد82 المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 2009/11/16 ج ر العدد 67.

2 المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج ر، العدد64 الصادرة بتاريخ 2011/11/27

-مصاريف المستخدمين وتشمل كل ما يتعلق بالراتب الشهري للموظف من الأجر القاعدي، التعويضات العلاوات وكل ما يتعلق بالحياة المهنية للموظف وأجورهم باستثناء الترقية في الدرجات؛

-مراقبة نفقات تسيير المصالح كاقتناء الأدوات والتكليف بمهمة؛

-ضبط محاسبة المصالح المالية وذلك حسب ما نصت عليه المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 وضبط محاسبة نفقات التسيير حسب نفس المرسوم؛

-مراقبة الجداول والقوائم الأصلية للمستخدمين؛

-التفويضات بتراخيص البرامج؛

- الأرصدة المتوفرة.

فيتحمل المراقبون الماليون ومعاونيهم عند الاقتضاء المسؤولية الشخصية على التأشيرات التي يمنحوها وعن الرفض التعسفي الغير المؤسس للتأشيرات ويعتبر ذلك مخالفا لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وذلك حسب المادة 89 من الأمر رقم 95-20 [1].

فبعد القيام بعملية الرقابة من طرف المراقب المالي يترتب على ذلك احدى النتيجتين اما أن تكون الملفات صحيحة مطابقة للقوانين تنتهي بقبول التأشيرة وفي هذه الحالة يمكن للآمر بالصرف أن يمرر الأمر بالدفع أو حوالة الدفع للمحاسب العمومي لإجراء عملية الدفع، أو تكون الالتزامات مشوبة بأخطاء أو مخالفة للقوانين فتكون محل رفض أي عدم المطابقة وتسمى حالة التغاضي ،فبالنسبة للعمليات غبر مطابقة تكون موضوعا للرفض النهائي أو المؤقت حسب الحالة وفي حالة الرفض النهائي يمكن للآمر بالصرف القيام بالتغاضي تحت مسؤوليته عن طريق قرار معلل ويجب أن تحتوي مذكرة الرفض على جميع الملاحظات الضرورية اضافة الى المراجع من النصوص المتعلقة بالعملية المنجزة ،ويجب

1 أنظر الأمر 95-20 المؤرخ في 07 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد39

أن يعلم الآمر بالصرف في مرة واحدة كل الأسباب التي أدت الى عدم منح التأشيرة، ولا يجب أن يكون الرفض المؤقت من طرف المراقب المالي للآمر بالصرف مكررا بمعنى أن تدون جميع الملاحظات والنقائص المسجلة على مذكرة رفض مؤقتة وواحدة[1].

2/ المحاسب العمومي:

يعتبر المحاسب العمومي أحد الأطراف الأساسية المعنية بمباشرة التسيير المالي اليومي للجماعات المحلية وذلك وفقا للمهام المحددة له في مختلف القوانين المتعلقة بالتسيير المالي وعلى العكس من الآمر بالصرف الذي تعتبر اختصاصاته المالية مكملة لوظائفه الادارية وبالتالي فالمحاسب العمومي يمارس صلاحيات أصلية حيث أن دوره يكمن في تنفيذ الميزانية ومختلف العمليات المالية بالإضافة الى الرقابة المالية من خلال التدقيق في قانونية العمليات المالية بكل تفاصيلها ويعتبر محاسبا عموميا كل شخص طبيعي حسب نص المادة 205 من قانون البلدية 11-10 ويتمتع بصلاحية الرقابة على تنفيذ الميزانية اذ يطلب ملف النفقة المقدمة اليه للتحقيق من مدى مشروعيتها واذا تأكد من شرعيتها فانه يقوم بوضع التأشيرة القابلة للدفع مما يسمح بتسليم مبلغ النفقة الى الدائن المعني أما اذا تأكد من عدم شرعيتها يمكنه أن يرفع القيام بالتسديد أو الدفع ويقوم بإعلام الآمر بالصرف عن طريق مذكرة خطية يحدد فيها أسباب الرفض .

وحسب نص المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية 90-21 فان مجالات رقابة المحاسب العمومي وقبل قبوله اي نفقة يجب عليه أن يتأكد من:

-مطابقة العمليات مع القوانين والأنظمة المعمول بها.

-صفة الآمر بالصرف أو المفوض له.

-شرعية عمليات تصفية النفقات.

-توفر الاعتماد

---

1 عباس عبد الحفيظ المرجع السابق، ص47

-أن الديون لم تسقط أجالها أو أنها محل معارضة.

-تأشيرات عملية المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.

-الصفة القانونية للمكسب الابرائي[1].

3/رقابة السلطة الوصية على ميزانية الجماعات المحلية:

إن الادارة المحلية تقوم على أساس الاعتراف بوجود سلطات اقليمية منتخبة يترك لها الاشراف على تسيير والتعبير عن ارادة المواطنين، وحسب القانون البلدي 11-10 وقانون الولاية 12-07 فان الرقابة الممارسة من طرف المجالس الشعبية البلدية والولائية تكون عن طريق المقارنة بالإيرادات والنفقات ومقارنة المجموع المالي لقسم التسيير والتجهيز وحسب النماذج المرفقة مع الميزانية، أي أنها تهدف الى مدى تطابق كل من الحساب الاداري وحساب التسيير[2]، غير أنه في الواقع لا يملك من المجلس الشعبي البلدي والولائي المؤهلات التقنية أو المتخصصة لمراقبة الميزانية ،ويعتبر الوالي هو صاحب سلطة الوصاية المباشرة على البلدية حيث يمكن له الغاء أي قرار صادر عن المجالس الشعبية البلدية دون الزامه بتبرير هذا الالغاء، وبالنظر الى سلطته على رئيس الدائرة فيمكن للوالي تفويض سلطة الرقابة الى رئيس الدائرة [3].

4/رقابة لجان الصفقات العمومية:

ثانيا: الرقابة اللاحقة

وتسمى ايضا الرقابة الخارجية وهي التي تمارس أيضا خارج التنظيم من قبل الاجهزة الرقابية المختصة وتهدف الى ضمان توفر الاعتمادات اللازمة لتغطية النفقات المسجلة

---

1 انظر المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية

2 سهيلة صالحي، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص المؤسسات الادارية والسياسية في الجزائر، جامعة الاخوة منتوري، قسنطينة 2008-2009 ص 54

3 ناجي عبد النور، دور الادارة المحلية في تقديم الخدمات العامة، مجلة دفاتر الساسة والقانون جامعة ورقلة، جوان 1999 ص159

وتكييف الاجراءات المتخذة مع القانون [1]وهي غير تابعة في الاصل للسلطات التنفيذية فهي أجهزة مختصة ومستقلة، لا تشمل على جانب النفقات كما في الرقابة السابقة بل تمتد لتشمل جانب الايرادات العامة، حيث يسعى هذا النوع من الرقابة لاكتشاف الاخطاء والمخالفات المالية ومواطن الاهمال ومعرفة الاسباب التي أدت اليها وتتمثل هذه الرقابة اساسا في مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية.

1/ مجلس المحاسبة:

وقد نص عليه الدستور في نص المادة 192[2]، ويعتبر كجهاز قضائي مستقل ذو طبيعة خاصة وتقنية حيث يمارس الرقابة المالية اللاحقة على كل فروع الدولة بما فيها الجماعات الاقليمية والمرافق العمومية فهو يتمتع بالاستقلالية وذلك ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله وعدم خضوعه لأي سلطة في الدولة "باستثناء رئيس الجمهورية " وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية للأموال العامة التي تدخل نطاق اختصاصاته ويقيم تسييرها ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبتية للقوانين والتنظيمات المعمول بها[3]، فحسب نص المادة 38 من الأمر 95-20 فان مجلس المحاسبة يتكون من أعضاء يتولون تسييره ومباشرة مهام الرقابة ،ويتم التسيير من طرف المجلس المكون من القضاة الآتي ذكرهم:

-رئيس مجلس المحاسبة.

-نائب الرئيس .

-رؤساء الغرف .

-رؤساء الفروع.

---

1 فاتح بوطبيق، اللامركزية الادارية والتعددية الحزبية رسالة ماجستير تخصص حقوق 2005-2006 جامعة الجزائر ص 124

2 أنظر المادة 192 من الدستور 2016، المرجع السابق الذكر

3 عباس عبد الحفيظ المرجع السابق الذكر ص 58

-المستشارون.

-المحاسبون.

-الناظر العام والنظار المساعدون[1].

كما يشمل مجلس المحاسبة على مستخدمين ضروريين لعمل كتابة الضبط والأقسام التقنية والمصالح الادارية وينظم مجلس المحاسبة في شكل غرف ذات اختصاص وطني وغرف ذات اختصاص اقليمي وغرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية[2].

حيث نجد أن القانون 12-07 المتعلق بالولاية نص على رقابة مجلس المحاسبة في المادة 175 منه:" يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الاداري للوالي وحساب التسيير المحاسب وتطهيرهما طبقا للتشريع المعمول به"[3]، كما نصت عليه المادة 210 من قانون البلدية 11-10 " تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الادارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقا للتشريع الساري المفعول"[4] وعليه فان الجماعات المحلية تخضع للرقابة المالية اللاحقة لمجلس المحاسبة حيث يتولى مراقبة الحسابات الادارية والحسابات التسييرية معتمدا في ذلك على الحسابات والسجلات والوثائق التي يمسكها كل من الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين .

1/1 طريقة الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة:

يتولى مجلس المحاسبة عملية المراقبة بعدة وسائل وآليات حددها الأمر 95-20 المعدل والمتمم بموجب الأمر 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة وهي حق الاطلاع وسلطة التحري، ورقابة نوعية التسيير، ورقابة الانضباط وهو ما سيتم تناوله على النحو التالي:

---

1 أنظر المادة 38 من الأمر 95-20المؤرخ في 17 جويلية 1995المعدل والمتمم بموجب الأمر 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية رقم 39 المؤرخة في 23 جويلية 1995

2 مرجع السابق ص 58 سهيلة صالحي المر

3 أنظر المادة 175 من القانون 12-07 المرجع السابق الذكر

4 أنظر المادة 210 من القانون 11-10 المرجع السابق الذكر

-حق الاطلاع وسلطة التحري:

لمجلس المحاسبة الحق في أن يطلب الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة الهيئات المالية والمحاسبية اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابتها، كما أنه يقوم بممارسة حق الاطلاع وسلطة التحري التي يمنحها القانون للمصالح المالية للدولة وله الحق أن يقوم بكل التحريات الضرورية من أجل الاطلاع على المسائل المنجزة بالاتصال مع الادارات ومؤسسات القطاع العام مهما تكن الجهة التي تتعامل معها مع مراعات القانون المعمول به[1].

كما يتمتع القضاة بحق الدخول الى المحلات التي تشملها أملاك الجماعات العمومية، أو أية هيئة خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة عندما تتطلب التحريات ذلك[2].

كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة رقابة أخرى المؤهلة لرقابة الهيئات الخاضعة لرقابته الاطلاع على كل المعلومات أو الوثائق أو التقارير التي تمتلكها أو تعدها عن الحسابات الخاصة بهذه الهيئات أو تسييرها كما يمكن الاستعانة بأعوان القطاع العام المؤهلين من أجل القيام بمساعدته في الأعمال المادية والتي تكون تحت مسؤوليته، وبعد مرافقة السلطات السلمية التي يتبعونها وطلب استشارة اختصاصيين أو تعيين خبراء من شأنهم افادته أو مساعدته في عمليات الرقابة أو أعمال التسيير الواجب تقييمها[3].

-رقابة نوعية التسيير:

يقوم مجلس المحاسبة برقابة نوعية التسيير للهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته وذلك بتقييم شرط استعمال الأموال العمومية ومدى فعالية ونجاعة تسييرها وفقا للمهام والوسائل المستعملة ويتعين عليه التأكد من خلال تحرياته من ملائمة وفعالية آليات

---

1 أنظر المادة 02-04 من الأمر 10-02 المرجع السابق الذكر

2 أنظر المادة 02فقرة 05 المرجع ذاته

3 أنظر المادة 57-58 المرجع ذاته

واجراءات الرقابة الداخلية ويقدم كل التوصيات التي يراها ملائمة لتدعيم آليات الوقاية والحماية والتسيير الأمثل للمال العام .[1] اضافة الى ذلك يقوم بمراقبة شروط منح واستعمال الاعانات والمساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية الخاضعة لرقابته وهذا للتأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح هذه المساعدات ومطابقته استعمالها مع الأهداف التي منحت من أجلها وعند الضرورة يتأكد من مدى اتخاذ الهيئات المستفيدة لترتيبات الملائمة وهذا للحد من لجوئها الى هذه المساعدات والوفاء بالتزامها المحتملة اتجاه الجهات المانحة لهذه المساعدات ،كما يتولى مجلس المحاسبة بإعداد التقارير تحتوي على المعاينات والملاحظات يقوم بإحالتها الى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية وعند الضرورة الى سلطاتهم السلمية أو الوصية لتقديم اجاباتهم وملاحظاتهم في الأجل الذي يحدده مجلس المحاسبة وبعد ذلك يضيف مجلس المحاسبة تقييمه النهائي ويصدر كل التوصيات والاقتراحات قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح والهيئات المراقبة ويرسلها الى مسؤوليها وكذا الى الوزارة والسلطات المعنية [2].

-مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:

من اختصاص مجلس المحاسبة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين واصدار أحكامه بشأنها حيث يدقق في صحة العمليات التي يقوم بها المحاسبين العموميين، ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية عن طريق المقرر المكلف بحسابات التسيير أو بمساعدة القضاة أو مساعدين تقنيين ،ويقرر مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب العمومي أو الوكلاء والأعوان الموضوعيين تحت سلطة أو رقابة المحاسب العمومي الشخصية أو المالية ففي حالات السرقة أوو ضياع الأموال أو المواد ويمكن لهذا الأخير أن يحتج على ذلك بعامل القوة القاهرة، أو أن يثبت بأنه لم يرتكب أي خطأ أو اهمال في ممارسة وظيفته.

---

1 أنظر المادة 18 من الأمر 10-02 المرجع السابق الذكر

2 أنظر المواد 70، 71 من الأمر 95-20 المرجع السابق الذكر

وفي حالة عدم تسجيل أي مخالفة بصدد التسيير على مسؤولية المحاسب العمومي، يمنحه مجلس المحاسبة الابراء بقرار نهائي ،أو يضعه في حالة مدين اذا سجل على ذمته نقص مبلغ ما أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو ايراد غير محصل [1].

-رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وبإمكانه أن يقوم بتحميل مسؤولية كل من يرتكب مخالفة أو عدة مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وهذا من أي مسؤول أو عون في المؤسسات أو المرافق والهيئات العمومية وكذا الأشخاص المعنيون الذين يخضعون لرقابته[2].

ويعاقب مجلس المحاسبة على المخالفات والأخطاء التي تخالف قواعد الانضباط في مجال الميزانية والمالية وتشكل خرقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري في استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية ويمكنه في هذا الاطار أن يعاقب على ما يلي:

-خرق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ الايرادات والنفقات.

-استعمال الاعتمادات او المساعدات المالية التي تمنحها الدولة أو الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية أو الممنوحة بضمان منها لأهداف غير الأهداف التي منحت من أجلها صراحة.

-الالتزام بالنفقات دون توفير الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.

-خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل اخفاء اما تجاوزا ما في الاعتمادات أو تغيير للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.

-تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن الأهداف أو مهمة الهيئات العمومية.

---

1 أنظر المواد 74، 75، 77، 82، 83، من الأمر 95-20 المرجع السابق الذكر

2 أنظر المادة 20 من الأمر 10-02 المرجع السابق

-الرفض غير المؤسس لتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.

-عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك الحسابات وسجلات الجرد والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.

-التسيير الخفي للأموال والقيم والوسائل والأملاك العامة.

-كل تهاون يرتب عنه عدم دفع حاصل الايرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع الاقتطاع من المصدر في المجال وفقا للشروط التي أقرها التشريع المعمول به.

التعويضات المالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.

-الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية .

-أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد ابرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية .

-تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة المجلس المحاسبة أو اخفاء مستندات عنه[1].

2/ المفتشية العامة للمالية:

المفتشية العامة للمالية جهاز أنشئ للرقابة المالية اللاحقة أحدث بموجب المرسوم رقم 80-53 المتضمن احداث المفتشية العامة للمالية والذي ألغي بدوره بموجب المرسوم التنفيذي 08-272 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية حيث حددت المادة ثانية منه هدف ومجال تطبيق التدخلات التي تقم بها المفتشية العامة للمالية بنصها على أنه:" تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الاقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية" وعليه فالجماعات المحلية تخضع للرقابة المالية للمفتشية العامة للمالية التي تمارس مهامها

1 أنظر المادة 88 من الأمر 95-20 المرجع السابق الذكر

تحت سلطة وزير المالية ويشمل مجال مراقبتها كل ما يتعلق بأعمال التسيير المالي والمحاسبي الذي يقوم به اعوان الدولة والجماعات المحلية[1].

فيتجسد التنظيم المركزي للمفتشية العامة للمالية في:

-رئيس المفتشية العامة للمالية الذي يعمل على تنفيذ الأعمال المتعلقة بالرقابة والدراسات وكذا تسيير المستخدمين والوسائل ويمارس السلطة السلمية على جميع الموظفين الخاضعين لسلطته.

-الهياكل العملية للرقابة والتكوين وتنقسم بدورها الى أقسام وكل قسم الى مديريات نذكر منها قسم الرقابة والتقويم في ادارة السلطة والوكالات المالية وقطاعات الصناعات، وكذا قسم رقابة أعمال التكوين والبحث والثقافة والاتصال والفلاحة والصيد البحري والغابات، وأخيرا قسم رقابة الأعمال الاجتماعية والمالية والمصالح والانجاز وتقويمها اضافة الى وجود مصالح خارجية للمفتشية تتمثل في المديريات الجهوية تتولى تنفيذ البرنامج السنوي للمفتشية العامة للمالية وهذه المديريات هي "الأغواط، ورقلة، تلمسان، سطيف، تيزي وزو، عنابة، قسنطينة، مستغانم، وهران، سيدي بلعباس[2].

1/2 مهام المفتشية العامة للمالية:

تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها على كل شخص معنوي يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو الجماعات المحلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية، أو في شكل اعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان ،كما تتولى المفتشية العامة القيام بالعديد من المهام والتدخلات في اطار الاختصاصات العامة والاختصاصات الرقابية.

فتظهر الاختصاصات العامة للمفتشية العامة للمالية في :

-التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي.

---

1 أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 06سبتمبر 2008 يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية ج ر رقم 50 المؤرخة في 07 مارس 2008

2 أنظر المادة19 من المرسوم التنفيذي 08-272 المرجع السابق الذكر

-تقييم أداء أنظمة الميزانية.

-التدقيق أو انجاز الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي والمحاسبي.

-تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية مهما كن نظامها[1].

كما يمكن أن تقوم المفتشية العامة للمالية بتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية والنتائج المترتبة عنها وفي اطار ذلك تتولى:

-القيام بالدراسات والتحاليل المالية والاقتصادية من أجل تقدير فعالية ادارة وتسيير الموارد المالية والوسائل العمومية الأخرى.

-اجراء دراسات مقارنة وتطورية لمجموعة من القطاعات أو ما بين القطاعات.

-تقييم تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية والمتعلقة بالتنظيم الهيكلي من ناحية تناسقها وتكييفها مع الأهداف المحددة.

-تحديد مستوى الانجازات مقارنة مع الأهداف المحددة والتعرف على نقائض التسيير وعوائقه وتحليل أسباب ذلك[2].

أما الاختصاصات الرقابية للمفتشية العامة للمالية هي عديدة ومتعددة يمكن ذكر بعضها :

-التسيير المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك .

-ابرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها.

-تسيير اعتمادات الميزانية .

-شروط منح واستعمال المساعدات والاعانات التي تقدمها الدولة والجماعات الاقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية.

---

1 المادة 03المرجع ذاته

2 أنظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي 08-272 المرجع السابق الذكر

وفي نطاق تنفيذ هذه المهام تقوم المفتشية العامة للمالية بما يلي:

-رقابة تسيير الصناديق وفحص الأموال والقيم والسندات والموجودات من أي نوع والتي يحوزها المسيرون والمحاسبون.

-التحصيل على كل مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية للفحص بما في ذلك التقارير التي تعدها أي هيئة رقابية أو أية خبرة خارجية.

-القيام في عين المكان بأي بحث أو اجراء أي تحقيق بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المسجلة في المحاسبة[1].

ثالثا: تفعيل الرقابة المالية للجماعات المحلية

إن مكانة الاجهزة الرقابية ودورها في ترشيد إستخدام المال العام في البلديات والولايات وحماية أصولها، يستدعي إعادة النظر في القوانين والتشريعات المنظمة لعملها والبحث على تقييمها والعمل على تطويرها لتواكب التطورات في مختلف المجالات والسعي إلى تحقيق الرقابة والكفاءة والفعالية في الأداء وخاصة أن إستخدام التكنولوجيا الحديثة أصبح جزءا هاما في تطوير منظومة الرقابة المالية.

1/تفعيل الرقابة السابقة واللاحقة للجماعات المحلية:

إن نظام الرقابة السابقة الحالي المعتمد على تعدد أجهزة الرقابة وتنوعها من الناحية النظرية يعد كرغبة من المشرع لإعطاء الأهمية إلى الطابع الوقائي قصد حسن إستغلال الأموال العمومية وتحقيق التنمية المحلية، أما من الناحية العملية فيعاني من بعض النقائص والراجعة أساسا لعدم تدعيم هذا النظام بمجموعة من التدابير والوسائل المساعدة على تداركها[2].

---

1 أنظر المادة 06 من المرسوم التنفيذي 08-272 المرجع السابق الذكر

2 موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر دراسة تحليلية نقدية، أطروحة دكتورة، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015 ص253

ومن أجل فعالية أكثر من الضروري تدعيم إستقلالية هيئات الرقابة وإبعادها عن كل الضغوطات إلى أقصى حد ممكن وفصلها عن سلطة الآمر بالصرف لأن الجمع بين الرقابة والتنفيذ يؤدي إلى طغيان التنفيذ وإمتصاص الرقابة، لذا وجب التنسيق بين أجهزة الرقابة السابقة واللاحقة لضمان تطويرها وتحسينها عن طريق تبادل المعلومات والخبرة.

فمن الواجب على الرقابة عدم التدخل في السير العادي للبلدية والولاية، في مثل هذه الحالة أولوية العمل والتنفيذ إذ لا يمكن تصور رقابة بدون عمل وتنفيذ وإعطاء الرقابة السابقة فرصة لرقابة تفاعلية خاصة بالملائمة ولو في حدود معينة، تهتم بالإستعمال الإقتصادي الأمثل للأموال العمومية خاصة في ظل المخططات الوطنية والمحلية .

غير أن مجال الرقابة السابقة قد يتقلص ليترك أمام الرقابة اللاحقة التي ستأخذ حيزا هاما خاصة بعد الحديث عن نظام جديد في العمل الإداري والمتمثل في التسيير المُتمحور حول الأداء والنتائج والذي يعتمد على نتائج القابلة للتقدير تستجيب لأهداف محددة مسبقا هذا النظام يمارس في سياق من الشفافية والمرونة والمسؤولية بخصوص الوسائل المستعملة لبلوغ الأهداف والنتائج المرجوة، أي أن المسير يضع أهداف محددة ويسعى إلى تحقيقها وفق الوسائل المتاحة ولا يسأل إلا عن مدى تحققها وبهذا يتسع مجال الآمر بالصرف مما يستلزم وجود تقلص دور الرقابة السابقة[1].

2/ إستعمال وسائل التكنولوجيا في العمل الرقابي:

اتجه العالم منذ عقود نحو إستخدام أجهزة الكومبيوتر وملحقاتها في كافة الشؤون المالية والرقابية نظرا لأهميتها البالغة في المعالجة الدقيقة والسريعة والحفظ الكبير للمعلومات وتطبيقها وإعداد التقارير وقد أثرت ثورة تكنولوجيا أجهزة الحاسوب وملحقاته على العملية الرقابية، فأدت إلى تطورها وإزدياد أهميتها مما دفع إلى الجهات المختصة إلى وضع إطارات منظمة لمراجعة المعلومات المحاسبية الإلكترونية لمواجهة التطور في تكنولوجيا المعلومات

1 موفق عبد القادر، المرجع السابق الذكر، ص253

المالية وفي ظل هذا التسارع لابد من التفكير في أسلوب الرقابة على معاملات الأنشطة المالية للجماعات المحلية الجزائرية في بيئة إلكترونية وبدون مستندات ورقية[1].

3/الحاجة إلى توسيع نطاق الرقابة المالية:

تلتزم البيئة المتغيرة التي تعمل فيها البلديات والولايات بصفتها جهات خاضعة للرقابة من جهة وأجهز الرقابة من جهة أخرى ،بالتوسيع نطاق الرقابة المالية لتشمل رقابة الأداء انسجاما مع اتجاه الرقابة المالية الحديثة، وتعد رقابة الأداء شكلا متطورا من أشكال الرقابة المالية وتسعى من خلال تلك الممارسة إلى المساهمة في تطوير الأداء المالي للبلديات بصفة عامة والولايات بصفة خاصة حيث تهتم بالإقتصاد والكفاءة والفعالية في إستخدام المال العام وغيرها من الموارد بالإضافة إلى التأكد من ان البرامج والانشطة المحلية في الجماعات المحلية قد تحققت بفعالية وفقا للأهداف المحددة لها.

وتعرف الرقابة على الأداء في القطاع الحكومي:" الرقابة في إستخدام المال العام غلى أسس معايير الإقتصاد والكفاءة والفعالية"، فهو بذلك يهدف إلى التحقق مدى كفاءة إستخدام الموارد المتاحة لتحقيق الأهداف المطلوبة[2].

---

1 المرجع ذاته، ص254

2 أنظر المادة 06 من الأمر رقم 95-20المتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق الذكر

خاتمة الفصل:

إن قيام الجماعات المحلية بتحضير ميزانيتها يعتبر عمل في غاية الأهمية إذ يلعب دورا أساسيا من الناحية القانونية والسياسية لأنه يعبر بصفة حقيقية عن إستقلالية البلدية والولاية حيث تقوم بالتخطيط لمختلف نفقاتها وبرامجها التنموية التي تسعى إلى تحقيقه خلال سنة كاملة بناء على نسبة الموارد التي تستفيد منها، وتحضير الميزانية المحلية للبلدية والولاية يختلف من حيث الهيئة التي تقوم بإعدادها وتنفيذها، فبالنسبة للولاية يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية ويتولى تنفيذها وهي صلاحية لا يملكها المجلس الشعبي الولائي لإفتقاره للمعطيات المالية والوسائل التقنية اللازمة للقيام بهذا الدور على عكس ما يحوزه الوالي من إدارة الولاية الموضوعة تحت سلطته ،والمتكونة من الامين العام للولاية ومدير الإدارة المحلية ومصلحة الميزانية ،أما تحضير الميزانية على مستوى البلدية فيكون تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يسهر على تنفيذها مستعينا في ذلك بإدارة البلدية الموضوعة تحت تصرفه.

وما يمكن ملاحظته في المكلف بإعداد مشروع الميزانية ،أنه على مستوى الولاية يكون من قبل الوالي الذي يعتبر هيئة معينة من السلطة المركزية، بينما المكلف بإعداد مشروع الميزانية على مستوى البلدية فهو الهيئة التنفيذية المنتخبة والمتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي فإعداد المشروع على المستوى البلدي يوضح ديمقراطية هذا العمل ومساهمة ممثلي السكان في القيام به وإحصاء القطاعات والنشاطات ومعرفة الاولى بالتمويل والتدعيم ويوضح القدر الأوسع من الاستقلالية والحرية في تخصيص الإعتمادات لمختلف متطلبات الشأن المحلي وهو الامر الذي لا يوجد على مستوى الولاية إذ ترتبط إرادتها ونفقاتها بإرادة السلطة المركزية التي يمثلها الوالي.

وبعد تحضير وإعداد مشروع الميزانية توجه الى المجالس الشعبية لدراستها دراسة معمقة والتصويت على الإعتمادات الواردة فيها بابا ومادة بمادة، أو إجراء تحويلات من بابا

إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة، أو إجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب بموجب قرار ولا يقوم المجلس المنتخب بالتصويت إلا إذا كانت الميزانية متوازنة وتم النص فيها على النفقات الإجبارية، وبالتالي تمتع الجماعات الإقليمية بميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة وتمتعها بالحرية في تسييرها وتوظيف اعتماداتها وفق منظورها يدفعنا للبحث عن إيراداتها التي تغطي مختلف نفقاتها لاسيما الايرادات الجبائية ومحاولة فهم النظام الجبائي المحلي ومدى فعاليته وتأثيره على الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

والمشكلة الأساسية للجماعات المحلية اليوم تكمن في الموارد المالية الذاتية للقيام بكل إختصاصاتها فلا جدوى من منح المجالس المحلية إختصاصات هامة وعديدة على الصعيد المحلي دون توفير الموارد المالية الكافية فعم توافرها يجعل هذه المجالس تحت رحمة السلطة المركزية فتصبح تابعة وخاضعة لها ماليا وبالتالي إداريا ،فبدون المال لا تستطيع الجماعات المحلية أن تقوم بالأعباء الملقاة على عاتقها وتنفيذ المشروعات المطلوبة منها، كما ان هناك مسألة في غاية الأهمية تتعلق بالموارد المالية لهذه الجماعات المحلية وهي مصدر هذه الموارد لأن مصدر المال هو الذي يحدد بالنتيجة إستقلال أو عدم إستقلال الجماعات المحلية.

فالاستقلال المالي والإداري للإدارة المحلية يقاس بمقدار الموارد المالية التي تمتلكها فكلما كان لديها تمويلا كافيا كان بمقدورها التحرر من الرقابة الصارمة للحكومة المركزية التي تشل قدراتها من اتخاذ قرارات نابعة من إحتياجاتها وإذا كانت مصادر تمويلها ناقصة أو تحت رحمة السلطة المركزية فإن المجالس المحلية تصبح عاجزة عن مباشرة إختصاصاتها.

الباب الثاني:

طبيعة النظام الجبائي المحلي الجزائري

الباب الثاني

طبيعة النظام الجبائي المحلي الجزائري

تعتبر الموارد المالية العمود الفقري لأي تنظيم اداري محلي فعال وعليه يمكن قياس درجة فعالية وإستقلالية أي سلطة محلية بمدى قدرتها المالية على تمويل برامجها الخدماتية وتنفيذ سياستها وخططها التنموية من مصادرها الذاتية دون الإعتماد كليا على الإعانات والدعم المركزي. والإستقلال المالي هو الذي يجدد قوة الجماعات المحلية على تقديم الخدمات التي تقع ضمن مهامها ومسؤوليتها،فالمالية المحلية في الوقت الراهن تحتل صدارة التفكير الإقتصادي والإجتماعي في البلدان التي اعتمدت على إقتصاد السوق، وإعتبارها طرفا رئيسيا في المالية العامة للدولة، يتكون التمويل المحلي من مختلف الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل المشاريع التنموية على المستوى المحلي وهذا ما أكده القانون الجزائري في نص المادة 169 و170 من قانون البلدية والمادتين 151 و152 من قانون الولاية الذي ينص على أن البلدية والولاية مسؤولتان عن تسيير وسائلهما المالية الخاصة والتي تتكون من ناتج الجباية والرسوم وكذا مداخيل ممتلكاتهما إضافة إلى الإعانات والقروض وتخصيصات الناتج المحصل من مختلف الخدمات وناتج الهبات والوصايا.

ومن خلال دراستنا هذه سنحاول دراسة مختلف مصادر الجباية المحلية بإعتبارها المورد الرئيسي التي تبني عليه ميزانيتها، فالجماعات المحلية في الجزائر وجدت نفسها مقيدة من الإستفادة بمختلف إيراداتها الجبائية التي تخصص الدولة لنفسها الحصة الأكبر وأمام الأخذ بلامركزية الإدارية كنظام تبنته الجزائر الذي يقوم أساسا بالإعتراف بالشخصية المعنوية للتقسيم الإقليمي الممثل في البلدية والولاية الذي ينتج عنه الحق في إمتلاك ذمة مالية متميزة عن ذمة الدولة وكذلك ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة.

وعليه ينبغي التفكير في كيفية جعل الجماعات المحلية قادرة على إمتلاك الوسائل المالية الكافية لتغطية نفقاتها لتلبية الحاجات الضرورية للمواطنين، وهذا من خلال الإعتماد

على اللامركزية المالية أو بمفهوم آخر حول إمكانية تطبيق نظام جبائي لامركزي فعال وترقيته ضمن مسعى إقتصاد السوق الذي يدعم فرض مشاركة المجتمع في تسيير شؤونه ويسمح بالتقدير الحقيقي لحاجات المجتمع الواجب تلبيتها وعليه سنتطرق في الفصل الأول على الاستقلالية المالية للجماعات المحلية اما الفصل الثاني سنتطرق على واقع الجباية المحلية وامكانية تطبيق نظام جبائي لامركزي فعال.

الفصل الثالث:

الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

الفصل الثالث:

الإستقلالية المالية للجماعات المحلية

إن الإستقلال الحقيقي للسلطات المحلية يتوقف أساسا على قدرتها لتكوين مواردها المالية الذاتية وتحديد مجالات إنفاقها،فالإعتراف بالشخصية المعنوية أو القانونية للوحدات المحلية والإعتراف بوجود مصالح محلية مستقلة عن مصالح السلطة المركزية،لايعدو ان يكون استقلالا نظريا أو إعتباريا وليس إستقلال عملي فعلي ،فلا يتحقق الإستقلال العملي الفعلي إلا بوجود الموارد المالية وإلا تصبح الوحدات المحلية مجرد تابع ومنفذ لقرارات السلطة المركزية في إدارة شؤونها المحلية.

كما أن توفير الموارد المالية الخاصة للجماعات المحلية ماهو إلا نتيجة طبيعية للإعتراف لها بالذمة المالية المستقلة كما هو مقرر ومتفق عليه في الفقه والقضاء الإداري وبالتالي الإعتراف بإستقلالية القرار المحلي يقضي بأن يصاحبه إستقلال مالي يؤكد المسؤولية الكاملة للجماعات المحلية في تنفيذ وتحقيق مشروعات التنمية المحلية ولا يكون إلا من خلال توفير الأموال اللازمة لإدارة وتمويل هذه المشاريع بإعتبار التمويل المحلي هو عصب حياة المجالس المحلية والترجمة الحقيقية للإختصاصات التي تمارسها،فواقع البلديات في الجزائر يؤكد أنه رغم الصلاحيات الواسعة التي يقرها المجلس لها غير أنها تعاني من اختلال كبير في ماليتها المحلية لاسيما مواردها الجبائية على الرغم من أهميتها إلا أنها تعاني من عوائق واقعية سنحاول دراستها والوقوف على معيقات نظام الجبائي المحلي وسبل تعزيزه.

فالاستقلال القانوني للهيئات المحلية يمثل جوهر الإختلاف بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري والذي يبقى مجرد شكل من أشكال المركزية الإدارية بإعتباره يمثل الصورة القديمة والبدائية لها،ومنه فإن عنصر الإستقلال يعتبر هدفا ووسيلة للهيئات المحلية فهوهدف يجب أن يتحقق ووسيلة لأن بواسطتها يتحقق وجود الهيئة نفسها ،كما أنه يساعد

على تحقيق الأغراض التي جاءت من أجلها وللحديث عن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية لابد من معرفة مدى إستقلالها من الجانب الإداري وتأثيره علىالاستقلالية المالية.

وعليه سنتطرق في المبحث الأول على اللامركزية الإدارية كأساس لتحقيق الإستقلال المالي في المبحث الثاني على على واقع الإستقلال المالي للجماعات المحلية في مواجهة المهام الموكلة لها.

المبحث الأول: اللامركزية الادارية كأساس لتحقيق الإستقلال المالي

اللامركزية الإدارية هي تنظيم إداري في الدولة يقوم على تفتيت سلطات وإمتيازات الوظيفة الإدارية في الدولة وتوزيعها بين السلطات اللامركزية والمركزية ويتحقق ذلك بالإعتراف بوجود إدارة محلية منتخبة مستقلة عن السلطات المركزية لتقوم بإدارة وتنظيم وتسيير مجموعة من الموارد في إقليم معين مع إعطائها نوع من الإستقلال المالي والإداري من خلال حق المبادرة في مختلف الأعمال التي تدخل ضمن إختصاصاتها وتوفير الموارد المالية اللازمة لممارسة صلاحياتها لكن إستقلال الهيئة المحلية لايعني تحلل وإنقطاع كل علاقة بينها وبين السلطة المركزية بل تبقى قائمة عن طريق مايعرف بالسلطة الوصائية التي تمارسها عليها لضمان حسن القيام بالوظيفة الإدارية من جهة وللحفاظ على وحدة الدولة من جهة أخرى.

ولما كانت اللامركزية تستدعي نقل جزء من صلاحيات السلطة المركزية لصالح الأشخاص الإدارية فإنها تسمح بإنشاء سلطات أخرى غير سلطة الدولة التي تمتلك سلطة إتخاذ القرار وتتمتع بالاستقلال الإداري والمالي اتجاه السلطة المركزية،وبالتالي إعتراف المشرع للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والحرية في تسيير الوظيفة الإدارية حيث تباشر صلاحياتها الإدارية دون اللجوء إلى سلطة المركز كمبدأ ونحن كباحثين نتساءل مامحل تطبيق نظام اللامركزية الإدارية إذا تعلقت بمسألة التمويل المالي وخصوصا ونحن نتناول في هذه الدراسة الجباية المحلية كمصدر رئيسي في تمويل ميزانية الجماعات المحلية وبالتالي لايمكننا الحديث عن وجود لامركزية إدارية دون وجود إستقلال مالي فعال يمكن الجماعات المحلية من حرية التصرف في أموالها التي تمول ميزانيتها،فوجود علاقة قائمة بين فكرة النظام الإداري وبين الإستقلالية المالية وشكل النظام الجبائي المتبع في تمويل ميزانية الجماعات المحلية فنحن نحاول دراسة تأثير الإستقلال الإداري على إستقلالية المالية المحلية مع محاولة إيجاد نظام ضريبي مستقل يستجيب لمتطلبات اللامركزية الإدارية

خصوصا إذا استطعنا تطبيق نظام اللامركزية الجبائية المطبق في العديد من الدول الذي أثبت نجاعته في تسيير مصالح الجماعات المحلية .

ولما كانت إستقلالية الجماعات المحلية هي الدعامة في تجسيد اللامركزية الإدارية فإن التطرق إلى مفهوم اللامركزية الإدارية ومفهوم الإستقلال المالي للجماعات المحلية والتعرف على كل مظاهر الإستقلال والأسس القانونية في ذلك هو أمر ينير لنا كباحثين في الشأن المحلي القواعد والأسس الذي يعتمد عليها العمل اللامركزي القائم على المشاركة الشعبية في التسيير والاعتماد على الموارد الذاتية في التسيير وهذا ماسوف نوضحه في بحثنا وسنتناول في المطلب الأول مفهوم اللامركزية الإدارية وفي المطلب الثاني أسس إستقلالية الجماعات المحلية.

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية

إن التنظيم الإداري موجود في أي دولة، ويتأثر بالظروف السائدة داخل المجتمع أيا كان نوعها، سواء كانت سياسية أو ظروف اجتماعية، إذ أن المجتمعات في السابق كانت السلطة فيها ترتكز بجميع أنواعها وجوانبها في يد شخص واحد والسبب في ذلك راجع إلى وجود معتقدات معينة، وأيضا كان السبب هو تضامنا لقوة الدولة وتأمينها من كل خطر قد يمسها وعلى خلاف ما ساد في العصور السابقة فإن الدولة المعاصرة اعترفت لبعض الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية، وبالتالي الاستقلال الإداري والمالي لهذه الهيئات الإدارية عن الدولة، واعتراف الدولة لهذه الهيئات بهذا الاستقلال كان راجع إلا أن الدولة المعاصرة قد تطورت عما كانت عليه من قبل، وهذا التطور الحاصل قد مس الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والإدارية وبالتالي فتعدد الأنظمة لدوره أدى إلى ظهور أهداف وأيضا تطلعات الدولة لتحقيق الرفاهية الاجتماعية لجميع شعوبها ونتيجة لهذا التطور الحاصل والهائل في الدولة المعاصرة برز مصطلح التنظيم الإداري الذي يأخذ إما شكل المركزية الإدارية أو اللامركزية الإدارية الذي يقوم وجودها على فكرة الإستقلال إذ لابد وأن

تتمتع الجماعات الإقليمية بالإستقلال الإداري والمالي حتى تمارسصلاحياتها وفقمايقتضيه التشريع وعلى إثر ذلك لابد من فهم مفهوم الإستقلالية والتعرف على معاييرها وعلى أهم الشروط التي يجب توافرها لتحقيقها ،كما سنتناول في هذا المطلب دراسة موضوع اللامركزية الإدارية وإستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وسنتطرق في هذا المطلب في الفرع الأول تعريف اللامركزية الإدارية وفي الفرع الثاني أهداف اللامركزية الإدارية وفالفرع الثالث المعالجة الدستورية للإستقلال الإداري و الماليللجماعات المحلية .

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

إن نظام اللامركزية الإدارية جاء نتيجة التطور الكبير والهائل الذي اجتاح دول العالم التي كانت فيما سبق تنتهج النظام المركزي الإداري في تسيير الإدارة المركزية، ونظام اللامركزية الإدارية أظهر حاجات عامة ومرافق عامة جديدة، وهكذا فإن معظم دول العالم بدأت تتخلى شيئا فشيئا عن أسلوبها المركزي في إدارة البلاد من خلال توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وبين هيئات وسلطات لا مركزية لذا تعتبر اللامركزية الإدارية طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة الموحدة، تكون من خلال توزيع السلطة بين الأجهزة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تباشر هذه الأخيرة اختصاصها في هذا المجال لتأمين الحاجيات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية، أي أن الوظائف الإدارية للدولة توزع بين الإدارة المركزية وبين أشخاص القانون العام الأخرى الإقليمية والمرفقية التي تتمتع بالشخصية المعنوية،والإستقلال المالي ،ولكن مع خضوعها للوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة اللامركزية[1].

ويتضح من خلال ماسبق أن هناك إختلاف بين اللامركزية الإدارية والمركزية الإدارية ففيهذه الأخيرة هناك من جانب أول تركيز للوظيفة الإدارية في أيديالحكومة المركزيةوممثليها من الوزراء دون مشاركة من جهات أخرى وسمي هذا بالتركيز الإداري أو

1محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، جامعة بيروت العربية، لبنان ص 132

المركزية المطلقة وهناك من جانب آخر عدم التركيز الإداري أو المركزية النسبية والتي تتمثل في تخلي الحكومة المركزية عن جزء من الوظيفة الإدارية إلى فروعها التابعة لها في العاصمة و الأقاليم ومنحها سلطة التقرير دون الرجوع إليها ولكن على أساس من الخضوع والتبعية الرئاسية وليس على أساس الإستقلال كما هو مكرس فيالعلاقة بين السلطة المركزية والسلطة اللامركزية وهكذا سمحت هذه الأخيرة بتعدد الأشخاص المعنوية العامة إذ تظهر إلى جانب الدولة أشخاص عامة إقليمية،وأشخاص عامة مرفقية وتسمى الأجهزة الإدارية للدولة بالإدارة المركزية،بينما تسمى الاشخاص العامة الإقليمية والمرفقية بالإدارة اللامركزية أو السلطات الإدارية اللامركزية ويتبين من خلال ماسبق أن اللامركزية الإدارية تعرف بأنها:"توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية،أو مصلحية مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها وظيفتها الإدارية تحت إشراف الحكومة المركزية"[1] ومن خلال هذا التعريف يتبين أن للامركزية الإدارية صورتان هما:

أولا: اللامركزية المرفقية

تنشأ اللامركزية المرفقية على أساس موضوعي وليس إقليمي وهي قيام هيئات مستقلة تحدد إختصاصها على أساس وظيفي وتمارس هذه الإختصاصات على أقاليم الدولة وهي الأسلوب الذي يقرر من خلاله المشرع جعل مرفق من المرافق العامة كالكهرباء أو البريد مؤسسة عامة وطنية أو محلية يدار بطريقة ذاتية بعيدا عن الأسلوب المركزي فيعطي هذا المرفق العام الشخصية المعنوية والإستقلال الإداري والمالي لتقديم خدمة معينة على المستوى الوطني أو المحلي وللإشارة فإن هذا النوع من اللامركزية لايتعلق بموضوع بحثنا[2].

ثانيا: اللامركزية الإقليمية

تعني اللامركزية الإقليمية تقسيم أقاليم الدولة إلى وحدات إدارية بشكل يسمح بتعدد الأشخاص على أساس جغرافي يسمى هذا التقسيم بالولاية أو المحافظة او العمالة حسب كل

1سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة عين الشمس، القاهرة 1982، ص55

2محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص134

دولة وتقسم هذه الاخيرة على وحدات أقل مساحة تسمى البلديات هذا بالنسبة للدول التي تأخذ بثنائية التقسيم الإداري وتقسم البلديات إلى وحدات ذات مساحات اقل في الدولة التي تأخذبثلاثية التقسيم الإداري ،وقد تباينت واختلفت تعاريف اللامركزية الإقليمية من عدة منطلقات ومن فقيه إلى آخر حسب التوجه والفلسفة الإدارية التي يتبناها ولا شك أن إختلاف الجوانب التي يهتمون بها والأهداف التي يرمون لتحقيقها تدعوا إلى التعرف على بعض هذه التعاريف ذات العلاقة بمفهوم نظام اللامركزية الإقليمية.

فعرفت "على أنها تفويض في الوظيفة الإدارية إذ يقصد بها تفويض السلطة وبعض الصلاحيات والإختصاصات من قبل اللامركزية القومية للسلطات المحلية بالإقليم عند إدارة وتوجيه الأنشطة المختلفة مع توفير قدر من الحرية في التصرف واتخاذ القرارات طبقا لنطاق وحدود التفويض المخول للسلطة المحلية"[1].

كما عرفت اللامركزية الإقليمية على أنها" تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعداد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي ،بمعنى يخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة ،وعلى مستوى مصالحه المحلية وبالنسبة للمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم ،جهاز إداري أو شخص معنو عام محلي من طبيعة هذه المصالح وأكثر اتصالا بها ومعرفة بإحتياجاتها من الحكومة المركزية،ومن خلال هذا التعريف يبين أن أساس وجود الهيئات اللامركزية هو الضرورة التي تقتضيها رعاية الشؤون المحلية،وذلك في إطار التقسيم الإقليمي الذي يراعى فيه مصالح وإحتياجات سكانه[2].

ولقد عرف الدكتور عمار عوابدي النظام الإداري اللامركزي بأنه"ذلك النظام الذي يقوم ويستند على أساس تثبيت وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي

1داود إبراهيم علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتورة في الحقوق جامعة الجزائر 01، 2012 ص59

2طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص111

من ناحية،وعلى أساس فني موضوعي مصلحي من ناحية أخرى مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية لضمان وحدة الدولة السياسية والدستورية والوطنية والإدارية ولضمان نجاح عملية التنسيق بين رسم السياسة العامة والخطط الوطنية وبين عملية تنفيذها وإنجازها[1].

ومن خلال التعاريف السابقة للامركزية الإدارية الإقليمية أنه رغم تنوعها وتباينها،نتيجة لإختلاف أنظمة الدول واختلاف نظرة فقهاء القانون الإداري لها،إلا أن أغلبية الفقه يتفق حول العناصر والأركان الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية الإقليمية والتي تتمثل في ثلاث عناصر أساسية وهي:

-وجود مصالح إقليمية متميزة عن المصالح الوطنية.

-إستقلالية الهيئات المنتخبة في رعاية هذه المصالح والشؤون المحلية.

-الرقابة الممارسة على هذه الهيئات من قبل السلطة الوصائية.

الفرع الثاني :أهداف اللامركزية الإدارية

إن الاخذ بنظام اللامركزية يتضمن عدة أهداف التي ترسم معالم وجوده فمنها الأهداف السياسية والأهداف الإدارية والإجتماعية وكذا الإقتصادية والذي يهمنا في بحثنا هذا وهو تأثير الأهداف الإدارية والإقتصادية على إستقلالية الجماعات المحلية من الناحية الإدارية التي تحقق لنا الإستقلالية المالية.

أولا :الأهداف الإدارية

تتجلى مختلف الأهداف الإدارية فيمايلي:

1-قدرة النظام اللامركزي مقارنة بالنظام المركزي على الإستجابة لمتطلبات الحياة ،وتقديم مختلف الخدمات للمواطنين بأيسر الطرق ولأكبر عدد منهم،ويتحقق ذلك عن طريق كفاءة الإدارة على المستوى المحلي التي تعمل على إشباع الحاجات العامة للمواطنين فتعد الإدارة

1عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة، 2014ص239

المحلية أكثر إستجابة من الإدارة المركزية للمطالب المحلية وذلك لمعرفة هذه المجالس بالمجتمع المحلي وظروفه وإحساسها بالمسؤولية إتجاهه.

2-القضاءعلى الجانب السلبي للبيروقراطية التي تتصف بها الإدارة المركزية وذلك بانتقال صلاحية تقديم الخدمات على المستوى المحلي إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجيات الإقليمية ويستجيبون لها بدون عوائق أو تكليفات ومن خلال رقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات[1].

3-الإعتماد على النظام اللامركزي يتيح فرص أكثر للإبداع وتجريب السياسات والبرامج،التي تحول إلى مخططات عمل وهذا يعتبر أمرا مهما ولازما للسياسات الرشيدة ذات القيمة الفعالة والمردود الإجابي كما يسهل عملية الإصلاح الإداري[2].

ثانيا: الأهداف الإقتصادية

تتمثل الأهداف الإقتصادية للامركزية الإدارية فيمايلي:

1-توفير مصادر التمويل الإقليمي من خلال الضرائب والرسوم المحلية ،وإيرادات أملاك الهيئات الإقليمية،وهذا ما يساهم في تخفيف العبء عن خزينة الدولة وتخصيص مصادرها التقليدية للمشاريع القومية.

2-تأسيس مشاريع إقتصادية تلائم إحتياجات الوحدات الإقليمية وحاجات المواطنين فيها،مع الأخذ بعين الإعتبار الإمكانيات المادية والبشرية المتوفرة .

3-تشجيع الإستثمارات الإقليمية التي تناسب المناطق المحلية التي تكون أقدر من السلطة المركزية على معرفة المشروع الإقتصادي التي تحتاجه الوحدة الإقليمية.

1محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية(المفهوم، الفلسفةوالأهداف)، الملتقى العربيالأول المتعلق بنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان، 18، 19 أغسطس 2003، ص15

2عتيقة كواشي، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010-2011، ص73

4-تنشيط الإقتصاد على المستوى المحلي سيؤدي بالضرورة إلى تنشيط الإقتصاد على المستوى الوطني لاسيما في ظل المنافسة لتحقيق التنمية بين الوحدات الإقليمية.

5-تحسين الظروف الإجتماعية فيما يتعلق بمختلف المرافق وتنامي الوعي التشاركي لدى المواطن،وتجسيد التسيير الإداري الفعال ومنه تحقيق التنمية الإقتصادية الفعالة والرقي بالمجموعة الإقليمية وبالمجتمع ككل[1].

الفرع الثالث:المعالجة الدستورية للإستقلال الإداري والمالي للجماعات المحلية

بما ان المجالس الشعبية البلدية والولائية تمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم فإنها حظيت بإهتمام المؤسس الدستوري الجزائري الذي كرس مبدا اللامركزية الإدارية عبر مختلف دساتير الجمهورية وأقر لها بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي الذي من خلاله تسعى لتمويل ميزانيتها بمختلف الموارد المالية لاسيما الجبائية منها .

أولا :دستور 1963

لقد نص دستور 19963 في المادة التاسعة منه أن الجمهورية الجزائرية تتكون من مجموعة إدارية يتولى القانون إختصاصها وأن البلدية تعبر اساسا للمجموعة الترابية والإقتصادية والإجتماعية هذه المادة وإن اكتفتبالإشارة إلى البلدية وحدها كقاعدة للجماعات المحلية إلا أنها كرست مبدأ اللامركزية الإدارية وإعطاء البلدية مساحة من الإستقلالية تكمن في حرية ممارسة إختصاصاتها الإقتصادية والإجتماعية فاعترف المشرع للبلية ككيان مستقل عن الجهاز المركزي وهذا يعد بحد ذاته مظهر من مظاهر الإستقلالية إلا ان هذا المحتوى لايعالج موضوع اللامركزية من كل الجوانب لاسيما الجانب المالي وبالتالي لايحقق التطبيق الفعلي لها برسم الأسس والركائز الأساسية التي تتيح الإستقلال المطلوب للجماعات المحلية.

1المرجع ذاته، ص75

فالمعالجة الدستورية للإستقلالية للجماعات المحلية اتسمت بعدم الدقةوحصرها ضمن جملةمن المبادئ العامة للدولة وتأكيده بالمقابل على القيم الأساسية والخيارات الكبرى للشعب الجزائري ولعل ذلك يجد مايبرره وهو حداثة إستقلال الدولة الجزائرية والتحديات الكبرى التي تواجهها في شتى الميادين والمجالات وإهتمامها بالأساس على الركائز والأطر الهامة لبناء الدولة لذلك كانت معالجة فكرة اللامركزية وإستقلالية الجماعات المحلية محتشمة[1].

ثانيا:دستور 1976

لقد نص هذا الدستور ان المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتتحقق فيهاالديمقراطية وأنه القاعدة اللامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية في جميع المستويات،كما نص أن تنظيم الدولة يستند إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية وأقر كذلك بأن المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية،فالملاحظ هنا أن هناك تقرير دستوري حصري لصنفين من الجماعات الإقليمية وهو المسار الذي سلكه المؤسس الدستوري الجزائري ضمن مختلف الدساتير الجزائرية.[2]

جاء هذا الدستور مقارنة بدستور 1963 بالجديد من خلال إشارته إلى مبدا اللامركزية ومكانة المجلس الشعبي ومبدأ المشاركة الشعبية في التسيير الشؤون العمومية في عدد معتبر من المواد إلا انه ورغم هذا لم تتم معالجة النظام اللامركزي من مختلف جوانبه،فقد اهمل الدستور عنصر جوهري لقيام اللامركزية الإدارية وهو إستقلال الجماعات

1المادة التاسعة من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963، المؤرخ في 1963/09/10، ج رالعدد64 الصادرة في 091963/10

2أنظر المادة 7، 34 من الأمر 76-97 المؤرخ في 1976/11/22 المتضمن دستور الجمهورية الجزائرية، ج رالعدد94 الصادر في 1976/11/24

المحلية من الناحية المالية وكذا حريتها في التسيير وهذا مايضعف من حرية مبادرتها في تسيير شؤونها بكل إستقلالية.

ثالثا:دستور 1989

لم يكن صدور دستور 1989 نتيجة ظروف عادية وإنما جاء لتلبية مطال عميقة ترجمتها أحداث 05 أكتوبر 1988 التي كانت كرد فعل للأوضاع السياسية والإقتصادية والإجتماعية وهو مادفع بالسلطة للقيام بإصلاحات سياسية ودستورية جذرية أدت إلى تكريس الديمقراطية والتعددية الحزبية، الأمر الذي توج بصدور هذا الدستور الذي جاء منتميا إلى طائفة دساتير القوانين أي الدساتير التي تقتصر على ذكر الجوانب القانونية المتعلقة بتنظيم السلطة وتحديد صلاحياتها وتكريس نظام الحقوق والحريات بصفة كبيرة.

أما فيما يخص معالجته للامركزية الإدارية عموما وإلى إستقلالية الجماعات الإقليمية على وجه الخصوصفقد جاءت في إطار مواد محدودةهي 14،15،16 من الفصل الثالث المعنون بالدولة من الباب الاول المعنون بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري [1].

رابعا:دستور 1996

المتصفح لدستور 1996 يجد أنه بقيت نفس المواد المتعلقة باللامركزية الإدارية وبنفس الصياغة فهي مواد محدودة غير كافية لمعالجة موضوع بحجم اللامركزية وكذا إستقلالية الجماعات المحلية من جهة وهو مايعطي صورة اولية عن عدم الأهمية وحجم التقصير لهذا الموضوع دستوريا حيث كان ينتظر من المؤسس الدستوري في دستور 1996 أن يعيد صياغة نصوص المواد المعالجة للامركزية وذلك بتدعيمها بأسس تزيد من ترسيخ فكرة الإستقلالية للجماعات المحلية لاسيما الجانب المالي منها وذكر فقط الإطار العام لإختصاصاتها وصلاحياتها فتنص المادة 14 على أنه"**تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الإجتماعية وأن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب**

1أنظر المواد14 15 16 من المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 1989/02/22 يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989، ج ر العدد 6 الصادرة في 1989/03/01

عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية".فأقرت هذه المادة السياسة المتبعة من طرف المؤسس الدستوري وهي قيام الدولة الجزائرية على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الإجتماعية ومايكرس هذا هو وجود مجلس منتخب يعتبر الإطار العام الذي يشارك فيه الشعب تسيير الشؤون العمومية ويعبر فيه عن إرادته بإختيار ممثليه داخل هذه المجالس بكل حرية.

أما المادة 15 فنصت على"**الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية،البلدية هي الجماعة القاعدية**"فجاء محتوى هذه المادة بنفس محتوى المادة 36 من دستور 1976 وبالتالي تم حصر الجماعات الإقليمية في البلدية والولاية وعدم إمكانية إنشاء تصنيفات أخرى عن طريق القانون.

كما نصت المادة 16 على:"**المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية،ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية**" فهذا التصريح بمبدأ اللامركزية وبيان قوامها الذي يتجلى في المجلس المنتخب والذي يعبر عن المكان المناسب الذي يمارس فيه الشعب سلطته ويشارك في تسيير الشؤون المحلية إلا ان إستعمال مصطلح الشؤون العمومية لايعطي المعنى الصحيح لصلاحيات المجالس المنتخبة إذ كان من الاجدر بالمؤسس الدستوري إستعمال مصطلح الشؤون المحلية لان الجماعات المحلية لها شؤون خاصة تختلف من إقليم لآخر داخل الدولة الواحدة.وبالتالي هناك حاجات عامة تتكفل الدولة بإشباعها وحاجات خاصة يتكفل سكان الإقليم بها عن طريق ممثليهم[1].

خامسا:التعديل الدستوري لسنة 2016

لقد إرتكز هذا التعديل على مشاورات واسعة ضمن مختلف الفاعلين السياسيين والإجتماعيين من أحزاب سياسية ومنظمات وطنية وجمعيات ونقابات وشخصيات وطنية مختلفة وقد وردت في هذا الصدد تعديلات مختلفة منها تحديد العهدة الرئاسية جعل اللغة

1أنظر المواد14 15 16 المرسوم الرئاسي 96-438 المؤرخ في 1996/02/07 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر العدد 76 الصادر في 1996/12/08

الأمازيغية لغة وطنية ورسمية،ضمان اكثر لتكريس الحريات الفردية وحقوق الإنسان ومكافحة الفساد وغيرها من التعديلات ،إلا انه فيما يتعلق بالتطرق لتعديل الدستور فيما يخص الجماعات المحلية وواقعها في إطار اللامركزية الإدارية التي انتهجتها الدولة الجزائرية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري فهي لاشيء ومعدومة تماما وعلى عكس ماأكده وزير الداخلية والجماعات المحلية نورالدين بدوي حين صرح على أن الإلتزامات القوية التي جاء بها مشروع تعديل الدستور ستسمح بخلق ديناميكية جديدة على المستوى البلدي وفي صالح التنمية المحلية وسيسمح هذا التعديل بمنح الجماعات المحلية لاسيما البلدية المكانة التي تستحقها بصفتها الفضاء الأمثل لتجسيد كافة السياسات العمومية،وبصفتها فاعلا في الإصلاحات التي باشرتها الدولةكما اكد الوزير ان سنة 2016 ستكون معززة للامركزية التي سيتم تقويتها في إطار نظرة جديدة من أجل تكييف وضبط التنظيم الإداري الجديد للبلدية وإستحداث آلية تنافسية بين الجماعاتالمحلية في كل المجالات ولاسيما المجال المالي.

غير انه بالتصفح لنصوص التعديل الدستوري لانجد شيئا من الوعود الذي قدمها الوزير فنجد معالجة اللامركزية قليلة ومحدودة وغير ملمة بالأسس المتعددة للامركزية كما انها لا ترقى لمعالجة موضوع بحجم اللامركزية ولا تصل لسقف الطموح والتطلعات من أجل تجسيد العمل المحلي الفعال وتحقيق التنمية ولم يشر التعديل الدستوري الى فكرة الاستقلالية المالية والتحديد الدقيق لموارد الجماعات المحلية لاسيما الجبائية منها بإعتبارها الموارد الأساسية لتمويل ميزانيتها وتحقيق فكرة الإستقلالية المالية عن السلطات المركزية في ظل تبني نظام اللامركزية الإدارية بحيث لم يمنح حقه الكامل من الإهتمام والتكريس وبالتالي افتقارها للضمانات الدستورية.

نجد أن هناك نمط ونهج واحد متبع في معالجة اللامركزية عبر مختلف الدساتير ويكون الحديث حول الجماعات المحلية بأنها تتمثل في البلدية والولاية وان المجلس المنتخب هو قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية وهي معالجة متواضعة وناقصة خصوصا إذا تحدثنا عن الإستقلالية المالية للجماعات المحلية التي كان

من الأجدر أن تعنى بشيء من الإهتمام وإعطاء ضمانات أخرى للجماعات المحلية في تسييرماليتها المحلية من اجل تعزيز فكرة اللامركزية الإدارية.

المطلب الثاني:أسس إستقلالية الجماعات المحلية

إذا كان الهدف من الإعتماد على التنظيم الإداري اللامركزي هو تمكين أفراد الجماعة المحلية من إدارة شؤونهم المحلية بعيدا عن السلطة السلمية للحكومة المركزية وذلك لايتم إلا من خلال الإعتراف لهذه الجماعات بالإستقلالية والتي لاتقوم هي الأخرى إلا من خلال أسس تتصل بالوجود المادي لهذه الجماعات وأسس أخرى تتصل مباشرة بنشاطها.

فمفهوم الإستقلالية يحمل عدة معاني يتعدد مضمونه بمجال إستعماله وهو عادة مايستعمل للتعبير عن سيادة الدولة في إتخاذ قراراتها،أما مضمونه في موضوع الجماعات الإقليمية فإنه يقاس إنطلاقا من علاقة البلدية والولاية بالسلطة الوصية،إذ هي علاقة ثنائية قانونية ذات طابع إداري إقتصادي،وإجتماعي في إطار الإبقاء على وحدة الدولة،[1]فقد تناول الكثير من الفقهاء والباحثين في القانون الإداري تعريف إستقلالية الهيئات المحلية لتوضيح الأهمية التي تكتسبهاوتوضيح مدى تأثيرها عند ممارسة الإختصاصات فعرفت على أنها"حق الجماعات المحلية في إتخاذ القرارات والقيام بالمبادرات المحلية للنهوض بإختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية "[2]، ومايلاحظ على هذا التعريف أنه لايهمل سلطة الإدارة المركزية في الإشراف والتوجيه وممارسة الوصاية حتى وهو في صدد الحديث عن الإستقلالية المحلية،وحق الجماعات المحلية بالحرية والإنفراد في إتخاذ القرارات التي تخص شؤونها،وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على حتمية هذا ا لدور للدولة من مقومات اللامركزية الإدارية ولكن لابد وأن لاتتعدى هذه الرقابة حدودها ولاتعرقل عمل الجماعات المحلية.

1مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في إستقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الإقتصادية والسياسية، رقم 02، 1996، ص356.

2المرجع ذاته، ص357

كماعرفت الإستقلالية كذلك من قبل الفقيهين ماسيتولولاروك على أنها"الإستقلالية القائمة على تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية وبإختصاصات يحيلها عليها المشرع لتباشرها بنفسها." فربط هذا التعريف الإستقلالية بالشخصية المعنوية فمتى أصبحت الوحدات المحلية متمتعة بالشخصية المعنوية إستلزم ذلك إستقلالها وبالتالي حصولها على صلاحيات وإختصاصات تباشرها بنفسها[1].

يتضح لنا من التعاريف السابقة أن للهيئات الإقليمية متسع من الحرية والمرونة والقدرة على مزاولة الصلاحيات بما تمليه النصوص القانونية فإذا كان وجود جماعات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية إلى جانب الدولة ضرورة إقتضتها مبادئ الديمقراطية فتمتع هذه الهيئات بالقدر اللازم من الإستقلالية الإدارية والمالية ضرورة إقتضتها عمل هذه الهيئات فإحداهما مكملة للأخرى،وهذا ماإعتمده المشرع الجزائري وضمنته المواد الأولى من قانون الولاية والبلدية التي تتحدث عن الإستقلال الإداري والمالي وعليه سنتطرق فيالفرع الأول الوجود المادي للجماعات المحلية وفي الفرع الثاني الإستقلالية المرتبطة بممارسة النشاط.

الفرع الأول:الوجود المادي للجماعات المحلية

إن إستقلال الهيئات المحلية يعتبر هو الأساس لنظام اللامركزية الإدارية فإذا إنتفت فقدت اللامركزية مقوماتها الأساسية،هذه الإستقلالية ترتبط بوجود الجماعات المحلية من خلالتقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية وتكريس ذلك في قوانين ودساتير الدولة والإعتراف لهذه الوحدات بالشخصية المعنوية إضافة إلى إعتماد أسلوب الإنتخاب لإختيار أعضاء الهيئات التي تدير شؤون هذه الوحدات المحلية.

أولا:تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية

إن الطبيعة الجغرافية للنشاطات الحكومية تبرر إدارتها على أسس لامركزية وتطبيق نمط اللامركزية الإدارية على هذه الأنشطة ذات الطابعالمحلي يتطلب أن تنشأ وحدات محلية

1عادل بوعمران، مبدأ إستقلالية الجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد26، 2010، ص89

تتمتع بقدر ملحوظ من الإستقلال التنظيمي والإداري والمالي عن السلطة المركزية[1]،فهذا التقسيم يخضع لإعتبارات متعددة إقتصادية إجتماعية وسياسية وإدارية مما يطرح مشكلة تحقيق الكفاءة الإدارية والتنمية الإقتصادية من جهة ومن جهة أخرى تحقيق الديمقراطية من خلال المشاركة الشعبية وهما من الأهداف الأساسية للدولة فمن أجل تحقيق الكفاءة الإدارية وتلبية الحاجيات والخدمات والأنشطة المختلفة يتعين أن تكون الوحدة المحلية كبيرة الحجم إلى الحد الذي يحقق لها قوتها الإقتصادية والمالية فيتوفر لها إمكانية إدارة هذه الخدمات بأكبر قدر من الكفاءة لإتساع مجال توفر العنصر البشري الكفء إلا ان كبر حجم الوحدات المحلية من شانه ان يقلل من فعالية الإشراف الشعبي على الهيئات وبالتالي تتحقق الأهداف الإدارية والإقتصادية على حساب الأهداف السياسية التي تتطلب وجود وحدات محلية صغيرة الحجم مما يسمح بمشاركة شعبية أوسع وتمثيل محلي حقيقي لكن بكفاية إقتصادية وكفاءة إدارية أقل [2]في الحالتين يكون ذلك واضح على الاستقلالية التي تتطلب وجود وحدات محلية قوية اقتصاديا وإداريا وبمشاركة شعبية في إدارة شؤونها،لذلكلايجب عند تحديد نطاق الوحدات المحلية تجاهل أن الديمقراطية من الأهداف الرئيسية لنظام الإدارة المحلية إلى جانب الكفاية الإقتصادية والكفاءة الإدارية ومنه فإن الأساس الأول للإستقلالية مرتبط بالوجود المادي للجماعةالمحلية وهو تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية تدعى إصطلاحا بالجماعات المحلية يكون أمر إنشائها أو إلغائها من إختصاص القانون[3].

1زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة مصر 1995 ص03

2يقول الدكتور محمد نورالدين في هذا الشأن:عندما تكون الوحدات المحلية صغير تعجز السلطة المحلية عن القيام بإختصاصاتها تدريجيا فتنقلها إلى سلطة أعلى أو تحل هذه السلطة العليا محلها للقيام بهذه الإختصاصات مما يسلب السلطة المحلية إختصاصاتها تدريجياوتفقد بذلك إستقلاليتها"، مستقبل نظام الحكم المحلي في العالم المعاصر وفي جمهورية مصر، مجلة المحاماة المصرية، العدد الأول، سنة 1978، ص53

3تيسمبال رمضان، إستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2009، ص16

ثانيا:التمتع بالشخصية المعنوية

تعتبر الشخصية المعنوية عنصرا من العناصر الرئيسية التي يقوم عليها نظام الجماعات الإقليمية فلا تعتبر وحدات هذا النظام أشخاصا إدارية مستقلة دون الإعتراف لها بالشخصية القانونية،فالأقسام الإدارية [1]المسماة بالدوائر تعتبر فروعا من الإدارةالمركزية وليست وحدات من وحدات الجماعات الإقليمية لأنها لم تمنح الشخصية المعنوية،فموضوع الشخصية المعنوية من المواضيع التي يهتم بها القانون العام لأنها تتعلق بأشخاصه على الرغم من أن نظرية الشخصية المعنوية نشأت فيظل القانون الخاص فهي وسيلة تنظيم وأداة تجسيد للنظام الإداري فيالدولة فنيا وقانونيا فتعرف على أساس مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق غرض مشترك أو مجموعة من الأموال تخصص وترصد لتحقيق هدف معين فهذه المجموعة من الأشخاص والأموال تشكل كيانا قانونيا يسعى لتحقيق مصلحة جماعة مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية لأفراد المجموعة وأن تكون لها أهلية قانونية تمكنها من إكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات بإسمها ولحسابها[2].

ومن خلال تعريف الشخصية المعنوية لا بد من توافرها على ثلاث عناصر:

-مجموعة من الأشخاص أو الأموال في ظل تنظيم معين.

-وضوح الغرض المشترك الذي تسعى هذه المجموعة لتحقيقه.

-إعتراف المشرع في الدولة بهذا الكيان ومنه الإعتراف له بالشخصية المعنوية.

وهذه العناصر تتحقق في نظام الجماعات الإقليمية مما يكسب البلدية والولاية الشخصية المعنوية فوجود مجموعة من الأشخاص تجمعهم مصالح مشتركة حتم وجود أجهزة وهيئات في إطار تنظيم محلي، تعمل وتسعى لتحقيق غرض مشترك يتمثل في رعاية شؤون ومصالح هذه المجموعة، وهذا كان كفيل بأن يمنح المشرع هذه الهيئات الشخصية المعنوية

1محمدسعيدحسينأمين، مبادئالقانونالإداري، دارالثقافةالجامعية، كليةالحقوق، جامعةعينالشمس، مصر، 1997، ص16

2 ص18المرجع ذاته

المستلزمةلسلطة إتخاذ القرار فقامت إلى جانب الدولة جماعات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية وتباشر إختصاصاتها رعاية للشؤون والمصالح المشتركة.[1]

فالتشريع الجزائري فيما يخص إكتساب الجماعة الإقليمية للشخصية المعنوية غير متكامل ذلك أن هذا الموضوع لم يدعم بترقية دستورية وضمانات حقيقية فلم تتضمن مواد الدستور الجزائري لسنة 2016 النص على تمتع البلدية والولاية بالشخصية المعنوية كما فعلت بعض دساتير دول المغرب العربي،حيث بقية دائما في إطار المعالجة الضيقة لهذا الموضوع ولم يلقى القدر الكافي من الإهتمام رغم مكانته وأهميته.

ومنه لا يأتي مبدأإستقلال الجماعات الإقليمية إلا إذا أعترف لهذه الجماعات بالشخصية المعنوية إذ تعتبر هذه الأخيرة شرط أساسي لمبدأ الإستقلالية ولكن الإعتراف بالشخصية المعنوية كأصل لايكفي وحدهلتمكين البلدية والولاية من ممارسة كامل صلاحياتها بكل حرية إذ لابد أن يصحب هذا الإعتراف الإستقلالية من الجانب العضوي والوظيفي والمالي

ثالثا:وجود هيئات منتخبة

ولما تقرر للجماعات المحلية إستقلالها عن السلطة المركزية بعد إعترافالمشرع لها بالشخصية المعنوية فينبغي أن تحتوي البلدية والولاية على هيئات وأجهزة تتضمن أعضاء يعملون على تمثيلها ويقومون بممارسة إختصاصاتها بإسمها ولحسابها مستقلة في ذلك عن السلطة المركزية وفق الحدود التي تقرها القوانين إلا أن تولي هؤلاء الأعضاء لوظائفهم يعتمد على طريقتين إما بالإنتخاب وهو إختيار سكان الإقليم مواطنين من بينهم ينوبون عنهم ويمثلونهم في تسيير الشؤون المحلية وإما بالتعيين بحيث تقوم السلطة المركزية بتعيين هؤلاء الأعضاء الذين يمثلون المواطنين في المجالس المحلية.

1زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الإستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر1 كلية الحقوق، 2016، ص52

فظهر إختلاف واسع بين الفقهاء بخصوص من يرى أن أسلوب الإنتخاب يعتبر شرطا أساسيا لوجود اللامركزية الإدارية وتحقيق الديمقراطية ومنه تحقيق إستقلالية الجماعات المحلية وبين من يعارض هذا المبدأ ويطالب بتشكيل المجالس المحلية من أعضاء معينين دعما للإستقلالية ذلك أن العنصر الأساسي لنظام اللامركزية المهم فيه ليس إختيار أعضاء الهيئات المحلية بطريقة معينة وإنما إستقلال هذه الهيئات في مباشرة وظائفها دون أن تكون خاضعة في ممارسة نشاطاتها لتوجيهات وأوامر السلطة المركزية إذ يكفي تمتعها بالشخصية المعنوية فالإنتخاب ليس شرطا أساسيا لتحقيق اللامركزية وهناك إتجاهات فقهية تدعو لإعتماد الأسلوب المختلط والإستفادة من مميزات أسلوب الإنتخاب وأسلوب التعيين وعلى هذا الأساس ستعمل على تبيين وتفصيل مبدأ الإنتخاب بين مؤيديه ومعارضيه .

1/الإتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب:

ينطلق هذا الاتجاه من كون التمثيلالإداري يختلف عن التمثيل السياسي هذا الأخير يقوم على الانتخاب الذي هو من أسس الديمقراطية ،وأن الغاية من إتباع نظام اللامركزية الإدارية الوصول إلى ديمقراطية الإدارة المحلية من خلال إنتخاب من يعهد إليهم بتسيير الشؤون المحلية على مستوى الجماعات المحلية فيكون بذلك إنتخاب أعضاء المجالس المحلية أحد الأركان الجوهرية لضمان إستقلاليتها فالنظام اللامركزي هو إمتداد لفكرة الديمقراطية في القطاع الإداري كما ذهب الأستاذ سليمان محمد الطماوي إلى إعتبار أن الإنتخاب ضروري لقيام نظام لامركزي بقوله :"**أن جوهر الإدارة المحلية أن يعهد إلى أبناءالوحدة المحلية الإدارية أن يشبعوا حاجياتهم المحلية بأنفسهم وأن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم**"[1].ولأنصارالإتجاه المؤيد لمبدأ الإنتخاب كأساس من أسس إستقلالية الجماعات المحلية حجج قانونية وإدارية وسياسية.

1سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق الذكر ص 57

1/1 الحجة القانونية:

من الناحية القانونية يكون الانتخاب شرطا ضروريا لقيام اللامركزية الإدارية فتحقق إستقلالية أعضاء المجالس المحلية عن السلطة المركزية عكس ما إذا كان هؤلاء الأعضاء معينين إذ يبقون في حالة تبعية للسلطة المركزية من خلال الرقابة الرئاسية المفروضة عليهم.

2/1الحجج الإدارية:

بما أن اللامركزية الإقليمية تعتبر أسلوبا إداريا يقوم على إسناد الوظيفة الإدارية المتعلقة بإشباع الحاجات المحلية إلى هيئات إقليمية مستقلة عن السلطة المركزية،فإن الأمر يتطلب تسيير هذه الهيئات من قبل ممثلي أصحاب المصلحة من سكان الإقليم،لأنهم أدرى من غيرهم بالحاجات المحلية المتعددة ولأن لهؤلاء الأفراد مصالح شخصية ومادية ترتبط مباشرة بحسن سير مرافقهم المحلية ،ولأن النتائج تنصرف إليهم سواء بالإيجاب أوبالسلب لذافالتكريس الفعلي لمبدأ المشاركة في تسيير الشؤون الإدارية المحلية لايكون بإختيار أعضاء المجالس الشعبية بالتعيين لأن ذلك يؤدي إلى ضياع هذه الشؤون وعدم السهر على رعايتها بطريقة فعالة فالسلطة المحلية عند تعيينها للأعضاء من بين أعوانها وممثليها لاتراعي شؤون المعين وإنتمائه وإرتباطه بالإقليم المعين فيه فتاتي بأشخاص يديرون الشؤون المحلية بأفكار وقناعات السلطة المركزية ولا تكون لهم أية علاقة بالإقليم الامر الذي يؤدي إلى إهمال كبير ناتج عن شعور الموظف بأن مستقبل الإقليم لايعنيه فإرتباطه به مؤقت ينتهي بإنتهاء مدة الخدمة ولذلك فإن همه الوحيد هو إرضاء رؤسائه وتحقيق رغباتهم وهذا مالايتفق مع الغاية من إحداث الجماعات الإقليمية الهادفة إلى سد حاجات الإقليم في مختلف المجالات[1].

1مسعود شيهوب المرجع السابق ص17

إن مبدأ الإنتخاب يؤكد البعد السياسي للإدارة المحلية ويعتبرها اكثر من مجرد لامركزية إدارية فهو ضرورة قصوى تفرضها متطلبات الديمقراطية ذلك أن الشعوب لم تعد تكتفي بممارسة الديمقراطية السياسية بل تتمسك إلى حد كبير بالديمقراطية الإدارية بعد أن قضت على أنظمة الحكم المطلق ولكون الإدارة المحلية تعتبر إمتداد للديمقراطية السياسية لكن في نطاق محلي فمن غير المعقول أن يسمح للشعب بالإشتراك في الشؤون السياسية العليا (إنتخابات رئاسية،نيابية) ولايسمح له بالمساهمة في إدارة مصالحه المحلية إضافة إلى وجود أعضاء منتخبين يحول ممارسة السلطة المركزية لضغوط عليهم إذ يكون ولائهم للجماهير التي يستمدون منها سلطتهم ووجودهم وهذا مايمثل ضمانة لإستقلاليتهم عنها كما إن الإنتخابات المحلية تعد فرصة لتدريب الناخبين على كيفية الإختيار وإعداد نخبة محلية تمتلك بعض من الخبرة تؤهلها لعضوية المجالس النيابية زيادة على أنأسلوب الإنتخاب يعمل على تجديد المجالس المحلية بإستمرار وهو مايشكل أهم الدعامات الديمقراطية التي تهدف دائما إلى تحقيق الإرادة الجماهيرية وتجددها[1].

2/ الاتجاه المعارض لمبدأ الإنتخاب:

يرى أنصار هذا الإتجاه أن الإنتخاب ليس شرطا من شروط قيام اللامركزية الإدارية،فمن الناحية القانونية ينبغي أن تتمتع الجماعات الإقليمية بالإستقلالية الإدارية بغض النظر عن الوسيلة التي يتحقق بها الإستقلال فليس هناك مايمنع من تحقيق النظام اللامركزي عن طريق تعيين أعضاء المجالس المحلية،وفي هذا الصدد يقول أحد الأساتذة "**إذا كان ممثلو الشخص المعنوي اللامركزي قد عينوا من قبل الحكومة،فإن ذلك لايعني أن هذا الشخص أقل لامركزية شريطة أن يكون هؤلاء الممثلين بمجرد تعيينهم غير قابلين للعزل أو ببساطة لا نستطيع عزلهم**"[2].

1أحمد رشيد، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار المعارف، القاهرة مصر، 1981، ص64

2MARCEL WALINE PRECISDE DROIT ADMINISTRATIF MONTCHRESTIEN EDITION 1970 P 224

ويقول الأستاذ فؤاد العطار:"إذا جاز القول أن أعضاء الهيئات اللامركزية الإقليمية يختارون عادة عن طريق الإنتخاب ،فليس تم مايحول دون تحقيق النظام اللامركزي عن طريق تعيين هؤلاء الأعضاء بواسطة السلطة التنفيذية من بين سكان الإقليم بشرط أن يكفل لهم إستقلالهم في إدارة مصالح الإقليم الذاتية كإشتراط عدم عزلهم."

فيرى هؤلاء أن الإنتخاب ليس هو الوسيلة الوحيدة لتحقيق الإستقلال إذ يمكن ضمانهذه الإستقلالية عن طريق التعيين إلا أن الأمر المهم هو أن لاتخضع الهيئة المحلية للسلطة الرئاسية للمركز لأنها تتمتع بالشخصية المعنوية فلها حرية إبداء الآراء والأفكار ولها الحق في المبادرة في إتخاذ القرارات فيما يخص كل شؤون الإقليم .

مما سبق الإشارة إليه يمكن القول أن النظام اللامركزي وتشكيل المجالس المحلية لايتحقق إلا بالإنتخاب فإنه لابد من بلوغ سكان المنطقة درجة من الوعي والإدراك والثقافة القانونية والإجتماعية التي تؤهلهم للقيام بشؤونهم العامة ورعايتها،حتى تستطيع وسيلة الإنتخاب أن تحقق الهدف المرجو منها وذلك لأن الإنتخاب يقاس بمدى وعي الشعوب فهو لايصلح في المجتمعات الأقل وعيا[1].

للإشارة فإن المشرع الجزائري حسم الأمر بتبنيه لمبدأ الإنتخاب سواء كان ذلك في عهد الحزب الواحد أو عهد التعددية السياسية حيث أخذ بمبدأ الإنتخاب الكامل لهيئة المداولة وتبنى نظام الإنتخاب محليا تظهره نصوص الجماعات المحلية ذاتها أو النصوص الخاصة بالعملية الإنتخابية بصفة عامة،حيث تذهب هذه النصوص إلى تخصيص أحكام خاصة بالجماعات الإقليمية وإنتخاب مجالسها المحلية[2].

1أرزقيأبريش بن العربي، النظرية العامة للتنظيم الإداري ومدى تطبيقها في البلدية الجزائرية، رسالة ماجستير كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1976، ص104

2عميورإبتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعةقسنطينة 01، 2012-2013، ص40

الفرع الثاني:الإستقلالية المرتبطة بممارسة النشاط

إن غاية وجوهر اللامركزية الإدارية هو تحقيق إستقلالية الجماعات المحلية،فلايكفي تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية متمتعة بالشخصية المعنوية والإعتماد على الإنتخاب كأسلوب للعضوية في مجالسها المنتخبة بل يجب أن تتمتع هذه الجماعات أيضا بإستقلالية في ممارسة نشاطها عن السلطة المركزية .

أولا:الإعتراف بالإختصاصات المحلية

لتدعيم إستقلالية الوحدات المحلية لا بد من وجود مصالح وشؤون تدار وتسير في أقاليمها إذ أن الإعتراف بوجود هذه المصالح المتميزة يعد الركن الأساسي من أركان الحكم المحلي [1]،وفي هذا الشأن يرى الأستاذ حسني درويش عبد الحميد أنه:" **يقوم نظام اللامركزية الإدارية على أساس تقسيم الدولة إلى وحدات محلية يمنحها المشرع الشخصية المعنوية التي تتيح للهيئات الممثلة لتلك الوحدات ممارسة صلاحية الوظيفة الإدارية بالنسبة لمرافقها المحلية بصورة مستقلة."**[2]

أما الدكتور عادل محمود حمدي فيرى:" **أن هناك مصالح محلية متميزة بطبيعتها عن المصالح القومية هي التي يتعين أن يطبق بشأنها النظام اللامركزي كما ان هناك بالمثل مصالح قومية بطبيعتها يتعينأن يطبق بشأنها النظام المركزي وهناك مصالح نسبية وهي التي تختلف الحلول بشأنها والتي يمكن أن يطبق بشأنها الاسلوب المركزي،أو اللامركزي طبقا للظروف."**[3]

وهكذا يمكن إعتبار المصالح المحلية تلك المصالح التي تهم الإقليم وتنصرف إلى شأن من شؤونه يختلف عن الشؤون الوطنية ،غير أن المشكل الذي يطرح نفسه وهو كيف

1محمود طعامنة وسمير عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي، وإتجاهات التطوير، القاهرة مصر، 2005، ص 5

2حسني درويش عبد الحميد، تقييم تجربة نظام الإدارة المحلية في مصر، مجلةالمحماة المصرية، العدد7، 8، سبتمبر أكتوبر، ص 114

3عادل محمود حمدي، الإتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية، اطروحة دكتورة، عين الشمس، مصر1973، ص 6

يمكن التفرقة بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية فمعيار التمييز ليس بالأمر الهين ومع هذا فإنه يمكننا إعتبار بعض المرافق التي لاتقبلبطبيعتها الخضوع لنظام لامركزي كمرفق الدفاع والقضاء والشرطة التي تعتبر من صميم المصالح الوطنية ،أما بقية المصالح فإن تحديد الوطنية منها والمحلية يبقى أمرا نسبيا يتأثر بالظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية لكل دولة وكلما اتسعت هذه المصالح كانت الجماعة المحلية أكثر إستقلالية ويبقى تحديد هذه المصالح مسألة ذاتية تتعلق بنية المشرع في التنازل عنهذا الجزء أو ذاك من الوظائف للأجهزة المحلية[1].

ورغم صعوبة التفرقة بين هذه المصالح لم يمنع بعض الفقهاء من محاولة إعطاء آراء حول المعاييرأو المعيار المناسب الذي يمكن بواسطته التعرف على ماهو خدمات وشؤون محلية وماهو مصالح وطنية كالآتي:

1/معيار مدى قابلية المرفق للتجزئة:

تكون من إختصاص الهيئات المحلية المرافق التي يمكن تجزئتها ويمكن توزيع النشاط فيها أما المرافق التي لاتقبل التجزئة ولايمكن توزيع النشاط فيها بين السلطة المركزية والإدارة المحلية تبقى من إختصاص السلطة المركزية كمرفق الجيش والقضاء فلايمكن تصور تجزئتها ليقوم كل إقليم بجزء منها إلا أن هذا المعيار إنتقد لعدم تحديد المرافق التي يجوز تجزئتها والتي لايجوز تجزئتها.

2/معيار الفائدة المباشرة للمرفق:

طبقا لهذا المعيار يكون المرفق العام مرفقا وطنيا ،إذا كان يعود بالنفع على كافة المواطنين بشكل عام وبصورة متساوية،أما إذا كان المرفق العام يعود بالنفع على مواطني إقليم معين فإن المرفق يعتبر مرفقا محليا مع الأخذ بعين الإعتبار أن لكل مرفق محلي آثار

1مقطف خيرة تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومن هذا، رسالة ماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 2002، ص 139

قومية لذلك فإن العبرة بالمستفيد المباشر من ذلك المرفق والذي على ضوئه يتم تحديد طبيعة المرفق محلي أو قومي.

3/معيار الكفاءة الفنية:

يفرق هذا المعيار بين الكفاءة الفنية العالية والكفاءة الفنية البسيطة فإذا كانت الكفاءة الفنية المطلوبة لمرفق عام كفاءة عادية متوفرة لا تتطلب تكوينا كبيرا ومتخصصا فهذه الكفاءة تكون على مستوى الهيئات المحلية أما إذا كان المرفق يحتاج إلى توافر كفاءات فنية وإدارية لها مستوى عالي ،فهنا من الأفضل أن تتم إدارة المرفق من قبل السلطة المركزية ،وذلك لقدرة هذه الأخيرة على جلب الكفاءات الفنية العالية.

4/معيار التكلفة:

مفاد هذا المعيار هو تقدير تكلفة إنشاء أو إدارة المرفق فإذا كلف المرفق مبالغ عالية تفوق قدرات وإمكانيات الوحدة المحلية كان المرفق قوميا،أما إذا كانت تكلفة إنشاء وإدارة المرفق بسيطة ومحدودة في حدود إمكانيات الوحدة المحلية فيكون المرفق محليا.

5/المعيار الإقليمي أو الجغرافي:

تكون المصالح محلية إذا كانت تتصل وتعلق بإقليم معين ،أي أن فائدة العمل المحلي ونتائجه تعود لسكان الدائرة الجغرافية التي جرى فيها هذا العمل ولا تتعداه وتكون هذه المصالح وطنية،إذا كانت تتصل بإقليم الدولة كاملا وتعود على كافة أفراد المجتمع،غير أن هذا المعيار لايمكن الأخذ به على إطلاقه لأنه لايمكن إعتبار كل الوظائف الممارسة على الإقليم المحلي مصالح محلية،إذ هناك من النشاطات مايمارس على إقليم الوحدة المحلية ولكنه قد يكون برنامجا وطنيا من ناحية أهمية تمويله[1].

1عبد الناصر صالحي، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2009-2010، ص 42

6/المعيار الموضوعي:

يعالج هذا المعيار مسألة التمييز بين المصالح المحلية والوطنية من جانبها المادي والموضوعي فإذا كانت المصالح أو المرافق التي تمس الأمة في كيانها الكلي ولها علاقة بالشؤون الوطنية بإعتبارها كتلة واحدة يجب أن تتولاها السلطة المركزية كمرفق الدفاع الأمن القضاء والشؤون الخارجية فهذه الشؤون وغيرها تبقى في يد المركز ويشرف عليها الوزراء مباشرة وذلك راجع إلى النظرة الشاملة للصالح العام ،وتوفر الموارد المالية اللازمة والإمكانيات والكفاءات التي لاتتوفر عليها الهيئات المحلية فمرفق القضاء والدفاع مثلا يجب أن تتولاه السلطة المركزية العمومية، ورغم وجود بعض الحقيقة في هذا المعيار إلا ان هناك من إنتقده وضرب مثلا بمرفق الأمن إذ ان الأمن مسألة محلية تهم سكان إقليم معين وتهم كل أقاليم الدولة في نفس الوقت إذ لايستتب الأمن القومي إلا بإستتباب الأمن المحلي[1].

وعلى العموم فإن تعدد المعايير في إطار مايمكن إعتباره مصالح وشؤون محلية،ومصالح وشؤون قومية مسألة تتعلق بمدى نية المشرع في التنازل عن جزء من الوظائف للجماعات الإقليمية تخفيف للعبءعلى الجهاز المركزي من جهة،وتحقيقا للديمقراطية الهادفة لتقريب الخدمات ومراكز إتخاذ القرار من المواطنين من جهة أخرى،وهذا الأمر يرتبط بمدى تطور نظام الإدارة المحلية ومدى قدرة أجهزتها على القيام بهذه الإختصاصات،فالمشرع هو الذي يضفي بصفة المصالح الوطنية والمحلية مراعيا في ذلك الظروف والإعتبارات الخاصة بالدولة والمجتمع .

وما تجدر الإشارة اليه بخصوص التمييز بين المصالح والشؤون المحلية والوطنية ما ورد في المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على:" المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية " وما ورد في المادة 103 من قانون البلدية 11-10 التي تنص على أن" المجلس الشعبي البلدي يشكل

1عبد الناصر صالحي، المرجع السابق، ص43

إطار للتعبير عن الديمقراطية ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية " حيث أن هناك بعض الآراء تقول بأن المشرع الجزائري لايعترف بوجود شؤون محلية متميزة عن الشؤون الوطنية إذ يعترف بوجود شؤون عمومية كما جاء في المواد أعلاه ،ويعتبر ان كل الصلاحيات التي تدخل في الوظيفة الإدارية سواء كانت ممارسة من الإدارة المركزية أو من الهيئات اللامركزية هي شؤون عامة وما الصلاحيات التي تمارسها البلدية والولاية إلا جزء من هذه الشؤون[1].

إذا كان من مظاهر إستقلالية الجماعات المحلية الإعتراف بوجود مصالح محلية تديرها هيئات منتخبة من سكان إقليم هذه الجماعة فإن هذه الإستقلالية لا يكون لها وجود فعلي في الواقع مالم يعترف للهيئة المنتخبة بسلطة إتخاذ القرارات في المسائل المتعلقة بالشؤون المحلية،ذلك ان نشاطات السلطات الإدارية المحلية يتجلى من خلال عدة صور منها القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية إلى جانب العقود الإدارية وغيرها لضمان السير الحسن للجماعة المحلية وحسب الاستاذ محيو أحمد:"**فإن إعطاء الإستقلال الإداري لهيئة ما يعني أن تنشأ فيها أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية وتكلف هذه الاجهزة بالتصويت كليا أو جزئيا على إيرادات ونفقات الهيئة وبإقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطاتها وتتحمل مسؤولية أعمالها**"[2].

وعليه تتجلى مظاهر سلطة إتخاذ القرار فيمايلي:

-حرية المبادرة وهي أن تكون للهيئة المحلية مباشرة إختصاصاتها بمحض إرادتها دون أن يكون للسلطة المركزية حق تولي هذه الإختصاصات[3].

1زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدا الإستقلال ونظام الوصاية الإدارية، المرجع السابق الذكر، ص70

2أنظر محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية المرجع السابق الذكر، ص93

3فؤادالعطار، نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والإقتصادية، كلية الحقوق جامعة عين الشمس مصر، 1966، ص40

-عدم تعديل قرارات الهيئة المحلية بحيث يكون لها الحرية في إتخاذ القرارات التي تراها مناسبة دون أن يكون للسلطة المركزية الحق في تعديلها حتى ولو كانت هذه القرارات خاضعة لتصديقه لأن التصديق على بعض القرارات لايغير من طبيعة هذه الأعمال بل يبقى الشخص المعنوي اللامركزي مسؤولا على الآثار التي تترتب عليها [1].

ثانيا:الموارد المالية

المال هو عصب كل نشاط إداري والخدمات التي تناط بالجماعات المحلية لايمكن أن تتم إلا إذا توفرت الأموال اللازمة لها لذلك ترتبط إستقلالية الوحدات الإدارية في ممارسة إختصاصاتها إرتباطا وثيقا بمواردها المالية حيث تزداد هذه الإستقلالية قوة وضعفا من الناحية العملية تبعا لزيادة هذه الموارد وقلتها فالموارد المالية الكافية والذاتية للجماعات المحلية من شأنها أن تدعم إستقلالية الهيئات المحلية عن السلطات المركزية في ممارسة إختصاصاتها[2].

فيعتبر التمويل المحلي أداة تحقيق التنمية المحلية فهو يتكون من مجموعة الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل المشاريع التنموية على المستوى المحلي وهذا ماأكده القانون الجزائري في المواد169و 170 من قانون البلدية 11-10 والمواد 151 و 152 من قانون الولاية 12-07 الذي ينص على أن البلدية والولاية مسؤولتان عن تسيير وسائلهما المالية الخاصة وهذا ماسوف نتطرق له لاحقا.

1محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارةالمحلية الليبيرالية والإشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1985، ص27

2فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الإقليمية، المرجع السابق ص 45

المبحث الثاني: واقع الإستقلال المالي للجماعات المحلية في مواجهة المهام الموكلة لها

يعد العنصر المالي عاملا أساسيا في التنمية المحلية حيث ان نجاح الجماعات المحلية بصفة عامة في أداء واجبها والنهوض بالأعباء الملقاة على عاتقها من ناحية توفير الخدمات للمواطنين ومساهمتها في إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية ،يتوقف لحد كبير على حجم مواردها المالية،ومن الطبيعي انه كلما زادت الموارد المالية التي تخص الجماعات المحلية كلما أمكن لهذه الهيئات أن تمارس إختصاصاتها المتنوعة على الوجه الأكمل معتمدة في ذلك على نفسها دون اللجوء إلى السلطة المركزية للحصول على الإعانات المالية وغيرها من طرق تمويل الدولة للجماعات المحلية،فالتحرك نحو الإستقلالية المالية أصبح في الوقت الحاضر أمرا حتميا فإذا مااعتمدت وطبقت بشكل جيد فإن ذلك سيساهم في زيادة التنمية المحلية ويؤدي إلى زيادة المكاسب السياسية والإقتصادية والإجتماعية، خصوصا في بلد بحجم الجزائر باختلاف التقسيمات الجغرافية للجماعات المحلية المقسمة إلى بلديات متباينة ومختلفة عن بعضها البعض فإن الإستقلالية المالية في هذه الحالة قد تؤمن النظام المؤسساتي للجماعات المحلية التي يراعى فيها طبيعة وخصوصية كل منطقة.

إن من بين أهم الإصلاحات التي كانت هدفا للمشرع دوما فيما يتعلق بالجماعات المحلية هو إصلاح ماليتها المحلية عبر وضع آليات لتطويرها وتحسين مردوديتها خاصة بعد التحول الذي شهدته الجزائر في نظامها السياسي بالإنتقال من الأحادية الحزبية إلى التعددية الحزبية ،ونظامها الإقتصادي والإجتماعي بالإنتقال من الإقتصاد الموجه إلى الإقتصاد الحر ،فكان لزاما أن يكون لهذا التحول تأثيرا على المالية المحلية للجماعات المحلية بإعتبارها جزء من المالية العمومية للدولة ولمعرفة مدى إستقلالية مالية الجماعات المحلية وعليه سنتطرق في المطلب الأول المالية المحلية بين الإستقلالية والتبعية للمركز وفي المطلب الثاني على أهمية الإستقلال المالي.

المطلب الأول:المالية المحلية بين الإستقلالية والتبعية للمركز

إن تطور المالية المحلية بالجزائر تزامن مع بناء مؤسسات الدولة بعد الإستقلال ومنها الإدارة المحلية التي تطورت معها وبالنظر إلى النظام الموروث عن الإستعمار الفرنسي والذي كان يتصف باللاتوازن بين البلديات من حيث طريقة التمويل الخاصة عن طريق الضرائب المحلية ،كما أن الجزائر قد ورثت عن الإستعمار الفرنسي أكثر من 1500 بلدية كانت معظمها تعاني من عجز كبير ونقص في الوسائل البشرية والمادية بعد ترك موظفي الإدارة الفرنسية مناصبهم بعد الإستقلال ولتغطية هذا العجز قامت الدولة بتقليص عدد البلديات سنة 1963 إلى 676 بلدية بمايسمى أنداك بسياسة التجميع ،وكانت البلديات أنذاك تعتمد في مداخلها على الضرائب العقارية والممتلكات المنقولة وبعض رسوم الخدمات كصرف المياه ،ورسوم المذابح،ورفع القمامات والنقل ورسوم الأعراس والحفلات ،ومع صدور قانون البلدية لسنة 1967 والذي كرس البلدية كجماعة إقليمية وسياسية وإدارية وإقتصادية وإجتماعية تضمن التنمية الإقتصادية في الإطار المحلي ،أي أنها تتدخل في جميع المجالات المحلية غير أنها لم تعد قادرة على الإستجابة للإحتياجات الجديدة للبلدية والإضطلاع بالصلاحيات المسندة إليها بفعالية لشح مواردها المالية رغم أن القانون الأساسي للبلدية كرس كتابا كاملا للمالية المحلية فيعود سبب العجز إلى كثرة الصلاحيات المسندة للبلدية وقلة محاصيلها من الضرائب ومحدودية مواردها المالية[1].

كما زاد التقسيم الإداري الجديد الصادر بموجب الأمر 09/84 في 14 فيفري 1984 من حدة الأزمة والذي رفع عدد الولايات إلى 48 ولاية والبلديات إلى 1541 بلدية وزاد في الأزمة والعجز الذي تعانيه البلديات بظهور بلديات فقيرة من حيث الموارد الجبائية وتعتمد كليا في تمويل مشاريعها على إعانات الخزينة العمومية للدولة،حيث أهمل هذا التقسيم

1غزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2009-2010، ص90

الجديد الجانب الإقتصادي والمالي للبلديات،فقد إعتمد قانون البلدية الأول على إدخال تعديلات جوهرية من اجل رفع قدرة التحصيل لدى البلديات شملت أساسا:

-إرساء نظام الميزانية للبلدية ووضع نظام مالي محاسبي؛

-إنشاء صندوق للضمان في مجال تحقيق الإيرادات الجبائية؛

-إنشاء صندوق جماعي للجماعات المحلية؛

-الإقتطاع الإجباري من مداخيل التسيير لتغطية نفقات التجهيز والإستثمار؛

-خلق نظام من اجل توزيع عادل للأموال تستفيد منه البلديات الفقيرة[1].

لكن مايمكن ملاحظته في تتبع الإصلاحات المالية المحلية أنه لم تصبح فعلية إلا في سنة 1990 وبالضبط بصدور قانون المالية لنفس السنة بموجب الأمر رقم 1990/36 في 1990/12/31 غير انه لم يطبق إلى غاية سنة 1992 وهذا لإعطاء فرصة للإدارة الجبائية للتكيف مع النظام الجبائي الجديد وفهم نصوصه وإستكمال صدور المراسيم التنظيمية له[2]،وعليه سنتطرق في هذا المطلب على مفهوم المالية المحلية ومميزاتها فيالفرع الأول أما الفرع الثاني سنتطرق إلى المصادر التمويلية لميزانية الجماعات المحلية.

الفرع الأول:مفهوم المالية المحلية ومميزاتها

إن مالية الجماعات المحلية هي أحد العناصر التي تبين وبشكل حقيقي التطورات التي طرأت على المجتمعات الحديثة وهي عنصر أولي لقياس ماإذا كان مسار الإصلاح للنظام اللامركزي ناجحا أو لا على إعتبارها جزء لا يتجزأ من المالية العامة.

أولا:مفهوم المالية المحلية

لاتزال الجماعات المحلية مرتبطة بشكل كبير بميزانية الدولة عن طريق تلقي موارد مالية على شكل ضرائب ورسوم وإعانات المقدمة من طرف صندوق الضمان والتضامن بين البلديات ،لذا يجب معرفة أهمية التمويل بالنسبة للجماعات المحلية،فيعتبر التمويل المحلي

1المرجع السابق الذكر، ص91

2فارس السبتي، المنازعات الضريبية في التشريع الجزائري، دار هومة، الجزائر، ص30

على أنه:"كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات للتنمية عبر الزمن، وتعظم إستقلالية الجماعات المحلية عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة، فكلما زادت القدرة الذاتية المالية للجماعات المحلية قل إعتمادها على الحكومة المركزية ومن ثم تتمتع بقدرة أكبر من إستقلاليتها المالية[1].

فنجد ان مشكلة الجماعات المحلية تكمن في عدم كفاية مواردها المالية لتأدية الأعمال المنوطة بها ويرجع ذلكإلى عدة أسباب :

1-إحتكار الدولة لأهم مصادر التمويل خاصة الموارد الجبائية مثل الرسم على القيمة المضافة والضريبة على الدخل الإجمالي وضريبة على أرباح الشركات .

2-الرسوم المحلية تمول معظم المرافق المحلية التي تكاد تغطي نفقاتها،لذا لابد للجماعات المحلية الحصول على موارد مالية جديدة .

3-صعوبة تحصيل وتحديد الموارد المحلية.

4-معانات ميزانية الجماعات المحلية من ثقل عبئ القروض المحلية التي تمول بعض مشاريعها.

5-صغر الرقعة الجغرافية لبعض الجماعات المحلية مما يجعل الحصول على الموارد غير كافية ذاتيا.

6-الإعانات الحكومية للهيئات المحلية تتضمن في طياتها شروط من شأنها تقيد حرية وإستقلالية الجماعات المحلية.

وبالتالي وجب أن يتوفر في التمويل المحلي مجموعة من الشروط نذكرها:

-محلية الموارد:بمعنى ان يكون الوعاء متميزا بقدر الإمكان عن أوعية الموارد المركزية .

1عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص22

-ذاتية المورد: بمعنى ان تستقل الهيئات المحلية بسلطة تقدير سعر المورد وربطه وتحصيله حتى تتمكن من التوقيف عند إحتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها.

-سهولة تسيير المورد:وذلك بتقديره وتكلفة تحصيله.

ثانيا:مميزات المالية المحلية

إن العناصر المكونة للمالية المحلية تختلف من بلد لآخر ولها مميزات منها:

1-أن الموارد المالية ذات مرونة محدودة فمن أجل التوسع ودفع عجلة النشاط الإقتصادي نحو الأمام والتقدم يتطلب زيادة في معدلات الضرائب أو الرسوم التي هي من إختصاص السلطة المركزية هذا مالا تستطيع القيام به الجماعات المحلية،فتحديد معدلات الضرائب أو التوسيع في مجالاتها ليس من صلاحياتها وبالتالي تظهر جليا مدى جمود مواردها.

2-عدم قدرة المالية المحلية تجاوز حدود الوحدة الإقليمية لهذا يجب ان تكون الموارد المالية داخل إقليمها وإلا أصبحت متداخلة وموارد الحكومة،لأن هناك بعض الموارد تتقاسمها مع الإدارة الوصية.

3-عجزها على توجيه النشاط الإقتصادي والإجتماعي لوحدها بسبب إرتباطها بإقليمها التي تطبق فيه.

4-أولوية الإيرادات على النفقات لدى الهيئات المحلية،فهي غير قادرة على تدبير الموارد وحرية التصرف فيها لأنها ملزمة في حدود قانون إنشائها ولايحق لها الخروج من حدوده.

5-خضوعها للرقابة الوصية ،فالجماعات المحلية ليست حرة فهي موضوعة تحت رقابة السلطة المركزية من حيث مشروعيتها ومطابقتها بغية التنسيق بين السياسة المالية المركزية والمالية المحلية والحد من الإسراف وإستعمال القروض بمنع التبذير وسوء إستعمال المال العام من قبل المنتخبين المحليين تحقيقا للمصلحة الخاصة وترشيد إستعمال الأموال العمومية المحلية تحقيقا للمصلحة العامة .

وبذلك تعتبر المالية العامة معيارا ومؤشرا فاعلا والذي من خلاله يظهر عمل الهيئات المحلية وقدرتها على التسيير ،هذا المعيار أصبح يدعى التسيير العمومي العقلاني الذي

يبحث عن الفعالية والكفاءة،ومن ضمن التسيير المالي المحلي،دون جهل أن المالية المحلية تتأثر بقانون المالية السنوي [1].

الفرع الثاني :المصادر التمويلية لميزانية الجماعات المحلية

عرفت قوانين الجماعات المحلية الميزانية بأنها جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية،لذا فإن نفقات الجماعات المحلية تصنف إلى قسمين أساسيين هما نفقات التجهيز والإستثمار ونفقات التسيير حيث يتم تغطية كل النفقات عن طريق مجموعة من الإيرادات، وعليه تقسم الموارد المحلية إلى إيرادات داخلية وإيرادات خارجية .

أولا:الإيرادات الداخلية

إن التمويل الداخلي للجماعات الإقليمية يعني في الأساس إمكانية هذه الجماعات تمويل نفسها بنفسها من خلال نشاطاتها الإقتصادية ،والخدماتية المتنوعة وتوفرها على الإيرادات الجبائية ،فإذا تحصلت الهيئات المحلية على مداخيل ذاتية معتبرة امكنها ذلك من تغطية نفقاتها وتجسيد مشاريعها وبرامجها التنموية من غير الإعتماد على الموارد المركزية المقيدة للإستقلال وأمكنها أيضا من رفع نسبة الإقتطاع من قسم التسيير إلى قسم التجهيز والإستثمار فتصبح بذلك سيدة قراراتها ولتقييم مكانتها في الميزانية المحلية سنحاول التعرف عليها من خلال الإيرادات الجبائية المتمثلة في الضرائب والرسوم للإشارة فإن الجماعات المحلية خاصة البلدية ترتكز على المداخيل الجبائية ،إذ تعتبر المورد الرئيسي في ميزانيتها حيث تشكل أكثر من 90 % من ميزانية البلدية [2]، وكذا الإيرادات غير الجبائية والمتمثلة في موارد التسيير.

1صبيحة محمدي، تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، المرجع السابق الذكر، ص42، 43

2بن شعيب نصر الدين وشريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد10، الجزائر، 2012، ص164

1/ الإيرادات الجبائية :

تستفيد الجماعات المحلية من مجموعة من الضرائب والرسوم منها ما تكون للدولة وصندوق الضمان والتضامن بين البلديات ومنها مايوجه كليا لها وهذا ماسوف نبينه لاحقا في الباب الثاني من بحثنا بشيء من التفصيل.

2/الإيرادات غير الجبائية:

تتمثل الإيرادات غير الجبائية في مداخيل أملاك الجماعات الإقليمية التي تساهم في توفير موارد مالية مستقرة فهي تعد وسيلة مهمة لتنمية الموارد المالية الذاتية إلى جانب الضرائب والرسوم وكلما ازداد حجم هذه الأملاك وتنوعت أصنافها ومصادرها كلما أمكن من تغطية تكاليف الإنفاق وإستغلال ذلك في الإستثمارات المحلية،وأدى إلى تحديث البنى التحتية والمرافق العمومية المحلية كما أن هذه الأملاك تساهم في تحقيق توازن أفضل في ميزانية الجماعات الإقليمية والتقليل من العجز الذي تعاني منه إلا ان الأمر المهم في كل ذلك هو ماتوفره هذه الأملاك زيادة على الموارد المالية الأخرى من ضمانة كبيرة لتدعيم الإستقلال المالي للجماعات الإقليمية خلافا للموارد التي تأتي من الإعانات فكلما زادت القدرة المالية الذاتية لهذه الجماعات كلما زاد إستقلالها وقل إعتمادها على مساعدات الدولة [1].

وفي إطار تثمين موارد الأملاك وإستغلالها العقلاني أصدرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية مذكرة رقم 96 تتعلق بتثمين أملاك الجماعات المحلية التي تفرض على المنتخبين المحليين لعب دورنشيط وأكثر ديناميكية والبحث الدائم عن نواتج الجباية والأملاك وتحصيلهم الفعلي من خلال:

أ-جرد الأملاك العقارية بحيث تكون كل الأملاك العقارية بطبيعتها أو بتخصيصها موضوع جرد يمسكه الآمر بالصرف وكذا المحاسب ضمن سجل الأملاك العقارية ،وعلى السلطات المحلية تسجيل ليس فقط الأملاك المنتجة أو غير منتجة للمداخيل وإنما أيضا العقارات في

1عبد الصديق شيخ، الإستقلال المالي للجماعات المحلية، المرجع السابق الذكر ص 179

طور الإنجاز والهبات والوصايا والسندات والقيم والقروض والمستحقات الواجب تحصيلها لاحقا.

ب–جرد الأملاك المنقولة بإستثناء المواد القابلة للإستهلاك بالإستعمال الأول والمواد غير قابلة للإستهلاك من جراء الإستعمال الأول والتي لاتتجاوز قيمة شرائها الوحدوية مبلغ 300 دج طبقا لقرار وزير الإقتصاد المؤرخ في 1 فيفري 1992 والمحدد لمبلغ قيمة شراء المواد غير قابلة للإستهلاك بالإستعمال الأول وغير قابلة للجرد ويجب جرد كل المواد المنقولة مهما كان مكان إستقبالها طبقا لأحكام القرار الوزاري المؤرخ في 21 جويلية 1987 الذي يضبط المنوال النموذجي لسجل جرد المنقولات .

ومن خلال تحيين أسعار الإيجارات وتقييمها نصت المذكرة على أن نسب الزيادات على الإيجارات لاتطبق من قبل العديد من البلديات وأن أسعار الإيجار يتم إقرارها بشكل عشوائي دون مراعات للأسعار الفعلية بالسوق والقيمة الإيجارية الحقيقية لاسيما لقديمة وعلى هذا الأساس فإن قيمة الإيجار المطبقة على المحلات غير سكنية مطلقة وغير ثابتة وتحدد طبقا للقواعد التي يتضمنها القانون المدني والقانون التجاري وعلى هذا الأساس فللبلديات كل الصلاحيات لتحديدقيمة الإيجارات المطبقة على المحلات ذات الإستعمال التجاري والمهني بشكل حرففي هذا الصدد ينبغي مباشرة مايلي:

ج–ضبط إيجار المباني ذات الإستخدام السكني وتكييفها مع تلك المطبقة من طرف مؤسسات الإيجار (وكالة الترقية والتسيير العقاري،وكالة تحسين السكن وتطويره) من خلال إقرار زيادات تمتد على عدد من السنوات.

د–إعداد عقود إيجار تحدد حقوق والتزامات كل طرف وتسوية الساكنين غير شرعيين بعقود إيجار منتظمة مما يمكن البلديات من إعداد إعذارات وتطبيق البنود المتعلقة بفسخ العقود الخاصة في حالة التأجير من الباطن وحالة عدم دفع المستحقات وكذا تطبيق وتنفيذالأحكام الصادرة عن القضاء عند إستنفاذ الإجراءات الإدارية .

هـ-إستخدام المزايدة التي تخضع لقواعد محددة تسمح بمضاعفة العروض والتي تحدد مصالح أملاك الدولة سعرها الإفتتاحي.

و-إشراك أمين الخزينة البلدي في البحث عن طرق التثمين[1].

ولأهمية هذه الموارد نص قانون البلدية على أنه يتعين على المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية بإتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين أملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية [2]،وتتمثل أساسا هذه المداخيل في كل ماتتحصل عليه الجماعات المحلية نتيجة إستعمال أملاكها من طرف الاشخاص كبيع المحاصيل وإستغلال الأملاك العقارية ككراء البنايات والمحلات وإستغلال الأراضي الغابات والمساحات الخضراء ،حقوق الواجهات العامة ،أماكن التوقف ،الاسواق وغيرها وبالتالي هي عديدة ومتعددة تختلف حسب كل جماعة محلية وممتلكاتها .

والملاحظ للموارد الداخلية للجماعات المحلية ومقارنتها مع بعض يجد أن المداخيل غير الجبائية تبقى في مستويات ضعيفة مقارنة بالموارد الجبائية وذلك راجع لعدة أسباب منها عدم الإعتماد على الكفاءات والخبرات وتسخيرها في التخطيط للمشاريع التي تخلق الثروة،وعدم إستغلال الجماعات المحلية للمجال الممنوح لها في إطار القوانين المحلية وقانون الإستثمار حول الإنفتاح على القطاع الخاص وإستخدام مساعدات الدولة لإنجاز وتمويل المشاريع الإستثمارية في إقليم البلدية أو الولاية [3]، ومن الأسباب كذلك إنخفاض الأسعار المدفوعة نتيجة إستغلال بعض الأملاك وغياب العناية الكافية بها وتماطل المسؤولين في إعادة تثمين مختلف الممتلكات لاسيما بعد صدور التعليمة التي تحث على

1أنظر المذكرة رقم 96 المؤرخة في 10 مارس 2016، تتعلق بتثمين أملاك الجماعات المحلية، ص2، 3

2أنظر المادة 163 من قانون البلدية 11-10 المرجع السابق الذكر

3زين دين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الإستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، المرجع السابق الذكر، ص107

تثمين ممتلكات الجماعات المحلية الخاصة بإيجار مختلف الأملاك القابلة للتأجير وتحيين الأسعار وفق سعر السوق .

ثانيا : الإيرادات الخارجية

تعود الجماعات المحلية إلى الموارد المالية الخارجية كمرحلة ثانية وإستثنائية إذا كانت الموارد الذاتية ضعيفة ولا تكفي لتغطية النفقات المتعددة فتستنجد بمصادر التمويل الخارجي لضمان تغطية وتمويل ميزانيتها وتلبية حاجياتها وإستكمال مختلف البرامج المسجلة في إطار التنمية المحلية التي تبقى تحت الرقابة والوصاية الإدارية.

1/الإعانات المركزية:

تعتبر إعانات ومساعدات السلطة المركزية إحدى العناصر الاساسية للتمويل المحلي ،إذ تقدم للهيئات المحلية لتحقيق الحد الادنىمن الخدمات والنهوض بعملية التنمية المحلية الشاملة ورعاية الشأن المحلي في كل مجالاته وتكملة نقص الموارد المالية الداخلية فتتحصل على إعانات حكومية تقدرها السلطة المركزية بموجب الصلاحيات المسندة إليها على ان لايشكل ذلك سببا في التدخل المفرط في إختصاصات البلديات والولاية مما يمس بمبدأ الإستقلالية ،والهدف الرئيسي من التمويل المركزي هو المساعدة في إعادة التوازن المالي للميزانية المحلية والحد من التفاوت الكبير للجماعات المحلية أي خلق نوع من التوازن بين مختلف البلديات (لاسيما البلديات العاجزة) وبالتالي فإن مثل هذه الإعانات تعود إما لعدم كفاية المداخيل مقارنة والصلاحيات المسندة لها أي عدم قدرتها على تغطية نفقاتها أو نقص في الإيرادات الجبائية واخيرا فيما يخص كل التبعات المرتبطة بالتكفل بحالة القوة القاهرة لاسيما الكوارث الطبيعية [1].

غير ان هذا التمويل المركزي رغم أنه يدر مداخيل للميزانية المحلية،إلا أنه يهدد في نفس الوقت الإستقلال المحلي من خلال الرقابة المفروضة على صرف هذه الإعانات ،وما

1المرجع السابق الذكر ص110

يظهر من هيمنة السلطة المركزية في هذاالشأن هو تنظيمها لهذه المساعدات بإرادتها المنفردة فهي التي تقرر منحها وتحدد نسبتها وتخصيصها وأوجه صرفها لتصبح الجماعات المحلية في هذا الإطار كما يعرفها البعض بهيئة ضمن نظام التركيز وليس ضمن النظام اللامركزي وعلى كل تساهم الميزانية العامة للدولة في دعم الجماعات المحلية من خلال :

1/1الإعانات المخصصة:

فهي المنصوص عليها في نص المادة 5/163 من قانون البلدية وهي عبارة عن إعتمادات مالية يتم تخصيصها لإنجاز برامج معينة خلافا للإعانات الإجمالية المخصصة للإستثمارات المحلية دون تحديد للمشاريع الواجب تمويلها وتنفيذها ،وبالتالي فمصدر التمويل هو خزينة الدولة حيث ترصد الأموال لإنجاز مشاريع معينة بذاتها ،وهي عبارة عن مظهر حقيقي للوصاية المالية التي تمارسها السلطة المركزية على البلدية في الوقت الذي يرى فيه البعض في الإعانات المخصصة وسيلة للدولة تضمن بها إنجاز المشاريع ذات البنية التحتية والمشاريع ذات الأولوية نظرا لفائدتها على التنمية الشاملة،[1]وتتمثل هذه الإعانات في:

أ/صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

كان يسمى قبل التعديل بالصندوق المشترك للجماعات المحلية فهو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي،وتخضع مباشرة لوصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية وتهيئة الإقليم [2].

وتتمثل مهام هذا الصندوق أساسا في:

-يكلف الصندوق بإرساء التضامن مابين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها.

-يكلف بضمان الموارد الجبائية التي سجلت ناقص قيمة جبائية بالمقارنة مع مبلغ تقديراتها

1غريز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية، المرجع السابق الذكر، ص101

2أنظر المادة 02 والمادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 2014/03/24 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ج ر عدد19 الصادرة في 02-04 2014 .

ويكلف الصندوق في هذا الإطار بما يأتي :

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

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

-توزيع تخصيص إجمالي التسيير فيما بين الجماعات المحلية سنويا لتغطية النفقات الإجبارية ذات الأولوية .

-تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها أن تجابه أحداث الكوارث والطوارئ وكذا تلك التي تواجهوضعية مالية صعبة.

-تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية ومؤسساتها،لإنجاز مشاريع التجهيز والإستثمار في الإطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات.

-الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية.

-منح إعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي .

-القيام بكل الدراسات والتحقيقيات والأبحاث التي ترتبط بترقية الجماعات المحلية وإنجازها والعمل على نشرها .

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

-المشاركة في أعمال الإعلام وتبادل الخبرات اللقاءات لاسيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات .

-مباشرة وإنجاز كل عمل مرتبطبهدفه أو مخول له صراحة بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها[1].

1أنظر زين الدين لعموري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الإستقلال ونظام الوصاية الإدارية، المرجع السابق الذكر، ص111، 112

ب/ إعانات مخططات وبرامج التنمية:

إضافة إلى الإعانات التي تقدمها الدولة هناك آلية أخرى للتمويل المركزي،وهي عن طريق مخططات وبرامج التنمية المنصوص عليها في المرسوم رقم 81-380 التي تنص المادة الخامسة منه على نوعين من المخططات هما المخطط البلدي للتنمية والمخطط القطاعي للتنمية[1].

-المخطط البلدي للتنمية PCD:

أنشئ هذا المخطط بموجب المرسوم التنفيذي 73-136 المؤرخ في 09 أوت 1973 وهو يحتوي على البرامج والمشاريع التي تخص البلدية في المجال القاعدي والفلاحي والتجهيزات الضرورية للمواطنين فلكل بلدية مخطط تنموي يتمحور حول الأعمال ذات الأولوية في التنمية منها على وجه الخصوص التزود بالماء الشروب،التطهير،شبكة الطرق ،فك العزلة ويتم تمويل هذا المخطط من ميزانية التجهيز للدولة عن طريق رخصة برامج شاملة ممنوحة من الوزير المكلف بالمالية،ورغم أن هذا المخطط يعتبر أقرب للامركزية إلا أنه يوضع بإسم الوالي الذي بإمكانه رفض بعض المشاريع التي أقرها المجلس الشعبي البلدي وذلك في إطار ممارسة الرقابة على نشاط البلدية.[2]

-المخطط القطاعي للتنمية PSD:

هو مخطط ذو طابع وطني يتضمن كل إستثمارات الولاية والمؤسسات العمومية يعد من طرف المديريات التنفيذية للولاية ويسجل بإسم الوالي الذي يسهر على تنفيذه،ويكون تحضير هذا المخطط بدراسة إقتراحات مشاريعه في المجلس الشعبي الولائي وبعد ذلك يتولى هذا الأخير المصادقة عليه ثم يتم دراسة الجوانب التقنية من طرف الهيئة التقنية ،أما مصدر

1أنظر المرسوم 81-380 المؤرخ في 1981/12/26، المتضمن صلاحية البلدية والولايةوإختصاصها في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية

2أنظر غريز محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 100

التمويل فهو ميزانية الدولة المحددة على مستوى كل قطاع،أي حسب الوزارات المعنية بالبرامج التنموية المسجلة في هذا المخطط.

إضافة إلى هذين المخططين هناك المخططات الوطنية المرفقة بالبرامج الخاصة ،وهي برامج وطنية موجهة تستفيد منها جميع البلديات مثل برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي الذي بادر به رئيس الجمهورية على مدى أربع سنوات من 2001 إلى 2004 والذي يتمحور حول الأنشطة المخصصة لدعم المؤسسات والأنشطة الزراعية المنتجة وغيرها وإلى تعزيز المرافق العمومية في ميدان الري والنقل،والمنشآت القاعدية وتحسين ظروف المعيشة والتنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية وكذلك برنامج صندوق دعم الجنوب والهضاب العليا إذ يتكفل هذا البرنامج بالعجز في ميدان التجهيزات الأساسية بالمناطق الجنوبية لتجاوز التخلف التي تعانيه مقارنة بالمناطق الشمالية،ومصدر تمويل هذه البرامج هو ميزانية الدولة [1].

ج/مسح الديون:

يعتبر القضاء على الديون المتراكمة على عاتق البلديات من أبرز المساعدات والإعانات التي تقوم بها السلطة المركزية وذلك لتحرير البلدية من قيد الدين وتمكينها من توجيه إعتماداتها لما يخدم برامج ومشاريع التنمية وليس لتسديد الديون ،ولقد تصاعدت وتيرة هذه الظاهرة من بداية التسعينيات ،حيث بدأت البلديات تعاني العجز المالي لعدة أسباب سياسية وإقتصادية،فما كان على السلطات المركزية إلا أن تخفف هذا العبء على البلديات وتقضي ديونها حماية لشؤون المواطنين ورعاية لمتطلبات الإقليم وما يوضح هذا الوضع هو ماكشفه رئيس المصلحة المالية المحلية على مستوى وزارة المالية عزدين كاري بعد الدراسة التي أعدتها مصالحه على ان وزارة الداخلية قررت مسح ديون البلديات التي تعد بعشرات الملايير إذا تم إحصاءوجود أكثر من 1200 بلدية مفلسة على المستوى الوطني نتيجة غياب الخبرة في التسيير المالي وعدم إحداث التوازن بين النفقات والإيرادات حيث انتهت

1زين الدين لعموري المرجع السابق الذكر، ص113

سبل التشاور بين وزارة المالية ووزارة الداخلية والجماعات المحلية بتكفل هذه الأخيرة بمسح ديون كل البلديات.

د/التعويض الناجم عن تخصيص أو إعفاء جبائي:

يعوض كل تخفيض في الايرادات الجبائية للبلدية والولاية ناجم عن إجراء تتخذه الدولة،يتضمن إعفاء جبائيا أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغائها بناتج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل فمثلا بعد تخفيض النسبة المتعلقة بالرسم على النشاط المهني من 2.55بامئة إلى 2 بالمئة وأيضا بعد التخفيض الذي عرفه الدفع الجزئي من 02 بالمئةإلى 01 بالمئة ومن ثم إلغائه،تحملت الدولة تبعات هذا التخفيض وتكفلت بتعويض الجماعات الإقليمية عن خسائرها من هذا الإجراء الجبائي وفي 2009 عوضت الدولة البلديات بمبلغ يقدر 40 مليار دينار إثر إلغائها عددا من الضرائب المحلية أهمها الدفع الجزافي الذي كان يدر أموالا طائلة للبلديات وكان هذا التعويض طيلة خمس سنوات وهذا ماتقوم به السلطة المركزية في كل إجراء تتخذه بشأن تخفيض نسبة الضرائب والرسوم أو إلغائها وبالتالي يعد هذا الإجراءمصدر دخل خارجي لميزانية الولاية والبلدية.[1]

2/القروض:

يعرف القرض العام المحلي بأنه عبارة عن مبلغ منالمال تستدينه الوحدات المحلية من الغير، وتظهر تعهدها بدفع فائدة سنوية محددة عن المبالغ المدفوعة ويرد غما دفعة واحدة او على اقساط وفق الشروط المحددة في عقد القرض ،ويعتبر القرض مورد مالي مؤقت لابد من إستفائه خلافا للموارد الذاتية والإعانات [2]،كما تعتبر من الموارد الخارجية التي تشكل مالية الجماعات الإقليمية تلجأ عليها لإتمام برامج التنمية وفي حالة عجز الموارد المالية الذاتية تحقيق الموازنة في الميزانية فللبلدية والمجلس الشعبي الولائي الحق في اللجوء

1زين الدين لعماري، المرجع السابق الذكر، ص115

2عبد الصديق الشيخ، المرجع السابق، ص50

على القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل[1]،كما اكد المشرع الجزائري أن تكون القروض المحلية موجهة للمشاريع ذات المردودية والنفع العام وان تستعمل في المشاريع الإستثنائية التي تعجز الميزانية العادية للجماعات الإقليمية على تغطية نفقاتها،وان لاتستعمل لتسديد الديون الأصلية وهذا لتمكين الجماعات الإقليمية من تسديد القروض الممنوحة في الآجال المحددة.

وما يمكن الإشارة إليه أنه بالرغم من الدور الذي تلعبه القروض في زيادات إيرادات الجماعات الإقليمية وإنتعاش مداخيلها إلا أنها تؤثر على ميزانيتها من حيث أن هذه القروض هي عملية غير مجانية تحصل عليها الجماعات الإقليمية مقابل فوائد،ممايزيد من اعبائها ويجعلها في وضعية صعبة خصوصا البلديات الفقيرة غير المتوفرة على هياكل ومرافق تدر لها مداخيل معتبرة وعليه فينبغي على الجماعات الإقليمية أن لاتقبل بإبرام القروض المقرونة بشروط، أو بفوائد لان ذلك يهدد ميزانيتها[2].

إلا أن الواقع العملي يوضح عدم إستعانة الجماعات المحلية بالقروض،وعدم تمكينها منها وذلك لأن المؤسسات المقرضة تتحفظ على تمويل البلديات العاجزة في بعض الأحيان خوفا من عدم قدرتها على الوفاء بإلتزاماتها،خاصة في ظل عدم وجود ضمانات لتأمين هذه القروض.

3/الهبات والوصايا:

تعتبر الهبات والوصايا من الموارد المالية الخارجية التي تتحصل عليها الجماعات المحلية والتي تساهم بدرجة معتبرة في تعزيز نشاطها ومركزها المالي وتقوي وتزيد من قدرتها على الإنجاز والتشييد،[3]وتكون الهبات والوصايا وطنية من خلال مايتبرع به المواطنون

1انظر المادة 174 من قانون البلدية11-10، والمادة 156 من قانون الولاية12-07

2لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، عدد07 كلية العلوم الإقتصادية والتسيير، جامعة بسكرة، 2005، ص11

3أنظر المادة 170 من قانون البلدية 11-10 والمادة 171 من قانون الولاية 12-07

والمؤسسات والهيئات الوطنية بصفة مباشرة او غير مباشرة في تنفيذ مشاريع الجماعات الإقليمية أو تمويل الميزانية المحلية كما قد تكون أجنبية من خلال ماتتبرع به الهيئات والجمعيات والمنظمات الدولية باي صيغة كانت من مساعدات مالية او تعاون أو عمليات خيرية،وتخضع الهبات والوصايا الوطنية المقدمة للبلدية لرقابة الوالي أي لاتقبل إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي،[1] بينما الهبات والوصايا الاجنبية المقدمة للولاية فيه لاتنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوزير المكلف بالداخلية ،[2]ويشترط في الهبات والوصايا الوطنية والأجنبية أن لاتكون مشروطة بأي شرط ولاتمس بإستقلالية الجماعات المحلية.

2/1الإعانات غير المخصصة:

وهي التي تساهم من خلالها الدولة في تغطية نفقات الجماعات المحلية المتعلقة بالمصلحة العامة وذلك بإعانة سنوية دون ان تكون هذه الأخيرة مخصصة لغرض معين ،وعادة ماتقدر هذه الإعانة على أساس حجم السكان .

3/1إعانات التجهيز والإستثمارات:

وهي المساعدات التي تقدمها الدولة للهيئات المحلية نتيجة قيام هذه الأخيرة بمشاريع،أي تقدم لتغطية نفقات هذه المشاريع وإستكمالا للمشاريع المعطلة،ولا تقدمها الدولة حتى تتأكد من تقدم وتيرة العمل ومدى مطابقته للمشروع التي تمنح على أساسه الإعانة.

4/1إعانات لأغراض إقتصادية:

تهدف هذه الإعانات إلى تقديم المساعدات المالية للجماعات المحلية من أجل تحقيق بعض الأغراض الإقتصادية كتوسيع الأشغال العامة المحلية قصد تهيئة الإقليم وتنويع مصادر الدخل ومكافحة البطالة وغيرها[3].

1أنظرالمادة 57 من قانون البلدية 11-10

2انظر المادة 55 من قانون الولاية 12-07

3 انظر زين الدين لعموري، المرجع السابق الذكر، ص109

للإشارة فإنه رغم أن الموارد المالية الخارجية للجماعات المحلية تعد مصدرا ماليا هاما ومعتبرا لتنويع مداخلها إلا أن بعضها ضعيف وليست له مردودية كبيرة في إنعاش الميزانية المحلية،كالقروض والهبات والوصايا وبعضه الآخر كالإعانات المركزية يحتوي على سلبيات وعدم مطابقتها مع مقتضيات الإستقلال المالي ،لأن الإعانات التي تقدمها الدولة للهيئات المحلية عادة ماتتضمن شروطا وإملاءات تقيد من حرية وإستقلالية هذه الهيئات في التصرف هذا من جهة ومن جهة أخرى تؤدي إلى نوع من الإدارة المشتركة بينها وبين الحكومة غير معروفة في نطاق اللامركزية الإدارية.

المطلب الثاني:أهمية الإستقلال المالي

يعد الإستقلال المالي عند البعض العنصر الأساسي في اللامركزية وإلا فقدت أسسها ومقوماتها فهو الذي يمنح لها سلطة وضع السياسة التي تراها مناسبة لحل مشاكلها لأنهامرتبطة مباشرة بإمتلاكها لمصادر التمويل وبالتالي تصبح الجماعات المحلية مسؤولة عن تسيير المرافق والممتلكات التابعة لها وتتكفل بتوفير الحاجيات الضرورية والمهمة للمواطنين ،فتتجسد الإستقلالية المالية في التصويت على ميزانية الجماعات المحلية مما يسمح لها بتقرير إيراداتها ونفقاتها،[1]من خلال التوفر على الوسائل المالية اللازمة التي تمكنها من مجابهة أعباء التكفل بإختصاصاتها ذلك أنه في نظام اللامركزية الإدارية أصبح من الضروري إعطاء الجماعات المحلية الموارد اللازمة والصلاحيات المواكبة،إذ أن وجود موارد مالية خاصة يعد من العناصر الأساسية للامركزية بحيث يجعل إنعدام هذه الموارد الكافية من إستقلالية الجماعة المحلية المرجوة من إعتماد نظام اللامركزية الإدارية مستبعدة ويحول دون ممارسة الإختصاصات المحلية وقد إعتبر الدكتور محمود عاطف البنا **أن الإستقلال المالي للجماعات المحلية يتطلب وجود موارد مالية ثابتة نسبيا لا تنقلب حصيلتها كثيرا وأن الإعتراف بالذمة المالية للوحدة المحلية لايكفي بحد ذاته لضمان**

1كريمة ريحي، زهية بركان، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، جامعة البليدة 2004.

إستقلال حقيقي بل يلزم فوق ذلك الإعتراف لها بإستقلال مالي يتمثل في سلطة الوصول إلى الموارد اللازمة للنهوض بما عهد إليها من مصالح وسلطة تحديد نفقاتها ووضع ميزانيتها المستقلة وبدون هذه السلطة المالية يصبح إستقلال الهيئات المحلية مجرد إستقلال نظري[1]، وهكذا فإن الإستقلال المالي يتطلب توفر موارد مالية كافية وخاصة بالجماعات المحلية تتناسب مع الأعباء التي تقوم بها على أن تحوز الحرية في تسيير ماليتها مع الإقرار بوجود رقابة بعدية عادة ماتتمثل هذه الموارد في الضرائب والرسوم المحلية والإيرادات العائدة من أملاك الوحدات المحلية التي ينبغي تحويلها إلى خزينة الجماعات المحلية وما يصل إليها من هبات وتبرعات وأن تكون هذه الموارد مستقلة قدر الإمكان عن السلطة المركزية،ويظهر مما تقدم أن للإستقلال المالي للجماعات المحلية مفهوم واسع يقاس إنطلاقا من علاقات الجماعات المحلية بالسلطة الوصية والتي هي علاقة ثنائية قانونية وإدارية وإقتصادية في إطار وحدة الدولة، وعليه سنتطرق في الفرع الأول الى صور الإستقلال المالي للجماعات المحلية وفي الفرع الثاني الملائمة بين صلاحيات الجماعات الإقليمية ومواردها المالية أما الفرع الثالث سنتطرق الى عدم كفاية الجباية المحلية وتبعيتها للسلطة المركزية أما الفرع الرابع سنتناول تأثير تمويل الدولة على إستقلالية المجالس الشعبية المحلية في ممارسة إختصاصاتها.

الفرع الأول:صور الإستقلال المالي للجماعات المحلية

أمام المفهوم الواسع للإستقلال المالي سنركزمن أجل دراسة الإستقلال المالي للجماعات المحلية على الصور التي يتجلى فيها بالنسبة لهذه الجماعات وهي :

-حرية الهيئة المحلية في تحديد إيراداتها ونفقاتها بنفسها عند وضعها وإعدادها للميزانية مع حريةالتصرف في ذمتها المالية.

1محمود عاطف البنا، الموارد المالية للهيئات المحلية، مجلة العلوم الإدارية، مصر العدد الثاني، سنة 1972، ص70

-إمكانية فرض ضرائب إضافية ذات نسب صغيرة من طرف الجماعات المحلية إلى جانب الضرائب التي تقوم بجبايتها السلطة المركزية وأن يكون تحديد وعاء الضريبة المحلية من إختصاص الهيئة المحلية خاصة وأن الموارد الجبائية المحلية تعتبر الضمانة الوحيدة للإستقلالية المالية الحقيقية ،ففي فرنسا مثلا أكدت المراجعة الدستورية لسنة 2003 على الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية وإمكانية فرض ضرائب محلية حيث تنص المادة 72 من الدستور على**إمكانية الجماعات المحلية في تحصيل كل أو جزء من المنتوج الضريبي بأنواعه ويرخص لها القانون بتحديد الوعاء والنسبة الضريبية في الحدود التي يحددها .**

-التقليص قدر الإمكان من الإعتماد على المساعدات والإعانات المقدمة من طرف السلطة المركزية لأنها تقلص من إستقلاليتها وتجعلها في حالة تبعية مستمرة لها على الرغم من كون هذه الإعانات ضرورية في الكثير من الأحيان نظرا لوجود مصالح في الجماعة المحلية ذات طابع وطني وإستراتيجية وطنية متعلقة بالدولة وفي هذا يقول الدكتور محمود نور دين **ومن المسلم به أن الإعانات المالية التي تقدمها الحكومة المركزية للهيئة المحلية هي المفتاح الذي يفتح باب الرقابة الإدارية على مصرعيه وكلما زادت الإعانات المالية التي تقدمها الحكومة المركزية كلما زادت الرقابة وسيطرت الحكومة المركزية على الهيئة المحلية التي تحصل على الإعانة.**

-عدم الخضوع إلى رقابة قبلية أو بعدية إدارية للسلطة المركزية والإكتفاء بالرقابة القضائية والأجهزة المالية شبه قضائية ،ففي فرنسا قد تم إلغاء الوصاية المالية التي كانت تمارسها السلطة المركزية على الميزانية المحلية وحولت إلى هيئات قضائية ممثلة في الغرف الجهوية للمحاسبة ولم يعد الممثل للدولة (المحافظ) يملك سلطة الحلول محل الهيئات الإقليمية ،وقد توسعت سلطة إتخاذ القرار لشمل سلطة جباية للجماعات المحلية مرتبطة بمبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية ومبدأتحديد القانون لوعاء ونسبة وكيفيات التحصيل للضرائب بأنواعاها وهكذا فإن إستقلالية الجماعات المحلية في تسيير شؤونها المحلية يتطلب الإعتراف لها

بالحرية في إدارة أموالهاوهذه الإستقلالية في تسيير تكون عندما تملك الوسائل الذاتية الكافية وتعني على الأقل أن تمول بمواردها الخاصة ميزانيتها الخاصة[1].

الفرع الثاني:الملائمة بين صلاحيات الجماعات الإقليمية ومواردها المالية

نظرا لتعدد وتنوع إختصاصات المجالس الشعبية المحلية من خلال المهام التي منحتها إياها القوانين الخاصة بالبلدية والولاية ،إلا أن هذا التنوع في الصلاحيات خلق نوعا من الصعوبة في ممارسة المجالس الشعبية المحلية لإختصاصاتها في جميع مجالات التنمية وتداخل الإختصاصات وتشابكها وتعدد المتدخلين على مستوى الإعداد والتنفيذ والتتبع والتقييم وبالمقابل محدودية الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية وضعفها في كثير من الأوقات ،حيث يرجع ذلك أنالمشرع لم يضمن تكريس مبدا التعويض المالي مقابل تحويل في الإختصاصات منالسلطة المركزية إلى الجماعات المحلية بصفة عامة على الرغم من انه نص على هذا المبدأ في قانون البلدية والولاية حيث أكد على ان كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو الولاية أو تحول لها من قبل الدولة يرافقها التوفير المتلازم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المخمة لأنه بطبيعة الحال سيثقل كاهل الجماعات المحلية ويضاعف أعبائها [2].

لكن بالمقابل نلاحظ أن المشرع لم يحدد في المادة 04 من قانون البلدية والمادة 05 من قانون الولاية ماهي الموارد التي تحولها الدولة للجمعات المحلية وكيف يتم تحقيق مبدأ مساواة المواطنين أمام الضريبة وخاصة أنه لايوجد في نصوص المادتين إحالة على التنظيم ،فتوفر البلديات والولايات على الموارد المالية يجب ان يكون ملائما مع الإختصاصات المنوطة بها والتي تتميز بإتساعها وتشمل مختلف الميادين خصوصا وأن المشرع قد إعتمد على الأسلوب العام في منح الإختصاصات إذ تتمتع الجماعات المحلية بصلاحيات غير

1 تيسمبال رمضان، إستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، المرجع السابق الذكر، ص30، 31

2أنظر المادة 04 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية، والمادة 05 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية

محدودة تقتضي بالضرورة وسائل مالية وافرة حتى لاتضيع المصالح المحلية فكلما زادت الصلاحيات زاد الإنفاق وكلما زاد الإنفاق زادت الحاجة إلى الأموال.

إن حجم الإنفاق الكبير والمتزايد للبلديات والولايات على مختلف النشاطات المحلية لايمكن أن يدوم ويعطي نتائج إيجابية إذا لم يتم دراسته جيدا من حيث الكم والكيف وإحاطته بتغطية مالية مع الصلاحيات العامة للهيئات المحلية أي بقدر ماتتمتع به هذه الاخيرة من صلاحيات وإختصاصات بقدر ماتتوفر على أوعية مالية كافية لذلك أما إذا كان يقابل هذه الإختصاصات وهذا الإنفاق الكبير عجز ونقص شديد في التمويل فهنا تعطل الخدمات المرفقية والبرامج والمشاريع الإستراتيجية وبالتالي يعطل دور التنموي المحلي إذ ماهي الفائدة من إعطاء البلديات والولايات الكم الهائل من الإختصاصات وهي عاجزة ولا تستطيع أن تمارسها ولا تسطيع ان تلبي حاجات وشؤون سكانها وإقليمها التي تكون في بعض الأحيان متعلقة بالمجالات الأساسية كالنظافة والصحة، فالأجدر وجود تناسب وتكافؤ بين صلاحياتها ومواردها حتى لا تختل التوازنات المالية وتضيع المهام المحلية وحتى لانكون أمام وضعية تحويل صوري للأعباء من الدولة إلى الجماعة الإقليمية.

إن الإستقلال المالي للجماعات المحلية لا يتحقق عن طريق التحويلات المالية فقط وإنما يتطلب الامر كما قلنا الملائمة بين الإختصاصات الممنوحة لها والموارد المالية المتوفرة لها لهذا فإن أي إختصاص في حوزة هذه الجماعات أو تحويل إختصاصات جديدة لها لابد وان يتبعه بالتوازي تدعيم للموارد المالية ،غير ان الملاحظ لواقع الجماعات المحلية اليوم يرى انها لم تعد قادرة على الإضطلاع بمهامها وأعبائها المحلية بفعل ضخامتها من جهة وتجاوزها الإمكانيات المالية والمادية وحتى البشرية من جهة أخرى وأصبح كل تثمين وإعادة مراجعة لمواردها عديم الجدوى ويجعلها في تبعية لإعانات الدولة إذ لم يتم في إطار الملائمة مع إختصاصاتها المتعددة [1]،ويجب القيام بمايلي:

1زين دين لعماري، الجماعة الإقليمية بين مبدأ الإستقلالية ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص127

أولا:ترشيد النفقات وتحسين الإيرادات

إن تطور العجز المالي لدى الجماعات المحلية الجزائر ورغم كل المحاولات السابقة لايزال يشكل تحدي كبير يدعو إلى ضرورة التفكير في سبل أخرى تمكن الجماعات المحلية لاسيما البلديات من الخروج من حالة الركود ،وبإعتبار أن ميزانية البلديات موضوعها يتعلق بضخامة النفقات ونقص الإيرادات فإنه يجبب ترشيد النفقات وتثمين الإيرادات يكون على رأس الحلول الواجب الأخذ بها لتحقيق التوازن في ميزانية الجماعات المحلية.

1/ترشيد الإنفاق:

ترشيد الإنفاق العام يعني إلتزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في إستخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع فالفعالية تنصرف إلى مرحلة دراسة الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها ويمكن القول أن الفعالية تتم في مرحلتي إعداد ميزانية الجماعات المحلية وإعتمادها،وبناء على هذا فإن ترشيد النفقات يعني أنه في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للجماعات المحلية وإرتباط تزايد الإنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها،فإنه يجب العمل على تحقيق فعالية الموارد وكفاءة إستخدامها.

كذلك يعتبر كترشيد الإنفاق العام تحديد وبدقة مجالات الإنفاق التي تضطلع بها البلدية ومجالات الإنفاق التي لا تدخل في نطاق مسؤولية البلدية وتضطلع بها هيئات إدارية أخرى أو تقع على ذمة الخواص ،فكم فرضت على البلدية التكفل بمصاريف او إنجاز أشغال أو تحمل وضعيات لم تنسب فيها ولا تدخل في نطاق مهامها وربما غير متواجدة حتى في ترابها فنجد مثلا تتحمل مصاريف وأعباء أشغال لصالح إدارات عمومية تملك ميزانية مستقلة بها[1].

كما نجدها تتحمل مثلا مصاريف صيانة ممتلكات الغير وترميم عمارات الغير وعليه فإن أول إصلاح يجب أن يدخل حيز التنفيذ في مجال النفقات هو مراقبة المدفوعات فلا

1أنظر محمد عمر أبو الدوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة الدار الجامعية، الإسكندرية مصر 2006، ص 41

نفقة بدون قانون يحددها ولا نفقة لا تدخل في صلاحية البلدية ،كذلك قرار منح الإعتمادات المالية لايزال يتم بناء على السنوات المالية السابقة نظرا لغياب المعايير الموضوعية التي يتحدد على ضوئها الإعتمادات وبالتالي التخلي عن هذه الإعتبارات اللاعقلانية وتحديد ضوابط علمية مهنية تبين مقدار الاعتمادات الفعلية المطلوبة وأوجه إنفاقها بدقة هو أمر لابد منه.

2/تحسين الإيرادات:

أما بالنسبة لتحسين وتثمين إيرادات البلدية فإن الموضوع أصبح مسألة ذات أهمية بالغة بالنسبة للدولة الجزائرية خاصة مع الإصلاحات المتتالية والتغيرات التي شهدتها الساحة السياسية والاقتصادية فهذا الموضوع شديد الإرتباط بمصير سياسة التوجه نحو اللامركزية الادارية والاستقلالية المالية إذ ليس من المنطق إعطاء صلاحيات كافية وإستقلالية تامة للبلديات في تسيير شؤونها وهي لاتتوفر على الموارد التي تكفي لتسديد أجور موظفيها،فالسياسات السابقة من تطهير مالي لديون البلديات والإعانات الدورية المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية لميزانية البلديات قد أثبتت محدوديتها فهي لم تكن حل جوهري للحد من تفاقم العجز المالي،وقد جاء في هذا الصدد عدة تعليمات لمجابهة ضعف موارد الجماعات المحلية.

وحتى تصبح البلدية في جو يساهم في تقوية صورتها فانه يستلزم تقوية وتوسيع نطاق الايرادات المالية بطريقة تضمن أولا الموازنة بين إيراداتها ونفقاتها وثانيا فرض سلطتها بحيث تجعلها غير معرضة للعجز المالي الناجم عن تحملها لأعباء فرضها عليها الغير فتنويع الايرادات لتغطية النفقات هو ضرورة لضبط التوازنات المالية وكذا ضرورة الأخذ بعين الاعتبار بمعيار الأولوية في الانفاق في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للبلدية والزيادة في الانفاق العام.

الفرع الثالث:عدم كفاية الجباية المحلية وتبعيتها للسلطة المركزية

إن إستلاء الدولة على الجانب الأكبر من الجباية بحيث تبقى الجباية المحلية مهمشة ويعود ذلك لعدة اسباب وعوامل لعل أبرزها ضعف نظام التحصيل والتوزيع بالإضافة إلى تدخل الدولة وضعف الموارد الناتجة عن عائدات الأملاك[1] فنظام الجباية المحلية مقيد بقيود دستورية وتشريعية تفرضها السلطة المركزية في مجال فرض الضرائب ،فالجماعات المحلية على الرغم من تمتعها بمصادر مالية خاصة بها وحقها في تسيير شؤونها المالية إلا انها لاتملك سلطة فرض وتحصيل الرسوم والضرائب حيث تنفرد بسلطة تحصيل الضرائب وتحديد القاعدة الخاضعة للضريبة المحلية للحكومة المركزية مما يطغى على الضريبة الطابع المركزي الذي ورث عن العهد الإستعماري هذا من شأنه أن يجرد البلدية من كل مبادرة مالية خاصة في مجال الضرائب والرسوم ذات المردودية العالية حيث ان هذه الاخيرة تستأثر بها الدولة فالدولة تستأثر على 49 % ،البلدية 40.25 بالمئة أما الولاية 5 بالمئة وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية 5 بالمئة[2]،ولعل التأخر في إنعاش ميزانية الجماعات المحلية راجع إلى الإختلالات التي تصيب نظام التمويل المحلي والمتعلقة أساسا بالجباية المحلية التي اصبحت محدودة نظرا لعدة ظروف إضافة لأسباب أخرى نذكرها فيما يلي :

أولا:ضعف ومحدودية الجباية المحلية

تحتل المداخيل الجبائية مكانة هامة ضمن الموارد المالية الإقليمية إذ تعتمد عليها بصفة كبيرة لتغطية نفقاتها،وهو مايتطلب العمل على تحسين مردوديتها،وتزويد هذه الجماعات بالقدر الكافي منها ومنحها صلاحية تقريرها غير أن هيمنة الدولة بشكل شبه

1سليمة حمادو، إصلاح الجماعة المحلية في الجزائر كخيار إستراتيجي، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية العلوم السياسية والإعلام، 2012 ص85

2أنظر المادة 282 مكرر 5، من قانون 10/14 المؤرخ في 30 ديسمبر 2014، يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج ر العدد 78، المؤرخة في 31 ديسمبر 2014

كامل على الضرائب والرسوم بمختلف أنواعها حال دون تحقيق ذلك الامر الذي جعل الإستقلالية الجبائية للجماعات المحلية محدودة ونسبية، خاصة وأن فرض الضرائب يعتبر إختصاص حصري للسلطة التشريعية إذ ان النظام الجبائي في الجزائر يقوم على مبدا عدم إستقلالية الضريبة .

كما ان الإصلاحات الجبائية جاءت بالأساس لإصلاح جباية الدولة وربط الجباية المحلية بالمركزية الجبائية ،خاصة فيما تعلق بمقدار الضريبة وتحصيلها إذ لم تشهد الجباية المحلية أي إصلاح حقيقي ولم تعرف الأوعية المكونة للضرائب والرسوم المحلية أي زيادة أو تطور نوعي وهو الامر الذي أصبح يؤثر بشكل سلبي على مردودية الجباية ويظهر ذلك من خلال العدد الكبير من البلديات التي تعاني العجز المالي ،فتبعية الجباية المحلية للدولة وقصور سلطة الجماعات المحلية في تقريرها من اهم أسباب ضعف الموارد المحلية وعدم كفايتها،ذلك أن هذه الجماعات تكتفي بتسجيل الضرائب المحددة على المستوى المركزي دون اي تدخل منها بالتأسيس أو التعديل أو الإلغاء فالدولة هي التي يرجع إليها فرض وتحديد الضريبة ومختلف الإقتطاعات وتوزيع الموارد الجبائية بينها وبين الجماعات الإقليمية الامر الذي أدى إلى وضوح صورة المركزية الجبائية التي يتبين من خلالها العديد من المظاهر نذكر منها :

1/من حيث سلطة تحديد الوعاء الضريبي وتقدير معدل الضريبة:

فالدولة هي التي تقوم بتحديد كل أنواع الضرائب وأوعيتها سواء تلك التي تعود كليا أو جزئيا للجماعات المحلية ولا تتمتع هذه الأخيرة بأية سلطة في تحديد وعاء الضريبة أو في تقرير ضرائب معينة وإنما لها صلاحية التصويت على الرسوم والإتاوى وتحصيل الضرائب فقط كما أن للدولة أيضا سلطة تقدير معدل الضريبة والرسوم،حيث تحد مجالا يتضمن الحد

الأقصى والحد الأدنى بموجب التشريعات الجبائية،وعلى الجماعات الإقليمية إحترام الحدود التي تضعها هذه التشريعات[1].

2/من حيث جهة التحصيل ونسب توزيع الضريبة :

تتولى الدولة عن طريق الإدارة الجبائية تحصيل كل الضرائب والرسوم ثم تقوم بتوزيعها وتحويلها إلى مختلف البلديات والولايات وتقوم بمتابعة المتخلفين بدفعها أما البلديات فتتمتع بسلطة تحصيل بعض الرسوم بطريقة غير مباشرة أي التي تدفع مقابل الخدمات التي تقدمها كما تقوم الدولة بتحديد نسب توزيع حصيلة الضريبة بينها وبين الجماعات الإقليمية وكذا تحديد نسب الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية ،وما يلاحظ جليا طغيان المركزية الجبائية على اللامركزية الجبائية ودور السلطات غير محلية في تأسيس الضريبة والمتمثلة في السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وذلك بإعداد الحكومة جل مشاريع قوانين المالية والتي يتولى البرلمان المصادقة عليها وكذا سلطة رئيس الجمهورية الذي أصبح وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996 يشرع بأوامر أي أنه أصبح يشارك السلطة التشريعية في ذلك [2].

ثانيا: عدم إستقرار الأحكام الجبائية

مؤدى هذا أنه لايوجد هناك ثبات وإستقرار في الضرائب وإجراءات ومواعيد تحصيلها فهي في تغير مستمر إذ تؤدي كثرة التعديلات إلى تصعيب مهام إدارة الضرائب بالإضافة إلى الصعوبة التي يجدها المكلف بالضريبة في التكيف مع النظام الضريبي بسبب عدم التمكن من فهم التقنيات الجبائية المستحدثة مما يشكل لديهم دافع التهرب من الضريبة لذلك فإن التعديلات السنوية التي تأتي بها قوانين المالية تخلف بمرور الوقت العديد من المشاكل في فهم التشريعات الجبائية وفي تطبيقها[3].

1أنظر المادة 196 من قانون البلدية المرجع السابق الذكر

2أنظر المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016

3عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص99

ثالثا:تفاوت الموارد الجبائية بين الجماعات الإقليمية

تبقى غالبية الجماعات الإقليمية وخصوصا البلديات تعاني من تفاوت ومحدودية مواردها الجبائية ذلك ان عدم المساوات في الموارد المالية يرتبط بوجود أو عدم وجود انشطة إقتصادية تخلق الثروة،حيث يؤدي التوزيع غير العادل لهذه الانشطة عبر مختلف البلديات إلى تفاوت كبير في نسب الإستفادة من الموارد الجبائية فالبلديات المتواجدة في المدن الكبرى تستفيد من عائدات جبائية معتبرة نتيجة لوجود الانشط الإقتصادية فيها،وللحد من هذه الإختلالات الكبيرة تقوم الدولة سنويا بتقديم إعانات معتبرة لإقامة التوازن المال وتقليص الفوارق بين المناطق الغنية والمناطق الفقيرة[1].

رابعا : التهرب الضريبي

يعتبر التهرب الضريبي ظاهرة خطيرة تؤدي إلى التقليص من المحصول الضريبي للجماعات الإقليمية وتشكل إستنزافا كبيرا لمداخيلها الجبائية وهو ماانعكس سلبا على مهامها بإعتبار أن المداخيل الجبائية تعتبر المورد الأول من موارد الجماعات الإقليمية.

خامسا:عدم توازن الميزانيات المحلية بين إيراداتها ونفقاتها

إن إتساع صلاحيات الجماعة الإقليمية وزيادة حاجيات المواطنين وتنوعها بإستمرار بفعل التطور الذي عرفه المجتمع ساهم في زيادة النفقات على حساب الإيرادات فقد أصبح الإنفاق العام على المرافق العامةوعلى المشاريع والبرامج التنموية،يتجاوز بكثير ما تتحصل عليه البلديات والولايات من موارد مالية إضافةإلى أن جل المرافق العامة التي تنشئها الجماعات الإقليمية هي مرافق تتعلق بالخدمات أي التي لاتدر أرباحا وغير المنتجة كالمرافق التربوية والصحية والثقافية فهذا النوع من المرافق المحلية يثقل ميزانية الجماعات الإقليمية ويزيد من نفقاتها وفي هذا تأثير على مبدأ توازن الميزانية .[2]

1المرجع ذاته، ص104

2عبد ناصر صالحي، الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر01، 2009-2010 ص63

الفرع الرابع: تأثير تمويل الدولة على استقلالية المجالس الشعبية المحلية في ممارسة اختصاصاتها

تقدم السلطة المركزية إلى الجماعات المحلية مساعدات وإعانات مالية بغرض مساعدة تلك الهيئات لتحقيق الحد الأدنى من مستوى الخدمات التي تؤديها للأفراد وتنقسم هذه الاعانات إلى عامة غير مشروطة وأخرى خاصة مشروطة تعطيها السلطة المركزية للجماعات المحلية للصرف والانفاق على مشروعات محددة او أداء خدمة معينة،والجماعات المحلية إذن ملزمة بإنفاق هذه المبالغ في الغرض المحدد وبالشرط التي تضعهاالسلطة المركزية وهذا مايحد من حرية واستقلال الجماعات المحلية في التصرف وفي تكيف متطلبات الجماعات المحلية مع احتياجات سكانها وتطلعاتهم[1].

وقد تعددت الموارد الخارجية للجماعات المحلية من اعانات وقروض وهبات ووصايا والمساعدات المقدمة من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كل هذا ينعكس سلبا على الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها:

أولا: تبعية الجماعات المحلية للدولة في مجال الاعانات

نظرا لضعف الموارد الذاتية للجماعات المحلية فإنه ترتب على ذلك عدة مشاكل مالية تعاني منها الجماعات المحلية مما أدى للدولة للتدخل من خلال تقديم إعانات مالية أو مساعدات أو قروض،ونظرا للعجز المالي الذي تعاني منه معظم البلديات وخاصة الفقيرة منها فان الاستعانة بالقروض فهي لاتكاد تذكر من البلديات وهذا راجع لعدة أسباب:

-المؤسسات المقرضة لاتمنح قروضا إلا بعد فرض قيود على البلدية والتأكد من عدة شروط.

1حمدي مريم، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2014-2015 ص201

–المؤسسات المقرضة تتحفظ على تمويل البلديات العاجزة خوفا من عدم قدرتها على الوفاء بالتزاماتها خاصة في ظل عدم وجود أي ضمانات أو آليات من السلطة المركزية لتأمين هذه القروض.

فالإعانات المالية تهدف الى تكملة الموارد المالية الماحة للجماعات المحلية وذلك لتقليص الفوارق بينها لتحقيق التوازن المالي من جديد في ميزانيتها على غرار الإعانات المالية التي تمنحها الدولة كلسنة للبلديات العاجزة ماليا، وعلى الجماعات المحلية التقيد بالاختيارات الوطنية للتنمية المسطرة في إطار سياسة التنمية الوطنية،غير أنه يتضح لنا أن الجماعات المحلية تخلت عن دورها التنموي الذي من المفترض أن تقوم به وبالتالي تنشأ علاقة تبعية الجماعات المحلية للسلطة المركزية وإهمال مشاركة المواطن والمجتمع المدني في إعداد وتنفيذ المخططات والمشاريع التنموية فمن المفروض أن تكون العلاقة بين المواطن الذي هو في الأساس محور التنمية والمجالس المنتخبة التي عن طريقها يقوم المواطن بتحقيق المشاريع التنموية وأهدافها[1].

أما فيما يخص منح المساعدات عن طريق صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية فيهدف الى تجسيد فكرة التضامن بين الجماعات المحلية الميسورة الحال والتي تعاني من عجز مالي كما يكلف الصندوق بضمان الموارد الجبائية التي سجلت ناقص قيمة جبائية مقارنة مع مبلغ تقديراتها ،أما فيما يخص تمويل صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية بالمساهمات الاجبارية للبلدية والولاية حيث تحدد نسب المساهمة بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية ووزير المالية بناء على التقديرات الجبائية للبلديات والولايات وعليه حددت نسبة مساهمة كل من الولاية والبلدية في صندوق الضمان للجماعات المحلية

1المرجع السابق الذكر، ص203

سنة 2013 ب 2%[1]، فعلى أي أساس يتم تحديد هذه النسبة ؟ ألا يفترض أن هذه النسبة تتولى البلدية والولاية تحديدها؟

فنستنتج ان الاعانات التي تقدم من طرف الدولة للجماعات المحلية على الرغم من تدعيمها لمالية هذه الجماعات إلا أنها تبقى لها دورا سلبيا وخطيرا يمس أحد مقومات اللامركزية والمتمثل في الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وتجعلها في حالة تبعية دائمة للسلطة المركزية لأنه من المؤكد أن تشكل الاستقلالية المالية قوة إجابية في سبيل التخفيف من المشاكل الاجتماعية التي يتخبط فيها المواطن فالمسؤولون المحليون قادرون على تحديد الحاجات الضرورية بفعالية،وذلك عن طريق الوصول بشكل مباشر إلى السكان وتحديد متطلباتهم وحاجياتهم أكثر من المسؤولين المركزيين إلا أن واقع الجماعات المحلية يعكس دوما عدم إستقلاليتها المالية للسلطة المركزية وهذا بطبيعة الحال سيؤثر على مكانة المجالس الشعبية المحلية في تسيير شؤون مواطنيها،لأن مركز القرار المحلي بيد السلطة المركزية .

ثانيا:ضعف إتخاذ القرار على المستوى المحلي

على الرغم من الدساتير المتعاقبة للدولة الجزائرية والنصوص القانونية التي تنادي باللامركزية وأن المجالس الشعبية المحلية هي أساس إتخاذ القرارات على المستوى المحلي ،ومن جهة أخرى إنطلاقا من المبدأ العام لتوزيع الإختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية والذي يجعل من هذه الأخيرة مختصة بكل الشؤون العمومية هذا يعني أن المشرع منحها حرية التصرف والتسيير على مستوى إقليمها في جميع الشؤون التي تختص بها دون الرجوع للسلطة المركزية إلا أن السياسات المتبناة لاتعكس ذلك فعليا حيث ان القرارات مقررة من السلطة المركزية في غالب الأحيان حتى في مسألة الاعانات المالية والمساعدات التي تتلقاها من الدولة تكون محددة مسبقا كيفية إنفاقها من طرف الجماعات المحلية.

1أنظر المادتين 02، 03 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، المرجع السابق

وعلى صعيد ميزانيات الجماعات المحلية ألزمها المشرع أن تصوت على الميزانية في شكل متوازن بين قسم التسيير وقسم التجهيز والإستثمار فالمشرع لم يترك أي سلطة للمجالس الشعبية البلدية والولائية في إتخاذ القرار المناسب حول الميزانية بل أخضع المجالس الشعبية البلدية لرقابة صارمة من الوالي للحلول محلها في حالة عدم إتخاذ الإجراءات اللازمة لموازنة الميزانية.[1]

1 انظر لمواد 183، 184، 185، 186 من قانون 10/11 المتضمن قانون البلدية

خاتمة الفصل:

تنقسم الموارد المالية للجماعات المحلية حسب المصدر إلى موارد ذاتية داخلية وتتمثل أساسا في مجمل الضرائب والرسوم وكذا مداخيل أملاكها العامة والخاصة ونواتج الإستغلال المالي،أما الموارد الخارجية فتتمثل في الإعانات والقروض والهبات والوصايا ،غير أن هذه الإيرادات العامة وبالرغم من تعددها وتنوعها تبقى غير كافية لتلبية حاجيات السكان المتزايدة وتحقيق الأهداف والمهام المنوطة بها،مما تجعلها غير قادرة على الإضطلاع بالدور المحدد لها بسبب تراكم النقائص وتعدد الفجوات التنموية المحلية من جهة،والنقص في ترشيد إستعمال الموارد المالية من جهة ثانية ضف إلى ذلك عدم عدالة توزيع الموارد الجبائية بين السلطة المركزية والوحدات المحلية مما يستدعي بالضرورة تطوير هذه الإيرادات وتكييفها مع التطورات الإقتصادية الراهنة والتفكير في إيجاد موارد جديدة ترفع من فعالية الجمعات المحلية وتجعلها قادرة على مواجهة متطلباتها ودعم إستقلالها المالي بعيدا عن دعم السلطة المركزية .

لذا وجب اعادة النظر في مالية الجماعات المحلية لجعلها تتكيف والمهام المنوطة بها لاسيما فيما يتعلق بالتنمية المحلية خصوصا وأمام الكم الهائل من الصلاحيات التي تتمتع بها هذه الجماعات في مقابل العجز المالي التي تعاني منه وسوء تسيير واستغلال ايراداتها المختلفة في تمويل ميزانيتها لذا أصبحنا في الوقت الراهن أمام حتمية اعادة النظر في النظام المالي المحلي وعلى وجه الخصوص النظام الجبائي المحلي كإيراد أساسي للجماعات المحلية، ومنحها أكثر استقلالية للإضطلاع بالمهام المسندة لها وفق القوانين والتنظيمات التي تحكمها.

الفصل الرابع:

واقع الجباية المحلية وإمكانية تطبيق نظام جبائي لا مركزي فعال

الفصل الرابع:

واقع الجباية المحلية وإمكانية تطبيق نظام جبائي لامركزي فعال

في ظل الوضعية الراهنة للجباية المحلية حيث لم يعد بإمكان الجماعات المحلية الاضطلاع بالأعباء والمهام المنوطة بها لأن أغلبها بحاجة لمشاريع تنموية تجعلها تحقق أهدافها ومطالب سكانها وفي ظل العجز المالي الذي تعاني منه ميزانيتها التي أصبحت تشكل عائقا ماليا كبيرا لها يدعو الى ضرورة التفكير في آليات أخرى تمكن الجماعات المحلية الخروج من حالة الركود والجمود التي تعانيه والالتفاف الى أداء المهام المنوطة بها والمتمثلة في تلبية الحاجات الأولية للمواطنين والاضطلاع بشكل طبيعي بالمكانة والدور المحددين لها على ضوء الحالة الراهنة لماليتها سواء بسبب الظروف أو بسبب نقص ترشيد استعمال وسائلها أو بسبب تنظيم وتوزيع الموارد الجبائية بين المستوى المركزي والمستوى المحلي للدولة، وحتى يمكن للجماعات المحلية التخلص من مشكل ضعف مستوى التنمية يجب تحقيق الملائمة بين اختصاصاتها والموارد المالية المتاحة لها وذلك من خلال تخصيص للبلديات مورد مالي لكل مهمة ومنحها اختصاصات تناسب وقدرتها المالية،كما يجب اعادة الاعتبار للموارد المالية وذلك من خلال تثمين مواردها الجبائية وتدعيم ثرواتها وأملاكها المحلية ويجب اعادة النظر في النظام الجبائي المحلي من خلال مراجعته ومكافحة التهرب الضريبي،بالإضافة إلى محاولة تجسيد نوع من اللامركزية الجبائية على المستوى المحلي كمحاولة لإعادة ارساء نظام جبائي محلي فعال، في ظل السلبيات التي يتميز بها النظام الجبائي الحالي الذي تميزه عدة اختلالات تؤثر سلبا على السير الحسن للمهام المختلفة للجماعات المحلية من خلال الصبغة الممركزة له الشيء الذي أدى الى استحواذ الدولة على جل الضرائب المنتجة للمداخيل على حساب الجماعات المحلية وهذا ماسوف نتناوله بشيء من التفصيل حول تقسيمات الضرائب المحلية في ظل هذا النظام الجبائي ومحاولة تقييمه واعطاء تصور جديد لإمكانية تطبيق نظام جبائي محلي جديد تراعى فيه التطبيق الفعلي للامركزية الادارية في شقها المالي.

سنتطرق في المبحث الاول لفعالية الموارد الجبائية المحلية أما في المبحث الثاني سنتناول إعادة النظر في النظام الجبائي والتسيير المالي المحلي.

المبحث الاول: فعالية الموارد الجبائية المحلية

منذ أن وجد الانسان وتشكل معه المجتمع وجدت معه الضريبة ألا أنها اختلفت أدوارها على مستوى العصور والأزمنة السابقة غير انه في عصرنا الحالي ارتبطت الضريبة بتوجهاتها المختلفة في مجال المالية والسياسة والاقتصاد ولا تزال مصدرا هاما من مصادر الايرادات العامة للدولة بوجه عام وللجماعات المحلية بوجه خاص فازدادت اهميتها ليس لأنها توفر المال اللازم لتمويل الانفاق العام بل لدورها التدخلي حيث أصبحت الدول تستعملها في إطار تحقيق أهداف السياسة الإقتصادية وعليه لم تعد الضريبة حيادية تمول الإنفاق العام فقط بل أصبحت لها دور تؤديه في الجانب الإقتصادي والإجتماعي والسياسي ومن جهة أخرى فإن فرض الضريبة اليوم لم يعد يتسم بالسهولة والبساطة التي كانت تميزها قديما وذلك نتيجة تشعب وتداخل الأنشطة الإقتصادية وكذا تعدد مصادر الحصول على الدخل الموجب لهذه الضريبة،وعلى هذا فالدول اليوم تتفنن في إختيار الانواع الممكنة والمتاحة من الضريبة التي تحقق لها الأهداف المالية والإقتصادية والسياسية والإجتماعية وذلك من خلال إختيار الطريقة المثلى لتحديد وعاء فرض الضريبة نهيك عن طرق التحصيل الجيدة،سنتطرق في المطلب الأول لأسس فرض الضريبة وفي المطلب الثاني سنتناول إصلاح النظام الجبائي من خلال قوانين المالية المتعاقبة.

المطلب الأول: الأسس النظرية للضريبة

إن معرفة الأساس القانوني الذي يستند إليه حق الدولة في فرض الضرائب وإقتطاع جزء من المداخيل والثروات جبرا ودون مقابل أي تحديد أساس التزام الأفراد بدفعها مرتبطة بثلاثة أفكار حاولت تكييف حق السلطة في فرض الضرائب،تتراوح بين نظرية المنفعة والعقد والتي تنجم عن فكرة الطابع التعاقدي للضريبة فالأفراد يدفعون الضرائب الى الدولة مقابل قيام هذه الاخيرة بتقديم خدمات المرافق العامة المختلفة ولولا وجود فكرة الانتفاع من هذه الخدمات لما فرضت الضريبة فيرتبطون مع الدولة "بعقد ضمني" ذي طبيعة مالية مؤداه التزامه بدفع الضريبة نظير قيام الدولة بخدمات يترتب عليها نفع خاص لهم،وهناك من

إعتبرها عقد بيع خدمات حيث تقوم الدولة ببيع خدماتها للأفراد مقابل التزامهم كمشترين بدفع ثمن هذه الخدمات في صورة ضرائب كما هناك من إعتبرها عبارة عن عقد تامين تقوم بمقتضاه السلطة بتأمين المواطنين عن مختلف الأخطار التي يتعرضون لها والمحافظة على أرواحهم وأموالهم وهذا بإنشاء هيئات خاصة مكلفة بالأمن والصحة العمومية الذين يتقاضون أجورهم من هذه الضرائب، وفكرة التضامن الاجتماعي المقترن بسيادة الدولة على سائر أفراد المجتمع والتي تميز هذه النظرية بتقرير قاعدة إلزام كل فرد بدفع مبلغ من الضرائب يتناسب مع مقدار طاقته حيث لايحسب مقدار انتفاعه بالخدمات العامة تبعا لمقدار الضريبة المقدمة[1].

لذا تحتل الضريبة في البلدان المتطورة مركزا قويا وحكومات هذه الدول تستخدمها كأداة فعالة في تنفيذ السياسات المالية والإجتماعية وهذا الأمر منسجم مع العوامل الإقتصادية المناسبة حيث يوجد جهاز إنتاجي متطور ومستوى الدخول الفردية مرتفعة،فالضريبة في هذه الدول هي الوسيلة المفضلة لتدخل الحكومة في آلية السوق فهي تعدل مخصصات الدخل ومصادره وتؤثر في أسعار المواد ومكونات الإنتاج وفي توزيع النشاطات الإقتصادية حسب المناطق ،والتأثير الضريبي في البلدان المتطورة أكثر مايتجلى في مجال المشاريع الصناعية الحديثة عن طريق الإعفاءات التي تقدمها الدولة لبعض المشاريع أو عن طريق اتباع سياسة الاستهلاك المناسبة ولا يقتصر الأمر على المشاريع الاقتصادية بل تستخدم الضريبة كأداة إجتماعية في إعادة توزيع الدخل القومي بين أفراد المجتمع حيث أن معدلات الضريبية المطبقة على الدخول تأخذ في حسابها مستوى الدخل ،فالدور الفعال في هذه البلدان يعود إلى مجموعة من العوامل موجودة في بنية الإقتصاد المتطور وهي:

1-القسم الاكبر من الدخل القومي يأتي من الصناعة والتجارة والمعروف أن مردودية هذه القطاعات أكبر انتاجية من مردودات القطاع الزراعي.

1حسين صغير، كتاب دروس المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة للطباعة، الجزائر، 1999، ص 44

2-اليد العاملة في هذه البلدان أكثر انتاجية كونها متخصصة ومهيأة بشكل جيد للإنتاج،بالإضافة الى أن متوسط دخل الفرد لهذه الطبقة مرتفع نسبيا وذلك يشكل شريحة ضريبية جيدة وذات مردود عال.

3-إن تركيبة الإدارة الضريبة مكونة ومهيأة لمواجهة متطلبات مجتمع متطور.

4-إن أجهزة الدولة كلها تساهم في إعطاء دفعة قوية لإقامة نظام ضريبي متطور حيث هناك تنسيق كبير بين الأجهزة الإدارية في هذه الدول ومصالح الضريبة وهو مايساعد على نجاح النظام الضريبي في إعطاء أفضل الإيرادات للدولة.

أما الضريبة في الدول النامية فهناك أولويات تقوم بتسطيرها الدولة كالبناء الإقتصادي من خلال بناء المرافق العامة وتقديم الخدمات العامة للشعب كالصحة والتعليم وتشييد الطرقات وإقامة المصانع الضخمة وهو مايسمى بإقامة البنية التحتية كون الدول النامية كلها حديثة الإستقلال وورثت عن الاستعمار إقتصاد متخلف وضعيف ولهذا فإن هذه الدول اعتمدت على الضريبة كممول لمشاريعها،ولكن في الواقع أثبتت الضريبة في أغلب البلدان النامية أن دورها مازال ثانويا في تأثيره في السياسة الإقتصادية والإجتماعية لهذه الدول وتتسم الضريبة في هذه البلدان بما يلي:

1-ضعف الحصيلة الضريبية فهي نتاج عدة عوامل ،فالدخل الفردي ضعيف والنشاطات الإقتصادية تقليدية وليست متطورة وتحتاج الى تشجيع من طرف الدولة والى إعفاءات ضريبية لكي تتطور.

2-عدم التوازن في النظم الضريبية المطبقة أي عدم التوازن بين الضرائب المباشرة والغير مباشرة.

3-عدم الإنسجام في التشريع الضريبي فهي عبارة عن نسخ متشابهة عن التشريعات المطبقة في الدول المتقدمة والتي لاتنسجم مع معطيات إقتصاديات الدول النامية ومجتمعاتها

4-عدم مرونة التشريعات الضريبية فهي لا تستجيب لاحتياجات النمو أو لتغير هياكل النشاط الإقتصادي وهذا مايعبر عن الزيادة النسبية في حصيلة الضرائب تقل عن الزيادة النسبية في الناتج الداخلي الخام.

5-العجز في الادارة الضريبية وذلك لنقص الامكانيات كون الادارة الضريبية المعاصرة بحاجة الى تقنيات متطورة وأجهزة حديثة.

وبتالي فالضريبة في البلدان المتقدمة تختلف عنها في الدول النامية فهذه الأخيرة تسعى الى تحقيق نمو إقتصادي والى بناء اقتصاد متطور الا ان الاجهزة الضريبية في هذه الدول تعاني من تخلف وضعف في التنظيم وكذلك في عدم الانسجام في القوانين الضريبة وهذا مايؤدي الى ضعف حصيلتها كماهو موجود لدى الجماعات المحلية في الجزائر[1].

سوف نتطرق في الفرع الاول لمفهوم الجباية المحلية وفي الفرع الثاني لخصائص الجباية المحلية أما الفرع الثالث سنتطرق لقواعد تحصيل الضريبة وفي الفرع الرابع للتنظيم الفني للضريبة أما للفرع الخامس سنتطرق لأهداف الجباية.

الفرع الاول: مفهوم الجباية المحلية

هناك عدة تعاريف للضريبة قدمها العلماء وكأول تعريف عصري للضريبة قدمه الفرنسي جيز (JESE) حيث يعرف الضريبة بأنها"**إقتطاع نقدي تفرضه السلطة على الأفراد بطريقة نهائية وبلا مقابل بقصد تغطية الأعباء العامة**"[2]

أولا: تعريف الضريبة

لقد تعددت التعاريف حول الضريبة فقد عرفت على أنها" مساهمة نقدية تفرض على المكلفين بها حسب قدراتهم التساهمية والتي تقوم عن طريق السلطة بتحويل الاموال

1أنظر لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلومالتجارية، جامعة وهران، 2013-2014، ص63، 64

2خالد شحاده الخطيب، وأحمد زهير الشامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، 2007، ص145

المحصلة وبشكل نهائي ودون مقابل محدد،نحو تحقيق الأهداف المحددة من طرف السلطات العمومية"[1].

كما عرفت على انها" فريضة مالية يدفعها الفرد جبرا للدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية بصورة نهائية مساهمة منه في التكاليف والأعباء العامة دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة"[2].

وهناك تعريف آخر لها وهو ان الضريبة هي"اقتطاع نقدي ذو سلطة نهائية دون مقابل يكون منجز لفائدة الجماعات الاقليميةأو لصالح الهيئات العمومية والاقليمية"[3].

وتعرف كذلك"الضرائب هي المورد المالي العام التي تقتطعه الدولة من الأشخاص جبرا بغرض إستخدامه لتحقيق أهداف عامة" ويتضح من هذا التعريف أنه يشمل العناصر التالية:

-مورد مالي عام،أنه دخل مالي للخزينة العامة وليس عيني.

-يقتطع بمعرفة الدولة جبرا بمعنى ان الحكومة بناءا على القوانين المحددة تبين شكل الضريبة ونوعها وسعرها وكيفية الربط ومواعيد السداد وطرق التحصيل[4].

ومن التعاريف السابقة يمكن تعريفها"على انها إقتطاع نقدي نتيجة مجموعة من النشاطات تقوم الدولة فيما بعد باستعمالها لتغطية نفقات عامة وهم الأشخاص المكلفون قانونا سواء كانوا إعتباريين او معنويين".

ثانيا: تعريف الرسم

تعتبر الرسوم من بين أهم وأبرز الموارد المالية التي تمول ميزانية الدولة حيث تحصل الدولة على إيراداتها من الرسوم مقابل الخدمات التي تقدمها المرافق العامة وبعض الهيئات وعليه يمكن تعريف الرسم على أنه:"عبارة عن مبلغ من النقود يدفعه جبرا الى الدولة مقابل

1PIERRE BELTRAME.LA FISCALITE EN France HACHETTE LIVRE .EDITION 1998 P 12

2 سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2000، ص 115

3RAYMOND MUZELLEC. FINANCES PUBLIQUES EDITION DALLOZ .1993.P423

4حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 42

نفع خاص يحصل عليه من جانب إحدى الهيئات العامة،ويقترن هذا النفع الخاص بالنفع العام الذي يعود للمجتمع كله من تنظيم العلاقة بين الهيئات العامة والافراد فيما يتعلق باداء الأنشطة او الخدمات العامة".

كما يمكن تعريفه على انه" مبلغ من النقود يدفع نقدا وليس عينا على إعتبار أن الإقتصاديات الحديثة نقدية وليست عينية وبحيث تتلائم نقدية الرسم مع هذه الإقتصاديات التي تتم فيها المبادلات والصفقات بالنقد لابالعين ويشبه الرسم الضريبة بالنسبة لهذا العصر حيث تتصف بالنقدية"[1].

ومن هذه التعاريف يتبين لنا ان الرسم "هو مبلغ نقدي يدفعه الشخص مقابل الحصول على خدمة أو مقابل نفع خاص يدفعه الى الهيئة المكلفة".

ثالثا:تمييز الضريبة عن الرسم

يتداخل تعريف الضريبة مع الرسم في بعض الخصائص مما يفسح المجال للخلط بينهما،وذلك لأن الضريبة والرسم يتفقان ويشتركان في معنى واحد وهو أنها مبلغ نقدي أو فريضة نقدية بمفهوم أدق يدفعها المكلف للدولة بصورة نهائية حيث تلتزم الدولة بتحديد نظامها القانوني مستخدمة في ذلك القانون كوسيلة لذلك،وعلى الرغم من هذا التشابه فإن طبيعة الضريبة تختلف عن الرسم فيما يلي:

1/مصدر القوة الملزمة:

من المعلوم أن الضريبة تفرض بقانون ينظم جميع الاحكام المتعلقة بها وبالتالي يجب على السلطة التنفيذية أن تحصل على موافقة السلطة التشريعية من أجل إصدار قانون لها وهذا كله نظرا لأهمية الإلتزام الضريبي وخطورته على طرفي العلاقة(الدولة والمكلف) ،أما من جهة الرسم فلا يشترط أن يصدر قانون يفرضه،وإنما يكفي أن يستند إلى القانون ولهذا قد تخول السلطة التشريعية الحكومة صلاحية فرض الرسوم بقرارات إدارية.

1غازي عناية، المالية العامة والنشر الضريبي، جامعة جرس عمان، 1998، ص 72

2/مدى تحقيق النفع للمكلف:

تفرض الضريبة على المكلف من دون محدد ناشئ من مساهمة المكلف في الاعباء العامة للدولة،في حين يدفع الرسم مقابل الحصول على خدمة أو نفع خاص تقدمها المرافق العامة.

3/الهدف:

تفرض الضريبة من أجل تحقيق أهداف إقتصادية وإجتماعية ومالية في حين أن الهدف من فرض الرسوم هو تحقيق الإيراد المالي للدولة من خلال خدمات أو منافع خاصة تقدم للمكلفين بدفع الرسم تقدمها للمرافق العامة.

4/أهمية كل منهما ماليا:

في العصر الحديث ازدادت الاهمية بالنسبة للضريبة وذلك من خلال إعتماده عليها في الأداء لتحقيق دورها الإقتصادي المتزايد من خلال إلزام الوحدات الإقتصادية بالمساهمة وفقا لمقدرتها التكليفية في تمويل النفقات العامة،وهذا على عكس الرسوم حيث تتناقص أهميتها وبالتالي فإيراداتها تمثل ايرادات تكميلية لما تحصل عليه الدولة من ايرادات الضرائب[1].

الفرع الثاني: خصائص الجباية المحلية

تتمثل مجمل خصائص الجباية في:

أولا:الضريبة ذات شكل نقدي

أي هي عبارة عن مبلغ مالي مقتطع نقدا ويستهدف دخل الأشخاص سواءا كانوا طبيعيين او معنويين وتدفع نقدا تماشيا مع النظام الاقتصادي الحالي وذلك بالنظر الى المعاملات أصبحت كلها تتم بالنقود سواءا في القطاعات العامة او الخاصة ومادامت

1طاهر الجنابي، المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتاب للطبيعة والنشر، بغداد بدون سنة نشر، ص 136، 137

النفقات العامة تتم في صورة نقدية فان الايرادات العامة بما فيها الضرائب لا بد وأن تحصل بالنقود،وهذا عكس ماكان في السابق حيث كانت الضرائب تدفع في شكل عيني [1].

ثانيا: الضريبة تدفع جبرا

ويعني أن الضريبة يدفعها الفرد جبريا وليس حرا في دفعها وتعتبر كمساهمة منه كعضو داخل المجتمع في تحمل الأعباءوالتكاليف العامة،ويعد فرض الضرائب وجبايتها عملا منأعمال السيادة التي تتمتع بها الدولة وذلك ان الدولة هي التي تنفرد بوضع النظام القانوني للضريبة من ناحية تحديد السعر والمكلف بأدائها وكيفية تحصيلها دون إتفاق سابق مع الممول ،ويعني الجبر هنا يحدد وفق قوانين وأحكام وتلتزم الدولة بمراعات هذا القانون[2]،ويستند تحصيل الضرائب الى عنصرين هما الاجبار وعنصر الاكراه،ويستند الاجبار لأن الدولة هي المكلفة بوضع القوانين التي تنظم وتحدد كيفية الضريبة وكيفية تحصيلها وما يعزز إجبارية الضريبة كونها نابعة من موافقة أعضاء البرلمان والسلطات التشريعية في الانظمة البرلمانية الديمقراطية كما يستند الاكراه عندما يمتنع المكلف عن أدائها حيث تلجأ الى تنفيذ إجراءات جبرية إستنادا الى قوانين ونصوص تشريعية تحدد كيفية تحصيلها مع تطبيق العقوبات والغرامات في حق المخالفين والممتنعين.[3]

ثالثا:الضريبة تهدف الى تحقيق النفع العام

هدف آخر للضريبة يتجلى في كونها تهدف الى تحقيق النفع العام وقد اكدت عليه دساتير القرن الثامن عشر بصورة خاصة،وهذا خشية ان تستعمل الحصائل الضريبية في إشباع حاجات الحكام من الملوك والأمراء لا لحاجة الشعوب التي تدفع التكاليف الضريبية ورغم استقرار مبدأتحقيق النفع العام كأساس للضريبة إلا ان العلماء إختلفوا في تفسير هذا

1عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار الجامعية الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2006 ص181

2 زينب حسين عو الله، مبادئ المالية العامة، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية، 2008، ص145

3 فوزي عطوي، المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص53

النفع العام [1]، فالاقتصاديون الكلاسيكيون اعتبرو النفع العام هو تغطية النفقات العامة التقليدية فقط،أي أن الضريبة في نظرهم هي وسيلة لتوفير الاموال اللازمة لتغطية النفقات العامة من دون أن تؤثر في البنيان الإقتصادي للدولة أو التغيير في الحياة الإقتصادية للشعوب وفي تعديل العلاقات الاجتماعية السائدة بين الأفراد وهكذا إعتبر الكلاسيكيون أن الضريبة أن الضريبة أداة مالية حيادية وهو مايتنافى ودور الضريبة التي تؤثر وتغير في البنيان الإقتصادي للدولة المعاصرة ومن خلال التصور الخاطئ لمبدأ النفع العام للضريبة جاء موقف الاقتصاديين المعاصرين الذين استبعدوا تصور الضريبة المحايدة حيث أن تصور الكلاسيكي كان مرتبط أساسا من منطلق انه لايجب تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لأنها تسبب إخلال بالتوازن الطبيعي للقوى التلقائية وزعزعة إستقرار السوق ولم تعد الضريبة اداة مالية محايدة،بل اصبحت أداة تداخلية توظفها الدولة في خدمة الأغراض الاقتصادية.

رابعا:الضريبة تدفع بصفة نهائية

ويقصد بها أن الفرد يلتزم بدفع الضريبة بصفة نهائية للدولة،ولاتلتزم الدولة برد قيمتها اليه وبهذا تختلف الضريبة عن القرض العام حيث تلتزم الدولة بإرجاع القرض الى المكتتبين في سنداته ويكونوا في أغلب الأحيان متبوعا بفوائد عند السند.

خامسا: ليس للضريبة مقابل معين

الضريبة ليس لها مقابل معين يحصل عليه الفرد الذي يدفعها،وهنا تختلف عن الرسم الذي يدفع مقابل الانتفاع بخدمة معينة ،إذ أن الأصل فيها أنها تسدد من أجل تغطية تكاليف عامة غير قابلة للتجزئة،وتعود نفعيته للفرد بصفته منخرط في جماعة أو داخل المجتمع وهنا يتضح أن مقدار الضريبة لا يتوقف على مايستفيد منه الشخص من منفعة خاصة ولكن تدفع حسب مقدرة الممول التكليفية [2].

1فوزي عطوي، المرجع السابق الذكر، ص 56

2سعودي محمد الطاهر، المالية العامة، دار قانة للنشر، باتنة الجزائر، 2009، ص92

الفرع الثالث: قواعد تحصيل الضريبة

يجب على المشرع المالي مراعاة قواعد اساسية وهو بصدد تقرير النظام الضريبي للدولة بشكل يضمن التوفيق بين مصالح المكلف من جهة ومصالحالخزينة العمومية من جهة أخرى ويعتبر آدم سميث أول من صاغ مجموعة مترابطة من القواعد الضريبية وهي العدالة اليقين، الملائمةو الاقتصاد حيث يلزم على الدولة احترام هذه القواعد عند فرض الضرائب.

أولا: قاعدة العدالة

المفهوم التنفيذي لهذه القاعدة هو ان يساهم الافراد في تحمل عبئ الضريبة وفقا لمقدورهم، أي بنسبة معينة وموحدة مما يحصلون عليه من الدخل،ويترتب على ذلك أن تكون هذه النسبة الواجب دفعها للدولة عبئا على الفقير،ولهذا إنصرف الفكر المالي الحديث عن هذا المعني إلى أن الضريبة التصاعدية هي التي تحقق العدالة لأنها تسمح بأن يساهم الممولون في الأعباء العامة كل حسب مقدرته التكليفية بالإضافة الى إحداث الإعفاء من الضريبة إلى الأشخاص الذين لا تتوفر فيه شروط فرضها.

ثانيا: قاعدة اليقين

لابد أن تكون الضريبة معلومة وواضحة بالنسبة للمول بشكل يقيني لا غموض فيه،ليعرف التزامه بها على وجه التحديد وبصورة واضحة حتى يحدد موقفه المالي ويعرف مدى مايلتزم به من ضرائب،سواء من حيث أهميتها وسعرها وكافة الأحكام القانونية المتعلقة بها،ومن تحديد الوعاء،أي بيان لكيفية الربط والتحصيل وغير هذا من المسائل المتعلقة بالتنظيم الفني للضرائب،ويلزم لتحقيق قاعدة اليقين أمرين:

-أن تكون التشريعات المالية والضريبية واضحة فكون التشريعات تشمل على تأويلين مختلفين،فإن المكلف يختار طبيعة الحال والتأويل الذي يفيده،فيضر بحصيلة الضريبة وفي حالة اضطراره للأخذ بتأويل الادارة فإن هذا الاضطرار يترك أثر سيئا في نفسه يحمله على التهرب في المستقبل من الضرائب.

-أن تجعل الدولة في متناول المكلفين بالضرائب جميع القوانين المتعلقة بما تقرره من ضرائب وما يتفرغ عنها من قرارات ولوائح وتعليمات وهذا عن طريق النشر والايضاح في الجريدة الرسمية أو بوسائل النشر الأخرى.

ثالثا: قاعدة الملائمة

يجب أن يراعى المشرع المالي لدى فرضه الضريبة اعتبارات الملائمة سواء لدى تحديد وعائها أو سعرها أو طريقة تحصيلها أو مواعيد إستحقاقها،وأن تتناسب مع ظروف المكلف ولا تؤدي الى إرهاقه،فمثلا إذا كان فلاحا وقت جني الثمار لان المكلف وقتها تكون لديه اموال بحيث يحاول كل نظام ضريبي الوصول الى مفهوم الملائمة في جباية الضرائب أي يجب أن تكون موعد دفع الضريبة من الممول الى الخزينة بتلائم مع الوعاء الخاضع للضريبة[1].

رابعا: قاعدة الإقتصاد في التحصيل

فرض الضريبة يجب أن يحاط بسهولة التطبيق ويجنبه الدخول في متاهات الاجراءات وصعوبات الروتين والتعقيدات البيروقراطية مما يؤدي بدوره الى تحمل الغدارة المالية لنفقات باهضة في سبيل تطبيق نظامها الضريبي وتحصيل الضرائب المفروضة بقوانين الدولة ومراعاة هذه القاعدة هو الذي يضمن للضرائب فعاليتها كمورد هام وأساسي[2].

الفرع الرابع: التنظيم الفني للضريبة

يقوم التنظيم الفني للضريبة على ثلاث خطوات أساسية أولا تحديد وعاء الضريبة ،ثانيا ربط الضريبة وثالثا تحصيل الضريبة.

1سالمي رشيد، الموارد الجبائية المحصلة للبلديات، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة الجزائر، 1999، ص15

2محمد صغير بعلي، المرجع السابق الذكر ص64

أولا: تحديد وعاء الضريبة

يتحدد وعاء الضريبة بإختيار أساس فرض الضريبة أي يتعين الشكل الملموس للمادة التي تفرض عليها، والتعرف على المناسبة التي تنقض فيها الإدارة على المادة الخاضعة للضريبة لكي تستقطع منها جزءا لخزينة الدولة،أما اختيار مناسبة فرض الضريبة فتعني النقطة التي يمكن للإدارة الجبائية التدخل عندها لإجبار الأفراد على التنازل من جزء من مال المادة التي أختيرت أساس لفرض الضريبة وهي اللحظة التي ينشأ فيها دين الخزينة في ذمة المكلف.

ثانيا:ربط الضريبة

فربط الضريبة يتم بتحديد عنصرين أساسيين وهما تحديد سعرالضريبة وتحديد القاعدة الخاضعة للضريبة،فيقصد بتحديد سعر الضريبة،النسبة بين مقدار الضريبة والقدر من المادة المكونة لوعائها،إذ يكون السعر عبارة عن مبلغ نقدي مقابل كميات أو أحجام أو مساحات معينة من القاعدة الضريبية وهذا في حالة الضريبة الخاصة ،أما في الضريبة القيمية فيكون سعر الضريبة عبارة عن معد أو نسبة مئوية تفرض على قاعدة معبرة عنها بمبلغ نقدي،أما تحديد القاعدة الخاضعة للضريبة يقصد به التعرف على حدود المادة الخاضعة للضريبة وتحديد المقدرة التكليفية للمكلف وهنا يجب التمييز بين حالتين ،حالة الضريبة العينية والضريبة الشخصية ،فالأولى تفرض الضريبة دون اللجوء الى جهاز ضريبي على درجة عالية من الكفاءة حيث تتميز ببساطتها وهذا باستبعاد الإدارة في التدخل في شؤون المكلف فلا تضايقه بوسائل التقدير والمعاينة،أما الضريبة الشخصية فتفرض مع مراعات مركز الشخص المكلف وذلك بإدخال مجموعة من العوامل التي تسمح بتشخيص الضريبة وكلما كثر عدد العوامل التي تؤخذ بعين الاعتبار فان درجة شخصية الضريبة تزداد ويصبح فرضها أكثر ارتكازا على المقدرة التكليفية الحقيقية للمكلف[1].

1عبد الأمير شمس الدين، الضرائب أسسها العلمية وتطبيقاتها العملية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1987 ص122

وتحديد الكمي للقاعدة يقوم على عدة طرق لتقدير قيمة المادة الخاضعة للضريبة فالطريقة الاولى تقريبية والثانية تحديدية حسب معيار الدقة أما حسب معيار المصدر فالطريقة الأولى يقدمها المكلف والثانية تجريها الإدارة وتكون حالات التقديرات كالآتي:

1/التقدير على أساس المظاهر الخارجية للثروة أو النشاط:

تلجأ الادارة المالية الى هذه الطريقة في بعض الحالات لمراقبة القرارات الخاصة بالمكلفين والتأكد من سلامتها وهذا بمقارنة المظاهر الخارجية للثروة بمقدار الدخل الذي تم التصريح به.

2/التقدير الجزافي:

يتم هذا التقدير حسب شروط يحددها المشرع الضريبي حيث تترك للغدارة المالية حرية إجراء التقدير عن طريق مناقشة المكلف للضريبة والاتفاق معه على رقم أعمال معين يمثل قيمة دخله.

3/التقدير بواسطة الإقرار:

في هذه الحالة المكلف بالضريبة يقدر إقرار عن ثروته أو دخله أو عن المادة الخاضعة للضريبة ،وتحتفظ الإدارة المالية بالحق في مراقبة هذا الإقرار أو تعديله.

4/التقدير الإداري:

الإدارة المالية تقوم بهذا التقدير دون تقيدها بعلامات أو قرائن معينة يقدمها لها المكلف بالضريبة حيث تستند إلى كافة الأدلة التي تحدد مقدار دخله،ويكون هذا التقدير في حالة تخلف المكلف بالضريبة بتقديم إقراره أو تصريحه بدخل لايطابق تماما قيمة إيراداته.

ثالثا:تحصيل الضريبة

بعد خطوة تحديد الضريبة ثم خطوة ربطهاتأتي الخطوة الثالثة وهي عملية تحصيل الضريبة وحتى يتسنى للإدارة المالية تحصيل إستحقاقاتها يجب تحديد كيفية دفع الضريبة ووقت تحصيلها.

1/كيفية دفع الضريبة:

تسدد قيمة الضريبة من طرف المكلف بعدة وسائل التي تمثل جزءا من التيارات النقدية كالقيمة السائلة والشيكات والحوالات البريدية .

2/وقت تحصيل الضريبة:

وقت تحصيل الضريبة يكون ملائما للدولة والمكلف بالضريبة حيث تتبع الإدارة الضريبية طرقا مختلفة لتحصيل مستحقاتها اهمها، الدفع العفوي ،الأقساط المقدمة،التسبيقات أو الحجز من المنبع[1].

الفرع الخامس: أهداف الجباية

لقد فرضت الضريبة من أجل تحقيق أهداف معينة يأتي في مقدمتها الهدف التمويلي وهو الهدف الذي وجدت عليه منذ القدم ،وذلك بإعتبارها مصدر عام للإيرادات العامة للدولة في العصر الحديث، إضافة الى وجود عدة أهداف أخرى منها الأهداف الإقتصادية، الإجتماعية والسياسية وقد تطورت هذه الأهداف بتطور الدولة بمفهومها الحديث.

أولا:الأهداف المالية

كان هذا هو الهدف الوحيد تقريبا في النظرية التقليدية للمالية فقد كانت هذه النظرية تقتصر تدخل الدولة على وظائفها الضرورية ولاتسمح لها التدخل في غيرها،وكانت الضريبة تمول نفقات التشغيل والخدمات العامة وبناء المرافق العمومية،وعرف هذا المبدأ الحياد الضريبي ومعناه لايجوز للضرائب أن يكون لها آثار إقتصادية،وإجتماعية،أما حاليا فمن غير الممكن الأخذ بمبدأ الحياد الضريبي على إطلاقه ولكن تذهب النظرية الحديثة الى أنه يجب الأخذبه نسبيا فقط ،فالضريبة يمكن أن تكون لها آثار اقتصادية واجتماعية[2].

1عبد الكريم صادق بركات، حامد عبد المجيد دراز، علم المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، 1971، ص 89

2باهر عتلم سامي السيد، المالية العامة ودور القطاع العام في تحقيق الرفاهية الإقتصادية، دار التعاون، القاهرة، 2008، ص 188

ثانيا:الأهداف الإقتصادية

إن أهم دور للضريبة بالنسبة للنشاط الإقتصادي هو دورها في امتصاص القدرة الشرائية الزائدة ومحاربة الإتجاهات التضخمية كما تحقق نتائج مختلفة في قطاعات متعددة فمثلا تهدف الضرائب الجمركية الى حماية المنتوج الوطني فينوع معين منالأنواع أو مجموعة معينة ويمكن أن تهدف السياسة الضريبية الى تشجيع نوع معين من انواع النشاط الإقتصادي مثل تشجيع إنشاء السكن ويكون ذلك بتخفيض أو الغاء الضرائب المفروضة على البناء أو على المواد المستخدمة فيه ،أو على دخل العقارات المبنية ويمكن ان تهدف هذه السياسة الى تحقيق نتائج خاصة مثل تشجيع فرع من فروع الصناعة أو مشاريع معينة ويمكن أن يكون العكس أي ان الهدف الإقتصادي عكسي وهو الحد من التوسع فرع معين من الصناعة أو أنشطة من الأنشطة المختلفة وهنا تفرض الضرائب بطريقة مرتفعة على الأنشطة التي يراد الحد من نموها لتنمية أنشطة اخرى أكثر أهمية وذلك في حدود نوع النظام الإقتصادي القائم والأهداف السياسية والاقتصادية والمالية للدولة،ومثال ذلك فرض ضرائب مرتفعة على صناعة السيارات في بعضالدول للحد من التوسع فيها وتنمية صناعات أخرى،كما يمكن للسياسة الضريبية أن تلعب دورا في تنشيط حالة الركود التي تصيب الإقتصاد[1].

ثالثا: الأهداف الإجتماعية

يمكن للضريبة ان تحدث تغيرات جذرية في المجتمع فنجد على سبيل المثال الاشتراكيون يلجؤون إلى الضريبة في مكان العنف من اجل تحقيق ملكية الدولة لوسائل الانتاج وتساوي الاوضاع الإجتماعية وقد طبقت بريطانيا بعد الحرب المبادئ الضريبية التي نادى بها الاشتراكيون وأدت إلى مايسمى الحرب الصامة وقد فرضت ضرائب تصاعدية مرتفعة على الدخول وعلى التركات في نفس الوقت الذي خفضت فيه الضرائب على السلع

1المرجع السابق الذكر، ص190

الضرورية الواسعة الانتشار بعكس السلع الكمالية التي أخضعت لضرائب مرتفعة وهكذا سمحت هذه الاجراءات الضريبية بطريقة فعالة في تحقيق العدالة الإجتماعية وذلك بزيادة القوة الشرائية الحقيقية لأصحاب الدخول المحددة والحد من تلك التي يتمتع بها أصحاب الدخول المرتفعة.

ومن هنا نجد أن الضريبة تعتبر اداة من الأدوات التي تلجأ اليها الدولة لتحقيق الرفاهية العامة في الميادين الإجتماعية والإقتصادية وان هدفها الوحيد لم يعد تحصيل الموارد للخزينة العمومية وإنما تتعداه الى أهداف اخرى.

رابعا: الأهداف السياسية

ظهرت هذه الاهداف حديثا وتعني أن الضريبة أصبحت مرتبطة بشكل مباشر بمخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية العامة،ففرض رسوم جمركية على منتجات بعض الدول وتخفيضها على منتجات أخرى يعتبر من الأهداف السياسية التي تنتهجها الدولة ويمكن استعمال الضريبة لأهداف سياسية أخرى [1].

المطلب الثاني: إصلاح النظام الجبائي من خلال قوانين المالية المتعاقبة

لقد عانت ولاتزال الجماعات المحلية نتيجة الاختلالات المالية والاقتصادية لعدم التوازن بين الايرادات والنفقات لذا إتخذت السلطة المركزية إجراءات لتدارك الأزمة المالية التي تعاني منها الجماعات المحلية وتهدف الى اصلاح النظام الجبائي المحلي وتفعيله حيث تمثلت الخطوة الأولى في الاصلاح الجبائي بين 1979-1991 ثم الاصلاح الجبائي لسنة 1992 ولازالت الاصلاحات مستمر الى يومنا هذا من خلال التعديلات المدرجة بموجب القوانين المالية المتعاقبة سنتطرق في الفرع الاول الى غاية إصلاح مالية الجماعات المحلية وفي الفرع الثاني إلى الاصلاح الجبائي من سنة 1979 الى سنة 2009 اما الفرع الثالث سنتكلم على الحد من الغش والتهرب الضريبيين كآلية لتعزيز القدرة المالية للجماعات المحلية

1علي العريبي وعبد المعطي عساف، إدارة المالية العامة، جامعة الإسكندرية مصر، بدون سنة نشر، ص 80

الفرع الأول:غاية إصلاح مالية الجماعات المحلية

تعتبر عملية التوسع في إعداد القوانين اللامركزية ضرورة ملحة مما سوف يؤدي حتما الى ايجاد تنظيم جديد للإدارة المحلية يتمحور حول تحديد مسؤولية السلطات العمومية المحلية حيث تعتبر السلطة الجبائية المحلية إحدى مكوناتها وهذا يعني وجود نظام جبائي محلي يختلف عن النظام الجبائي الوطني وهذا التصور جاء كنتيجة للوضع المتردي الذي تعيشه الجماعات المحلية خاصة اذا علمنا أن أغلب البلديات من مجموع 1541 بلدية تعاني العجز المالي و تعيش على مختلف الاعانات التي تقدمها لها الدولة.

أولا: تأثير الموارد المالية الجبائية على التنمية المحلية

إن ضرورة توافر الموارد المالية يمكن أن يحقق مجموعة من الأهداف وهذهالأهداف ترتبط بمجموعة الحاجات التي لابد من اشباعها،فالأهداف الاقتصادية بما تتضمنه من السعي الى رفع مستوى المعيشة لدى الأفراد من خلال اقامة المشروعات الاقتصادية والخدماتية التي تؤدي الى توفير السلع والخدمات على المستوى المحلي ،والأهداف الاجتماعية والسياسية والادارية كلها تحتاج الى المزيد من الموارد المالية ،لكي تتحقق بصورة المطلوبة وخاصة اذا كانت الآراء قد توصلت إلى أن توفر الموارد المالية المحلية يؤدي الى تحقيق تلك الأهداف بأكبر كفاءة ممكنة مما يزيد في التنمية الاجتماعية والسياسية والادارية على المستوى المحلي بمعدلات كبيرة[1].

وتوفر الموارد المالية لاسيما الجبائية يشكل عنصرا هاما في اتخاذ القرارات اللازمة لتنمية المجتمعات المحلية حيث أن نجاح الهيئات المحلية في أداء مهامها بتحقيق أكبر معدلات تنمية محلية ممكنة يتوقف الى حد كبير على حجم مواردها المالية المتاحة والتنظيمات المحلية تقاس هي الأخرى بمدى تحقيق التنمية المحلية وأهدافها بالاعتماد الذاتي على الموارد المحلية الذاتية بأكبر درجة ممكنة،فعملية تزايد اعتماد الجماعات المحلية على

1عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، دار الجامعة الاسكندرية، 2005ص 28

الاعانات الحكومية في تقديم الخدمات المحلية والمشروعات الخاصة بتنمية المجتمعات المحلية يؤدي الى قبول الادارة المحلية بالمزيد من الرقابة الحكومية لذا لابد من الادارة المحلية أن تضع أمامها طريقة الحصول على الموارد المالية لاسيما الجبائية منها لمواجهة تقلبات التنمية المحلية دون اخلال بمبدأ استقلالية المالية المحلية ،ومن هذا المنطلق يمكن استنتاج أن التنمية المحلية تحتاج الى المزيد من الموارد المالية والتي يمكن أن تحد من معدلات التنمية المحلية فإنها في هذه الحالة مطالبة بتعبئة المزيد من الموارد المالية المحلية بكل الوسائل الممكنة،لاسيما تدعيم الاستثمار المحلي الذي ينتج عنه عائدات جبائية كبيرة ويعد الاستثمار المباشر أحد اشكال الاستثمار المحلي الذي يخلق الثروة ومناصب العمل ويرتبط هذا النوع من الاستثمار بميادين متعددة كالاستثمار في المجال الفلاحي والاستثمار المالي من خلال شراء العديد من السندات بنسب فائدة مضمونة،وإن كان الحديث عن هذا النوع من الاستثمار المالي بالنسبة للجماعات المحلية في الجزائر يعد ضربا من الخيال لأنه لم يطبق بسبب عدم تهيئة المجال لذلك بسبب نقص الخبرات والتجارب في هذا الميدان إلا أنه في ظل الاصلاحات الجارية التي تمس القطاع المصرفي ومع تبادل الخبرات الدولية فإنه يمكن الدخول في هذا النوع من الاستثمار بشكل ايجابي وفعال يخدم أهداف التنمية ويرقيها ويحقق مكاسب مالية تمكن الجماعات المحلية من الدخول في الشراكة مع متعاملين آخرين عموميين كانوا أو خواص،فرغم الاصلاحات التي عرفها النظام الجبائي المحلي إلا أن الجماعات المحلية لازالت تواجه عقبات لاسيما التمييز بين الضريبة المحلية وتلك التي تعود للدولة التي نتج عنها احتكار الدولة للضرائب ذات المردود المرتفع وترك الضرائب ذات المردود المنخفض لفائدة الجماعات المحليةالذي أثر سلبا على تسيير الجماعات المحلية ومنه التأثير على التنمية المحلية وذلك راجع للعراقيل التالية:

1/التمييز بين ضريبة الدولة والضريبة المحلية:

إن تمركز السلطات الجبائية بيد الهيئات المركزية أدى إلى انتقال النظام الجبائي وتجريد الجماعات المحلية من مصادرها وجعلها دائما في تبعية للسلطات المركزية، فضعف

العوائد الجبائية يعتبر من اكبر المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية نظرا للدور الكبير الذي تلعبه الجباية في تمويل الميزانية المحلية ويرجع سبب ضعف المصادر الجبائية المحلية الى سببين رئيسيين :

-كثرة الاعفاءات التي تمس الجباية وخاصة التي تستفيد منها الجماعات المحلية.

-أغلبية الضرائب غير منتجة"ذات مردودية ضعيفة"

وعلى الرغم من تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي من خلال التنظيم الاداري اللامركزي الذي يعترف لها بذلك الا انها لاتملك سلطة جبائية والسؤال الذي يراودنا ماهو الأساس الذي يتم اعتماده من أجل توزيع الضرائب بين الدولة والجماعات المحلية؟ لذا من الضروري وضع أسس منطقية وموضوعية لتوزيع الموارد الجبائية هذا من جهة ومن جهة أخرى نجد عدم تساوي الموارد الجبائية بين الجماعات المحلية في حد ذاتها فالمتصفح للقوانين يجد أن هناك توازن جبائي لكن الحقيقة عكس ذلك تماما وبالتالي فالتوازن محصور فقط في المجال القانوني حيث تستفيد الجماعات المحلية من نفسالضرائب والرسوم بنفس السلطة الجبائية ،أما من حيث مداخيل هذه الضرائب والرسوم فإنها تتفاوت من جماعة الى أخرى مما يؤدي الى ظهور مجموعتين الاولى تعرف بيسرها المالي نتيجة استفادتها من عائدات جبائية ضخمة ،والثانية تعاني من صعوبات مالية حادة نتيجة لحصيلتها الضئيلة من الموارد الجبائية لذا نجد تدخل صندوق الضمان والتضامن بين الجماعات المحلية لتقليص الفوارق في الموارد المالية حيث يتم توزيع الموارد المجمعة في هذا الصندوق على الجماعات المحلية ذات الموارد المالية الضئيلة.

لذا نفسر هذا التفاوت لعدة أسباب منها تمركز النشاطات الاقتصادية والتجارية فكلما كان تمركز النشاطات الصناعية والتجارية تعرف الضرائب مردودا مرتفعا والعكس صحيح ،فنجد الجماعات المحلية التي تعرف كثافة في النشاطات تعرف يسرا ماليا نظرا لحجم العائدات المعتبرة التي تستفيد منها ،أما المناطق الفقيرة التي لاتوجد بها نشاطات صناعية وتجارية فهي تعرف صعوبات مالية.

وبعد تعديل قانون الولاية لسنة 2012 وقانون البلدية لسنة 2011 ظهر تزايد مستمر للأعباء للجماعات المحلية فظهرت لكل جهة مشاكلها ومطالبها وهذه المشاكل تمثلت في النمو الديمغرافي وزيادة حاجيات المواطنين وبالتالي نرى أن الأعباء التي هي على عاتق الجماعات المحلية في تزايد مستمر عكس المداخيل لاسيما الجبائية لا تستطيع مواكبة هذا التطور فهذا الانعدام في التوازن ينجر عنه بطبيعة الحال آثار على الجماعات المحلية.

2/تطور النفقات وضعف العائدات:

ان تزايد الأعباء العمومية نتيجة للتدخل المستمر للجماعات المحلية في الحياة الاقتصادية الاجتماعية والثقافية وما يقابله من ضعف في العائدات الجبائية المحلية التي تشكل المصدر الاول للتنمية المحلية فعملية تمويل المشاريع والبرامج لم تستطع هذه الموارد مواكبة هذه النفقات والأعباء نظرا لتطورها البطيء فعدم التكافؤ بين المصادر وأعباء الجماعات المحلية نتج عنه عدة آثار سلبية منها التطور الكبير لكتلة الأجور والنفقات الكلية لتسيير الجماعات المحلية.

ثانيا:إعادة الاعتبار للموارد الجبائية

إن إعادة الاعتبار للجماعات المحلية يكون عن طريق تخلي الدولة عن بعض الضرائب لصالح الجماعات المحلية الأمر الذي من شأنه تحسين الوضعية المالية للبلديات والولايات وتعفى بذلك الدولة من منح إعانات التسيير والتجهيز لهذه الهيئات لذلك أصبح من الضروري ترك الجماعات المحلية الحرية في تحديد بعض الضرائب من حيث وعائها وكذا تحصيلها من أجل البحث عن توازن افضل بينها وبين الدولة فالجماعات المحلية تتوفر على املاك عقارية ومنقولة معتبرة يجب تنميتها والرفع من مردوديتها[1]، لذا يجب مراجعة جميع الاتاوات والايجارات والتعريفات المطبقة عند استغلالها وذلك بالاعتماد على أسعار السوق فالقيمة الإيجارية التي تمثل الوعاء لحساب الرسم العقاري قريبة جدا من الواقع الاقتصادي

1موسى رحماني، وسيلة سبتي، واقع الجماعات المحلية في ظل الاصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، ملتقى باتنة الدولي، 2004، ص5

الا ان هذا الرسم واجه عدة انتقادات لذلك تم تعديله سنة 1993 بإدخال القيمة الإيجارية الجبائية عوض القيمة الإيجارية العقارية وتطلب هذا الاحصاء الدقيق للحظيرة العقارية اذ صنفت البلديات الى 04 مناطق تتضمن كل منها 03 مناطق فرعية فهذا التصنيف أثار عدة انتقادات خاصة فيما يتعلق بالوعاء الضريبي الذي جاء في طياته أن هذا التقسيم للمناطق والمناطق الفرعية أثار مشاكل بعدم فعاليته وعدم التحكم في وعائه ولا يحقق موارد جبائية عالية لبعض الولايات ،وبناء على هذه الملاحظات أعيد النظر في نظام التقسيم بهدف تحسينه بإدراج عوامل جديدة للتفرقة بين مستويات السكنات وكذا اضافة منطقة او منطقتين ومناطق فرعية أخرى بالأخذ بعين الاعتبار التهيئة العمرانية أي استنادا للمناطق الجغرافية الكبرى وكذا درجة التعمير دون جهل المستوى الاجتماعي والاقتصادي للمكلفين نظرا لصعوبته في تقييم وعائه[1].

ومن الملاحظ سنة 2008 أن الحد الأدنى لمبلغ الرسم العقاري لم يمثل الا 40% من ناتج هذا الرسم فهو نتيجة سلبية اذ من الأجدر إعادة النظر في هذا الرسم الذي يعد بمردود مرتفع اذا ماحظي بالتسيير الجيد له[2].

ثالثا: تحقيق التوازن الجهوي بتدعيم القدرات المالية للجماعات المحلية

تهدف سياسة التوازن الجهوي لمعالجة التفاوت الذي تعرفه الأقاليم الوطنية خاصة وتمركز الأنشطة الانتاجية في المناطق الساحلية ذات الكثافة السكانية العالية مما أدى الى الانخفاض الكبير في المناطق الداخلية والجنوبية حيث نجد تمركز 64 % من السكان في المناطق الشمالية أين توجد بكثرة المنشآت الاقتصادية والنشاطات الانتاجية هذا مايفسر وجود تفاوت اقليمي وتوزيع متفاوت للدخل بين السكان القاطنين بالمدن والأرياف وبهدف تدعيم القدرات المالية للجماعات المحلية بهدف التوازن الجهوي يتطلب:

1رابح غضبان، جباية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في القانون والادارة والمالية، كلية الحقوق جامعة بن عكنون 2000-2001 ص67

2صبيحة محمدي، تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، المرج السابق الذكر، ص160

1-وضع استراتيجية واضحة من أجل تنويع النشاطات ونشرها عبر كافة التراب الوطني بغية تنويع مصادر الدخل وتنميته.

2-تخفيف التمركز الصناعي والتجاري في المناطق الساحلية وذلك بالتكفل الجيد للسكان المحليين.

3-تنمية مناطق الجنوب والهضاب العليا بالاستغلال الأمثل للبرامج والصناديق الوطنية للتنمية.

4-ادخال تعديلات في الضرائب والرسوم العائدة للجماعات المحلية .[1]

الفرع الثاني: الاصلاح الجبائي من سنة 1979 الى سنة 2009

إن المتتبع لمسار الاصلاح الجبائي المحلي في الجزائر يجده مر بعدة مراحل أساسية من سنة 1979 الى غاية سنة 2009 بهدف تحسين مردودية الموارد الجبائية المحلية ،ويعتبر الاصلاح الجبائي لسنة 1992 محور الاصلاح الجبائي المحلي الذي كان يهدف أنذاك وضع سياسة جبائية تتماشى والاوضاع الاقتصادية المعاشة أي انعاش الاقتصاد الوطني وتجنيد ايرادات مالية لتمويل وظائف الدولة من الجباية العادية واحلالها محل الجباية البترولية .

أولا: الاصلاح الجبائي من سنة 1979 -1991

يمكن ذكر أهم الاصلاحات التي مست الجباية المحلية في هذه المرحلة:

-بموجب المادة 45 من القانون 78-13 الصادر في 1978/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1979 تم تأسيس الرسم النوعي على البنزين العادي والممتاز والغاز والمواد الصيدلانية ،الذي يخصص ناتجه لفائدة الجماعات المحلية كما تخصص نسبة 10 % إضافية من الدفع الجزافي لصيانة المؤسسات التربوية والمساجد.

1صبيحة محمدي المرجع السابق الذكر ص 160

-بموجب قانون المالية لسنة 1980 تم رفع سعر الرسم على الذبح من 0.30دج/كلغ إلى 01 دج/كلغ .

-بموجب القانون رقم 80-12 الصادر في 1980/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1981 تم تأسيس رسم التطهير تعويضا للرسم الخاص بالصب في المجاري المائية ورسم رفع النفايات المنزلية.

-بموجب قانون المالية لسنة 1982 تم رفع معامل القيمة المساحية الايجارية من 07دج الى 10 دج .

-بموجب قانون المالية لسنة 1983 تم الغاء رسم الاحصائية وتأسيس رسم تنظيم الحفلات وإيجار الفيلات لأغراض سياحية.

-بموجب القانون 83-19 الصادر في 1983/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1984 تم رفع سعر الرسم على الذبح من 01دج الى 1.05 دج/كلغ وبموجب المادة 64 من نفس القانون تم تأسيس ضريبة وحيدة فلاحية التي تعود بنسبة 50% لصالح الجماعات المحلية وكما تم تأسيس الضريبة الوحيدة على النقل الخاص الذي يخص 50% من عائداتها الى الجماعات المحلية وذلك بموجب المادة 67 من نفس القانون إضافة الى رفع نسبة الرسم على النشاط الصناعي والتجاري من 2.50% الى 2.55% وكذا الرسم على النشاط غير التجاري الذي ارتفع من 5.80% الى 6.05%

-وبموجب المادة 33 من القانون رقم 85-09 الصادر في 1985/12/26 المتضمن قانون المالية لسنة 1986 تم تأسيس الضريبة على مداخيل الترقية العقارية حيث يعود نصف عائداتها لصالح الجماعات المحلية وذلك بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 1985.

-بموجب المادة 20 من القانون رقم 86-15 الصادر في 1986/12/09 المتضمن قانون المالية لسنة 1987 أسست ضريبة على البنايات الفاخرة ذات الاستعمال السكني الفردي .

-بموجب قانون المالية لسنة 1989 تم رفع سعر الرسم على الذبح من 1.5دج /كلغ الى 02دج/كلغ كما ارتفع مبلغ ايجار الفيلات السياحية من 10 %الى 20% .

-وبموجب المادة 65 من القانون 90-36 الصادر في 1990/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1991 تم تأسيس الرسم على القيمة المضافة والضريبة على أرباح الشركات وكذا الضريبة على الدخل الاجمالي.

حيث نلاحظ ان هذه التعديلات قد مست بصورة إجابية الجماعات المحلية حيث زادت حصة الجماعات المحلية من الايرادات الجبائية في مدة 10 سنوات من 1980 إلى1990 التي قدرت ب 5.60 مليار دج لترتفع إلى 90.23 مليار دج هذا ماساعد في انتعاش الجباية المحلية [1].

ثانيا: الاصلاح الجبائي من سنة 1992 إلى سنة 2000

إن من بين الحالات التي قام بها الاصلاح الجبائي لسنة 1992 الفصل بين الموارد الجبائية المخصصة لميزانية الدولة وتلك المخصصة كليا أو جزئيا لصالح الجماعات المحلية،ونخص بذلك الضريبة على الدخل الاجمالي،الرسم على القيمة المضافة الرسم على النشاط المهني،الدفع الجزافي،الرسم العقاري ورسم التطهير ،رسم الاقامة وغيرها وأهم هذه التعديلات نجد:

-بموجب المادة 27 من قانون المالية لسنة 1993 تم انشاء ضريبة جديدة هي هي الضريبة على الأملاك "على الثروة".

-بموجب قانون المالية لسنة 1994 تم رفع الرسم على الذبح الى 03 دج /كلغ الذي خصص منه 0.5دج/كلغ لصالح صندوق التخصيص رقم 070-302(حماية الصحة الحيوانية) واستنادا بنص المادة 63 رفع من 0.5دج الى 01 دج لعدم كفايته وذلك بعد رفع معدل الرسم من 03 دج/كلغ الى 3.5دج/كلغ.

-وبموجب المادة 38 من قانون المالية لسنة 1995 تم الغاء الرسم على العمليات البنوك والتأمين (TOBA) حيث عوضت بالرسم على القيمة المضافة كما تم الغاء نظام التسبيقات

1محمد برابح، الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، 2004-2005 ص98

على الضرائب المحلية كطريقة لعملية دفع الضرائب المحلية للجماعات المحلية حيث تم تعويضه بنظام جديد أكثر فعالية الذي من خلاله يتسنى للجماعات المحلية إستغلال الايرادات اكثر فأكثر .

-وبموجبالمادة 21 من قانون المالية لسنة 1996 تم تأسيس الرسم على النشاط المهني الذي كان يتضمن رسمين ،الرسم على النشاط الصناعي والتجاري بمعدل 2.55% والرسم على النشاط غير التجاري بمعدل 6.05% حيث تم احداثها بمعدل 2.55%

-وبموجب المادة 46 من القانون 96-31 المؤرخ في1996/12/30 المتضمن قانون المالية لسنة 1997 تم تأسيس قسيمة على السيارات المرقمة في الجزائر،وبموجب المادة 70 من نفس القانون ،تم تأسيس رسم سنوي على السكن في ولاية الجزائر ،عنابة، وهران، قسنطينة وكل بلديات مقر الدائرة ضف الى ذلك رفع معدل الرسم على الذبح الى 5دج/كلغ الذي خصص منه 1.5دج لصالح الصندوق الخاص لحماية الصحة الحيوانية ومن نفس القانون تم تعديل معدلات الرسم على القيمة المضافة حيث تم الغاء المعدل المضاعف ليصبح 7% المعدل المنخفض الخاص و 14% المعدل المنخفض و21% المعدل المضاعف.

-وبموجب المادة 15 من قانون المالية لسنة 2000 تم تعديل مبلغ الرسم على رفع القمامات المنزلية وحسب المادة 50 من نفس القانون رفع حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية من ناتج الرسم على القيمة المضافة ب 1 % أي الارتفاع من9 % الى 10 %،حيث خصصت نسبة 15 % من ناتج القيمة المضافة لصالح الصندوق المشترك عند الاستراد و 10 % في الداخل.

من خلال هذه الاصلاحات التي قامت بها الدولة الجزائرية في هذه الفترة لم تشهد نتائج ايجابية من حيث توزيع العائدات الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية وذلك بحرمانهامن موارد قد تكون لصلحها جراء كثرة الاعفاءات والتخفيضات .تلك الموارد التي من شأنها دفع عجلة التنمية من خلال تشجيع الحركة الاقتصادية والاستثمار خاصة في

المناطق المراد ترقيتها،وبالتالي ايجاد قاعدة مستقبلية ولكن في انتظار المستقبل من يتحمل الخسائر الذي يحدثهاالاعفاء ،فالملاحظ أن التخفيضات التي طرأت على الدفع الجزافي عبر السنوات المتتالية قد حرمت الجماعات المحلية من مبالغ مالية معتبرة ضف الى ذلك تخفيض الرسم على النشاط المهني والغاء الرسم النوعي الاضافي لهذا نجد أن الايرادات الجبائية ورغم تطورها لم ترقى الى الهدف المنشود أو حتى الى تغطية نفقات التسيير ،هذا مايجعل جل بلديات الوطن تعاني من عجز دائم ومتراكم سنويا.

وهكذا نرى أنه بالرغم من الاصلاحات الجذرية التي قامت بها الجزائر خلال سنة 1992 المرتكزة على تبسيط النظام الجبائي وزيادة الموارد الجبائية للجماعات المحلية، إلا أنها لم تتوصل الى ايجاد عدالة في توزيع العائدات الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية،فالضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية غبر منتجة وذات مردود ضعيف على عكس المحصلة لفائدة الدولة فهي ذات مردود مرتفع لأنها مرتبطة بعناصر التطور والاستمرار[1].

ثالثا:الاصلاح الجبائي من سنة 2001-2009

أهم مايميز هذه الفترة مايلي:

-استقرار معدلين فقط للرسم على القيمة المضافة طبقا لقانون المالية لسنة 2001وهما 17 % المعدل العادي و 7 % المعدل المنخفض.

-بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2001 تم خفض الرسم على النشاط المهني من 2.55 % الى 2 % تم التخفيض تدريجيا لمعدل الدفع الجزافي من 6 % الى 5 % على مدى 5 سنوات الى أن تم الغائه نهائيا بموجب قانون المالية لسنة 2006 المؤرخ في 2006/12/27.

1عباس المحرزي، إقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة، الجزائر، 2004، ص23

-تم تعديل مبلغ الرسم على رفع القمامات المنزلية بموجب قانون المالية لسنة 2002 ليصبح مابين 500دج و1.000دج على كل منزل ذو استعمال سكني،ومابين 1.000دج و10.000 دج على كل منزل ذي استعمال مهني تجاري،حرفي ومابين 5.000دج و20.000 دج على كل أرض مهيئة للتخييم ومابين 10.000 دج و 100.000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي وتجاري أو حرفي أو مايشابهه ينتج فضلات تفوق الاصناف المذكورة سابقا،كما تم تأسيس بعض الرسوم البيئية مثل الرسم التحفيزي لتشجيع عدم تخزين النفايات الصناعية والرسم التحفيزي لتشجيع عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج ،وكذا الرسم التكميلي على التلوث الجوي الصناعي.

-بموجب قانون المالية لسنة 2002 تم تحسين القيمة الإيجارية الجبائية عن كل متر مربع فيما يخص العقارات الخاضعة للرسم العقاري.

-بموجب المادة 67 من قانون المالية لسنة 2003 توسيع مجال تطبيق الرسم على السكن على جميع بلديات ولاية الجزائر،وهران عنابة،قسنطينة ويحدد المبلغ السنوي ب 300 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني و 1200 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع المهني.

-بموجب قانون المالية لسنة 2004 تم رفع قيمة السيارات المرقمة في الجزائر.

-بموجب المادة 14 من قانون المالية لسنة 2006 تم تعديل الضريبة على الأولادوبموجب المادة 48 من نفس القانون تم تعديل تعريفة رسم الاقامة على أن لا تقل 20 دج عن كل شخص وعن كل يوم وأن لا تفوق 30 دج ودون أن تتجاوز 60 دج عن كل عائلة وفيما يخص تعريفة الرسم في المؤسسات المصنفة فهي 50 دج بالنسبة للفنادق ذات 03 نجوم،150 دج بالنسبة للفنادق ذات 04 نجوم و 200 دج بالنسبة للفنادق ذات 05 نجوم .

-تم تعديل تعريفات الرسم الخاص على رخص العقارات المدرجة في المادة 55 من قانون 99-11 الموافق ل 1999/12/23 المتضمن قانون المالية لسنة 2000،بما فيها رخص البناء رخص تقسيم الأراضي رخص الهدم وشهادات المطابقة وكذا شهادات التجزئة والتعمير وذلك وفقا لقانون المالية التكميلي لسنة 2008 في مادته 25 .

-بموجب المادة 60 من قانون المالية لسنة 2006 تم تأسيس الرسم على الأطر المطاطية الجديدة والمستوردة أو المحلية ب 10 دج عن كل إطار مخصص للسيارات الثقيلة و 05 دج عن كل إطار مخصص للسيارات الخفيفة والتي تستفيد البلديات من 25 %من حصيلته بالإضافة تأسيس الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم والذي حدد ب 12.500 دج عن كل طن مستورد أو مصنوع محليا ،حيث تستفيد البلديات من 35% من عائداته.[1]

-بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2006 في نص مادته 10 تم رفع حصة البلديات من الرسم على القيمة المضافة المحقق في الدخل من 5 % الى 10% هذهالزيادة تعتبر معتبرة ذات مردودية عالية لما يميز هذا الرسم من أهمية نظرا لارتباطه بحجم النشاط الاقتصادي.

-بموجب المادة 2 من قانون المالية لسنة 2007 تم تأسيس ضريبة جديدة تسمى الضريبة الجزافية الوحيدة خلفا للنظام الجزافي،وتعويضا للضريبة على الدخل الاجمالي ،الرسم على النشاط المهني والرسم على القيمة المضافة،وفقا لمعدلين 6 % و12 % على أن توزع حصيلتها على النحو التالي 50 % لصالح ميزانية الدولة 40 % للبلديات و 5% للولاية و5 % للصندوق المشترك للجماعات المحلية أما في عام 2008 طرأت على هذه الضريبة تعديلات في النسب وكيفية توزيعها على حد سواء أو العمليات المعفاة منها،فتم تحديد معدل الضريبة ب 5 % و 12 % على التوالي على أن يتم توزيع ناتجها على النحو التالي 48.50 % لصالح الدولة،1 % يعود لغرفة التجارة،0.5 % لغرفة الصناعة التقليدية والحرفية،40% للبلديات و 5% للولاية وأخيرا 5 %للصندوق المشترك للجماعات المحلية .

-وبموجب المادة 08 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008 تم رفع معدل الرسم على النشاط المهني الى 3% فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب والناتج يوزع كالآتي 65 % لميزانية البلدية،29.5 % لميزانية الولاية،5.5% للصندوق المشترك للجماعات المحلية وفي نفس القانون تم تعزيز ميزانية البلديات بمورد

1صبيحة محمدي، تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، المرجع السابق الذكر ص177

ضريبي جديد حيث تم توزيع حاصل الضريبة على الدخل الاجمالي بالتساوي بين الدولة والبلديات.

-تم تحسين تعريفات الرسم الخاص على رخص العقارات بالنسبة لكل صنف من الأصناف السابقة الذكر ولاسيما على مستوى التجمعات الكبرى،كم تم تخصيص 50 % من الضريبة على الناتج الخام (IRG) الخاص بالمداخيل الإيجارية لصالح البلديات.

-والمادة 26 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008 والمتمم لأحكام المادة 48 من قانون المالية لسنة 2006 المؤسس لرسم على الاقامة لفائدة البلديات تم توسيع مجال تطبيقه على كل البلديات مع الزيادة في التعريفة بصفة متزنة حسب تصنيف الايواء المعنية حيث أصبحت لا تقل عن 50دج على الشخص وعلى اليوم الواحد ولا تفوق 60 دج ولا تتجاوز 100 دج على العائلة أما بخصوص المؤسسات الفندقية فتعريفها 200 دج للفندق ذو 3 نجوم ،400 دج للفندق ذو 4 نجوم ،600 دج للفندق ذو 5 نجوم.

-والمادة 43 من نفس القانون تنص على الزيادة في الضريبة المستحقة للدولة ،الولاية ،البلدية بعنوان البناء في الأملاك العمومية بناء على ترخيص الطرقات لصالح الاشخاص المعنويين والطبيعيين الخاضعين للقانون العام والخاص.

والمادة 46 من نفس القانون تم تخصيص أقساط من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات،كما تم تعديل توزيع حصيلة بعض الرسوم البيئية والزيادة في حصص البلديات ومنها:

*الرسم على الاطر المطاطية 40% عوض 25 %

*الرسم على الشحوم والزيوت وتحضير الشحوم 50 % عوض من 35 %

*الرسم التحفيزي لتشجيع عدم تخزين النفايات الصناعية 25 % عوض 10 %

* الرسم التحفيزي لتشجيع عدم تخزين النفايات الناتجة عن نشاطات العلاج 25 % عوض 10 %

*الرسم التكميلي على التلوث الجويذي المصدر الصناعي 25 % عوض 10 %

*الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي 50% عوض 30 %

-وأخيرا المادة 07 من قانون المالية التكميلي لسنة 2009 قد تم تعديل مبلغ حق تأسيس العقد من أجل ممارسة نشاط استغلال المقالع والمحاجر حيث حدد الطلب الأولي ب 100.000 دج وطلب التجديد ب200.000دج هذاالحق يدفع بالكامل لصالح الجماعات المحلية لمكان وجود إستغلال المقالع والمحاجر ،أما فيما يخص الرسم المتعلق بالمساحة قد تم تخصيص 70 % منه لصالح الجماعات المحليةلمكان وجود إستغلال المقالع والمحاجر[1].

الفرع الثالث: الحد من الغش والتهرب الضريبيين كآلية لتعزيز القدرة المالية للجماعات المحلية

تعتبر ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي بمختلف صورهما أحد المشاكل التي تضعف قدرة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية التي تهدف إلى تحسين الأحوال المعيشية على المستوى المحلي ،فالخوض في مسألة الغش الضريبي يثير صعوبة منهجيا من حيث الفصل بينه وبين التهرب الضريبي ذلك نظرا للتشابه الواضح بين الظاهرتين لاسيما اشتراكهما في نفس الهدف والمتمثل في التخلص من دفع الضريبة ،فالتهرب الضريبي هو سعي الملزم بالضريبة التخلص منه دون إرتكاب أية مخالفة منصوص عليها في أي من القوانين الجبائية[2] وحسب JEAN MARIE GAUDEMENT فإن التمييز بين التهرب الضريبي والغش الضريبي يقوم على أساس فكرة الشرعية LICITE فالتهرب الضريبي يكون شرعيا أو قانونيا LEGALE أما الغش فيكون غير شرعي ILLEGALE وبصورة اوضح فإن المكلف في التهرب الضريبي يتجنب الخضوع للضريبة دون أن يقوم بأي سلوك يمثل إنتهاكا للقانون،ويأخذ هذا السلوك صورا مختلفة فقد يكون إمتناعا ABSTENTION حيث يمتنع

1المرجع السابق الذكر ص 178، 179

2زغدود علي، المالية العامة، ديون المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون، الجزائر، 2010-2011، ص 210

المكلف عن الحدث المنشئ للضريبة وقد يتخذ صورة حرية الإدارة فيكون للفرد الحق في إختيار التصرف الذي يمثل خضوعا أقل للضريبة أو عنطريق اللجوء إلى إجراءات شرعية للتحقق من عبئ الضريبة كالاستفادة من ثغرات التشريع[1].

وتجدر الإشارة إلى انه مهما كانت درجة فعالية النظام الجبائي غير أنه يوجد دائما جزء من المادة الخاضعة للضريبة ينجح المكلف في الافلات من خلال ثغراتها وهذا يعني أن المكلف يستطيع تفادي الضريبة مع بقائه تحت سيادة القانون بإستغلاله مختلف الطرق والأساليب الموجودة أمامه[2] في حين أنه إذا استخدم المكلف حيلا تدليسية لتجنب الضريبة انطوى ذلك على سلوك غير مشروع وهذا مايسمى بالتهرب الضريبي غير شرعي أي الغش الضريبي ومنه نستخلص ميزة أخرى في كون التهرب الضريبي أعم وأشمل من فكرة الغش الضريبي ،فالغش الضريبي وفقا للفقيه M.ROSIER يعد حالة خاصة من حالاتالتهرب الضريبي وهي حالة التهرب من الضريبة بإنتهاك القانون[3]،رغم كل هذا الاختلاف إلا أنه تجدر الاشارة إلى وجود اوجه التشابه تجمع الظاهرتين والتي تتمثل أساسا فيمايلي:

-للظاهرتين تأثير على الخزينة العمومية وذلك بحرمانها من مبالغ هامة .

-يمارس كل من التهرب الضريبي والغش الضريبي من طرف المكلف بالضريبة سواءا كان المكلف شخص طبيعي أو شخص معنوي.

-التهرب والغش الضريبي ظاهرتان إقتصاديتان كلاهما تهدفان إلى التخلص من دفع الضريبة وأداء الواجب الضريب جزئيا أو كليا وبالتالي الاضرار بالإقتصاد الوطني [4].

1سوزي عدلي، ظاهرة التهرب الضريبي وآثارها على إقتصاديات الدول النامية، قسم الاقتصاد والمالية، المكتبة القانونية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ص27، 28

2محمد فلاح، المرجع السابق الذكر ص50

3سوزي عدلي، المرجع السابق الذكرص27

4رضا خلاصي، تحليل ظاهرة الغش الجبائي دراسة حالة الجزائر في الفترة 1991-2002، أطروحة دكتورة، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 207-2008، ص91

أولا: تفعيل دور الرقابة الجبائية

يتميز النظام الجزائري بأنه نظام ذو طابع تصريحي لذا تسعى من خلاله الإدارة إلى مكافحة الغش الضريبي في تشديد الرقابة بالتحقيق في القرارات المقدمة من طرف المكلفين والوثائق المرافق لها لأجل التأكد من صحة المعلومات والبيانات الواردة فيها ،لذا شهدت الهياكل التنظيمية للرقابة الجبائية تطورا كبيرا إثر الاصلاحات الجبائية التي عرفها النظام الجزائريبحيث سعت الجزائر إلى تنصيب وتنظيم أجهزة جبائية رقابية على مختلف المستويات تضمن حسن سير إجراءات الرقابة الجبائية للوصول غلى تحقيق هدف الحد من الغش الضريبي وذلك لضمان تحصيل جبائي فعال يساهم في تمويل ميزانية الدولة والجماعات المحلية بالموارد المالية الكافية ،لذا توجد هياكل مكلفة بالرقابة الجبائية على المستوى المركزي وأخرى جهوية إضافة الى وجود هيئات على المستوى المحلي.

1/هياكل الرقابة الجبائية على المستوى المركزي :

-**مديرية البحث والمراجعات DRV** :تم إنشاء هذه المديرية بموجب المادة 5 من المرسوم التنفيذي 55/95 المؤرخ في 1995/02/15 المعدلة والمتممة بموجب المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 288/98 والمتضمن التنظيم الإداري المركزي لوزارة المالية الذي يمتد إختصاصها على المستوى الوطني والتي تضم بذاتها أربعة مديريات فرعية[1].

2/هياكل الرقابة الجبائية على المستوى الجهوي:

وتتمثل في المصالح الخارجية الجهوية للرقابة الجبائية:

-**المصالح الجهوية للأبحاث والمراجعات:**متواجدة حاليا بالجزائر ،وهران وقسنطينة وهي أقسام لايتجاوز عددها ثلاثة على مستوى كل مصلحة كما يحدد تنظيمها وصلاحياتها بقرار وزاري

1أنظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي 55/95 المؤرخ في 1992/02/15 ج رالعدد 15 الصادرة 1995/03/19 المعدلة بموجب المرسوم التنفيذي 98-288 المؤرخ في 13 يوليو 1998 ج ر العدد 51 الصادرة في 15 يوليو1998 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية

مشترك من وزير المالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية وتمارس عدة إختصاصات في مجال الرقابة[1].

-**المديرية الجهوية للضرائب:** تضمن المديرية الجهوية للضرائب تمثيل المديرية العامة للضرائب على المستوى الجهوي وبالتالي تعتبر إمتداد للغدارة المركزية على المستوى المحلي ويبلغ عددها تسع مديريات هي متواجدة في كل من لجزائر ،وهران ،قسنطينة ،البليدة،سطيف ،شلف،ورقلة،بشار كما تنظم في مديريات فرعية لايتجاوز عددها 04 [2].

-**المراكز الجهوية للإعلام والوثائق:** تعد من الهيئات المساهمة في تنفيذ الرقابة الجبائية على المستوى اللامركزي الجهوي،تنشأ هذه المراكز على التوالي في كل من "الجزائر، وهران، قسنطينة، ورقلة كما تحدد دائرة إختصاصها الإقليمي بقرار من الوزير المكلف بالمالية، ومن بين اهم مهامها تنسيق برامج البحث وتجمع وتعالج المعلومات الإقتصادية والمالية المحلية[3].

-**مديرية كبريات المؤسسات:** تم إنشاء مديرية كبريات المؤسسات سنة 2002 بموجب المرسوم التنفيذي 02-303 والذي يحدد تنظيم المصالح الخارجية للإدارة الجبائية وصلاحياتها وتعتبر هذه المديرية مستحدثة مقارنة بالمصالح الجبائية أخرى كما تتكون مديرية كبريات المؤسسات من 05 مديريات فرعية[4].

1أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 06-327 المؤرخفي 18 سبتمبر 2006 ج ر العدد59 المؤرخة في 24 سبتمبر 2006 يحدد تنظيم المصالح الخارجية للإدارة الجبائية وصلاحياتها

2أنظر المادة 07 المرجع ذاته

3أنظر المادة 15 المرجع ذاته

4الصادرة في 29 سبتمبر 2002المرسوم التنفيذي 02-303 المؤرخ في 28 سبتمبر 2002 ج ر العدد64

3/ هياكل الرقابة الجبائية على المستوى الولائي:

-**المديرية الولائية للضرائب:** وتنظم هذه المديرية في خمس مديريات من بينها المديرية الفرعية للرقابة الجبائية والتي تتمثل مهامها أساسا في تنظيم وجمع المعلومات الجبائية وإستغلالها .[1]

-**مراكز الضرائب:** تعتبر مراكز الضرائب من الهياكل الجديدة المستحدثة في الإدارة الجبائية ورغم ذلك لم يتم تعميمها بعد على كامل التراب الوطني واقتصر وجودها على بعض المناطق،وتتكفل بتسيير الملفات الجبائية للمؤسسات الخاضعة للنظام الحقيقي لفرض الضريبة وتختص في مجال الوعاء والتحصيل والرقابة ومنازعات الضرائب والرسوم الواقعة على عاتق هذه الفئة من المكلفين بالضرائب بعنوان نشاطاتهم المهنية[2].

-**المراكز الجوارية للضرائب:** تعتبر هذه المصالح مستحدثة وهي بمثابة النموذج المصغر لمراكز الضرائب السابقة وتنظم هذه المراكز في ثلاث مصالح رئيسية ومصلحة وقباضة وتتكفل أساسا بتسيير المؤسسات الفردية الخاضعة للنظام الجزافي وكذا المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري والجمعيات أو أي تنظيم آخر برسم الضرائب والرسوم المفروضة على الأجور والرواتب المدفوعة أو أي جزء من نشاطهم الخاضع للرسم[3].

-**مفتشيات الضرائب:** توجد هذه المفتشيات على المستوى الولائي وضعت أساسا لتسيير ومراقبة الوضعيات الجبائية للمكلفين وقمع ظاهرةالغش الضريبي من خلال مهامها،حيث تتولى مفتشية الضرائب على الخصوص مسك الملف الجبائي الخاص بكل خاضع للضريبة،فتقوم بالبحث وجمع المعلومات الجبائية وإستغلالها ومراقبة التصريحات المقدمة من طرف المكلفين بالضريبة وكشوفات العائدات وتنفيذ عمليات التسجيل[4].

1أنظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي 06-327 المرجع السابق الذكر

2أنظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي 06-327 المرجع السابق الذكر

3أنظر المادة 26 المرجع ذاته

4أنظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي 91-60 المؤرخ في 23 فيفري 1991، ج ر العدد 9 الصادرة 1991/02/27 يحدد تنظيم المصالح الخارجية للإدارة الجبائية وإختصاصاتها.

-**قباضات الضرائب:** تتكفل قباضات الضرائب خصوصا بجدول الضرائب وسندات القبض وتحصيل الضريبة ويمكنها زيادة على ذلك التسيير المالي للهيئات العمومية حسب الشروط التي يحددها التشريع والتنظيم المعمول بهما[1].

-**الفرق المختلطة:** تم إنشاء الفرق المختلطة للرقابة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 97 – 290 المتضمن تأسيس لجان التنسيق والفرق المختلطة بين وزارة المالية ووزارة التجارة وتنظيمها وتحدث هذه الفرقة أو عدة فرق على مستوى كل ولاية[2].

ثانيا:إستقطاب الإقتصاد غير الرسمي

لا تتمكن الجماعات المحلية من تثمين موارده الخاصة إلا باستقطاب نسبة معتبرة من الإقتصاد غير رسمي بمنح مساعدات للمؤسسات الخاصة الصغيرة منها الذي يقضي ولو بنسبة ضئيلة على البطالة، ودعم المشاريع المتعلقة بإنشاء نشاطات الصناعة التقليدية في الوسط الريفي مع تقديم تسهيلات مالية وضريبية للقطاع الخاص [3].

1أنظر المادة 11 المرجع ذاته

2أنظر المرسوم التنفيذي 97-290المؤرخ في 1997/02/27، ج ر العدد 50 الصادرة في 30 يوليو 1997 يتضمن تأسيس لجان التنسيق والفرق المختلطة للرقابة بين مصالح وزارة المالية ووزارة التجارة وتنظيمها

3نوردين مزياني، ظاهرة التهرب الضريبي وآثارها على التنمية المحلية في الجزائر، الملتقى الوطني الرابع بعنوان تحديات الجماعات المحلية وتطوير أساليب تمويلها يومي 10-11 مارس 2010

المبحث الثاني: إعادة النظر في النظام الجبائي والتسيير المالي الحالي

إن المنظومة الجبائية الحالية معقدة إذ تصب فيها كل من الضرائب المحلية وضرائب الدولة المركزية مما يعيب الجباية المحلية وبالتالي ينجم عنها نظام جبائي مختلط تتعايش فيه الجباية المحلية والوطنية ويعاد توزيعها على الميزانيات المحلية،[1]وعليه فالقضاء على تعقيدات المنظومة الجبائية المحلية لايمكن في التعديلات السطحية بل في وجود استراتيجية شاملة وموضوعية ليعاد النظر في النظام الجبائي المحلي الحالي،فيرى العديد من الفقهاء وعلى رأسهم **آدم سميث** أنه حتى يكون النظام الجبائي فعال يجب أن يتميز بالمرونة والعدل والبساطة وان أي ابتعاد عن هذه المبادئ يؤدي حتما إلى منظومة جبائية ضعيفة وقليلة المردودية[2]،وفي نفس هذا الإطار عرفت الجباية المحلية في فرنسا أزمة كبيرة مست الخاضعين أو المكلفين بدفع الضريبة من جهة والجماعات المحلية التي تحصلها والدولة التي تسيرها من جهة أخرى مثل الجزائر التي عرفت جباية معقدة وغير منتجة إنعكست آثارها على ماليتها المحلية بشكل كبير[3].

ولما كانت الموارد الجبائية العنصر الأساسي والمورد المالي الهام للجماعات المحلية فقد مستها بعض الاصلاحات والتعديلات إلا أنها لم تعرف تحسنا وتطورا يتماشى مع التطور التي عرفته المهام الملقاة على عاتق الجماعات المحلية فمركزية السلطة الجبائية من قبل الدولة أثقل من حركية النظام الجبائي فبقاء الموارد المالية على وضعها الحالي من شأنه أن يزيد في تعقيد وتأزيم المشاكل المحلية الناجمة أساسا عن سوء وضعف التمويل المحلي سنتطرق في المطلب الاول للضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الجماعات المحلية أما في المطلب الثني سنتكلم على آفاق اصلاح مالية الجماعات المحلية.

1ناصر مراد الاصلاح الضريبي في الجزائر للفترة 1992-2003، منشورات البغدادي، الجزائر،2003ص84

2حبيبة دريس، عوامل نقص المردودية الجبائية، رسالة ماجستير في القانون، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2000، ص82

3كيراد خيراني، الجباية المحلية في الجزائر، مذكرة نهاية الدراسة لنيل الدراسات العليا في المالية، المعهد الوطني للمالية القليعة، 1996، ص34

المطلب الأول: الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الجماعات المحلية

إن المتتبع للإصلاح الضريبي لسنة 1992 يجد ان المشرع الجزائري قد صنف الضرائب إلى نوعين مباشرةوهي التي يكون الإقتطاع فيها مباشرة على الأشخاص أو على الممتلكات والذي يتم تحصيله بواسطة قوائم إسمية والتي تنتقل مباشرة من المكلف بالضريبة إلى الخزينة العمومية [1]،وأخرى غير مباشرة وهي التي يتم تقديرها على أساس المقدرة التكليفية للشخص عند الإستهلاك أو الإنفاق حيث يتم تسديدها بطريقة غير مباشرة من طرف الشخص الذي يود إستهلاك هذه الأشياء أو إستعمال الخدمات الخاضعة للضريبة أو رسم من الضرائب والرسوم غير المباشرة[2]، إلا أن الإيرادت الجبائية للبلدية تعتمد بشكل كبير على الضرائب المباشرة عكس جباية الدولة التي تعتمد على الضرائب غير المباشرة بشكل كبير، كما فصل بين الضرائب العائدة مداخيلها للدولة وتلك العائدة مداخيلها إلى الجماعات المحلية (البلدية الولاية وصندوق الضمان وتضامن بين البلديات) وبعض الهيئات الأخرى فتتكون هيكلة الموارد الجبائية العائدة للجماعات المحلية من 24 ضريبة ورسم،منها 08 ضرائب ورسوم تعود نواتجها كليا لفائدة الجماعات المحلية و 16 ضريبة ورسم تعود نواتجها جزئيا لهاولذا نجد أن الدولة تسعى جاهدة بقصد الخروج نهائيا من المشاكل التي تتخبط فيها الجماعات المحلية من أجل تحقيق التنمية الشاملة وفي سبيل تحقيق ذلك تسعى الدولة إلى مواصلة الإصلاحات السياسية والقانونية الرامية للنهوض بهذه الجماعات.

فهو الشيء المسجل في هذه الفترة من خلال التعديلات التي قامت بها على قانون الضرائب والرسوم المماثلة بموجب قانون المالية لسنة 2018 وإعادة الإعتبار لها بفرض إستقلاليتها المالية ومحاولة الرفع من الجباية المحلية المفروضة لصالحها بقصد مساعدتها على تحقيق مهامها المنوطة بها سنتطرق في هذا المطلب في الفرع الاول الضرائب والرسوم

1أنظر يامة إبراهيم، مدى فاعلية مصادر مالية ميزانية البلديات في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السادس، ديسمبر 2016 ص 497

2المرجع ذاته، ص500

المخصصة كليا للبلدياتوفي الفرع الثاني الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الجماعات المحلية أما الفرع الثالث سنتطرق الى الضرائب المحصلة لفائدة الدولة والجماعات المحلية وبعض الصناديق وفي الفرع الربع لقراءة لحجم التحصيل الجبائي المحلي من سنة 2016 الى سنة 2017.

الفرع الأول: الضرائب والرسوم المخصصة كليا للبلديات

تنفرد الجماعات المحلية بحصيلة من الضرائب والرسوم بحيث تصل نسبتها إلى 100% وتتمثل أساسا فيمايلي:

أولا:الرسم العقاري (TF)

أسس هذا الرسم ليعوض مجموعة من الرسوم التي تخص العقار وقام المشرع بتقسيمه إلى نوعين من الرسوم حسب قانون المالية التكميلي لسنة2015 في نص المادة 04 منها مايطبق على الملكيات المبنية سنويا مهما تكون وضعيتها القانونية الموجودة فوق التراب الوطني،بإستثناء تلك المعفاة من الضريبةوالمتمثلة في الملكيات المبنية بشرط أن تكون مخصصة لمرفق عام أو ذي منفعة عامة وأن لاتدر دخلاوالعقارات التابعة للدولة والولايات والبلديات وكذلك تلك التابعة للمؤسسات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية التعليمية والصحية ذات المنفعة العامة والأراضي التي تشغلها السكك الحديدية والبنايات المهددة بالإنهيار التي أخذت فيها مقررات الهدم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وهذا بصفة مؤقتة[1]،وينتج أساس فرض الضريبة من ناتج القيمة الإيجارية لكل متر مربع للملكية المبنية أو المتر المربع أو الهكتار الواحد بالنسبة للملكيات غير مبنية في المساحة الخاضعة للضريبة وهذا حسب المنطقة والمناطق الفرعية.

1أنظر المادة 250 المرجع ذاته

1/الرسم العقاري على الملكيات المبنية:

يعتبر الرسم العقاري على الملكيات ضريبة سنوية تصريحيةيفرض على جميع العقارات المبنية مع إختلاف أنواعها بغض النظر عن المواد المستخدمة في تشييدها وعن مكان وجوده،ويؤسس الرسم العقاري سنويا على الملكيات المبنية الموجودة فوق التراب الوطني بإستثناء تلك المعفية من الضريبة[1]،وتخضع لهذا الرسم البنايات بمختلف أنواعها التي يجب أن تتوفر فيها ثلاث شروط:

-أن تكون متصلة بالأرض بواسطة أسس كبنايات خشبية مثبتة بالإسمنت.

-أن تكون البنايات دائمة وثابة غير قابلة للتحويل من مقرها وإن تحولت تهدم.

-أن تتوفر على ميزة البنايات والمساكن حيث يمكن أن تكون البنايات يتوفر فيها الشرط الأول لكن غير صالحة للسكن كأعمدة الكهرباء والهواتف،ويحسب الرسم بتطبيق المعدلين المبينين أدناه على الأساس الخاضع للضريبة الملكيات المبنية بأتم معنى الكلمة3%،غير انه بالنسبة للملكيات المبنية ذات الإستعمال السكني المملوك من طرف الأشخاص الطبيعيين والواقعة في المناطق المحددة عن طريق التنظيم وغير مشغولة سواء بصفة شخصية وعائلية أو عن طريق الكراء تخضع لمعدل مضاعف قدره10% ،ويوضح صنف الأملاك المشار إليها عن طريق التنظيم.

-الأراضي التي تشكل ملحقات الملكيات المبنية وتكون:

*5%عندما تقل مساحتها أو تساوي 500 متر مربع.

*7% عندما تفوق مساحتها 500 متر مربع وتقل أو تساوي 1000 متر مربع.

*10% عندما تفوق مساحتها 1000 متر مربع[2].

1أنظر المادة 43 من القانون 91-25 المؤرخ في 18-12-1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1992، ج ر، عدد65 لسنة 1991

2أنظر المادة 254 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلةالمعدلة بموجب المادة 7 من قانون المالية لسنة 2015

2/الرسم العقاري على الملكيات غير مبنية:

أدخل هذاالرسم عام 1981 وهو ضريبة سنوية تصريحية يفرض على جميع الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها،بإستثناء تلك المعفية صراحة من الضريبة على أنه تستحق على الملكيات غير مبنية التالية:

-الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية القابلة للتعمير.

-المحاجر ومواقع إستخراج الرمل.

-مناجم الملح والسبخات.

-الأراضي الفلاحية

وينتج الأساس الضريبي من حاصل القيمة الإيجارية الجبائية للملكيات غير مبنية المعبر عنها بالمتر المربع أو الهكتار الواحد حسب الحالة وتبعا للمساحة الخاضعة للضريبة[1].

2/1بالنسبة للأراضي الموجودة في المناطق العمرانية:

-5% عندما تكون مساحة الأراضي أقل من 500 متر مربع أو تساويها.

-7% عندما تفوق مساحة الأراضي 500 متر مربع وتقل أو تساوي 1000 متر مربع.

-10% عندما تفوق مساحة الأراضي 1000 متر مربع.

2/ بالنسبة للأراضي الموجودة في المناطق غير عمرانية:

وتكون 5 % بالنسبة للملكيات غير المبنية المتواجدة في المناطق غير عمرانية إلا أنه بالنسبة للأراضي الواقعة في المناطق العمرانية أو الواجب تعميرها والتي لم تنشأ عليها بنايات خلال ثلاث سنوات ابتداءا من تاريخ الحصول على رخصة البناء أو صدور رخصة التجزئة فإن الحقوق المستحقة بصدد الرسم العقاري ترفع إلى أربعة أضعاف[2].

1أنظر المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المرجع السابق الذكر

2أنظر المواد 256 ومابعدها المرجع ذاته

للإشارة فإن عائدات هذا الرسم قليلة جدا من مجمل الموارد الجبائية للجماعات المحلية وذلك بسبب الإعفاءات الكثيرة الذي أقرها القانون بالإضافة إلى غياب المعلومات اللازمة المتعلقة بالملكيات الخاضعة لهذا الرسم وعدم إستكمال مسح الأراضي على المستوى المحلي[1].

ثانيا:رسم التطهير

يؤسس هذا الرسم سنويا لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية وذلك على كل الملكيات المبنية بإسم المالك أو المنتفع ويحدد مبلغ الرسم كالتالي:

-ما بين 1000دج و 15000 دج على كل محل ذي إستعمال سكني.

-مابين 3000 دج و 12000 دج على كل محل ذي إستعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ماشابه ذلك.

-مبين 8000 دج و23000 دج على كل أرض مهيئة للتخييم والمقطورات.

-مابين 20000 دج و 130000 دج على كل محل ذي إستعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ماشابهه ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه.

وتحدد هذه الرسوم بناءا على قرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي بناءا على مداولة المجلس الشعبي البلدي بعد إستطلاع رأي السلطة الوصية[2].

ثالثا: رسم الإقامة

أسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة1996 ولقد أنشئ لصالح البلديات التي تتوفر على الإمكانات السياحية والمناخية،أو الهيدرومعدنية الإستحمامية،ويفرض رسم الإقامة على الأشخاص غير مقيمين في البلدية ولايملكون فيها إقامة دائمة.

1فراري محمد، هيكلة الجباية المحلية ومردودها، مداخلة مقدمة في إطار يوم برلماني حول الجباية المحلية في الإصلاح الجبائي المنعقد في 22 أفريل 2013، لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2013

2أنظر المادة 263 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المرجع السابق الذكر

وقد خضع هذا الرسم لعدة تعديلات بموجب قانون المالية لسنة 2006وقانون المالية التكميلي لسنة 2008 حيث أنه حدد بين 50 دج و 60 دج على الشخص واليوم الواحد و100 دج على العائلة أما الفنادق ذات 03 نجوم وأكثر فقد حددت تعريفة الرسم كمايلي:

-200 دج للفنادق ذات 03 نجوم .

-400 دج للفنادق ذات 04 نجوم.

-600 دج للفنادق ذات 05 نجوم.

ويتم تحصيله عن طريق مؤجر الغرفة المفروشة وأصحاب الفنادق والمحلات المستعملة للإيواء كالأماكن السياحية والحمامات المعدنية ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى أمين خزينة البلدية[1].

رابعا: رسم الحفلات

أنشئ هذا الرسم بموجب المادة 106 من قانون المالية لسنة 1966[2]، وهو من أقدم الموارد الجبائية للجماعات المحلية ويحصل لفائدة البلديات حيث يكلف به الأشخاص الذين يستفيدون من رخصة تمنحها لإقامة الحفلات والأفراح على إقليمها،يستوفي هذا الرسم نقدا قبل بدء الحفلة ويدفع بواسطة سند التحصيل إلى أمين خزينة البلدية بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي وموافقة السلطة الوصية ويكون ذلك كما يلي:

-من 500 دج ال 800 دج عن كل يوم عندما لاتتعدى مدة الحفل الساعة السابعة مساءا.

-من 1000 دج الى 1500 دج عن كل يوم إذا إمتدت مدة الحفل إلى مابعد السابعة ليلا.[3]

1أنظر المادة 26 من الأمر رقم 08-02 المؤرخ في 24 جويلية 2008 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 ج ر العدد42 لسنة 2008

2أنظر المادة 105 من الأمر 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966 جر العدد 108 لسنة 1965

3أنظر المادة 36 من القانون 2000-06 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001، ج ر العدد 80 لسنة 2000

خامسا: رسم الإعلانات والصفائح المهنية

وهو رسم تم تأسيسه بالموازاة مع الرسم على الرخص العقارية بهدف تنظيم عمليات الإعلان والإشهارات المهنية المطبوعة والمخطوطة والمدهونة والمضيئة والصفائح المهنية وتوجه عائدات هذا الرسم كليا لفائدة ميزانية البلدية وقد تم إنشائه طبقا للمادة 56 من قانون المالية لسنة 2000[1]، بإستثناء تلك المتعلقة بالدولة والجماعات المحلية والحاملة للطابع الإنساني يحدد هذا الرسم حسب عدد الإعلانات المعروضة وحسب حجم هذه الأخيرة كمايلي:

-الإعلانات المدهونة والمعلقة في مكان عمومي.

-الإعلانات المضيئة المكونة من مجموع الحروف والإشارات الموضوعة فوق هيكل أو ركيزة.

-الصفائح المهنية من كل المواد المخصصة للتعريف بالنشاط ومكان ممارسة العمل.

-الإعلانات على الورق العادية أو الأوراق المجهزة والمحمية بغطاء.

ويحدد هذا الرسم بين 20 دج إلى80 دج بالنسبة للإعلانات على الورق العادي أو المخططة باليد، ومن 100 إلى 150 بالنسبة للإعلانات المدهونة،و200 دج بالنسبة للإعلانات المضيئة ومن 500 دج إلى 750 دج بالنسبة للصفائح المهنيةحسب نوع الإعلان وحجمه والمدة الزمنية ويسدد من خلال قسيمة إلى أمين خزينة البلدية مسبقا قبل البدء في الإعلان.

سادسا: الرسم الخاص على رخص العقارات

تم تأسيس هذا الرسم بموجب المادة 55 من قانون المالية لسنة 2000 وجاء هذا الرسم تعويضا للمادة 139 مكرر من قانون الطابع والتي تم إلغائها بموجب المادة 34 من نفس القانون ولقد خضع هذا الرسم لعدة تعديلات بموجب قوانين المالية ويؤسس هذا الرسم

1أنظر المادة 56 المرجع ذاته

لفائدة البلديات على رخص العقارات وتخضع عند تسليمها لهذا الرسم الرخص والشهادات التالي[1]:

1/رخص البناء:

وهي خاصة بالبنايات ذات الإستعمال السكني أو إستعمال تجاري أو صناعي يتراوح مبلغ الرسم على رخص البناء بين 3000 دج و 75000 دج حسب قيمة البناية ذات الإستعمال السكني وبين 75000 دج و225000 دج بالنسبة للبنايات ذات الإستعمال التجاري أو الصناعي[2].

2/رخصة تجزئة الأراضي:

وهي خاصة بعمليات تجزئة الأراضي ويتراوح مبلغ هذا الرسم من 2000 دج إلى 200000 دج حسب عدد القطع وهذا في الأراضي ذات الإستعمال السكني أما في الأراضي ذات الإستعمال التجاري أو الصناعي فيتراوح المبلغ بين6000 دج و30 دج حسب عدد القطع[3].

3/رخص التهديم:

يحدد ملغ الرسم عند تسليم رخصة التهديم ب 300 دج للمتر المربع من المساحة الأرضية لكل بناية معنية بالهدم[4].

4/شهادات المطابقة:

ويكون هذا الرسم مقابل تسليم شهادة المطابقة بالنسبة للبنايات ذات الإستعمال السكني أو الإستعمال المزدوج ويتراوح مبلغ هذا الرسم بين 1500 دج و 18000 دج حسب قيمة

1أنظر المادة 75 من القانون رقم 17-11 المؤرخ في 27 ديسمبر 2017، يتضمن قانون المالية لسنة 2018 ج رقم 76 لسنة 2018

2أنظر المادة 75 من قانون رقم 16-14 المؤرخ في 28 ديسمبر 2016يتضمن قانون المالية لسنة 2017 ج ر رقم 78 لسنة 2016

3أنظر المادة 25 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008 المرجع السابق الذكر

4أنظر المادة 25 المرجع ذاته

البناية،أما بالنسبة للبنايات ذات الإستعمال التجاري أو الصناعي فيتراوح مبلغ الرسم بين 9000 دج و 30000 دج [1].

5/شهادة القسمة والتعمير:

جاء تسميتها في القانون بشهادة التجزئة وهذا خطأ لأن التجزئة تكون على الأراضي الغير مبنية أما شهادة القسمة تكون على العقارات المبنية،ويحدد مبلغ هذا الرسم ب 2000 دج عن تسليم شهادة القسمة أو التعمير[2].

6/شهادة قابلية الإستغلال:

وهي خاصة بعمليات تسليم شهادة قابلية الأراضي للإستغلال ويتراوح مبلغ هذا الرسم من 1.500 دج إلى 6.500 دج حسب عدد القطع وهذا في الأراضي ذات الإستعمال السكني أما في الأراضي ذات الإستعمال التجاري أو الصناعي فيتراوح المبلغ بين 6000 دج و 30000 دج حسب عدد القطع.

سابعا:الرسم الصحي على اللحوم

كان يسمى سابق برسم الذبح ويفرض على ذبح (الخيليات،الجمليات،البقريات الضأنيات والعنزيات)

ويكون واجب الأداء على مالك اللحم،وإذا كان هذا المالك ليس بتاجر وقام بالذبح بواسطة تاجر فإن هذا الأخير يكون مسؤولا تضامنيا مع المالك على دفع الرسم وذلك تبعا لأحكام المادة447 من قانون الضرائب المباشرة لعام 2018،ويفرض الرسم على وزن اللحم الصافي ويحدد بمبلغ 10 دج للكلغ للحوم التي مصدرها (الخيول،الإبل،الماعز والبقر) ويخصص كالتالي:

-8.5 دج للكيلوغرام الواحد لصالح البلدية.

1أنظر المادة 75 من قانون المالية لسنة 2017 المرجع السابق الذكر

2أنظر المرسوم التنفيذي، 15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015 المتضمن تحديد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر رقم78 لسنة 2016

-1.5 دج للكيلوغرام الواحد لصالح التخصيص الخاص بصندوق حماية الصحة الحيوانية تحت رقم 070-302[1].

ثامنا:الرسم على السكن(LA TAXE DHABITATION)

تأسس هذا الرسم بموجب المادة 67 من قانون المالية لسنة 2003 على السكن والمعدلة بموجب المادة 37 من قانون المالية لسنة 2016 ويفرض على المحلات ذات الطابع السكني أو المهني الواقعة في البلديات مقر الدائرة وكذا مجموع بلديات ولايات الجزائر وعنابة وقسنطينة ووهران ليتم إقتطاع هذا الرسم من طرف وكلاء شركة الكهرباء والغاز حسب دورية الدفع ويحددمبلغ الطابع السكني كمايلي:

-300 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني

-1200 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع المهني[2].

تاسعا:رخصة إستغلال المقالع والمحاجر

أخضع قانون المناجم بموجب المادة 132 منه بدفع مبلغ مقابل حق تأسيس عقد من أجل ممارسة نشاط إستغلال المقالع والمحاجر كالآتي[3]:

-الطلب الأول 100.000 دج

-التجديد 200.000 دج

ويدفع مبلغ حق تأسيس العقد 100% لفائدة الجماعات المحلية لمكان وجود إستغلال المقالع والمحاجر والمقصود هنا البلدية المتواجد بها المقلع أو المحجر.[4]

1، طبعة 2018أنظر قانون الضرائب المباشرة، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب

2 المرجع السابق الذكرأنظر المادة 37 من قانون المالية 2017

3القانون 01-10 المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، المعدل والمتمم، ج ر العدد 35، لسنة 2001.

4أنظر المادة 51 من قانون المالية لسنة 2009 المرجع السابق الذكر

الفرع الثاني:الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الجماعات المحلية

تستفيد الجماعات المحلية من عائدات مجموعة من الضرائب والرسوم التي تعود لها دون سواها وتتمثل أساسا في الرسم على النشاط المهني:

أولا:الرسم على النشاط المهني(TAP)

قبل سنة 1996 كانت النشاطات الصناعية والتجارية تخضع للرسم على النشاط الصناعي والتجاري بمعدل 2.55% بينما كانت تخضع النشاطات غير التجارية (المهن الحرة) إلى الرسم على النشاط غير تجاري بمعدل 6.05% لكن بموجب قانون المالية لسنة 1996 تم إستبدال هذين الرسمين بالرسم على النشاط المهني الذي يعتبر كما هو الحال بالنسبة للدفع الجزافي من الضرائب المباشرة حيث تم توحيد الرسم على النشاط الصناعي والتجاري بمعدل 2.55% والرسم على النشاط غير تجاري بمعدل 6.05% غير أنه وبموجب المادة 217 من قانون الضرائب المباشرة لسنة 2018 حيث أصبح يستحق هذا الرسم بصدد رقم أعمال يحققه في الجزائر المكلفون بالضريبة الذين يمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي،في صنف الأرباح المهنية أو للضريبة على أرباح الشركات إلا أنه يستثنى من مجال تطبيق هذا الرسم مداخيل الأشخاص الطبيعيون الناتجة عن إستغلال الأشخاص المعنويين أو الشركات التي تخضع كذلك للرسم بموجب هذه المادة[1].

1/يحدد معدل الرسم على النشاط المهني ب 2% كمايلي :

الحصة العائدة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية	المجموع
%0.59	**%1.30**	**%0.11**	**%02**

1قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، طبعة 2018

2/يخفض هذا الرسم إلى 1% بدون الإستفادة من التخفيضات بالنسبة لنشاطات الإنتاج:

الحصة العائدة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية	المجموع
%0.29	**%0.66**	**%0.05**	**%01**

وفيما يخص نشاطات البناء والأشغال العمومية والري،تحدد نسبة الرسم ب 2% مع تخفيض نسبة 25%

3/معدل الرسم على النشاط المهني يرفع إلى 3% فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب :

الحصة العائدة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية	المجموع
%0.88	**%1.96**	**%0.16**	**%03**

وحسب المادة 222 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة فإنه تدفع نسبة 50% من حصة الرسم على النشاط المهني العائدة للبلديات التي تشكل دوائر حضرية تابعة لولاية الجزائر إلى هذه الاخيرة،وتدفع نسبة 50% من حصة الرسم على النشاط المهني العائدة للبلديات المتبقية التابعة لولاية الجزائر إلى هذه الأخيرة مقابل خدمات غير مأجورة للبلديات المعنية والمسجلة الإتفاقية بين الولاية والبلديات.[1]

الفرع الثالث:الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الدولة والجماعات المحلية وبعض الصناديق

تستفيد الجماعات المحلية من مجموعة من الضرائب والرسوم المشتركة التي تتقاسمها مع الدولة أو هيئات أخرى وهي تمثل موارد مهمة بالنسبة للبلديات والولايات وكذا الصندوق المشترك للجماعات المحلية وفي هذا الإطار يمكن إحصاء الضرائب والرسوم التالية:

1أنظر المادة 222 مكرر، قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المرجع السابق الذكر

أولا:الرسم على القيمة المضافة (TVA)

تم إنشاء هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1991 [1]، بعد إستكمال جميع فصوله المرتبطة بتحديد النسب ونظام الإعفاءات بالمقابل ألغي النظام السابق المتشكل من الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج(TUGP)،والرسم الوحيد على تأدية الخدمات (TGUPS) ويفرض الرسم على عمليات البيع والأعمال العقارية والخدمات غير تلك الخاضعة لرسوم خاصة التي تكتسي طابعا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا وكذا عمليات الإستيراد ويحتوي هذا الرسم على معدلين هما:

-المعدل العادي 19%.

-المعدل المخفض 09%.

ويوزع ناتج الرسم على القيمة المضافة كمايلي:

1/بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل: [2]

ناتج الرسم	**100 %**
لفائدة ميزانية الدولة	75 %
لفائدة البلديات	10 %
لفائدة صندوق التضامن والضمان بين الجماعات المحلية	15 %

2/بالنسبة للعمليات المحققة عند الإستيراد:

ناتج الرسم	**100 %**
لفائدة ميزانية الدولة	85 %
لفائدة صندوق التضامن والضمان بين الجماعات المحلية	15 %

ثانيا:الضريبة على الدخل الإجمالي والريوع العقارية

تتمثل في الضريبة المستحقة على المداخيل الناتجة عن إيجار العقارات المبنية أو أجزاء منها وكذا إيجار كل المحلات التجارية أو الصناعية غير مجهزة بعتادها ،وكذا

1أنظر القانون 90-36 المؤرخ في 30 ديسمبر 1990المتضمن قانون المالية لسنة1991 ج ر العدد57 لسنة 1991

2أنظر المادة 161 من قانون الرسم على رقم الأعمال، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، طبعة 2018

الإيرادات الناتجة عن عقد العارية في تحديد الدخل الإجمالي المعتمد كأساس في تحديد الضريبة على الدخل الإجمالي في صنف المداخيل العقارية.

وتدخل في صنف الريوع العقارية المداخيل الناتجة عن إيجار أملاك غير المبنية بمختلف أنواعها بما فيها الأراضي الفلاحية وتخضع هذه المداخيل للضريبة على الدخل الإجمالي بنسبة:

-7 % من مبلغ الإيجار الإجمالي للسكنات ذات الإستعمال الجماعي.

- 10%من مبلغ الإيجار الإجمالي للسكنات ذات الإستعمال الفردي.

-15 % من المبلغ الإيجاري الإجمالي للسكنات ذات الإستعمال التجاري أو المهني.

ويوزع حاصل الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الريوع العقارية كمايلي:

-50%لفائدة ميزانية الدولة.

-50% لفائدة البلديات[1].

وتعتبر موارد هذه الضرائب مهمة بالنسبة للبلديات الحضرية على الخصوص التي تعرف نشاطات إيجار العقارات ذات الطابع السكني وذات الطابع التجاري بكثافة أما باقي البلديات فهي تكاد معدومة نتيجة عدم تسوية وضعية العقارات لغياب عقود الملكية.[2]

ثالثا:الضريبة الجزافية الوحيدة(IFU)

تأسست بموجب قانون المالية لسنة 2007 وحلت محل الضريبة على الدخل الإجمالي،الضريبة على أرباح الشركات وتغطي زيادة على ذلك الرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني،ويخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة الأشخاص المعنويين أو الشركات والتعاونيات التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا او حرفيا أو مهنيا الذين يتجاوز

1أنظرالمادة42 قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة

2أنظر محمد فراري، هيكلة الجباية المحلية ومردودها، المرجع السابق الذكر ص52

رقم أعمالهم السنوي الثلاثين مليون 30.000.000 دج ،ويحدد معدل الضريبة الجزافية الوحيدة كمايلي[1]:

-5% بالنسبة لأنشطة الإنتاج وبيع السلع.

-12%بالنسبة للأنشطة الأخرى.

ويوزع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة كمايلي:

حصيلة الضريبة	**%100**
ميزانية الدولة	%49
غرفة التجارة والصناعة	%0.5
الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية	%0.01
غرفة الصناعة التقليدية والمهن	%0.24
البلديات	%40.25
الولاية	%5
الصندوق المشترك للجماعات المحلية	%5

رابعا:الضريبة على الأملاك(IP)

تأسس هذا الرسم بموجب المادة 247 من قانون المالية لسنة 1993[2] لتعويض ضريبة التضامن الوطني التي كانت مطبقة إلى غاية 1989،ويخضع للضريبة على الأملاك الأشخاص الطبيعيين الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر أو خارج الجزائر والأشخاص الطبيعيين الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر وتقدر شروط الخضوع للضريبة في أول يناير من كل سنة [3].

وتخضع لإجراءات التصريح عناصر الأملاك التالية:

1أنظر المادة 282 مكرر 4، قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة المرجع السابق الذكر

2أنظرالمرسوم التشريعي 93-01 المؤرخ في 19 جانفي 1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1993 ج ر العدد 04 لسنة 1993

3أنظر المادة 274 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المرجع السابق الذكر

-الأملاك العقارية المبنية وغير مبنية.

-الحقوق العينية العقارية.

-الأموال المنقولة.

ولا تخضع لإجراءات التصريح عناصر الأملاك التالية:

-المنقولات المخصصة للتأثيث.

-المجوهرات والأحجار الكريمة والذهب والمعادن الكريمة.

-المنقولات المادية الأخرى(الديون والودائع والكفالات،عقود التأمين في حالة الوفاة)[1].

وتحدد نسب الضريبة على الأملاك بناءا على قسط القيمة الصافية من الأملاك كالتالي:

القيمة الصافية للأملاك	**النسبة المئوية**
يقل عن 100.000.000 دج	%0
من 100.000.000 دج إلى 150.000.000 دج	%0.5
150.000.001 إلى 250.000.000	%0.75
250.000.001 دج إلى 350.000.000 دج	%1
350.000.001 دج إلى 450.000.000 دج	%1.25
يفوق 450.000.000 دج	%1.75

ويتم توزيع الضريبة على الأملاك كمايلي:

-60% لميزانية الدولة.

-20% لميزانية البلدية.

-20% لحساب التخصيص الخاص 050-302 بعنوان الصندوق الوطني للسكن[2].

1أنظر المادة 276 المرجع ذاته

2أنظر المواد 281، 282 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة المرجع السابق الذكر.

خامسا:الرسم التكميلي على التلوث البيئي:

أنشئ هذا الرسم بموجب المادة 205 من قانون المالية لسنة 2002 والذي كان يسمى بالرسم التكميلي على التلوث الجوي ذو المصدر الصناعي حيث تغيرت تسميته ليصبح الرسم التكميلي على التلوث بموجب المادة 63 من قانون المالية لسنة 2018 ويحدد بسعر مرجعي قدره 30.000 دج/ط ويضبط الوزن المعني وفقا لقدرات العلاج وأنماطه في كل مؤسسة معنية أو عن طريق قياس مباشر ويخصص حاصل هذا الرسم كمايلي:

-60%لفائدة الصندوق الوطني للساحل.

-20%لفائدة ميزانية الدولة.

-20% لفائدة ميزانية البلديات[1].

سادسا:الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات الصناعية

أسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2002 وعدل بموجب قانون المالية لسنة 2018 حيث تنص المادة 62 منه على تأسيس هذا الرسم والذي حدد بمبلغ 16500 دج عن كل طن مخزن من النفايات الصناعية الخاصة و/أو الخطرة وتخصص عائدات هذا الرسم كمايأتي:

-16%لصالح البلديات.

-36%لصالح ميزانية الدولة.

-48% لصالح الصندوق الوطني للبيئة والساحل[2].

سابعا:رسم لتشجيع عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج في المستشفيات والعيادات الطبية

تأسس هذا الرسم بموجب المادة 204 من قانون المالية لسنة 2002 وتم تعديلها بموجب المادة 63 من قانون المالية لسنة 2018 ويحدد بسعر مرجعي قدره 30.000

1أنظر المادة 63 من قانون المالية لسنة 2018 المرجع السابق الذكر

2أنظر المادة 62 من قانون المالية لسنة 2018 المرجع السابق الذكر

دج/ط ويضبط الوزن المعني وفقا لقدرات العلاج وأنماطه في كل مؤسسة معنية أو عن طريق قياس مباشر،ويخصص حاصل هذا الرسم كما يأتي:

-60% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة والساحل.

-20%لفائدة ميزانية الدولة.

-20% لفائدة البلديات[1].

ثامنا:الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي

أسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2003 وعدل تبعا لقانون المالية لسنة 201 8حيث يفرض على المؤسسات حسب حجم المياه المطروحة وعبء التلوث الناجم عن نشاطه والذي يتجاوز حدود القيم المحددة بموجب التنظيم الساري المفعول به ويحدد هذا الرسم بنفس طريقة الرسم التكميلي على التلوث الجوي ذو المصدر الصناعي المذكور سابقا ويحدد المعدل الأساسي للرسم السنوي كما يلي:

-3.000 دج بالنسبة للمنشآت المصنفة والتي لها نشاط واحد على الأقل خاضع لإجراء التصريح.

-30.000 دج بالنسبة للمنشآت المصنفة والتي لها نشاط واحد على الأقل خاضع لإجراء الترخيص.

وتخصص عائدات هذا الرسم كما يلي:

-34%لفائدة البلديات.

-16%لفائدة ميزانية الدولة.

-34% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة والساحل.

-16% لفائدة الصندوق الوطني للمياه[2].

1أنظر المادة 63 المرجع ذاته

2أنظر المادة 65 المرجع ذاته

تاسعا:الرسم على الأطر المطاطية الجديدة

تأسس هذا الرسم بموجب المادة 60 من قانون المالية لسنة 2006 ،وتم تعديله بموجب المادة 112 من قانون المالية لسنة 2017،ويفرض هذا الرسم على الأطر المطاطية المستوردة ويحدد مبلغ هذا الرسم كمايلي:

-750 دج على الإطار المخصص للسيارات الثقيلة.

-450 دج على الإطار المخصص للسيارات الخفيفة.

ويتم توزيع هذا الرسم كمايلي:

-35%لصالح البلديات.

-35%لصالح ميزانية الدولة.

-30% لصالح الصندوق الوطني للتضامن[1].

عاشرا:الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم

تم تأسيس هذا الرسم بموجب المادة 61 من قانون المالية لسنة 2016،وتم تعديلها بموجب المادة 66 من قانون المالية لسنة 2018 ويفرض هذا الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم وهذا نظرا لحجم الزيوت التي يتم طرحه سواء مباشرة أو غير مباشرة على مستوى محطات البنزين والتشحيم،ويحدد هذا الرسم ب 18.750 دج عن كل طن مستوردأو مصنوع داخل التراب الوطني،والتي تنجم عن إستعمالها زيوت مستعملة،ويوزع حاصل هذا الرسم كمايلي:

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

-34% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة والساحل.

1أنظر المادة 112 من قنون المالية السنوي لسنة 2017 المرجع السابق الذكر

-32% لفائدة ميزانية الدولة[1].

الحادي عشر:قسيمة السيارات

أسست هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 1996 حيث نصت المادة 299 من قانون الطابع على انه تؤسس قسيمة على السيارات المرقمة في الجزائر،ويقع عبء هذه القسيمة على كل شخص طبيعي أو معنوي صاحب السيارة الحاملة الخاضعة للقسيمة حيث تعفى من هذه القسيمة السيارات التي لها رقم تسجيل خاص تابعة للدولة والجماعات المحلية،السيارات المجهزة والخاصة للمعاقين،السيارة المجهزة بعتاد مضاد للحرائق.

ويتراوح مبلغ هذه الضريبة مابين 500دج و 18.000 دج وذلك حسب قوة العربة ووزنها وسنة إستعمالها.

حيث تدفع تعريفة القسيمة لدى كل مقابض الضرائب والبريد والمواصلات مقابل تسليم قسيمة لاصقة تستفيد الهيئات المكلفة ببيع القسيمة من عمولة يحدد مبلغها وكيفية منحها عن طريق التنظيم ويوزع حاصل تعريفة القسيمة كالتالي:

-20%لصالح الصندوق الوطني للطرقات والطرق السريعة.

-30%لصالح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

-50% لصالح ميزانية الدولة[2].

الثاني عشر:الرسم المساحي لعملية إستغلال مقالع الحجارة والمرامل

أخضع قانون المناجم بموجب المادة 132 من بدفع مبلغ الرسم المتعلق بالمساحة،طبقا للجدول المذكور في الملحق الثاني بقانون المناجم 01-10 ويوزع مبلغ الرسم المساحي كمايلي:

-70% لفائدة الجماعات المحلية لمكان وجود إستغلال المقالع والمحاجر.

1أنظر المادة 66 من قانون المالية لسنة 2018 المرجع السابق الذكر

2أنظر المادة309 من قانون الطابع المرجع السابق الذكر

-30% لفائدة حساب التخصيص الخاص رقم 105-302 بعنوان صندوق الأملاك العمومية المنجمية[1].

الثالث عشر: الضريبة على الأرباح المنجمية

أخضع قانون المناجم رقم 01-10 المؤسسات المستثمرة في أنشطة الإستغلال المنجمي للضريبة على الأرباح المنجمية وهي تخص فقط أنشطة الإستغلال المنجمي كما قضت بذلك المادة 163 من نفس القانون وحددت نسبة الضريبة على الأرباح المنجمية بـ 33% وتوزع كمايلي:

-30%لفائدة ميزانية الدولة.

-03% لفائدة الجماعات الإقليمية[2].

الرابع عشر: الرسم على قطع الأرض ذات الإستعمال الصناعي

أسس هذا الرسم بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2015 وعل وتمم بموجب قانون المالية لسنة 2018،ويفرض هذا الرسم على عاتق كل مستفيد من قطعة أرض مهيأة ذات إستعمال صناعي متواجدة على مستوى المناطق الصناعية أو مناطق النشاط المعروضة في السوق عن طريق التنازل من طرف الجهات المكلفة بالتهيئة العمومية والتي بقيت غير مستغلة لمدة تفوق 03 سنوات ابتداءا من تاريخ تخصيصها المثبت قانونا،ويحدد مبلغ هذا الرسم المحصل سنويا بنسبة 5% من القيمة التجارية للأرض ويوزع ناتج هذا الرسم كمايلي:

-60% لفائدة البلديات مكان تواجد الأرض.

-40%لفائدة حساب التخصيص رقم 124-302 الذي عنوانه الصندوق الوطني لدعم تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ودعم الإستثمار وترقية التنافسية الصناعية.[3]

1أنظر المادة 51 من قانون المالية لسنة 2009، المرجع السابق الذكر

2أنظر تالي أحمد، النظام القانوني للأنشطة المنجمية في الجزائر، رسالة ماجستير في القانون العام جامعة مولود معمري، تيزي وزو، السنة الجامعية 2013-2014، ص189، 190

3أنظر قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المرجع السابق الذكر ص 146

الخامس عشر:الرسم على تعبئة الدفع المسبق

أسس هذا الرسم بناء على قانون المالية التكميلي لسنة 2009،وتم تعديله بموجب قانون المالية لسنة 2018 ويستحق هذا الرسم شهريا على متعاملي الهاتف النقال مهما تكن طريقة التعبئة ويحدد بمعدل 7% ويطبق على مبلغ إعادة التعبئة خلال الشهر،يدفع ناتج هذا الرسم من طرف المتعاملين المعنيين إلى قابض الضرائب ويوزع حاصل 2% من الرسم كمايلي:

-98%لصالح ميزانية الدولة.

-01%لصالح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

-01% لصالح الصندوق الخاص للتضامن الوطني[1].

الفرع الرابع: قراءة لحجم التحصيل الجبائي المحلي من سنة 2016 إلى 2017

من خلال هذا الفرع سوف نتكلم على حجم التحصيل الجبائي خلال هذه الفترة التي تميزت بعدة تغييرات جبائية وزيادة بعض الضرائب ومختلف التعديلات التي مست الضرائب والرسوم مقارنة بالسنوات المالية الأخرى من خلال القوانين المالية لسنة 2016 و2017 فقد صرح مدير العلاقات العامة للضرائب على أنه قدر حجمالتحصيل الجبائي للجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحليةنحو 421.7 مليار دينار وذلك خلال الأشهر التسعة الأولى من سنة 2017 مقابل 390.8 مليار دينار تم تحصيله في نفس الفترة سنة 2016 أي بإرتفاع قدره 8%.

وتجدر الإشارة على أن تركيبة محصلات الجباية المحلية تتشكل على الخصوص من عائدات الرسم على النشاط المهني،الرسم على القيمة المضافة وكذا عائدات قسيمة السيارات والضريبة الجزافية الوحيدة فيما يعتبر الرسم على نشاطات التطهير ورفع القمامات المنزلية والضريبة على العقار وبعض الرسوم الأخرى موجهة خصيصا للبلديات،فتقدر عائدات الرسم

1أنظر المادة 70 من قانون المالية لسنة 2018 المرجع السابق الذكر

على النشاط المهني للبلديات بنحو2 مليار دينار فيما تصل إلى 0.9 مليار دينار لدى الولايات و168 مليون دينار للصندوق المشترك للجماعات المحلية وتصل المحصلات الإجمالية على هذا الرسم خلال الأشهر التسعة الأولى لسنة 2017 إلى 152.7 مليار دينار مقابل 153.4 مليار دينار خلال نفس الفترة من سنة 2016 أي بإنخفاض طفيف قدره 0.45% وفيما يخص بمحصلات الرسم على القيمة المضافة والموجهة للبلديات فقد قدرت بـ 301.4 مليار دينار سنة 2017 مقابل 263 مليار دينار لنفس الفترة من سنة 2016 أي بإرتفاع بلغ 15% كما إرتفعت المحصلات الإجمالية للضريبة على القيمة المضافة إلى 731.3 مليار دينار مقابل 680.2 مليار دينار أي بإرتفاع بلغ 8%.

وبخصوص تغطية المحصلات الخاصة بقسيمة السيارات لسنة 2017 فإنها بقيت مستقرة مقارنة بنفس الفترة من سنة 2016 حيث بلغت 13مليار دينار مابين يناير وسبتمبر من العام الجاري في حين محصلاتالضريبة الجزافية الموحدة فقد سجلت إرتفاع من 18.06 مليار دينار سنة 2016 إلى 26 مليار دينار سنة 2017 أي بإرتفاع بنحو 39% ،أما محصلات الرسم على العقار ورفع النفايات المنزلية فقد إرتفع بدورها إلى 1.7 مليار دينار سنة 2017 مقارنة بسنة 2016التي قدرت فيها المحصلات بـ1.1 مليار دينار أي بإرتفاع بلغ 53%[1].

المطلب الثاني: آفاق إصلاح الجماعات المحلية

إن الإستقلال الإداري للإدارة المحلية يقضي أن يصاحبه إستقلال مالي يؤكدالمسؤولية المالية للمواطنين وإسهامهم في ميزانية إدارتهم المحلية وتمويلها بما تحتاجه من أموال بالقدر الذي تقدمه من خدمات فإستقلال الجماعات المحلية بموارد مالية خاصة ليس فقط لإرتباط الإستقلال الإداري بالإستقلال المالي ولكن لارتباط التمويل المحلي بفلسفة الإدارة المحلية

1أنظر بساس أحمد، قراءة لأهم المصادر الجبائية للجماعات المحلية المتضمنة بالتشريع الجبائي الجزائري 2018 عرض وتحليل، ملتقى وطني حول الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات، جامعة البليدة كلية الحقوق والعلوم السياسية، 12-13 مارس 2018 ص8

واهدافها السياسية والإجتماعية والإدارية وبالتالي كلما زادت القدرة المالية الذاتية للجماعات المحلية قل إعتمادها على السلطات المركزية ومن ثم تمتعها بدرجة أكبر من الإستقلال في صنع قراراتها وهذا الذي يجعل من المجالس الشعبية المحلية المنتخبة أكثر إستجابة لمطالب وإحتياجات المواطنين.

إن الوسائل المادية للجماعات المحلية خاصة إذا تعلق الأمر بقضية التمويل المحلي للجماعات المحلية الجزائرية لها من الأهمية الكبرى مايسمح بإستغلال بقية الوسائل الأخرى وعلى أساس طريق تخصيص المبالغ الكافية،يتم تحريك الوسائل البشرية لأنها الفاعل الأساسي في قضية التسيير غير أنها تعاني ضعفا ملموسا ومشاكل حادة تتفاقم من سنة لأخرى فعلى الرغم من مجهودات الدولة الرامية إلى التخفيف من حدتها التي أصبحت تعرفها المالية المحلية منذ التسعينات إلا أنها لم تساهم بشكل فعال كما أريد لها في إزالة هذه المعوقات المالية،فهذه العوائق وغيرها تجعل الدور التنموي للجماعات المحلية شبه منعدم وبالتالي فإن المجالس الشعبية لايمكن أن تلعب إلا بدور تسيير بعض شؤون المواطنين مما يمكن أن تشرف عليه السلطة الوصية نفسها،غير أنه ما الفائدة من تحديد الصلاحيات وتحويلها نحو الجماعات المحلية وعصرنة المالية والجباية المحليتين وتنشيط المؤسسات إذا كان الأشخاص المكلفون بتجسيدها لايتمتعون بالقدرات الضرورية ولا بالحوافز لممارسة مسؤولياتهم،فإذا كان الخلل واللاتوازن على مستوى القوانين واللوائح التنظيمية لإدارة الجماعات المحلية وتداخل الصلاحيات وتشابكها بين المنتخبين المحليين وسلطة الوالي وهو البارز والمطروح بشدة للإصلاح،فإن مسألة التسيير هو الجانب الهام والحساس الذي ينبغي الاهتمام به ذلك أن الموارد البشرية مرتبطة أشد الإرتباط بنمط التنظيم الذي تتواجد عليه الإدارة المحلية بالشكل الذي يمكننا القول أن التنظيم الجيد يعكس حسن إستغلال موارد هذه الإدارة وعلى وجه الخصوص تلك الموارد البشرية،وعليه سنتطرق في الفرع الأول لتطبيق اللامركزية الجبائية وفي الفرع الثاني للإستثمار الفعال للمورد البشري المحلي أما الفرع الثالث تأثير المكلف الجبائي على المنظومة الجبائية المحلية والفرع الرابع لعصرنة النظام

الجبائي المحلي أما الفرع الخامس لتعزيز إطار التسيير المحلي للبلدية كآلية لتجسيد اللامركزية.

الفرع الأول: تطبيق اللامركزية الجبائية

إن تبني الجزائر لنظام اللامركزية الجبائية من خلال الجماعات الحلية في الجزائر يقضي بإلزامها مقومات هذا النظام والذي يعتمد على الشخصية المعنوية والاستقلال المالي في اعداد الميزانية السنوية التي تكون مستقلة عن ميزانية السلطة المركزية ،حيث تمكنها من تغطية نفقاتها بنفسها اذ تعتبر السياسية الجبائية احدى رموز السيادة كونها أداة تمويلية هامة ومصدر رئيسي لايرادات الدولة ،ولقد إختارت الجزائر كسياسة جديدة نظاما يأخذ بعين الاعتبار متطلبات وامكانيات كل منطقة على حدى من خلال اشراك الجهات المعنية في المبادرة والاقتراح وتمثلت في انشاء جماعات محلية تتمثل في الولاية والبلدية وتحديد دورها والصلاحيات التي يجب أن تلعبه في مجال التنمية والمهام الاقتصادية التي مست التنظيم المالي في إطار نظام اللامركزية .

وبغية تحقيق الجماعات المحلية لمختلف أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والسياسية لابد لها من مصادر تمويل داخلية وخارجية مستقلة ،حيث تعتبر الضرائب أهم مورد ولكن بمساهمة ضئيلة نظرا للإعفاءات أو الضرائب غير فعالة أو الاعانات التي تمنحها الدولة لصالح هذه الجماعات وبرامج الاستثمار والتجهيز التي تستحوذ الدولة على أكبر العمليات المنجزة فيها وتقييدها للجماعات المحلية على مستوى اتخاذ القرار والتخطيط للتنمية المحلية وهذا مايطرح مشكل الجدل القائم بين مبدأ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وبين القيود والقواعد التي تفرضها الدولة.

إن مطلب السوق ورغبات المواطنين تفرض اصلاحا للمنظومة التشريعية المتعلقة بالولاية والبلدية كما هو الحال للمنظومة المالية المحلية بإعتبار أن المال هو العصب في تنفيذ أي سياسة ،علما أن الجماعات المحلية لايمكن أن تقوم بدورها كاملا في ظل الحالة الراهنة لماليتها التي يميزها نقص الموارد وسوء التنظيم وتوزيع هذه الموارد الجبائية بين

المستويين المركزي والمحلي للدولة،فنجد الجماعات المحلية نفسها اليوم أمام مشاكل مالية صعبة تمنعها من تأدية مهامها بإعتبار ميزانياتها تعتمد على أكثر من 90% من الموارد الجبائية.

فيعرف النظام الجبائي المحلي أنه نظام قديم وغير ملائم وغير عادل، ذلك أن الوضعية التي تعيشها البلاد تجعل من هذا النظام الجبائي غير كاف وعاجز عن توفير الأموال الضرورية للجماعات المحلية لهذا أصبح من الضروري عصرنة الجباية المحلية كي تكون أكثر ديناميكية وأكثر تطورا من خلال الأخذ بنظام جبائي لامركزي فعال والحديث عن الاستقلالية الجبائية المحلية لا يعني هذا الاستقلال عن الجباية الوطنية وإنما يتعلق الأمر بمفهوم آخر يتمثل في توفير قدر كاف من الأوعية الضريبية لتمويل برامج التنمية ويكون ذلك إما بتحويل بعضها أو تخلي الدولة عن عائداتها أو إحداث أوعية جديدة لفائدة الجماعات المحلية وهو ماتقتضيه اللامركزية الجبائية.

أولا:إستقلالية النظام الجبائي المحلي

إن فشل الحلول المركزية في مواجهة التحولات الاقتصادية الاجتماعية والثقافية أدى الى البحث عن حلول أكثر لامركزية وذلك بالأخذ بعين الإعتبار اختلاف الخصائص المحلية واستغلال التنوع في المناطق مما سوف يؤدي الى ايجاد قوانين جديدة للامركزية قصد الوصول الى أحسن الطرق التنظيمية التي تزيد من الفعالية في التنظيم والدقة والسرعة في دفع الوحدات السياسية والادارية إلى التطور والرقي حيث أثبتت تجارب العديد من الدول أنه كلما كانت استقلالية الادارة المحلية أكبر ازدادت قدرتها على توفير موارد مالية ذاتية ويعني هذا تعزيز مبدأ اللامركزية أي الاستقلالية المالية للإدارة المحلية،وبقصد تدعيم هذه الاستقلالية اعتمدت العديد من الدول الفدرالية والموحدة نظاما جبائيا لا مركزيا يتم بموجبه تحويل المزيد من الصلاحيات الجبائية إلى الادارات المحلية لتتولى صلاحيات تحديد وفرض الضرائب المحلية وتحصيلها.

1/مفهوم اللامركزية الجبائية:

تقتضي اللامركزية الجبائية أن تتمتع السلطات المحلية بحرية تحديد مجال اشباع نطاق القاعدة الضريبية وتحديد معدلاتها.غير أن عددا قليلا من الدول تمنح هذه الحرية للسلطات المحلية فغياب هذه الحرية هو اضعاف لسياسة الضرائب المحلية ولمسؤولية السلطات المحلية أمام دافعي الضرائب

فتعرف اللامركزية الادارية على أنها:" عملية نقل للصلاحيات من السلطة المركزية الى السلطة المحلية المنتخبة من قبل المواطنين"،كما تعرف على أنها"توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تمثل السكان المحليين تمثيلا صادقا ويكون لها سلطة التصرف في المسائل التي تخص مصالح هؤلاء السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية"[1]، فاللامركزية الجبائية تعتبر جزء من اللامركزية المالية التي تعني عملية تحويل السلطات والاختصاصات ذات الطابع المالي من المركز الى الوحدات المالية خاصة فيما يتعلق بجمع الضرائب والايرادات وتوزيع الدخل وجلب الاستثمارات وكل مايتعلق بالقضايا المالية[2].

وبالتالي الأخذ بهذا المفهوم يقتضي على السلطات المحلية أن تتمتع بحرية تحديد وفرض الضرائب المحلية وتحصيلها وهذا مالانجده في النظام الجبائي المحلي الجزائري الذي تبقى فيه صلاحية تحديد وعاء الضرائب وتحصيلها من اختصاص الهيئات المركزية ممثلة في وزارة المالية، وان كان الدستور وقانون الولاية 07/12 في نص المادة الأولى ينص على "الولاية هي الجماعة الاقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة "[3] وكذا قانون البلدية 10/11 في نص المادة الأولى منه "البلدية هي الجماعة الاقليمية

1طارق الطوقان، تقرير حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الانسان، 2001، ص11

2علي قوق، ادارة الأقاليم والتجارب المستفادة عربيا حالة ماليزيا، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011، ص62

3الأمر رقم 12-07 الصادر في 29 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية.

القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون" [1]، وبالتالي لايجب الخلط بين مفهوم اللامركزية الجبائية واللامركزية الادارية التي تقر للهيئات المحلية بالاستقلالية المالية عن طريق اكتسابها لميزانية خاصة بها تختلف تماما عن ميزانية الدولة وبالتالي تعتبر الاستقلالية حق للجماعات المحلية في اتخاذ القرارات والمساهمة في التنمية في حدود الصلاحيات الممنوحة لها والقوانين المرخصة لها تحت اشرافها وتوجيهات الحكومة.

فالاستقلالية المالية تعني اكتساب الجماعات المحلية لايرادات خاصة بها وتخصيصها لتحقيق الصالح المحلي عن طريق العقلانية في استعمال هذه الموارد وتكون تحت رقابة الدولة التي تعد أهم مبدأ في المالية المحلية،لكن نظرا لنقص مستوى الكفاءة والتأهيل للمجالس المحلية كان على الدولة التدخل والمراقبة وفي بعض الأحيان اتخاذ القرارات التي تكون في صالح الجماعات المحلية ولهذا يلاحظ ضعف الاستقلالية المالية للجماعات المحلية لعدم اقتناع السلطة المركزية بقدرة المنتخبين على التسيير والتنمية،ومنه فكرة اللامركزية الجبائية غير موجودة في النظام الجبائي الجزائري على الرغم من تبني الدولة اللامركزية الادارية من خلال وجود هيئات محلية ممثلة في البلدية والولاية تعترف لها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويبقى السؤال مطروح عن امكانية تبني الدولة الجزائرية لفكرة النظام الجبائي اللامركزي في ظل وجود آليات قانونية تكفل تطبيق هذا النوع من النظام ، مثل ماهو موجود في دول الاتحاد الأوربي لاسيما فرنسا ،ايطاليا وألمانيا فهذه الاخيرة يشكل الاتحاد والولايات أهم حلقتين في النظام الفدرالي الالماني حيث يمارس كل مستوى منها الحقوق السيادية المكفولة له وبمافيها حق فرض الضرائب وجبايتها،وبموجب الدستور تعتبر ألمانيا جمهورية اتحادية تتألف من **16 ولاية** مستقلة الى حد بعيد وتنقسم

1الأمر رقم 11-10 الصادر في 03 يوليو 2011 المتضمن قانون البلدية.

الولايات بدورها الى عدد من المستويات المحلية والتي تمثل المستوى الثالث للنظام الفدرالي والتي تتساوى مبدئيا فيما يخص الصلاحيات التي تتمتع بها والوظائف التي تقوم بها .

فيأتي المستوى الفدرالي على رأس هذا النظام وفي كل مستوى من هذه المستويات الثلاث يتم تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وأي تعديل يقره البرلمان الاتحادي في القوانين الضريبية الرئيسية لن يصبح نافذا دون المصادقة عليه من طرف مجلس الولايات وفي كل ولاية يوجد أيضا دستور وبرلمان منتخب وحكومة مسؤولة أمامه كما يتولى كل مستوى اقرار وجباية الضرائب في نطاق اختصاصه[1].

وبالتالي من أجل تصميم نظام جبائي لامركزي نأخذ بعين الاعتبار العديد من العوامل أهمها:

-درجة التمويل الذاتي وتحصيل تكاليف الخدمات العمومية .

-درجة توفير الخدمات والبنى التحتية.

-درجة تعبئة الايرادات المحلية من الضرائب والرسوم والإتاوات .

-درجة التحويلات الجبائية بين المستويات الادارية"المركزية،المحلية".

-درجة تقديم القروض للمستويات الحكومية المحلية من أجل تعبئة مواردها[2].

2/أهداف اللامركزية الجبائية:

إن تكريس النظام الجبائي اللامركزي يهدف إلى تحقيق:

1/2 الفعالية:

وتظهر من خلال التوزيع الفعال للموارد ذلك من منطلق أن الحكومات المحلية على دراية أفضل من الحكومات المركزية بإحتياجات المواطنين والقرارات فيما يتعلق بالنفقات

1عباسي صابر، كردودي سهام، دراسة تقييمية لتجربة الاتحاد الأوربي في اللامركزية الجبائية، الملتقى الدولي حول اللامركزية الجبائية في تمويل الجماعات المحلية واقع واستشراف، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة البليدة، 2013 ص12

2COMMISSION EUROPEENNE APPUI A LA DECENTRALISATION ET LA GOUVERNANCE LOCALE DANS LES PAYES TIERS JANVIER BRUXELLEES 2007 P 19.

العمومية و تأخذ بطريقة أقرب وحساسة لاحتياجات المواطنين،كما تظهر المنافسة بين الحكومات المحلية وهنا تكون اللامركزية الجبائية من خلال تعظيم المنافسة بين الحكومات المحلية والاستعمال الأحسن للموارد.

2/2 الاستقرار :

فيما يتعلق بالدراسات التي قامت بالربط بين اللامركزية وتسيير الاقتصاد الكلي نجدها توصلت الى أن اللامركزية تؤدي الى استقرار الاقتصاد الكلي ،حيث أن الدراسات التي قامت بالربط بين الدول الفدرالية الضريبية وتسيير الاقتصاد الكلي توصلت إلى أن النظام الجبائي اللامركزي يعطي امكانية كبيرة في تحسين تسيير الاقتصاد الكلي،بالمقارنة مع النظام الجبائي المركزي حيث نجد أن الدول الفدرالية التي تتميز بلامركزية جبائية عالية مثل سويسرا ،الولايات المتحدة الأمريكية،ألمانيا والدانمارك أعطت أداء اقتصادي مستقر.

3/2 العدالة :

التعريف الكلاسيكي للعدالة في المالية العامة يعني به اعادة توزيع الدخل من أجل الوصول الى وضعية اجتماعية عادلة وفي إطار مفهوم اللامركزية فإعادة توزيع الدخل تكون إما عدالة أفقية أو عدالة داخلية محلية،فبالنسبة للعدالة الأفقية تسمح بقياس مقدرة السلطات المحلية على توفير متساوي للخدمات وأما بالنسبة للعدالة الداخلية فيجب وضع سياسات لإعادة توزيع الدخل حيث تكون الحكومات الفرعية تحظى بدعم من الحكومة المركزية وإلا لا تستطيع تنفيذها ومنه العدالة تكون عندما تكون الحكومة المحلية أكثر قدرة على تحديد مستوى الخدمات العمومية لأنها تأخذ بعين الاعتبار الخصائص الاقليمية للمناطق.[1]

3/تطبيق اللامركزية الجبائية في الجزائر:

منح المشرع الجزائري للجماعات المحلية صلاحيات واسعة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها،وبذلك فهي تتحمل مسؤولية هامة في التنمية

1عباسي صابر، كردودي سهام، دراسة تقييمية لتجربة الاتحاد الأوربي في اللامركزية الجبائية، الملتقى الدولي حول اللامركزية الجبائية في تمويل الجماعات المحلية واقع واستشراف، ص05

المحلية حيث تشير الاحصائيات المعتمدة بأن حصيلة الجباية المحلية في أغلب البلديات في الجزائر تشكل أكثر من **90%**من مجموع إيرادات هذه البلديات وعليه فإنه يتم التركيز على حرية تعبئة الموارد الجبائية المحلية وتوزيع الموارد الجبائية المحلية[1].

تتوفر الجماعات المحلية على موارد مالية جبائية و أخرى غير جبائية ناتجة عن توظيف مواردها الخاصة المرتبطة باستغلال ممتلكاتها العقارية والمنقولة المنتجة للمداخيل أما الجبائية فتتمثل في مجموعة من الضرائب والرسوم تعود بعضها إلى الجماعات المحلية وبعضها الآخر توزع حصيلتها بين الجماعات المحلية والدولة وهناك ايرادات يتم تقاسمها في إطار صندوق الضمان والتضامن بين البلديات كما منح المشرع الجزائري البلديات المسؤوليات التالية في توفير الموارد المالية:

-مسؤولية تعبئة وتسيير ماليتها الخاصة المتمثلة في حصيلة الموارد الجبائية ،مداخيل ممتلكاتها المنتجة للمداخيل والاعانات والإقتراضات.

-لايمكن للبلديات أن تسجل إلا الضرائب والمساهمات والرسوم المنصوص عليها قانونا والسارية المفعول.

-لايمكن تحصيل أي ضريبة أو رسوم إلا بعد الموافقة التداولية المسبقة للمجلس الشعبي البلدي[2].

1/3 مدى إستقلالية الجباية المحلية في الجزائر:

تحديد درجة اللامركزية الجبائية في الجزائر لايمكن إلا بدراسة عنصرين هما حرية تحديد وعاء الضريبة وحرية تحديد معدل الضريبة:

1المرجع السابق الذكر، ص04

2محمد شكرين ومحمد بالهادي، اصلاح الجباية المحلية وآثاره المرتقبة على التنمية المحلية، الملتقى الوطني حول التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، المركز الجامعي برج بوعريرج، 2008ص 6

- الحرية في تحديد وعاء الضريبة:

حمل المشرع الجزائري البلديات مسؤولية وصلاحية تعبئة الموارد المالية الخاصة أهمها الضرائب والرسوم المحلية من خلال **المادة 146** من قانون البلدية وتقتضي هذه المسؤولية أن تتكفل البلدية بتحديد وعاء الضرائب والرسوم المحلية وتحديد معدلاتها ومتابعة تحصيلها ،في نفس الوقت نصت المادة 164 من قانون البلدية اطارا لفرض الضرائب والرسوم المحلية بحيث أنه لايمكن للبلدية أن تسجل أية ضرائب أو رسوم غير منصوص عليها في القوانين السارية المفعول أي أن إستحداث الضرائب والرسوم هو من اختصاص الدولة فقط.

- الحرية في تحديد معدل الضريبة:

إن المشرع الجزائري أوجب بأن يكون تحصيل الضرائب والرسوم المنصوص عليها قانونا طبقا للمادة 165 من قانون البلدية بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي وعليه فإن القوانين الجبائية تحدد مجالات معينة وعلى الإدارة المحلية ان تتخذ قراراتها ضمن هذه المجالات المتعلقة بتحصيل الضرائب والرسوم المحلية[1].

4/تأهيل النظام الجبائي المحلي :

إن فشل الحلول المركزية في مواجهة التحولات الاقتصادية الاجتماعية والثقافية أدى الى البحث عن حلول أكثر لامركزية وذلك بالأخذ بعين الاعتبار اختلاف الخصائص المحلية واستغلال التنوع في المناطق مما سوف يؤدي الى ايجاد قوانين جديدة للامركزية وبذلك تهيئة طرق ووسائل تضمن مشاركة المواطنين والجماعات المحلية في التنمية،ففي الفترة الأخيرة أصبحنا نسمع كثيرا عن اصلاح الجباية المحلية تماشيا مع تطور وظائف الدولة والاستجابة لمختلف المتطلبات الاقتصادية والاجتماعية والبحث عن نظام جبائي فعال لمعالجة مختلف الاختلالات المالية وتنمية موارد الجباية المحلية.

1محمد زرقون المرج السابق الذكر، ص05

1/4 صعوبات الجباية المحلية:

نتيجة لكثرة تدخلات الجماعات المحلية في جميع المجالات الاقتصادية أصبحت مواردها المالية غيركافية لتغطية نفقاتها المتزايدة وكذلك توزيع أعباء التسيير ،بينما نفقات التجهيز والاستثمار فهي تمول من طرف الدولة والمؤسسات العمومية كالإعانات المقدمة للجماعات المحلية من أجل تغطية هذا القسم،لذا فالزيادة في النفقات لم تصاحبها نفس الزيادة في الايرادات علما أن الموارد الجبائية هي الأهم ضمن مواردها المالية لذا نجدها تتخبط في صعوبات وعوائق كبيرة.

-قلة مردودية الجباية المحلية:

تعتبر مسألة اقتطاع الضرائب من اختصاص السلطة التشريعية في الدولة وهذا مايعرف بالمركزية الجبائية وهذا ماجعل الدولة تستحوذ على أكبر جزء من العائدات الجبائية ويبقى سوى الجزء القليل للجماعات المحلية بالرغم من تمتعها بضرائب ورسوم أخرى لكنها تتسم بعدم مردوديتها وذلك لا لقلة عددها ولكن لكثرة الإعفاءات التي تمس الضرائب المحلية التي لها آثار سلبية على الاستقلالية المالية للجماعات المحلية حيث مست هذه الاعفاءات التصدير وذلك لتشجيع العملة الصعبة،والنشاطات الممارسة في مناطق نائية لتشجيع الاستثمار كولايات الجنوب مثلا،وكذا السياحة قصد تطورها لما تدر من ايرادات بالعملة الصعبة.

فالسياسة الجبائية هنا تعرقل النمو الاقتصادي للجماعات المحلية لأنها تحرمها من عائدات كان بإمكانها أن تجبى لصالحها بالإضافة الى الغش والتهرب الضريبيين اللذان يؤديان الى قلة مردودية الجباية المحلية حيث يحرمانها من مبالغ ضخمة كان بإمكانها توجيهها الى استثمارات في مجالات عديدة وذلك اما بالعمل على عدم الالتزام بالضريبة واما بالتهرب عن دفع بعض الضرائب وذلك بتقديم تصريحات خاطئة ناقصة أو مزيفة عن الدخل

أو الأرباح هذا مايسبب خسارة كبيرة للإيرادات المحلية وهذا راجع لعدة عوامل[1]، منها ارتفاع درجة الضغط الجبائي على المكلف وكذا نقص التكوين المتخصص لتمكين السلطات الجبائية الحد من هذه الظاهرة ،ضف الى ذلك تفشي الفساد وسوء الادارة ،كل هذا أدى الى حرمان الجماعات المحلية من ايرادات هائلة بملاييرالدينارات مما أثر سلبا على حجم العائدات المحلية،هذا ماجعلها غير قادرة لتغطية نفقاتها المتزايدة ، كما قد يلجأ المكلف الى استخدام الثغرات الموجودة في التشريعات الضريبية وعدم دفعه لمستحقاته نتيجة اهمال المشرع ونقص التشريع مما أدى الى ظهور اختلالات مالية واقتصادية[2].

- اختلال التوازن بين النفقات والايرادات :

إن تدخل الجماعات المحلية في شتى الميادين جعل أعباءها تتزايد باستمرار وما يقابلها من نقص الموارد المالية الكافية ،هذا ماأدى الى عجزها عن تغطية نفقاتها نظرا لافتقارها الى الموارد المالية الكفيلة بمواجهة التطور السريع للأعباء المحلية،لما لها من صلاحيات واسعة وذلك من أجل تحقيق التنمية وهكذا لازالت الى يومنا هذا بالرغم من الاجراءات المختلفة التي تهدف الى تقليل الأعباء الضخمة التي تتحملها الميزانية المحلية.

2/4 عوائق تجسيد اللامركزية الجبائية في الجزائر:

يمكن القول أن الاستقلالية الجبائية المجسدة هي نسبية وهذا راجع لتبعية الجماعات المحلية اداريا وماليا للدولة فهي مكبلة بقيود تؤثر سلبا على التسيير المالي لها مما يفسر الضعف في مداخيلها كل هذا يشكل عائق للسير نحو فكرة اللامركزية الجبائية ،فالوضعية الحالية التي تعرفها الجماعات المحلية هي وضعية متأزمة وترجع بالدرجةالأولى إلى الموارد الجبائية .

1منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، الطبعة الأولى 1994، ص182

2عبد المطلب عبد الحميد، التنميةالمحلية والتمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2001، ص22

- سياسة الحث الضريبي :

جاءت سياسة الحث الضريبي تبعا لسياسة الاصلاحات الجبائية في الجزائر ومفادها منح الامتيازات الضريبية والتسهيلات والاعفاءات للأعوان الاقتصاديين خاصة الشباب المستثمر في المناطق الواجب ترقيتها حسب ماجاءت به قوانين الاستثمار. لكن سياسة الحث الضريبي فوتت على الخزينة العمومية مبالغ ضخمة كون ان المورد الرئيسي للميزانية المحلية يتمثل في الإيرادات الجبائية المحلية فالتسهيلات الممنوحة من طرف السلطة المركزية تسهر على تطبيقها هيئات ادارية عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والمتمثلة في الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب والوكالة الوطنية لدعم وتطوير الاستثمار ،وبالتالي لايمكن أن ننفي وجود مزايا من فوائد هذا النظام المركزي الذي يجسد وحدة النظام الجبائي على المستوى الوطني دون تمييز جهوي تدعيما للوحدة الوطنية ،لكن من الناحية الاقتصادية وبما ان النظام الجبائي هو القاعدة الأساسية للاقتصاد فان توحيد الجباية بصفة مطلقة وعلى كل البلديات بما فيها الفقيرة التي ليس لها مصادر ذاتية للتمويل والتي لاتستطيع الاعتماد على نفسها وهذا حال الكثير من البلديات التي تعرف عجزا ماليا دائما، وبمقارنة الجباية المحلية مع جباية الدولة نجد فرقا ملحوظا فالاولى ضعيفة جدا "الجباية المحلية"،هذه الوضعية تشرح ضعفها بالمعيار الكمي أما بالمعيار الكيفي فيتجلى في كون الدولة تستحوذ حق اقتطاع الضرائب الاكثر مردودية وأحسن مثال على ذلك الرسم على القيمة المضافة .

-تمركز الجباية في يد السلطة المركزية:

يعتبر وضع الايرادات الجبائية في يد السلطة المركزية من أهم الأسباب المؤدية الى عجز البلدية وتتجلى تبعية تلك الايرادات على مستوى تأسيس الضريبة وقبضها أو تحصيلها ،فبالنسبة لتأسيس الضريبة أوكل الدستور الجزائري هذا الاختصاص الى السلطة التشريعية حيث تقوم بتأسيس وعاء الضريبة ونسبها وطرق تحصيلها،وبالتالي تخضع الضريبة لقواعد محددة في اطار قانون المالية السنوي الذي يؤكد مشروعية الضريبة ثم يأتي دور القوانين الفرعية المتخصصة ومن خلال هذه القوانين يتضح أن البلدية لابد لها من تأسيس الضريبة

وبالتالي يعد تأسيس الضريبة وتحديد وعائها حكرا للسلطة التشريعية والتنظيمية مما يؤكد مدى تبعية الضرائب المحلية للسلطة المركزية والتي تجرد البلديات من المبادرات المالية[1].

وعليه فإن الجماعات المحلية وعلى الرغم من تمتعها بمصادر خاصة بها وحقها في تسيير شؤونها المالية،فإن الدولة تملك السلطة في تأسيس الضرائب وتحديد القاعدة الخاضعة للضريبة المحلية،ومنه لايبقى أي معنى للجباية المحلية مما دفع الجماعات المحلية اللجوء الى مصادر أخرى، كالإعانات من أجل التخفيف من حدة الصعوبات التي تعاني منها فالموارد المالية غير كافية لتحقيق التنمية المحلية لعدم وجود عدالة في توزيع الموارد الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية.

فتقتصر الجباية المحلية على التخصيص الجزئي لمنتوج بعض الضرائب للميزانيات المحلية ومنه فإن التحكم في الجباية المحلية يعود للدولة فإحتكار الدولة للسلطة الجبائية والتي تمنحها حق توزيع الناتج الضريبي بينها وبين هذه الجماعات المحلية جعلها تبقى لصالحها الحصة الكبيرة من العائدات فمثلا في بلديات ولاية البويرة تبرهن أكثر من مرة على هشاشة مردودية الجباية المحلية إذ لا تتعدى 23% من إجمالي الإيرادات في قسم التسيير في ميزانية البلديات وبمبلغ 227 مليار سنتيم خلال سنة 2016 كما تبرهن هذه الوضعية على محدودية الجباية المحلية في توفير عنصر الاستقلال المالي[2].

ونتيجة لذلك لم تستفد الجماعات المحلية الا بنسبة ضئيلة ومنه فإن امكانية تطبيق اللامركزية الجبائية في النظام الجبائي الجزائري غيرممكنة في ظل آليات فرض الضرائب وتحصيلها وكذا توزيعها على مختلف الجماعات المحلية ،وحتى تتمكن الجماعات المحلية من الحصول على الاستقلالية المالية مع امكانية تطبيق اللامركزية الجبائية وجب أن تتوفر على سلطات قرار فعلية في تسييرها المالي وأن تملك الحق في تأسيس الضرائب والرسوم

1محمد زرقون، اللامركزية الجبائية واستقلالية النظام الجبائي المحلي في الجزائر، ص08

2أنظر صابور لخضر، دور اللامركزية الجبائية في تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية، ملتقى الوطني حول الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات بومي 12-13 مارس 2018، ص16

وإن كانت لا تستطيع خلق الضرائب لأنه لاضريبة إلا بنص فيمكن سن المشرع نفسه للقواعد القانونية المتعلقة بإنشاء الضرائب وتتولى المجالس المنتخبة صلاحية تحديد معدل الضريبة والتصويت عليه في حدود هامش يثبت الحد الأقصى و الأدنى الذي يتراوح بينهما المعدل المصوت عليه وهذه الطريقة معمول بها في كثير من الدول حيث يتولى المشرع تحديد هامش الضريبة وللجماعات المحلية السلطة التقديرية في وضع المعدل المناسب وفق دراسة وتحليل تقوم على عدة اعتبارات مع اعلام الادارة المركزية بقرار المجالس المحلية بغرض التوجيه والمتابعة .

إن إعطاء الجماعات المحلية هذه الصلاحيات من أجل مواردها الجبائية هي تجربة لم يسبق للجزائر العمل بها منذ إنشاء البلديات والولايات لأنها تستدعي الكثير من التحفظات حول مصداقيتها ونتائجها ولهذا لابد من الحرص على تأطير هذه العملية بمجموعة من الشروط أهمها:

-التصويت على معدل الضريبة بموجب مداولة من طرف المجلس المنتخب.

-إعلام السلطة المركزية المستوجب للرقابة من أجل التأكد من سلامة قرار السلطة المحلية وعدم تعسفها.

-وضع إستراتيجية لتحضير المجالس الشعبية البلدية لتكفل بهذه المهمة عن طريق التأطير للممثلين والموظفين المحليين في المجال المالي بصفة عامة والضرائب بصفة خاصة .

إن إشراك البلديات والولايات في الجباية المحلية من شأنه أن يوفر الكثير من المداخيل وأن يضمن تحصيل أفضل للجباية وأن يشارك في محاربة التهرب الضريبي وذلك بحكم قربها من الواقع المحلي وكذلك بحكم معرفتها بالإمكانيات الجبائية المحلية،وإن كان هذا الإشراك لايعني بالضرورة إعطائها الحق في تحديد الضرائب والرسوم ونسبها إذ يبقى ذلك من صلاحية السلطة التشريعية ،هذا ماأقرته الدساتير الجزائرية و نفس المعنى الذي أقره قانون البلدية 11-10 حيث لم يسمح للبلدية إلا بتحصيل الضرائب والمساهمات والرسوم والأتاوى المحددة عن طريق التشريع والتنظيم المعمول به،فالإشراك لايعدو عن كونه وسيلة

لدفع البلديات والولايات للإهتمام أكثر بالجباية التي تعود لها من جهة، والرفع منهاعن طريق التحصيل من جهة أخرى.

إلا انه بإستقراء القوانين الاولى التي نظمت سير الجماعات المحلية نجد خلاف ماجاء به المشرع في القوانين الجديدة فنجد أن قانون البلدية لسنة 1967 كان يسمح للبلدية بإحداث رسوم تتعلق بمجال إختصاصها إذ جاء في المادة 261 منه انه يمكن للبلديات أن تؤسس رسما على تفتيش اللحوم والتي تتولى مراقبتها وختمها بالطابع ،ويمكن للبلديات وفقا لنص المادة 262 أن تؤسس رسما خصوصيا يدعى رسم الإقامة والذي يفرض على الأشخاص غير مقيمين في البلدية وغير حائزين لمسكن فيها على ان يتم تحديد الرسم من قبل المجلس الشعبي البلدي،كما يمكن للبلدية حسب نص المادة 263 أن تفرض على مالكي العقارات المجاورة للطرق العمومية رسوما مخصصة لبناء أو لإصلاح الأرصفة[1] ولقد نص المشرع في قانون الولاية لسنة 1969 على أن المجلس الشعبي الولائي يصادق على الضرائب والرسوم لتمويل ميزانية الولاية ويصوت على القروض لإنشاء المشاريع [2].

إن ماجاء في قانون البلدية 67-24 من إحداث وتأسيس رسوم تدعم بها مواردها وتزيد من مداخلها لتحقيق التوازن في ميزانيتها يبين مدى إدراك المشرع في تلك الفترة لأهمية منح هذه الصلاحية للجماعات المحلية وإشراكها في النظام الجبائي المحلي ليس فقط بالتحصيل وإنما بالتأسيس فكان المشرع أنذاك محققا لمبدأ اللامركزية الجبائية،إلا ان هذه السياسة إستمرت الى غاية بداية التسعينيات حيث لم يواصل المشرع إنتهاجها في قانون الولاية والبلدية لسنة 1990ولا في قانون البلدية لسنة 2011 ولا في قانون الولاية لسنة2012 الأمر الذي يصعب تفسيره خصوصا وأن هذه القوانين الجديدة جاءت في إطار الإصلاحات السياسية والإقتصادية الوطنية والمحلية.

1أنظرالمواد 261، 262، 263 من قانون البلدية 67-24 المرجع السابق الذكر

2أنظر المواد 113، 114 من قانون الولاية 69-38المرجع السابق الذكر

ثانيا: إرساء نظام جبائي عادل

لتتحقق العدالة في النظام الجبائي وتتحسن مردودية الجباية المحلية يتعين القيام بإصلاح ضريبي كامل يشمل جميع أنواع الضرائب والرسوم ويراعى فيه مبدأين هما شخصية وشمولية الضريبة ويتحقق فيه التوازن المتعلق بتحديد نسبها ومعدلاتها،ويتجنب فيه الإزدواج الضريبي حتى يبعد المكلف بالضريبة الدفع مرتين على نفس الوعاء كما ينبغي عدم التمييز بين المكلفين بالضريبة في المعاملة الجبائية إلا مايتعلق بالأسباب الموضوعية وذلك لتحقيق أكبر قدر ممكن من المساواة وينبغي كذلك الحرص على إقرار إعفاءات ضريبية مدروسة لاتخل بالتوازن المالي للإيرادات الجبائية ووضع نصوص قانونية صارمة تعمل على تجنب الثغرات التي تفسح المجال للتهرب الضريبي والتقليل من التعديلات المدرجة في قانون المالية.

1/تحويل الضرائب والرسوم ذات القابلية المحلية:

إن قيام الدولة بوضع قواعد موضوعية فعالة في توزيع حصص الموارد الجبائية وتخليها عن بعض الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي وتحويلها لصالح الجماعات الإقليمية تعد من أهم العوامل التي تؤدي إلى إنعاش الميزانية المحلية بالمداخيل الجبائية، وتؤدي الى تحقيق الموازنة في ميزانيتها وقدرتها على تغطية نفقاتها ورعاية شؤونها بأموالهاالخاصة بها وبالتالي يتحقق مبدا الإستقلال الذي يعتبر الركيزة الأساسية في النظام اللامركزي فتكون مستقلة بأموالها عن أي إعانة تقتضي الرقابة وفقها، كما أنه يسمح بتحسين الوضعية المالية للبلديات والولايات والخروج بها من دائرة العجز الذي طالما عانت منه،ويعفي الدولة في نفس الوقت من تقديم إعانات التسيير والتجهيز،وحتى تحقق عملية تحويل الضرائب والرسوم من الدولة إلى الجماعات المحلية أهدافها يجب أن يقتصر التحويل عن الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي ومراعاة خصوصية كل منطقة حسب ثرواتها وقدراتها الجبائية وإذا كانت مسألةالتحويل هذه آلية تحدث عبر مختلف القوانين الجبائية فإن

ضبط ماهية وطبيعة الضرائب المحلية أمر في غاية التعقيد وعلى إثر هذا حاول الفقه وضع بعض المعاير لتحديد الضرائب المحلية منها:

-ضرورة تمتع الضريبة بسهولة التقدير وثبات حصيلتها.

-إنخفاض تكلفة تحصيلها.

-وفرة حصيلة الضريبة المحلية حتى تستقل عن إعانات الحكومة.

-إمتداد الضريبة لأكبر عدد ممكن من المواطنين .

كما يجب الإشارة قبل مباشرة عملية تحويل الضرائب والرسوم أن يحدد أولا نوعها وثانيا أن تقبل الدولة بالتنازل عن هذه الضرائب،ومن الضرائب التي يمكن تحويلها لصالح الجماعات المحلية الضرائب على الملكية الفلاحية بالنسبة للمناطق الريفية الضرائب على الملكيات العقارية المبنية بالنسبة للمناطق الحضرية،الضرائب والرسوم المتعلقة بالنشاطات السياحية ،ومن الضرائب التي يمكن رفع معدلاتها لصالح هذه الجماعات المحلية الرسم على القيمة المضافة والضريبة على الدخل الإجمالي[1].

2/إعادة النظر في توزيع الضرائب:

إن الإدارة المركزية في تسييرها لمختلف الضرائب تحتفظ بالضرائب والرسوم ذات المردودية الكبيرة ولا تهتم بمبدأ التوزيع العادل للجباية المحلية بين مختلف الهيئات المحلية هذا التوزيع الذي أصبح شبه غائب وأعاق تحقيق التنمية خصوصا على مستوى البلديات الفقيرة فهناك بلديات وولايات تعاني ضعفا في المداخيل الجبائية ولا تنتفع إلا بالشيء اليسير منها وذلك لان إقليمها لايتوفر على نشاطات صناعية أو تجارية ولو قارنا على سبيل المثال بين بلدية العلمة في ولاية سطيف بإعتبارها منطقة تجارية وبين المداخيل الجبائية لبلدية اخرى مثل بلدية العزيزية في ولاية المدية التي لاتتوفر على نشاطات صناعية وتجارية

1أنظر عبد الصديق شيخ، المرجع السابق الذكر، ص 165

للاحظنا وجود إختلاف كبير وواسع في المردود الجبائي وهو الامر الذي يثير مشكل التوازنات الجهوية والتنموية في تهيئة الأقاليم.

يتعين على الدولة وضع قواعد أكثر ملائمة من التي هي موجودة،قواعد تتلائم مع الدور الذي تضطلع به الجماعات المحلية في التنمية المحلية كما يتعين عليها ان تحسن وضع المعايير التي يتم على أساسها فرض وتوزيع وتحديد نسب الضرائب وان تراعى كذلك متطلبات الواقع الإقتصادي والإجتماعي لكل هيئة محلية وأن تسعى دائما لتحقيق التوازن الجبائي لمختلف البلديات والولايات سواء كانت تتوفر على انشطة صناعية،تجارية أو كانت غير ذلك ،بأن تجد الحلول المناسبة لتحصلها على المداخيل المالية الجبائية الكافية .

ثالثا: تقييم النظام الجبائي الحالي في ظل تعدد النصوص الجبائية (إنشاء نظام جبائي محلي مستقل)

إن كثرة الضرائب والرسوم يشكل إحدى الثغرات الأساسية للجباية المحلية ماأضفى عليها صبغة معقدة في هيكلها العام وبالتالي فتبسيط الجباية المحلية يقتضي تخفيض عدد الضرائب والرسوم المحلية،بالإضافة إلى أن نصوص القوانين الجبائية تحتاج إلى تبسيط حتى تؤدي الغرض المطلوب مضمونا فتنوع وتعدد النصوص التي تنظم هذه الضرائب والرسوم في في عشرات"10" النصوص وكذا قوانين المالية المختلفة بالإضافة إلى النصوص ذات الطابع التنظيمي المتعلقة بكيفيات تسيير وحساب وتحصيل الرسوم،وهذا مايؤدي إلى عدم ثباتها وكذا نشوء مخاطر نتيجة عدم معرفة المكلفين لهذه التعديلات أو التغيرات بسبب سرعة التغير فيها وبالتالي صعوبة تتبعها.

فالسرعة في التعديل تجعل المكلف لايواكب التغيرات التي تطرأ على النظام الضريبي سواء من حيث تغيير المعدلات أو الإستفادة من الإمتيازات وأيضا إرتفاع معدلات الضرائب مما يؤدي إلى عرقلة التحصيل الضريبي وإختلال إستراتيجيته مما يشكل ضغط ضريبي على المدى الطويل لذلك بقية الجماعات المحلية غير متمكنة من تعبئة مواردها الجبائية بصورة كاملة وهو الأمر الذي يحتاج إلى تقريب إدارة الجباية من المواطن وإشراك الجماعات

المحلية في تحديد الوعاء الضريبي ونسبه وكيفيات تغطيته في نص قانوني واحد يجمع كل هذه الأحكام حتى تسهل عملية التحصيل.

1/ متطلبات نجاح النظام الجبائي المستقل:

إن إنشاء نظام جبائي محلي جديد يجب أن يتم بالموازاة مع عناصر وشروط أخرى يتوقف عليها نجاح هذا النظام ويمكنه من التخلص من المشاكل والعراقيل التي يعرفها النظام الجبائي الحالي ومن أهم هذه الشروط نذكر مايلي:

1/1وضع قواعد جبائية تراعي المحيط الإقتصادي:

ما نلاحظه في النظام الجبائي الحالي عدم الإستقرار والتذبذب والذي زاد من ذلك كثرة التعديلات الجبائية في مختلف القوانين المالية السنوية ما ينتج عنه صعوبة في التطبيق والمتابعة،إضافة إلى نفور المتعاملين الإقتصاديين والمستثمرين جراء هذا الاضطراب الذي لايتوافق إطلاقا مع المبادئ الإقتصادية للضريبة والتي تنادي بثبات وإستقرار النظام الجبائي الأمر الذي يستوجب إعادة النظر في هذا النظام من أجل جعله ثابتا ومستقرا مع الإبقاء على طابعه المرن لتمكينه من التماشي مع مختلف المستجدات والتحولات التي يمكن أن تعرفها الساحة المالية والإقتصاديةعلى حد سواء مما يجلب المستثمرين ويدعم ميزانية الجماعات المحلية وبذلك يخدم المسار التنموي المحلي،وبالتالي التطبيق الفعلي لهذا الأساس من شئنه بسط قاعدة متينة وصلبة لإنشاء نظام جبائي ومحلي مستقل عن جباية الدولة وبذلك تفعيل دور الجباية المحلية والمساهمة في عملية التنمية المحلية ومنه تحقق التنمية الوطنية.

2/1 مسايرة الوحدة الوطنية في التشريع الضريبي:

إن إقرار اللامركزية الجبائية لايعني إعطاء الحرية الكاملة للجماعات المحلية في فرض ضرائب ورسوم جديدة بما يضر الإقتصاد الوطني أو يحدث إختلالا في الوحدة الوطنية،فيجب أن تقيد الجماعات المحلية بحدود قانونية معينة من شأنها ضمان وحدة الضرائب عبر التراب الوطني وكذا المساواة والعدالة في الخضوع للضريبة قصد تجنب

الإختلافات بين البلديات مايدفع المستثمرين والتجار إلى الإنتقال بنشاطاتهم من بلدية إلى أخرى ولذا تجنب عرقلة المسار التنموي المحلي[1].

3/1التوفيق بين مختلف المؤشرات الإقتصادية:

يجب على المجالس المنتخبة والتي تتمتع بحق فرض الضرائب وتغيير النسب أن تأخذ بعين الإعتبار المؤشرات الإقتصاديةالمختلفة كالضغط الضريبي مقارنة بالقدرة الشرائية ومتوسط الدخلحتى لا تتمادى في رفع النسب أو تضع نسب ضئيلة كما يجب عليها الأخذ بعين الإعتبار خصوصيات كل بلدية إذ يختلف الأمر بالنسبة للبلدية الريفية والبلديات الساحلية(من حيث تحيد نسبة الرسم على سبيل المثال رسم الإقامة)،فالرفع من مردودية الجباية المحلية لايتطلب بالضرورة فرض ضرائب ورسوم جديدة أو رفع النسب المقررة بقدر ماهو الإلمام والعناية بالضرائب والرسوم الحالية من خلال الجدية في التحصيل والعدالة في التوزيع،كما أن إقرار نظام جديد أمر من شأنه أن يحسن من الظروف الراهنة إذا ما أقيم على قواعد وأسس متينة وتوفرت فيه الضمانات الكافية لنجاحه كل هذا يتطلب بالضرورة قدرات بشرية ذات كفاءة [2].

2/قراءة في مشروع قانون الجباية المحلية الجديد:

لقد جاء مشروع القانون المتضمن الجباية المحلية من أجل تجاوز كل الاختلالات التي تشهدها الجباية المحلية في ظل تعدد القوانين والنصوص المنظمة لها وتمكين الجماعات المحلية من فرصة النهوض بمواردها الجبائية في منظومة قانونية واحدة تكون أكثر نجاعة تضمن مسايرة مختلف التوجهات التي تخدم مهامها وصلاحياتها،وفي هذا الصدد أشرف المفتش العام لوزارة الداخليةوالجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رفقة والي وهران مولود شريفي على فعاليات إفتتاح الملتقى الجهوي حول إثراء مشروع القانون الجديد للجماعات المحلية من تنظيم وزارة الداخلية وإحتضنه المركب الوطني لتكوين المستخدمين وتحسين

1أنظر صابور لخضر، المرجع السابق الذكر، ص18

2المرجع ذاته ص20

مستواهم الواقع بسيدي الحسني وعرف مشاركة رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية رفقة الأمناء العامين ورؤساء الدوائر لـ 14 ولاية غربية على غرار وهران مستغانم،معسكر،تيارت سيدي بعباس وتلمسان ،ويعد هذا اللقاء الثاني بعد الذي تم تنظيمه بولاية قسنطينة وتم من خلاله إشراك جامعيين وممثلين عن فعاليات المجتمع المدني من أجل رسم خارطة المشروع التمهيدي للقانون في سياق الإنفتاح على المحيط والإستفادة من الإقتراحات والسعي نحو تحقيق طموحات جذرية في تسيير الشأن المحلي بما يمكن من الإنتقال نحو المبادرة المحلية سواء المبادرة الإقتصادية أو باقي النشاطات الأخربالتي تحفز وتجعل كل الفاعلين مصدر إلهام الإدارة المحلي[1].

ومن ناحية أخرى يشكل مشروع القانون المتضمن تأسيس قانون الجباية المحلية آلية تساهم في تقوية الدور الجبائي للجماعات المحلية وجعلها تواكب التطورات العامة لسياسة اللامركزية من خلال منحها مجموعة من الصلاحيات الجديدة التي لم تنص عليها القوانين السابقة المنظمة للجباية المحلية فمشروع هذا القانون جاء كضرورة أملتها الظروف الواقعية التي عاشها النظام الجبائي المحلي بمختلف مشاكله وتحدياته وقصوره عن توفير الموارد المالية اللازمة لسير نشاطات الجماعات المحلية لذلك ومن خلال قراءة المستجدات التي جاء بها مشروعالقانون المتضمن تأسيس قانونالجباية المحلية تتضح بعض السلبيات التي يمكن تفاديها عند إعداد المشروع النهائي لهذا القانون:

1- بخصوص تسمية المشروع بقانون الجباية المحلية لايعبر عن الجباية التي تشكل إقتطاعات نقدية من الأفراد المكلفين لتغطية نفقات الجماعات المحلية وتكون على شكل ضريبة أو رسم فقط،بل تضمن كذلك إدراج مجموع الحقوق والإتاوات والمساهمات الموجهة للجماعات المحلية خاصة إتاوة الطرق وحقوق التوقف وإتاوة الخدمات وبالإضافة إلى إمكانية إضافة بعض الحقوق والإتاوات في المستقبل والتي لا تكون ذات طابع جبائي أو ضريبي

1 أنظر أحمد بن عطية، الداخلية تضع خارطة طريق لإثراء مشروع قانون الجباية المحلية الجديد، www.elmihwar.com تاريخ الإطلاع 02 ماي 2018 على الساعة 16:00

ولاتكتسي صبغة الضريبة والرسم فهذا المشروع تفادى الإقتصار على الجباية المحلية كعنصر فريد لتمويل الميزانيات المحلية بل عززها بالإنفتاح على مصادر أخرى للتمويل،خاصة اللجوء إلى إعتماد تعريفات المقابلة للخدمات المقدمة،لذلك فإن تسمية مشروع القانون(قانون الجباية والموارد الذاتية للجماعات المحلية) يعبر أكثر عن مضمون هذا القانون.

2- حمل عنوان الباب الثاني من المشروع "**الضرائب والرسوم العائدة بصفة كلية للجماعات المحلية**"وبإعتبار هذا الباب لم يخصص أي ضريبة وأي رسم لصالح الولايات وحدها أو صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لوحده،وإنما ضرائب ورسوم مخصصة للبلديات لوحدها،فالأصح في صياغة عنوان هذا الباب يكون كالتالي"**الضرائب والرسوم العائدة بصفة كلية لفائدة البلديات**"ونفس الأمر لمضمون المادة 13 وذلك بإستبدال عبارة "**العائدة كليا لفائدة الجماعات المحلية**"بعبارة"**العائدة كليا لفائدة البلديات**".

3- من الضروري إخراج الرسم على السكن من الباب الثاني المعنون بـ"**الضرائب والرسوم العائدة بصفة كلية لفائدة الجماعات المحلية**" وإعادة إدراجه ضمن الباب الثاني المعنون بـ**الضرائب والرسوم العائدة بصفة جزئية لفائدة الجماعات المحلية**"،لأن نسبة إستفادة البلديات من هذا الرسم هو 50% في حين أن نسبة 50% الأخرى عائدة لحساب التخصيص الخاص رقم 114-302 المعنون بـ الصندوق الخاص لإعادة الإعتبار للحضيرة العقارية لبلديات الولاية،وهذا الأخير لايدخل ضمن الجماعات المحلية الذي ينظم هذا القانون جبايتها وهذا مايجعل هذا الرسم غير محصل بصورة كلية لفائدة البلديات وإنما بصورة جزئية وهذا مايستلزم إعادة صياغة المادة 68 ليكون على النحو التالي "**يؤسس رسم على السكن يستحق.....(الباقي بدون تعديل)**"،أما المستفيدين من هذا الرسم فهم وموضحين عند توزيع عائداته ضمن المادة 72 .

4- بالنسبة للرسم على الإقامة نجد إهمال كلي لأهم المحطات التي تعود بموارد مالية هامة لصالح البلديات وهي المحطات المناخية والهيدرومعدنية والإستحمامية والمختلطة،والتي

نظمها المشرع بموجب المرسوم التنفيذي 98-370 والمتعلق بتصنيف البلديات أو التجمعات البلدية في محطات مصنفة.

5- بالنسبة للرسم على الإعلانات والصفائح المهنية كل المواد المنظمة لهذا الرسم لم تحدد المدة لذلك من الأجدر أن يكون مضمون المادة 102 على النحو التالي"**يحدد مبلغ الرسم على أساس حجم الإعلان والصفائح المعروضة ومدة العرض على الإعلانات....والباقي بدون تعديل**".

6- المادة 163 في فقرتها الثانية أوكلت مهمة تحصيل الضرائب والرسوم والحقوق والإتاوات العائدة كليا للجماعات المحلية والمسيرة من طرف هذه الأخيرة إلى أمين خزينة البلدية أو أمين خزينة الولاية،وأغفلت وكالة الإيرادات والتي أوكلت لها أيضا مهمة تحصيل الضرائب والرسوم والحقوق والإتاوات العائدة كليا للجماعات المحلية حسب نص المادة 165 وإمكانية دفع الضرائب والرسوم والحقوق والإتاواتالعائدة كليا للجماعات المحلية على مستواها حسب نص المادة 192 من هذا المشروع لذلك فالصياغة الصحيحة للفقرة الثانية من نص المادة 163 تكون على النحو التالي: "**.....تسير من قبل مصالح الجماعات المحلية وتحصل من قبل أمين خزينة البلدية أو أمين خزينة الولاية أو وكالة الإيرادات بالنسبة...والباقي بدون تعديل**".

7- بالنسبة لتسيير وتحصيل الرسم العقاري من طرف مصالح الضرائب فالملاحظ في مضمون المواد 63-64-65-66 من هذا المشروع أن عملية التسيير أسندت للمجلس الشعبي البلدي ويبقى التحصيل فقط من إختصاص مصالح الضرائب،بالإضافة أن الرسم العقاري في الأصل هو موضوع أمر بالتحصيل من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي لخزينة البلدية وليس لمصالح الضرائب،وهو المختص بإقرار العقوبات المالية الواردة في المادة 67 من هذا المشروع عند عدم تقديم المكلف للتصريحات الخاصة بهذا الرسم إلى مصالح البلدية لذلك من الأجدر الإبقاء على الأحكام القانونية التي تقر بأن خزينة البلدية هي المسؤولة عن تحصيل الرسم العقاري بناءا على أوامر التحصيل الصادرة من طرف

رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته آمرا بالصرف عند تصرفه لحساب البلدية وهذا مايضمن زيادة 04% التي تقتطعها مصالح الضرائب من ناتج تحصيلها إلى الذمة المالية للبلدية،وعليه فالأصح إعادة إدراج الرسم العقاري ضمن الضرائب والرسوم المسيرة من قبل مصالح الجماعات المحلية من قبل أمين خزينة البلدية أو أمين خزينة الولاية.

8- بالنسبة للرسم الخاص برفع القمامات المنزلية بإعتباره تابع للرسم العقاري على كل الملكيات المبنية مهما كان نوعها والتي تستفيد من خدمات رفع القمامات المنزلية وعليه يجب إدراج الرسم الخاص برفع القمامات المنزلية ضمن الضرائب والرسوم المنسية من قبل مصالح الجماعات المحلية والمحصلة من قبل أمين خزينة البلدية أو أمين خزينة الولاية.

9- نصوص المواد 80،79 من هذا المشروع والمتعلقة بالرسم الخاص برفع القمامات المنزلية جاءت بعقوبتين ماليتين خاصة بالأشخاص الطبيعيين والمعنويين،لكن مضمون هتين المادتين لم يبين إلى من يسند تطبيق هذه العقوبات وكيفية إقرار هذه الحالات .

10- بالنسبة للضرائب والرسوم المحصلة جزئيا لفائدة الجماعات المحلية وبإعتبار هذا المشروع يرمي إلى تجميع مختلف الأحكام القانونية المنظمة للضرائب والرسوم المستحقة لفائدة الجماعات المحلية في نص واحد مستقل فمن الضروري توضيح النسب الرئيسية لكل رسم وضريبة محصلة جزئيا لفائدة الجماعات المحلية ونسبة إستفادتها منها دون ذكر تخصيص الباقي .

11- لم يعطي هذا القانون صورة واضحة للجهة المسؤولة عن تسيير وتحصيل الضرائب والرسوم الموجهة جزئيا للجماعات المحليةسواء بصورة كلية أو جزئية لذلك كان من الأفضل إدراج مجموعة الضرائب وجهات أخرى إن إقتضى الأمر ذلك [1].

إن هذه الملاحظات والتي يمكن إستنتاجها من خلال قراءة مشروع القانون المتضمن للجباية المحلية يمكن أن يكون لها الأثر الكبير على الواقع العملي للنظام الجبائي فالمدونة

1أنظر عصام صياف، فعالية الجباية المحلية في الجزائر بين وحدة وتعدد النص القانوني، مجلة الحقوق والعلوم السياسية جامعة خنشلة، العدد 10 جوان 2018، ص 72، 73، 74

القانونية الواحدة للجباية المحلية يجب أن تتضمن الأحكام المتعلقة بنسب ومبالغ الضرائب والرسوم حتى تتضح كل الأحكام القانونية الأمر الذي يجعل النص القانوني الواحد ذو فعالية كبيرة على التحصيل الجبائي ولايبقى المكلف بالضريبة والمكلف بالتسيير والتحصيل في نفس الإشكالات السابقة وهي كثرة التنقل بين النصوص القانونية المتعددة لمعرفة النسب والمبالغ الرئيسية لكل ضريبة ورسم.

الفرع الثاني: الإستثمار الفعال للمورد البشري المحلي

إن النهوض بوضعية الإدارة الجبائية المحلية وتأهيلها،يفرض القيام بعدة إصلاحات تمس مجموعة من الجوانب قصد التسيير الجيد للجباية المحلية،والسعي غلى تطويرها من خلال التأهيل المادي والمعنوي للموارد البشرية العاملة بها وجعلها أكثر إستجابة لمتطلبات هذه المسؤوليات وهذالتنمية مختلف المكونات المادية والتنظيمية التي تساهم بشكل كبير في تنمية قدرات هذه الغدارة على التدبير الجيد للجباية المحلية، فالجماعات المحلية الجزائرية وخاصة البلديات تبقى العنصر الفقير فيما يخص الموارد البشرية وتعاني نقص في التأطير والتدني في التأهيل وأمام هذه الحالة فإنه لايمكن إعتماد أية سياسة لامركزية مستقرة وثابتة دون توافر الكفاءات البشرية والتكفل بها داخل الجماعات المحلية حيث يعتبر العنصر البشري أحد أركان الإقتصاد الهامة، ويعتبر التخطيط لليد العاملة من أهم العوامل التي يجب مراعاتها عند إعداد خطط التنمية الإقتصادية والإجتماعية لذا فإنه في إطار المناخ الاقتصادي الجديد للبلاد يجب أن تلقى الإطارات الإدارية إهتماما خاصا من طرف الدولة والجماعات المحلية لاسيما أن قيمة المؤسسات تقاس بقيمة الرجال الذين يسيرونها .

أولا: تأطير الموارد البشرية

يقصد بتأطير الموارد البشرية العاملة في الإدارة المحلية هو زيادة عملية المعرفة والمهارات والقدرات للقوى العاملة بغية رفع مستوى الكفاءات الإنتاجية لأقصى حد ممكن ويتجلى ذلك في التكوين والتكوين المستمر الذي يعتبر في عصرنا الحاضر أحد الأعمدة الأساسية في تنمية القدرات الذاتية للموارد البشرية العاملة،بالإضافة إلى التحفيز الذي يؤدي

حتما إلى تحقيق مردودية عالية والفعالية الإدارية المتوخاة من الموظفين العاملين بها من أجل التعامل الحسن والفعال مع المكلفين ،فأولت الوزارة إهتماما بحيث أعدت برنامجا طموحا لتكوين ورسكلة وتحسين مستوى موظفيها قصد الإستجابة للمتطلبات الجديدة لبرنامج عصرنة وزارة المالية التي قامت بدعم الإتصال وتكثيف اللقاءات مع الجمعيات المهنية وكذا تكوين المنتخبين المحليين لأداء مهامهم القانونية مع تحسين مستوى إطارات الجماعات المحلية ومستخدميها.

1/تكوين الموارد البشرية:

يحتل تكوين الموارد البشرية بالإدارة المحلية أهمية خاصة لأنه يجعل الموظف عنصرا فعالا ومشاركا في التشخيص الفعلي بأهم المشاكل والإختلالات التي تعترض الأداء الإداري التي تعيشها المنظومة الجبائية المحلية،وبالتالي يكون قادرا على إقتراح الحلول الممكنة بإعتبار أن التكوين يجعله في لب المستجدات التي يحفل بها المجال المحلي،فالتكوين يعد أداة اساسية لمواكبة التطورات والتغيرات الهامة،لذا يجب تزويد الجماعات المحلية بموظفين أكفاء في التقنيات الحديثة،سعيا وراء تحسين وتطوير تحصيل الرسوم المحلية،وبلوغ الأهداف المتوخاة ويتطلب هذا النوع من التكوين التوفير على البرامج التالية:

-برامج تنمية القدرات الإدارية والتسييرية.

-برامج الإعلام والإتصال والعلاقات البشرية .

-تواجد خبراء إستراتيجيين في مجال التكوين.

-ملاءة البرامج التكوينية مع المناصب المعروضة للتوظيف.

-إدراج التكوين من ضمن الأهداف الإستراتيجية للإدارة الجبائية المحلية.

-إنجاز دورات تكوينية بعد إختيار المرشحين لها.

-إنجاز دورات تدريبية مهنية قبل الإندماج الكلي في الوظيفة.

-تزويد مصالح التكوين بمجموعة تقنية وإدارية كافية.

فالمشرع الجزائري حث على التكوين لتحسين مستوى أداء المصالح العمومية وأكد على حاملي الشهادات ووضع كل إطار في المستوى المناسب للوظيفة لذا نرى أن للتكوين أهمية بالغة في الرفع من درجة الأداء لأي مؤسسة من المؤسسات،لذلك فإنه يمس كل من الموظف والمنتخب ،فالموظف يشكل العنصر البشري والأداة الرئيسية لتحديث الجهاز الإداري المحلي وعصرنته وتقوية كفاءته،لذلك يجب التعامل مع الموارد البشرية المحلية التي تعتبر أحد عناصر الإنتاج والتنمية كإستثمار مضمون ومنج لقيمة مضافة،ففي إطار السعي من رفع من مردودية الموظف المحلي وجب الإهتمام بجملة من القضايا التي تكون لصيقة بمساره المهني وفي مقدمتها تحفيزه ماديا ومعنويا،وذلك بمضاعفة الأجر ومختلف التعويضات الأخرى وتخصيص مكافآت إضافية على التفاني في العمل أو عن إنجاز عمل معين كما يجب الإهتمام بكل الشروط التي تساعده على القيام بأداء مهامه على احسن وجه [1].

نجد في الجزائر أن مسألة التكوين لم تحظى بالغاية الكافية حيث أن مراكز التكوين تعد على رؤوس الأصابع ولاتفي بالغرض المراد منها ،إن مسألة التكوين لايجب التعامل معها كإجراء إداري روتيني بالنسبة لعلاقة الإدارة بموظفيها بل هي أكبر من ذلك بكثير فهي المحور الرئيسي لمردودية الموظفين من جهة وتحسين دور الجماعات المحلية في التسيير فعدم الإهتمام به يعني عدم الإكتراث بتحسين كفاءة الموظفين أو تطوير إمكانياتهم للتحكم في الوظائف التي يؤدونها أو جملة الاشغال القائمين عليها،هذا يؤدي إلى عدم مسايرة آليات عصرنة الإدارة في كل المجالات ومن ثم يبقى الموظف سوى عون أو مسؤول تعف كفاءاته وعزيمته في مواكبة التطور لذا عملت النصوص التشريعية على ضرورة تكوين الموظف من أجل تحسين الأداء الإداري ،لذا وجب ان ترافق هذه التشريعات نصوص تنظيمية أو قرارات محلية من خلالها تحدد كيفية تطبيقها.

1صبيحة محمدي، تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، المرج السابق الذكر، ص184

أما المنتخب المحلي يعد هو المسؤول على تحسين أدوات التسيير لذا هو الاول الخاضع لتدريبات مكثفة أو أنشطة تكوينية وخاصة مدة العهدة الإنتخابية فاللجوء الى مثل هذه الدورات التكوينية لايستهان بها ،لذا فإن التسيير الجيد يبدأ من نقطة الإنطلاق والمتمثلة في إيجاد الرجل الكفء الذي يسهر على الإستعمال الامثل للأدوات المتاحة والتي تبدأ من الموضف ثم الوظيفة،فنجاح الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية ومختلف الميادين الموكلة لها تحتاج إلى كفاءات من نوع خاص عادة مايفتقد إليها الكثير من المنتخبين المحليين إذ من غير المعقول ان يتولى قيادة ومسؤولية الإدارة المحلية أشخاص لا يتوفرون على الحد الادنى من التعليم والكفاءة،فوضع الميزانية الخاصة بالجماعات المحلية وإعداد مخططات إستراتيجية أو إختصاصات أخرى لايمكن لإنسان دون تعليم أو تعليم بسيط أن ينجزها خاصة في ظل الحديث عن الجودة والمردودية والإدارة الإلكترونية إلى غير ذلك من المفاهيم العصرية التي لايستطيع مواكبتها إلا أهل العلم والدراية.

2/تحفيز الموظفين:

تنقسم الحوافز المستعملة للتأثير على سلوك الموظف داخل الإدارة الجبائية المحلية إلى حوافز مادية ومعنوية،ويقصد بالحوافز المادية تلك التي تشبع حاجات الموظف أما الحوافز المعنوية هي تلك التي تشبع حاجات الموظف الإجتماعية والذاتية كفرص الترقية والتقدم في العمل لهذا تعبر الحوافز عن مجموع العوامل والمؤشرات التي تدفع العامل أيا كان موقعه نحو بذل جهد أكبر للإقبال على تنفيذ مهامه بجدية وكفاءة لرفع مستوى العمل كما ونوعا،لذا تساهم الحوافز في رفع مردودية الإدارة لما توفره لموظفيها من إطمئنان على مستقبلهم،وتحسين وضعيتهم بتحسن ظروفهم المادية والمعنوية والتي تساهم بدورها في

ضمان الفعالية والإنتاجية الجبائية لهذه الإدارة وبالتالي التدعيم الفعلي لمختلف الأنشطة الجبائية خاصة تلك المتعلقة بالتحصيل السليم للضرائب المحلية[1].

الفرع الثالث: تأثير المكلف الجبائي على المنظومة الجبائية المحلية

إن تأهيل المنظومة الجبائية المحلية تقتضي الإعتماد على المقاربة التشاركية أي إشراك مختلف المكلفين في المجال الجبائي المحلي لأن تحسين المردودية المالية المحلية لايتوقف على إصلاح المنظومة القانونية والمحاسبية،وتأهيل الموارد البشرية بل الوقوفعلى بعض الظواهر السلبية التي تعيق المردودية الجبائية وذلك بتحسين العلاقة بين المكلف والإدارة الجبائية المحلية بغية تحقيق التواصل الجيد بينهما.

أولا:تطور الثقافة الجبائية لدى المكلف

إن مجرد النطق بمصطلح الجباية المحلية من الضريبة والرسوم تثير العديد من المشاكل النفسية والإجتماعية لدى المكلف،وفي الجزائر يمكن القول أن هذه المفاهيم لاتقبل ولا تدمج في العادات والتقاليد ذلك أن نوعية العلاقة السائدة بين المكلف والإدارة الجبائية تتميز بالشك وإنعدام الثقة وإستعمال السلطة والإكراه بدلا من التواصل والإعلام،فالإدارة الجبائية المحلية في الجزائر قد أدركت النقطة الحساسةبينها وبين المكلف وأهمية التواصل والحوار لتربية وتكوين وعي وحس يضمنان التخفيف من العبء النفسي للجباية من خلال إشراكه في عملية الجباية لتصبح هدف وليس رقما جبائيا،لهذا تشكل الثقافة الجبائية في الواقع شرطا أساسيا لتشجيع المكلف على اداء دينه الجبائي وذلك بإقتناعه بأهميته كأداة أساسية في التنمية المحلية التي يصبو كل نظام جبائي تحقيقها لذا فنشر الثقافة الجبائية داخل المجتمع المحلي هي محاولة لترسيخ الروح الوطنية بإنعاش الوعي الجبائي لدى المكلف ودعوته إلى المساهمة بأخلاقيات نزيهة في الواجب الجبائي كواجب وطني وكنفقة شخصية،دون إغفال إقناعه بأهمية واجبه نحو التقدم والإزدهار عبر تمويل المشاريع العامة

1محمد باهي، تدبير الموارد البشرية بالإدارات العمومية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، الطبعة الأولى، سنة2000، ص64

في كل الميادين سواء على المستوى الوطني أو المحلي مع توضيح خطورة ونتائج عدم الوفاء بالواجب الجبائي الذي لايعد غرامة أو زيادة بل ركود إقتصادي[1].

إن فتح الحوار المباشر والتواصل المستمر بين المكلف والإدارة الجبائية يأتي من خلال نشر كافة النصوص القانونية المنظمة للجباية المحلية الذي يسهل على المكلف معرفة القوانين الجبائية،ومن ثم ممارسة واجباته الجبائية وحماية حقوقهم بإنجاز مطبوعات ودلائل يكون موضوعها التفسير المبسط للإجراءات والبيانات المستعملة والنصوص الجاري بها العمل.

1/توعية المكلف من خلال الإعلام الجبائي:

إن دور الإعلام الجبائي في تنمية المكلف تبرز من خلال نشر وتدوين النصوص الجبائية بشكل واضح لفائدة الكل ،غير ان الفئات المحدودة الثقافة لايسعها إلا ان تستفيد من منشورات مبسطة تشمل في مجموعها تعريف الرسوم المحلية ومدى اهميتها وكيفية مساهمتها في التنميةلذا يمكن ان يلعب الإعلام الجبائي المحلي الفعال دورا مهما في خلق ارضية مناسبة لنشر الوعي الجبائي عن طريق الفهم والإدراك لكن للأسف هناك شبه غياب في الإهتمام بالمكلف نظرا لإنعدام وجود خطة لتوعيته ومساعدته لفهم التقنيات الجبائية وأسرارها وبالتالي صعوبة فهم حقوقه وواجباته لأن الغدارة تكتفي في معظم الأحيان تذكيره بأجل التصريحات الجبائية وكأنه على إطلاع واسع بالميدان الجبائي المحلي رغم أن الأغلبية الساحقة لا تستوعب مدلول الفرض الجبائي المحلي.

فالإعلام لايدلي إهتماما كبيرا بالمسائل الجبائية المحلية وبالتالي تكون سجينة تحليل نظري لايمكن للمكلف الإعتماد عليها في البحث عن المعلومات الجبائية الدقيقة والشاملة، ضف إلى ذلك مشكل صياغتها بالفرنسية مما يجعلها لا تخاطب إلا نخبة محدودة من المهتمين، لذا أضحى من الضروري إيجاد حلول ناجعة لمختلف المعيقات التي تعترض

1محي الدين محمد مسعد، العلاقة القانونية بين الممول والإدارة الجبائية، الطبعة الأولى مكتبة الإشعاع للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 1998، ص64

المكلف للتواصل مع الغدارة الجبائية المحلية وهي إقتحام وسائل الإعلام بما في ذلك الإذاعة والتلفزة والصحافة لإيجاد برامج ذات الموضوع تجيب عن أسئلة المواطنين الذين يجدون قصورا في فهم بعض المسائل الضريبية وذلك بشكل دوري بدلا أن يكون في المناسبات حتى نضمن إيصال أهم أساسيات النظام الجبائي المحلي[1].

الفرع الرابع:عصرنة النظام الجبائي المحلي

عرف العالم ثورة هائلة في جل المجالات العلمية والتكنولوجية التي احدثت تغيير في الحياة اليومية للإنسان وأصبحت من الركائز الجوهرية في إحداث التنمية الإجتماعية والإقتصادية،وهذا ما إنعكس على الإدارة العمومية التي تعتبر هي الآلية التي تحرك عجلة التنمية في الدولة وتخدم المواطنين لذلك تم إدراج البرمجة المعلوماتية داخل الإدارة إذ يعتبر العقل البشري والثورة البشرية داخل الدولة رأسمالها،والجزائر من بين الدول التي عملت على تطوير وتحسين المردودية في أداء الخدمات الإدارية العامة والجبائية بصفة خاصة،إذ إستخدام نظم الإتصال لتسهيل مختلف العمليات الجبائية هذا مايجعل الإدارة الجبائية المحلية ضرورة تطوير نظم المعلومات المتكامل بما فيه التنظيم والمعالجة الذي لايؤدي لامحال إلى الرفع من مردوديتها نظرا لتجاوزها لمشاكل طرحت في الأساليب التقليدية التي تحكم العلاقة بين المكلف والإدارة الجبائية المحلية الأمر الذي يسمح لهذه الأخيرة بتحرير عدد كبير من الأطر لتوجيههم نحو القيام ببحوث علميةلإستنباط التقنيات الحديثة والأساليب المتطورة للرفع من المردودية الجبائية وتحقيق العدالة من خلال الرقابة الجبائية بالإستخدام الجيد للمعلومات في تدبير المادة الجبائية المحلية التي تسمح بتنظيم المعلومات الجبائية بدقة، بشكل يكشف عن الخلل بتطبيق الخناق على عدد كبير من المكلفين في حالة لجوءهم إلى التهرب الجبائي.

1أحمد حضراني، النظام الجبائي المحلي على ضوء التشريع المغربي والمقارن، مقال منشور بالمجلة المغربية للغدارة المحلية والتمية العدد 22، 2001، ص 406

لذلك إستخدام مفهوم الإدارة الإلكترونية في النظام الجبائي المحلي أصبح ضرورة ملحة لتسيير جباية الرسوم والضرائب المحلية بواسطة هذه الآليات الحديثة وفي إطار الإصلاحات الهيكلية الكبرى التي تمس هياكل ومهام الدولة وإقتصاد الجزائر حيث قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية وذلك بإعداد مشروع العصر وهو مشروع"الجزائر الإلكترونية 2013" والذي مس عدة قطاعات منها قطاع المالية ولتنفيذ مسعى الجزائر إستدعى التوجه إلى رسم إستراتيجية وطنية لإنشاء الإدارة الإلكترونية والتي تتضمن الإرادة السياسية من خلال وجود لجنة محددة تتولى تطبيق هذا المشروع والإشراف على التطبيق وتقييم المستويات التي وصلت إليها في التنفيذ وفي الجزائر"اللجنة الإلكترونية" هي الهيئة المكلفة بتنفيذ ومتابعة مشروع الحكومة وتفعيل ذلك يتطلب منحها صلاحيات أوسع من اجل ضمان أعمال التنسيق بين القطاعات المختلفة والتقييم والرقابة خلال مراحله المختلفة وهذا يتطلب إرادة سياسية كبيرة من القيادة العليا بإعتبار ان هذا المشروع سيؤدي إلى تغيرات جوهرية في المنظمات العامة وطبيعة نشاطاتها وعلاقتها بالمواطنين وقطاعات الاعمال على المستوى الداخلي والخارجي خاصة وان الجزائر مقبلة على الإنضمام إلى منظمة التجارة الدولية والتعاون مع العديد من الدول والمنظمات على المستوى الإقليمي والعالميفالاستثمار في تكنولوجيا المعلومات والإتصال هو جزء من مشروع الغدارة الالكترونية الذي سيؤدي بالتأكيد إلى عائد في الاجل المتوسط والبعيد[1].

أولا:اللجوء الى النظام المعلوماتي

تعاني الجماعات المحلية من مشاكل كثيرة منها طريقة تسيير نظامها الجبائي التي تهيمن عليها العشوائية وإفتقارها للوسائلالحديثة القادرة على كسب رهانات الجودة والفعالية سواء على مستوى التسيير نفسه أو على مستوى تسهيل عملية المراقبة لذلك فهي مضطرة على عصرنة تقنيات عملها فإعتماد النظام المعلوماتي في المجال الجبائي المحلي أصبحت

1عبد لقادر بلعربي وآخرون، تحديات التحول إلى الإدارة الإلكترونية في الجزائر، ورقة عمل مقدمة للمؤتمر الدولي الخامسالإقتصاد الإفتراضيوإنعكاساته على الإقتصاديات الدولية، 2014، ص 07

تفرضه الحاجة المتزايدة لعدد كبير من الاطر التقنية والتجهيزات المتطورة والتكيف مع المهام المعقدة ولعدم إمكانية الزيادة في عدد الموظفين بصفة مستمرة تم اللجوء الى إستخدام العقل الإلكتروني قصد تطوير الخدمات الجبائية إزاء المكلفين لما تتيحه من تجميع المعلومات والبيانات المتعلقة بها بدءا من تحديد الوعاء الى التصفية والتحصيل.

فتتجلى الأهمية العملية للمعلوماتيات داخل الغدارة الجبائية المحلية في عمليات الوعاء والتحقيق والمراجعة بجمع المعلومات عن المكلفين وبمسك الوثائق وحفظها ثم إستغلالها ومعالجتها بدلا من كثرة السجلات المحاسبية المطبوعة بالطابع التقليدي الذي يتطلب الوقت والجهد إذ يمكن تلخيص أهم الحلول الذي جاء بها نظام المعلوماتية في هذا المجال في النقاط التالية:

-جمع ودمج المعلومات المتعلقة بالمكلف.

-تصحيح المعلومات وإدخال التعديلات عليها بسهولة وسرعة فائقة.

-نقل المعلومات وتبادلها بسرعة دون تعب وعناء.

-القيام بعمليات الحساب والإحصاء والتصنيف والمقارنة مما يصعب الحصول عليها بإستعمال الوسائل التقليدية.

-القدرة على إستعاب جميع الوثائق والمعلومات مهما كانت كثرتها وأحجامها مع سهولة الرجوع إليها [1].

ثانيا:التواصل الجبائي المحلي

لايمكن الحديث عن تطوير المنظومة الجبائية المحلية إلا من خلال إدراج عنصر التواصل في جميع المحطات التي تشكل نقطة إلتقاء بين المكلف والغدارة الجبائية المحلية،لذلك يمكن إعتبار التواصل الجبائي المحلي بمثابة نظام مفتوح تظهر فيه العلاقة المتبادلة من خلال التأثر والتأثير وإتاحة الفرصة لكافة المكلفين والعاملين بالادارة الجبائية

1علي السلمي:السياسات الإدارية في عصر المعلوماتيات، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، الطبعة الأولى، 1999، ص25

المحلية للإحساس بالمشاركة لهذا يعتبر التواصل الجبائي المحلي شرطا ضروريا لكل سياسة إصلاحية لان العلاقة الجبائية المحلية القائمة على أسس قانونية وثقافية يسودها الإحترام المتبادل للحقوق والواجبات بين الطرفين حتى يتسنى لكل منهما القيام بدوره على أكمل وجه بدون إقصاء للطرف الآخر.

إن تطوير النظام الجبائي المحلي رهين بمدى سلامة العلاقة بين المكلف والإدارة الجبائية المحلية لان القانون الذي ينظم هذه العلاقة مهما كان عادلا ومنصفا لايكفي وحده لضمان علاقة سوسة بينهما،إلا أنه يمنح الأمان للمكلف ومن هنا تتجلى الأهمية القصوى التي يحتلها التواصل الجبائي المحلي في فعالية أي نظام جبائي محلي الذي أصبح أداة للتخطيط والتدبير بإعتباره آلية وأداة الحوار الفعال بين الإدارة الجبائية المحلية والمكلفين والإنتقال من ثقافة الخضوع والإذعان أمام الإدارة غلى ثقافة المشاركة والتشارك،هذا مايشكل في حد ذاته ضمانة أساسية لنجاح التطبيق السليم لمقتضيات القانون الجبائي المحلي التي تخدم التوجهات الجديدة للإدارة.

الفرع الخامس:تعزيز إطار التسيير المحلي للبلدية كآلية لتجسيد اللامركزية

إن التصور السليم للامركزية يهدف إلى بناء وتعزيز إطار التسيير المحلي بالاعتماد على آليات مؤسساتية وتقنية ومالية جد محكمة ،كما ان التفعيل الحقيقي للامركزية يرمي إلى إشراك المواطن في إدارة وتسيير شؤونه المحلية إنطلاقا من كون هذه الأخيرة تساعد على تربية المواطنين تربية سياسية صالحة [1]هذا من جهة كما ان اللامركزية التي تتعلق بالبرامج البلدية والبرامج القطاعية تعتبر مركزية جزئية لأنها تنحصر في اعمال التسيير وتستثني بعض العمليات ذات التأثير المباشر على التنمية المحلية من جهة أخرى لذا سنتكلم على ديمقراطية المشاركة ثم نتطرق إلى البرامج لامركزية أكثر نجاعة.

1علي زغدود، الغدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب الطبعة الثانية، الجزائر، 1984، ص23

أولا:ديمقراطية المشاركة

إذا كان المشرع قد منح إختصاصات للمجلس الشعبي البلدي فإن هذا يدل على أنه يريد ان يخص مواطني البلديات بالمشاركة الفعلية في إدارة شؤونهم لأنهم أعلم بها من غيرهم،وفي هذا الإطار نصت المادة 16 من الدستور"يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"[1].

فالنجاعة في التسيير المحلي لايمكن تحقيقها في إطار تسيير منغلق على نفسه لا يأخذ بعين الإعتبار إلا الجوانب التقنية البحتة لان تسيير الشؤون المحلية يتطلب الإصغاء إلى إنشغالات السكان فشرعية المؤسسات المحلية تتوقف في نهاية الامر في قدرتها على تلبية حاجات المواطنين وإنطلاقا من ذلك فإن اللامركزية المحلية لا تتجسد إلا بفضل المواطنين الذين يطبقونها في الواقع اليومي المعاش،من خلال إسهام المواطنين في التصميم والإشراف على تنفيذ السياسات المحلية سواء بجهودهم الذاتية أو بتعاون مع الجماعات المحلية.

ومن إيجابيات إستشارة السكان مباشرة نجد:

-تكريس التشاور حول جميع العمليات التي تتعلق بمواطني البلدية،إذ يمكن تطبيق بعضها في ميدان التهيئة العمرانية والقضاء على الذي لاتتوفر فيه الشروط الصحية للتنمية الإجتماعية للأحياء.

-تقديم حسابات عن إستعمال الاموال العمومية إذ أن شفافية الحسابات من شأنها ان تسترجع الثقة والمصداقية اللتين تعبران من موجبات المشاركة الفعلية للمواطنين.

-من شأن ترقية مشاركة المجتمع أن يرسخ الحس المدني وتمكين المواطنين من معرفة الصعوبات الواجب تحملها وبالتالي التقليل من حدة الإستياء وتحسين التكفل بشؤونهم على

1أحمد بوضياف، الهيئاتالغستشارية في الغدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، مطبعة جريدة الجزائر، 1989 ص334

مستوى الاحياء والقرى أو على مستوى بعض الفئات الإجتماعية لاسيما فئة الشباب وأن تبرز في الاخير بشكل أكبر روح التضامن داخل المجتمع.

-إعادة المصالحة بين الإدارة والمرتفق من خلال ضبط إستراتيجية فعالة للحوار تقوم بالأساس على مد قنوات إتصال إيجابي يساعد على إمتصاص الضغط الإجتماعي[1] .

وفي سياق دعم مشاركة المواطنين في التكفل بالشؤون المحلية نرى أن للبلديات دور كبير في ذلك إذ يتعين عليها القيام به في إطار التكفل بتسيير الشؤون المحلية وذلك في ظل إحترام المهام المسندة إلى الإدارة وإلى المنتخبين.

ثانيا:إستحداث برامج تنموية لا مركزية ناجعة

إن اللامركزية التي تتعلق بالبرامج البلدية والبرامج القطاعية تعتبر لامركزية جزئية لانحصرها في أعمال التسيير ولأنها تستثني بعض العمليات ذات التأثير المباشر على التنمية المحلية وفي هذا الإطار ينبغي بشكل خاص:

-مراجعة تدخل البرامج القطاعية اللامركزية بالتحديد الدقيق لمحتوى البرامج الذي يجب أن يطابق الخدمة العمومية القاعدية التي تتكفلبالخصوصيات المحلية.

-توضيح مسؤوليات المتدخلين في عمليات إتخاذ القرار من خلال رد الإعتبار إلى المستوى المركزي لمهام التصور والتحليل والتقدير والتقييم والرقابة على حساب صلاحيات التسيير التي تشكل حاليا القسط الأوفر من نشاطاتهم.

-إنشاء هيئة جهوية إستثمارية تكلف بتأطير الجماعات المحلية في مجال الدراسات الخاصة بالمقاييس،والحث على التضامن بين البلديات والولايات وتنسيق مخططات التهيئة الإقليمية وتمويلها.

1شريف بن ناجي، العلاقة بين الإدارة ومرتفقيها في القانون الجزائري، مجلة المدرسة الوطنية الإدارة، المجلة العاشرة العدد الاول، 2000، ص 189

-وضع إطار مرجعي متعدد السنوات يتمحور حول تحقيق النتائج من أجل تنفيذ السياسات القطاعية والتنمية المحلية المنبثقة عن السياسة المالية العمومية.

-تحديد النفقات المتكررة عن برمجة المشاريع.

-تحويل البرامج القطاعية اللامركزية والبرامج البلدية للتنمية إلى برنامج وحيد.

وفي الاخير نصل إلى ان للجماعات المحلية السلطة والصلاحية في تعريف المشاريع الخاصة بها وتقييمها ومقارنتها بالموارد المالية،ثم النظر إلى مردودية المشروع من الناحية الإقتصادية ومنفعته من الناحية الإجتماعية،وذلك حسب نوعيته من حيث أنه مشروع منتج وغير منتج.

ثالثا:خلق التوازن والتعاون مابين البلديات

يسجل عدم وجود تعاون وتوازن بين البلديات عبر الوطن ومن أجل خلق التوازن بين الجماعات المحلية عبر الوطن يستوجب على الدولة الجزائرية أن تحدث تغييرات في الأنظمة القانونية التي تنظم الجماعات المحلية ويكون من خلال العنصرين التاليين:

-تدعيم الأسس التي تقوم عليها الإستقلالية من خلال عدم تعرض المشرع لتفصيل إختصاصات الهيئات المحلية حتى لا تضعف المصالح المحلية بإعتبارها تقوم على مبدأ المحلية ،فالمجال المالي يخضع في تطوره لمعطيات الواقع المحلي بحيث لا يمكن تطبيق نمط واحد لسياسة مالية لكل المناطق لإختلافها عن بعضها البعض ،وفي إطار العامل بمبدأ التمثيل الشعبي على مستوى المجالس المحلية،ينبغي تعزيز دور المجلس الشعبي البلدي وإعطائه صلاحيات أوسع من خلال خلق موارد ذاتية جديدة وتثمين الموارد السابقة بإعطائه الوسائل القانونية التي تسمح له بذلك.

-كما ينبغي على المشرع وفي إطار التمويل المركزي أن يغير من طبيعة الإعانة المالية لتصبح إعانة إجمالية تتحرر بمقتضاها الهيئة المحلية من شروط السلطة المركزية وقيودها،وتسمح لها بممارسة إختصاصاتها في مجال التجهيز والإستثمار بما يتماشى ورغبات السكان المحليين من جهة وتسمح لهم من تقييم عمل مجالسهم المحلية من جهة

أخرى، وفي هذا الإطار يتعين على الدولة أن تراعي أثناء قيامها بتوزيع المساعدات على البلديات الكثافة السكانية والإمكانيات المالية فمثلا نجد بلدية ميزانيتها تتجاوز ميزانية الولاية بأكملها ورغم ذلك تطالب بحصتها من إعانات الدولة.

فالدولة في الوقت الراهن مطالبة أكثر من أي وقت مضى من إنتهاج إستراتيجية لتدعيم الجماعات المحلية بمختلف الوسائل المادية والبشرية والأنظمة القانونية التي تساعد الجماعات المحلية على تجاوز العقبات التي تقف في وجهها وعليه يجب تشجيع التعاون بين البلديات فنظام التضامن الموجود حاليا والمتمثل في صندوق الضمان والتضامن بين الجماعات المحلية لم يعد متكيفا مع الواقع فهو يعتمد على المركزية في الإعانات وبالتالي فإن هذا النظام يعاني ثقل الإجراءات والتعقيد في الصياغة وتحديد قواعد تخصيص الإعانات المقدمة ولهذا يجب البدأ في إصلاحه فالأمر لايتعلق فقط بتنمية قدرات تدخلاته كهيكل مكلف لتوزيع الإيرادات التي أعطيت له لكن يجب إعادة تنظيمه كليا ابتداء من منظور أوسع للوصول إلى تصور مهمتين رئيسيتين:

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

-مساعدة الجماعات المحلية بواسطة نظام تكون له بعض خصائص البنوك أي إقامة علاقة جديدة بين الممولين والمستفيدين على أساس أهداف ومعايير يتفق فيها الطرفين.

وفي هذا السياق فإن إنشاء نظام تضامني على المستوى المحلي (ولائي،جهوي) جدير بأن يستجيب للمتطلبات العصرية من أجل توزيع أفضل للموارد الجبائية لأنه يمكن له أن يقدر الإحتياجات الحقيقية المحلية لكل جهة،بالإضافة إلى تحديد مؤشرات جيدة تدخل في حساب الإعانات الممنوحة للجماعات المحلية إذ يجب التمييز بين أنواع البلديات(الريفية،الحضرية) مع تشجيع كل مبادرة تقوم بها البلديات التي تريد أن تجتمع لإنجاز مشاريع مشتركة لتنمي بعضها البعض وهذا من خلال تقديم الإمتيازات المالية للبلديات.

رابعا:الملائمة بين صلاحيات الجماعات المحلية وموارده المالية

لقد منح المشرع للجماعات المحلية إختصاصات مفتوحة تشمل معظم النشاطات التي تهم هذه الأخيرة وبالتالي هناك حجم كبير من النفقات في المقابل هناك عجز ونقص شديد من حيث الوسائل المالية والمادية وحتى البشرية المتوفرة،فقد إزدادت اعباء الجماعات المحلية دون ان تزداد مواردها المالية فمثلا إزدادت نفقات صيانة الطرق ونفقات التجهيز والإستثمار في حين ألغيت بعض الرسوم والضرائب،كما انه من جهة أخرى فإن صلاحيات الجماعات المحلية التكفل بالهياكل والتجهيزات القاعدية كبناء المدراس ومراكز التكوين والمنشآت الرياضية وصيانتها هي إختصاصات تطلب نفقات كبيرة تتجاوز قدرة الولايات والبلديات وبذلك فإن إعطاء صلاحيات عامة للجماعات المحلية دون ان يتبع في ذلك تزويدها بالوسائل المالية اللازمة جعلها في وضعية جمود،وأصبح إضطلاعها بهذه الصلاحيات غير ممكن نتيجة عدم توفرها على الوسائل التي تمكنها من ذلك،ورغم ان المشرع نص في كل قانون البلدية من قانون الولاية على وجوب أن ترفق كل مهمة جديدة بالوسائل الضرورية لإنجازها،إلا أنه من الناحية العملية يلاحظ عدم التناسب بين صلاحيات الوحدات المحلية ومواردها الخاصة بها،وهذا من شأنه أن يؤثر بالسلب على الإستقلال المالي لهذه الوحدات وهذا يعني لامركزية إقليمية صورية فقط كما قال الأستاذ مسعود شيهوب"**إن أي محاولة لتدعيم الإستقلال المالي لهذه الأخيرة يقتضي ملائمة بين الصلاحيات والموارد المالية المتاحة**"[1].

1أنظر مسعود شيهوب، المرجع السابق الذكر ص183

خاتمة الفصل:

إن التحليل المقدم الذي تم دراسته في هذا الفصل يبين لنا أهمية الجباية المحلية ومساهمتها في تمويل الجماعات المحلية، كما أن النظام الضريبي الفعال من شأنه توسيع القاعدة الضريبية على نحو يتلائم مع نسبتها ومعدلاتها في إطار تقسيم العائدات الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية، فقد عرفت الجباية المحلية عدة إصلاحات وتعديلات عبر عدة سنوات متعاقبة من سنة 1979 الى يومنا هذا، بحيث يعتبر الاصلاح الجبائي لسنة 1992 المحور الأساسي للإصلاح الضريبي في الجزائر فنجد أن هيكلة الموارد الجبائية العائدة للجماعات المحلية هي 24 ضريبة ورسم،منها 08 ضرائب ورسوم تعود نواتجها كليا لفائدة الجماعات المحلية و 16 ضريبة ورسم تعود نواتجها جزئيا لها.

فالسير نحو تبني الجزائر لنظام اللامركزية الجبائية يقضي بإلزامها مقومات هذا النظام والذي يعتمد على الشخصية المعنوية والاستقلال المالي فإعداد الميزانية بالنسبة للجماعات المحلية يجب أن تكون مستقلة عن ميزانية الدولة ولا يكون ذلك الى من خلال الحرية في تحديد وعاء الضريبة وكذا الحرية في تحديد معدل الضريبة وذلك بإعتبار الجباية المحلية المورد الأساسي الذي يمول ميزانية الجماعات المحلية، إضافة إلى القيام بعدة إصلاحات جبائية تمس إدارة الضرائب وموظفيها وكذا توعية المكلفين بالضريبة،كما يجب على الدولة الإسراع في إصدار القانون المتعلق بالجباية المحلية.

خاتمة

إن التطور الذي عرفه المجتمع الجزائري جعل المشرع يتجه نحو اللالمركزية لتخفيف العبء الملقى على عاتق السلطة المركزية عبر إسناد المهام التنموية للجماعات المحلية حيث تظطلع هذه الأخيرة بدورها في مجال التنمية المحلية ولذلك فقد خول المشرع للجماعات المحلية مجموعة من الإيرادات المالية التي يمكن لها من خلالها تمويل ميزانيتها والنهوض بالتنمية على المستوى المحلي ومن بين تلك الإيرادات تظهر الجباية المحلية ومن خلال موضوع بحثنا توصلنا لفكرة مفادها أن الوضعية المالية المحلية للجماعات المحلية متأزمة بسبب طرق فرض الضريبة وطريقة توزيع الإيرادات الجبائية بين الجماعات المحلية التي يظهر فيها عدم التوازن بين مردودية الضرائب التي تعود للدولة من جهة والضرائب التي تعود للجماعات المحلية من جهة أخرى .

فمن خلال تحليلنا لبنية عناصر الجباية المحلية تبين لنا أن أغلبية الضرائب والرسوم التي تجبى لفائدة الجماعات المحلية هي عبارة عن ضرائب ورسوم غير منتجة بكثرة وذات مردود ضعيف وذلك إما بسبب محدودية وعلئها الضريبي أو قلة عدة المكلفين بها بإستثناء بعض الضرائب والرسوم التي تساير التطور الإقتصادي مثل الرسم على النشاط المهني والرسم على القيمة المضافة اما الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الدولة فهي ذات مردود مرتفع وذلك لإرتباطها بعناصر تتميز بصفة التطور والإستمرار ومثال ذلك الضريبة على الدخل الإجمالي (IRG) والضريبة على أرباح الشركات (IBS) ومما زاد في تفاقم المشاكل المالية للجماعات المحلية هو التدهور المستمر للإقتصاد الوطني في بداية التسعينيات الذي إنعكس سلبا على الأنشطة الإقتصادية وعلى العائدات الجبائية للجماعات المحلية مع زيادة الأعباء المحلية ممأدى إلى إختلال التوازن المالي للجماعات المحلية وفقدان التحكم في النفقات المحلية على الرغم من المحاولات العديدة التي أجريت بغية ترشيد نفقاتها المحلية .

إن الجماعات المحلية وبالرغم من الإعتراف لها بالشخصية المعنوية والإستقلالية المالية التي يفترض تمتعها بمصادر مالية خاصة بها والإعتراف المطلق لها بتسيير إيراداتها

الجبائية بكل حرية ودون تدخل الدولة في ذلك غير أن هذه الأخيرة هي التي تملك السلطة الكاملة في تأسيس مختلف الضرائب في غياب سلطة الجماعات المحلية في فرض الضرائب فتقتصر الجباية المحلية على التخصيص الكلي او الجزئي لبعض الضرائب والرسوم لتمويل ميزانيتها ومنه فإن التحكم في الجباية المحلية يعود للدولة وهذا مايفسر إحتكار الدولة للسلطة الجبائية والتي تمنحها حق توزيع الناتج الضريبي بينها وبين الجماعات المحلية ما جعل الدولة تستحوذ على عائدات الحصص الكبيرة من الضرائب والرسوم في مقابل ذلك لم تستفد الجماعات المحلية إلا بنسب ضئيلة ومع قلتها فإن طريقة توزيعها غير عادلة وذلك بالرغم من إستفادة الجماعات المحلية بنفس الضرائب والرسوم ويظهر الإختلاف جليا في مردودية الضرائب نتيجة لإختلاف تمركز المصادر الجبائية بين مختلف الجماعات المحلية .

وللتخفيف من حدة الإختلالات والصعوبات المالية التي تعاني منها الجماعات المحلية قامت السلطات المركزية بعدة إصلاحات جبائية لتحسين الوضعية الجبائية ورفع مردودية الضرائب والرسوم الموجهة لميزانية الجماعات المحلية بداية من الإصلاح الجبائي لسنة 1992وعبر مختلف القوانين المالية المتعاقبة حيث تعكف حاليا وزارة الداخلية والجماعات المحلية في التحضير لمشروع قانون الجباية المحلية وعلى الرغم من كل ذلك تبقى عائدات الجباية المحلية لاترقى إلى تطلعات الجماعات المحلية إذا لم تتخلى الدولة على التسيير الجبائي المركزي والتوجه التدريجي إلى تطبيق نظام جبائي محلي فعال يقوم على اللامركزية الجبائية ومنح الجماعات المحلية مختلف آليات وميكانيزمات هذا النظام وعليه توصلنا للنتائج التالية:

-الدولة هي التي تصدر النصوص القانونية التي تنظم مختلف الضرائب والرسوم ولايمكن إحداث أي ضريبة إلا بنص (السلطة التشريعية) وتقوم إدارة الضرائب بتقدير الأوعية الضريبية ومجال تحديد فرض الضريبة وكذا تحصيلها دون مشاركة إدارة الجماعات المحلية في ذلك رغم معرفتها لأوعيتها وكذا المكلفين الذين يمارسون مختلف الانشطة الإقتصادية على إقليمها.

-تمنح للمجالس البلدية سلطة فرض بعض الرسوم (رسم الإقامة،رسم التهطير ورسم الحفلات والأفراح) والتي تبقى بمصادقة الهيئات الوصية (الولاية) رغم ما تتمتعه البلدية من شرعية قانونية بإعتبار تمتعها بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي بنص الدستور وكذا قانون البلدية 11-10.

-لاتوجد لامركزية مالية في ميزانية الجماعات المحلية فهي مرهونة بقرارات مركزية متصلة بما تحقق من إيرادات جبائية والتي قد تستفيد منها الجماعات المحلية دون المساهمة في تحديد الوعاء الضريبي أو تحصيل الضرائب فيما بعد وهذا مايؤثر على ميزانية البلديات التي تبقى غير مستقلة عن ميزانية الدولة وتبقى تعتمد على الإعانات المقدمة من طرف الدولة أو ميزانية الولاية وكذا صندوق الضمان والتضامن بين البلديات وهذا مايفسر تبعية النظام الجبائي المحلي للدولة الذي خلق نوع من اللاعدالة في توزيع الإيرادات الجبائية فحصة الجماعات المحلية عموما والبلدية على وجه الخصوص ضعيفة الشيء الذي يجعلها دائما تابعة للإعتمادات المالية المتأتية من طرف الدولة وبالتالي التأثير وبصفة مباشرة على مدى مصداقية الإستقلال المالي للجماعات المحلية.

-محدودية الموارد الجبائية المحلية بسبب ضعف الأوعية والنسب المخفضة مع بقاء معظم النسب الموجهة لميزانية الدولة مرتفعة فتبقى الضرائب المحصلة لفائدة البلديات بصفة كلية أو جزئية غير كافية لتلبية حاجات السكان المتزايدة وتحقيق أهداف ومهام البلديات كشريك في التنمية الشاملة .

كمايمكن عرض بعض الإقتراحات التي نراها ضروررية لرفع من التحصيل الضريبي المحلي:

-العمل على إصلاح الهيكل الإقتصادي ككل وتطوير النشاطات الإقتصادية خارج المحروقات حتى تتسع الأوعية الضريبية.

-دعم النشاطات الصغيرة والحرف التقليدية والمهن في البلديات حتى تساهم في خلق قيمة مضافة وبالتالي الزيادة في مداخيل الجباية المحلية.

-إعادة النظر في توزيع الموارد الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية وصناديق المختلفة.

-ضرورة تفعيل مشروع التسيير التضامني للبلديات الذي يسمح لمجموعة من البلديات المتجاورة بإنجاز مشاريع تعود عليها بالفائدة وخلق مصادر جبائية جديدة.

-ضرورة إعطاء المنتخبين المحليين دورا في تأسيس وخلق الأوعية الجبائية بما يتناسب مع كل منطقة.

-تحسين المردود المالي لموارد الجباية المحلية من خلال إعطاء حرية أوسع للجماعات المحلية في تحديد وتحصيل ومتابعة الضرائب التابعة لها ممايسمح لهذه الجماعات بتسيير أموالها وبالتالي تكريس مبدأ اللامركزية الجبائية.

-تكوين إدارة جبائية خاصة في مقر البلديات تكون مشكلة من أعوان إدارة الضرائب تكون مهمتهم تحصيل ومتابعة العمل الجبائي.

قائمة المراجع

الكتب:

1-أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب مطبعة جريدة الجزائر،1989

2-أحمد رشيد ،الإدارة المحلية، الطبعة الثانية ،دار المعارف، القاهرة مصر ،.1981

3-أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية ،ترجمة محمد عرب صصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ،.1996

4-اسماعيل فريجات ،مكانة الجماعات المحلية في النظام الاداري الجزائري ، مذكرة ماجستير جامعة الوادي كلية الحقوق والعلوم السياسية ،2013/.2014

5-اعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الاداري ،دار وائل للطبع والنشر،عمان،.1998

6-الشيخ بوعبدلي المهدي والدكتور سعيدوني نصر الدين ،الجزائر في تاريخ العهد العثماني،المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر،1984 .

7-باهر عتلم سامي السيد، المالية العامة ودور القطاع العام في تحقيق الرفاهية الإقتصادية،دار التعاون ،القاهرة،2008.

8-حسين صغير، كتاب دروس المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة للطباعة،الجزائر،.1999

9-حسين مصطفى حسين ،المالية العامة ،الطبعة الأولى ،ديوان المطبوعات الجامعية ،بن عكنون،الجزائر.

10-حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر،.2001

11-خالد سمارة الزغبي،تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها فينظم الادارة المحلية مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان،.1993

12-خالد شحاتة وأحمد زهير الشامية ، أسس المالية العامة الطبعة الثالثة 2007،دار وائل للنشر ،عمان الاردن .

13-خالد شحاده الخطيب، وأحمد زهير الشامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر،.2007

14-زغدود علي، المالية العامة، ديون المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون،الجزائر،2010-.2011

15-زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة مصر .1995

16-زهدي يكن: التنظيم الاداري-تنظيم الادارة المركزية والمحلية ،دار الثقافة بيروت ،بدون سنة نشر.

17-زين العابدين بركات ،مبادئ القانون الاداري ،مطبعة الرياض،دمشق،.1979

18-زينب حسين عو الله، مبادئ المالية العامة، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية ،.2008

19-سعودي محمد الطاهر، المالية العامة، دار قانة للنشر، باتنة الجزائر،.2009

20-سعيدوني نصر الدين، دراسات وأبحاث في تاريخ الجزائر ،المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر .1984

21-سليمان الطماوي ،شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي ، القاهرة ،.1980

22-سليمان الطماوي،الوجيز في القانون الاداري :دراسة مقارنة ،دار الفكرالعربي ،القاهرة ،1989 .

23-سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الاداري ،دراسة مقارنة ،دار الفكر العربي القاهرة .

24-سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة عين الشمس، القاهرة 1982.

25-سوزى عدلي ناشد ، الوجيز في المالية العامة ،2000،دار الجامعة للنشر.

26-سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ،2000.

27-سوزي عدلي، ظاهرة التهرب الضريبي وآثارها على إقتصاديات الدول النامية، قسم الاقتصاد والمالية ،المكتبة القانونية، دار المطبوعات الجامعية ،الاسكندرية.

28-سيد عليوة ، صنع القرار السياسي في منظمات الادارة العامة ، الهيئة المصرية للكتاب مصر ، .1987

29-شريف رحماني أموال البلديات الجزائرية، دار القصبة للنشر ،الجزائر .2003

30-طاهر الجنابي، المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتاب للطبيعة والنشر، بغداد بدون سنة نشر.

31-طعيمة الجرف، القانون الإداري ،دار النهضة العربية ،القاهرة،.1976

32-طعيمة الجرف، مبادئ في نظم الادارة المحلية ،مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة.

33-عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار الجامعية الجديدة للنشر، الاسكندرية،.2006

34-عباس المحرزي، إقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة،الجزائر،.2004

35-عبد الأمير شمس الدين، الضرائب أسسها العلمية وتطبيقاتها العملية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع،لبنان،1987 .

36عبد الكريم صادق بركات، حامد عبد المجيد دراز، علم المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة،القاهرة،1971.

37-عبد المطلب حميد ، التمويل المحلي التنمية المحلية، دار الجامعية للنشر القاهرة،.2001

38-عبد المطلب عبد الحميد ،التنمية المحلية والتمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية،الاسكندرية،.2001

39-عبدالمطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية،.2001

40-عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، دار الجامعة الاسكندرية 2005.

41-عبد الوهاب بن بوضياف ،معالم تسيير شؤون البلدية ،دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر،2014 .

42-عبد الوهاب بن بوضياف، معالم تسيير شؤون البلدية، دار الهدى للنشر، عين مليلة الجزائر ،201 .

43-علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الاداري الجزائري دراسة وصفية تحليلية دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة ،الجزائر،2006 .

44-علاء الدين عشي،شرح قانون البلدية دار الهدى للنشر والتوزيع،الجزائر .2011

45-علي السلمي: السياسات الإدارية في عصر المعلوماتيات، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، الطبعة الأولى،.1999

46-علي الصاوي، الادارة المحلية :مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية ،مكتبة نهضة الشرق القاهرة .1994

47-علي العريبي وعبد المعطي عساف، إدارة المالية العامة، جامعة الإسكندرية مصر، بدون سنة نشر.

48-علي زغدود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب الطبعة الثانية،الجزائر،.1984

49-علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية ،الساحة المركزية،بن عكنون،الجزائر.2005

50-عمار بوضياف ،شرح قانون الولاية ،الطبعة الأولى،2012،الجزائر .

51-عمار بوضياف،شرح قانون الولاية،جسور للنشر والتوزيع ،الطبعة الأولى الجزائر 2012.

52-عمار عوابدي ، دروس في القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر،.2000

53-عمار عوابدي، القانون الإداري ، النظام الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة السادسة،2014 .

54-عمار عوابدي، دروس في القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة 1990.

55-عمر صدوق: دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر .1988

56-غازي عناية، المالية العامة والنشر الضريبي، جامعة جرس عمان،1998.

-فارس السبتي، المنازعات الضريبية في التشريع الجزائري، دار هومة،الجزائر.

57-فوزي عطوي، المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت،.2003

58-محمد الصغير بعلي: قانون لادارة المحلية الجزائرية ،دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر .2004

59-محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبيرالية والإشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر .1985

60-محمد بالقاسم، حسن بهلول: سياسة تخطيط التنمية واعادة تنظيم مسارها في الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية الجزء الاول، الجزائر .1999

61-محمد باهي، تدبير الموارد البشرية بالإدارات العمومية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، الطبعة الأولى،سنة.2000

62-محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية جامعة بيروت العربية ،لبنان ص

63-محمد زرقون ، اللامركزية الجبائية واستقلالية النظام الجبائي المحلي في الجزائر.

64-محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، مصر، 1997.

65-محمد صغير بعلي، القانون الاداري: التنظيم الاداري والنشاط الاداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة ،.2004

66-محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،.2003

67-محمد عمر أبو الدوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة الدار الجامعية،الإسكندرية مصر .2006

68-محمد محمود الطعامنة ، نظم الادارة المحلية المفهوم الفلسفة والاهداف ،/ الملتقى العربي الأول ، نظام الادارة المحلية في الوطن العربي ،عمان ،18-20 أغسطس 2003 .

69-محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، الملتقى العربي الاول سلطنة عمان،18-20 أغسطس .2003

70-محمود طعامنة وسمير عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي، وإتجاهات التطوير القاهرة مصر،2005.

71-محي الدين محمد مسعد، العلاقة القانونية بين الممول والإدارة الجبائية، الطبعة الأولى مكتبة الإشعاع للطباعة والنشر والتوزيع، مصر ،.1998

72-مسعود شيهوب، الحكم ،أسس الادارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر .1986

73-منال طلعت محمود: الموارد البشرية والمجتمع المحلي ،المكتب الجامعي الحديث مصر،.2003

74-منال طلعت محمود، التنمية والمجتمع، المكتب الجامعي الحديث ،الاسكندرية ،.2001

75-منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة ،الطبعة الأولى 1994.

76-مياسة أودية، الفاعلية الادارية في الادارة المحلية الجزائرية ،رسالة ماجستير ،جامعة الجزائر :معهد العلوم السياسية ،.2008

77-ناصر مراد الاصلاح الضريبي في الجزائر للفترة 1992-2003 ،منشورات البغدادي،الجزائر،.2003

78-نزيه الايوبي ،الحلقات المنسية والمناطق المحظورة في الاصلاح الاداري العربي الادارة العامة والاصلاح الاداري في الوطن العربي ،المنظمة العربية للعلوم الادارية ،طبعة الاولى القاهرة .

79-نعيمة عقلة نصير، الادارة العامة العربية الاسلامية ،موسوعة الادارة العامة الاسلامية مجلد2،المنظمة العربية للتنمية الادارية ، القاهرة 2004 .

80-يلس شاوش بشير، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2013الساحة المركزية بن عكنون الجزائر.

الرسائل الجامعية:

1-أرزقي أبريش بن العربي ،النظرية العامة للتنظيم الإداري ومدى تطبيقها في البلدية الجزائرية، رسالة ماجستير كلية الحقوق ،جامعة الجزائر ،.1976

2-بالجيلالي أحمد، اشكالية عجز ميزانية البلديات، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة جامعة ابي بكر بالقايد تلمسان،.2012،2011

3-بلخير بن زرقة، ميزانية الولاية بين التحضير –المصادقة-الرقابة رسالة لنيل اجازة المدرسة الوطنية للإدارة 2005-.2006

4-بن مالك محمد ،النظام المالي للبلديات بالجزائر، أطروحة دكتورة ،كلية الحقوق بن عكنون ،جامعة الجزائر 2011،1-2012

5-بن نوبة لحاج، مفهوم التوازن المالي لميزانية البلدية، رسالة ماجستير في اطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق سعيد حمدين، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر يوسف بن خدة ،2015-2016.

6-تالي أحمد، النظام القانوني للأنشطة المنجمية في الجزائر، رسالة ماجستير في القانون العام جامعة مولود معمري ،تيزي وزو، السنة الجامعية 2013-2014.

7-تيسمبال رمضان، إستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، رسالة ماجستير،كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو،2009.

8-جديدي عتيقة، ادارة الجماعات المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير في العلوم السياسية تخصص سياسة عامة وادارة محلية،جامعة محمد خيضر بسكرة ،2012،2013 .

9-جمال يرقي، أساسيات في المالية العامة واشكالية العجز في ميزانية البلدية ،رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص فرع تسيير ،جامعة الجزائر ،.2001،2002

10-حبيبة دريس، عوامل نقص المردودية الجبائية، رسالة ماجستير في القانون، كلية الحقوق جامعة الجزائر،.2000

11-حمدي مريم، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف المسيلة ،2014-2015 .

12-داود إبراهيم علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية ،أطروحة دكتورة في الحقوق جامعة الجزائر 2012 .

13-رابح غضبان، جباية الجماعات المحلية ،رسالة ماجستير في القانون والادارة والمالية جامعة بن عكنون 2000-2001

14-رضا خلاصي، تحليل ظاهرة الغش الجبائي دراسة حالة الجزائر في الفترة 1991-2002،أطروحة دكتورة ،كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 207-2008.

15-زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الإستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر1 كلية الحقوق،2016.

16-سالمي رشيد، الموارد الجبائية المحصلة للبلديات، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة الجزائر،.1999

17-سعاد طيبي ،الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في القانون ،معهد الحقوق والعلوم الادارية، فرع ادارة ومالية، جامعة بن عكنون الجزائر،2002 .

18-سليمة حمادو، إصلاح الجماعة المحلية في الجزائر كخيار إستراتيجي ، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ،تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية العلوم السياسية والإعلام،2012 .

19-سهيلة صالحي ،استقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر،رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص المؤسسات الادارية والسياسية في الجزائر، جامعة الاخوة منتوري قسنطينة 2008-.2009

20-سهيلة صالحي، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص المؤسسات الادارية والسياسية في الجزائر ،جامعة الاخوة منتوري،قسنطينة 2008-2009 .

21-شباب سيهام، اشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية ،رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة ابي بكر بالقايد تلمسان 2011،2012.

22-صبيحة محمدي: تسيير الموارد المحلية في الجزائر واقع وآفاق ،أطروحة دكتورة في علوم التسيير تخصص نقود ومالية، جامعة الجزائر3كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ،2012/.2013

23-عادل محمود حمدي، الإتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية، اطروحة دكتوراه، عين الشمس ،مصر.1973

24-عباس عبد الحفيظ ،تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية ،رسالة ماجستير ،تخصص المالية العامة ،جامعة أبو بكر بالقايد تلمسان ،2012،2011 .

25-عبد الناصر صالحي، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر1، 2009-2010.

26-عبد ناصر صالحي، الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية ،رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر2009،01-2010 .

27-عتيقة كواشي، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح،ورقلة،2010-.2011

28-علي ساسي: تنظيم وتمويل الجماعات المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر-03- كلية العلوم السياسية والاعلام،2008/.2009

29-علي ساسي، تنظيم وتمويل الجماعات المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03 كلية العلوم السياسية والإعلام،2008-2009.

30-علي قوق، ادارة الأقاليم والتجارب المستفادة عربيا حالة ماليزيا، رسالة ماجستير في العلوم السياسية ،جامعة ورقلة،.2011

31-عميور إبتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، رسالة ماجستير في القانون العام ،كلية الحقوق جامعة قسنطينة 2012،01-.2013

32-غزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة،2009-.2010

33-فاتح بوطبيق، اللامركزية الادارية والتعددية الحزبية رسالة ماجستير تخصص حقوق 2005-2006 جامعة الجزائر.

34-قاديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ،رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية ،تخصص تسيير المالية العامة ،جامعة أبي بكر بالقايد تلمسان،2011،2010.

35-كيراد خيراني، الجباية المحلية في الجزائر، مذكرة نهاية الدراسة لنيل الدراسات العليا في المالية، المعهد الوطني للمالية القليعة،.1996

36-لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة وهران،2013-.2014

37-محمد برابح: الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية ،2004/.2005

38-محمد برابح، الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية،2004-2005 .

39-محمد حاجي ،التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية ،كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، مداخلة ضمن فعاليات الملتقى الدولي للجماعات المحلية بسكرة، أفريل 2011 .

40-مسعودي محمد، ميزانية الولاية بين التحضير والمتابعة، رسالة لنيل اجازة المدرسة الوطنية للإدارة ،الجزائر،2006،2005 .

41-مقطف خيرة تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومن هذا، رسالة ماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر .2002

42-موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر دراسة تحليلية نقدية، أطروحة دكتورة ،كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضرباتنة،2015 .

43-نظيرة دوبابي، الحكم الراشد المحلي واشكالية عجز ميزانية البلدية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية ،تخصص اقتصاد تنمية، جامعة ابي بكر بالقايد تلمسان،2009-2010.

المقالات:

1-أحمد حضراني ،النظام الجبائي المحلي على ضوء التشريع المغربي والمقارن،مقال منشور بالمجلة المغربية للغدارة المحلية والتمية العدد .22،2001

2-بن شعيب نصر الدين وشريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث،العدد10،الجزائر،.2012

3-بوعمران عادل ، مبدأ استقلالية الجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني ، العدد26 نوفمبر 2010، الجزائر.

4-حسني درويش عبد الحميد ،تقييم تجربة نظام الإدارة المحلية في مصر ، مجلة المحماة المصرية،العدد7،8، سبتمبر أكتوبر.

5-شريف بن ناجي، العلاقة بين الإدارة ومرتفقيها في القانون الجزائري، مجلة المدرسة الوطنية الإدارة، المجلة العاشرة العدد الاول،.2000

6-عادل بوعمران، مبدأ إستقلالية الجماعات المحلية ،مجلة الفكر البرلماني العدد.2010،26

7-عصام صياف، فعالية الجباية المحلية في الجزائر بين وحدة وتعدد النص القانوني، مجلة الحقوق والعلوم السياسية جامعة خنشلة، العدد 10 جوان .2018

8-فؤاد العطار ،نظرية اللامركزية الإقليمية ،مجلة العلوم القانونية والإقتصادية ،كلية الحقوق جامعة عين الشمس مصر،.1966

9-لخضر مرغاد،الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية،عدد07 كلية العلوم الإقتصادية والتسيير، جامعة بسكرة،.2005

10-محمود عاطف البنا، الموارد المالية للهيئات المحلية، مجلة العلوم الإدارية ،مصر العدد الثاني ،سنة .1972

11-مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في إستقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الإقتصادية والسياسية ،رقم .02،1996

12-ناجي عبد النور، دور الادارة المحلية في تقديم الخدمات العامة ،مجلة دفاتر الساسة والقانون جامعة ورقلة ،جوان 1999 .

13-نصر الدين بن شعيب وشريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، جامعة تلمسان، العدد العاشر ،.2012

14-يامة إبراهيم، مدى فاعلية مصادر مالية ميزانية البلديات في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السادس، ديسمبر 2016 .

الملتقيات:

1-بساس أحمد، قراءة لأهم المصادر الجبائية للجماعات المحلية المتضمنة بالتشريع الجبائي الجزائري 2018 عرض وتحليل، ملتقى وطني حول الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات ،جامعة البليدة كلية الحقوق والعلوم السياسية،12-13 مارس 2018 .

2-صابور لخضر، دور اللامركزية الجبائية في تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية، ملتقى الوطني حول الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات بومي 12-13 مارس 2018.

3-طارق الطوقان ،تقرير حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين ،الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الانسان ،.2001

4-عباسي صابر، كردودي سهام، دراسة تقييمية لتجربة الاتحاد الأوربي في اللامركزية الجبائية، الملتقى الدولي حول اللامركزية الجبائية في تمويل الجماعات المحلية واقع واستشراف،كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة البليدة ،.2013

5-عباسي صابر، كردودي سهام، دراسة تقييمية لتجربة الاتحاد الأوربي في اللامركزية الجبائية، الملتقى الدولي حول اللامركزية الجبائية في تمويل الجماعات المحلية واقع واستشراف .

6-عبد لقادر بلعربي وآخرون، تحديات التحول إلى الإدارة الإلكترونية في الجزائر، ورقة عمل مقدمة للمؤتمر الدولي الخامس الإقتصاد الإفتراضي وإنعكاساته على الإقتصاديات الدولية،.2014

7-فراري محمد، هيكلة الجباية المحلية ومردودها، مداخلة مقدمة في إطار يوم برلماني حول الجباية المحلية في الإصلاح الجبائي المنعقد في 22 أفريل 2013 ،لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني،الجزائر،2013

8-كريمة ربحي ،زهية بركان ،وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية ،دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات ،جامعة البليدة .2004

9-محمد شكرين ومحمد بالهادي، اصلاح الجباية المحلية وآثاره المرتقبة على التنمية المحلية الملتقى الوطني حول التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق ،المركز الجامعي برج بوعريرج،.2008

10-محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم، الفلسفة والأهداف)،الملتقى العربي الأول المتعلق بنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان،18،19 أغسطس .2003

11-موسى رحماني، وسيلة سبتي، واقع الجماعات المحلية في ظل الاصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية ،ملتقى باتنة الدولي،.2004

12-نوردين مزياني، ظاهرة التهرب الضريبي وآثارها على التنمية المحلية في الجزائر الملتقى الوطني الرابع بعنوان تحديات الجماعات المحلية وتطوير أساليب تمويلها يومي 10-11 مارس 2010.

القوانين:

1-الدستور الجزائري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في7 ديسمبر 1996 يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في الاستفتاء 28 نوفمر 1996 ج ر عدد 76 الصادر 8 ديسمر 1996 المعدل بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في6 مارس2016 ج ر 14 الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016.

2-أنظر القانون 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية العدد06

3-أنظر القانون 08/90المؤخ في 07 أفريل 1989 المتعلق بالبلدية ،الجريدة الرسمية العدد 15المؤرخة في 11 أفريل 1990

4- الأمر 09/84 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتضمن اعادة التنظيم االقليمي للبلاد الجريدة الرسمية عدد 06المؤرخة في 07 فيفري .1984

5- القانون العضوي رقم 10/16 المؤرخ في 22 ذي القعدة الموافق 25 غشت سنة 2016 المتضمن نظام الانتخابات ص 37

6- المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المؤرخ في 13 ربيع الاول عام 1438 الموافق ل 13 ديسمبر سنة 2016، يتضمن ألأحكام الخاصة المطبقة على الامين العام للبلدية.

7- المنشور الوزاري رقم 6400 المؤرخ في 30 جويلية 2017 يتعلق بكيفية تطبيق المرسوم التنفيذي 16-320 المؤرخ في13 ربيع الاول 1438 الموافق ل13 ديسمبر 2016 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية .

8-القانون رقم 07/12المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية

9- الأمر 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق ل 8 يونيو سنة 1966 المتضمن قانون الاجراءات الجزائية المعدل والمتمم .

10- الأمر 2000-01 المؤرخ في 2000/03/01 المتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها،ج ر ،العدد09 سنة 2000.

11-المرسوم الرئاسي 140/15 المؤرخ في 2015/05/27 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية وتحديد القواعد الخاصة بها،ج ر،العدد 29 المؤرخة في 2015/05/31.

12- القانون 90-08 المؤرخ في 7 أبريل المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد15.

13- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية ،العدد35.

14-التعليمة الوزارية رقم 21 المؤرخة في 10 أكتوبر 2019 التي تحدد كيفية تحضير وتمويل الميزانيات الأولية للبلديات والولايات للسنة المالية 2020ص.

15-المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 21 جولية 1997،المتضمن الاجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الآمر بالصرف ومسؤولياتهم، الجريدة الرسمية رقم 48.

16- المرسوم التنفيذي 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 الذي يحدد اجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها

17-المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في 1991/09/07 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم.

18- المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها ،ج ر،العدد82 المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 2009/11/16 ج ر العدد 67.

19-المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية ، الجريدة الرسمية العدد64 الصادرة بتاريخ 2011./11/27.

20-أنظر الأمر 95-20 المؤرخ في 07 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد39.

21- المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 06سبتمبر 2008 يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية ج ر رقم 50 المؤرخة في 07 مارس 2008 .

22-الأمر 95-20المؤرخ في 17 جويلية 1995المعدل والمتمم بموجب الأمر 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية رقم 39 المؤرخة في 23 جويلية 1995.

23- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963،المؤرخ في 1963/09/10،ج رالعدد64 الصادرة في 1963/09/10.

24- الأمر 76-97 المؤرخ في 1976/11/22 المتضمن دستور الجمهورية الجزائرية، ج ر العدد94 الصادر في 1976/11/24.

25- المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 1989/02/22 يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989،ج ر العدد 6 الصادرة في 1989/03/01.

26- المرسوم الرئاسي 96-438 المؤرخ في 1996/02/07 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 ،ج ر العدد 76 الصادر في 1996/12/08.

27-المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 2014/03/24 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ،ج ر عدد19 الصادرة في 02-04 2014.

28-المرسوم 81-380 المؤرخ في 1981/12/26،المتضمن صلاحية البلدية والولاية وإختصاصها في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية

30-المرسوم التنفيذي 55/95 المؤرخ في 1992/02/15 ج ر العدد 15 الصادرة 1995/03/19 المعدلة بموجب المرسوم التنفيذي 98-288 المؤرخ في 13 يوليو 1998 ج ر العدد 51 الصادرة في 15 يوليو1998 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية

31- المرسوم التنفيذي 06-327 المؤرخ في 18 سبتمبر 2006 ج ر العدد59 المؤرخة في 24 سبتمبر 2006 يحدد تنظيم المصالح الخارجية للإدارة الجبائية وصلاحياتها.

32- المرسوم التنفيذي 02-303 المؤرخ في 28 سبتمبر 2002 ج ر العدد64.

33- المرسوم التنفيذي 91-60 المؤرخ في 23 فيفري 1991،ج ر العدد 9 الصادرة 1991/02/27 يحدد تنظيم المصالح الخارجية للإدارة الجبائية وإختصاصاتها.

34-المرسوم التنفيذي 97-290المؤرخ في 1997/02/27 ،ج ر العدد 50 الصادرة في 30 يوليو 1997 يتضمن تأسيس لجان التنسيق والفرق المختلطة للرقابة بين مصالح وزارة المالية ووزارة التجارة وتنظيمها

35- القانون 91-25 المؤرخ في 18-12-1991،المتضمن قانون المالية لسنة 1992،ج ر،عدد65 لسنة 1991

36- قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة المعدلة بموجب المادة 7 من قانون المالية لسنة 2015.

37- الأمر رقم 08-02 المؤرخ في 24 جويلية 2008 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 ج ر العدد42 لسنة 2008.

38- الأمر 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966 جر العدد 108 لسنة 1965.

39- القانون 2000-06 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001،ج ر العدد 80 لسنة 2000.

40- القانون رقم 17-11 المؤرخ في 27 ديسمبر 2017،يتضمن قانون المالية لسنة 2018 ج رقم 76 لسنة 2018.

41- قانون رقم 16-14 المؤرخ في 28 ديسمبر 2016يتضمن قانون المالية لسنة 2017 ج ر رقم 78 لسنة .2016

42- المرسوم التنفيذي،15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015 المتضمن تحديد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها،ج ر رقم78 لسنة 2016.

43-القانون 01-10 المؤرخ في 03 جويلية 2001،المتضمن قانون المناجم، المعدل والمتمم، ج ر العدد 35،لسنة 2001.

-قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب،طبعة 2018.

44- القانون 90-36 المؤرخ في 30 ديسمبر 1990المتضمن قانون المالية لسنة1991 ج ر العدد57 لسنة 1991.

45- قانون الرسم على رقم الأعمال ،وزارة المالية ،المديرية العامة للضرائب، طبعة 2018

46- قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة .

47- المرسوم التشريعي 93-01 المؤرخ في 19 جانفي 1993،المتضمن قانون المالية لسنة 1993 ج ر العدد 04 لسنة 1993.

48- قانون 10/14 المؤرخ في 30 ديسمبر 2014 ،يتضمن قانون المالية لسنة 2015،ج ر العدد 78،المؤرخة في 31 ديسمبر 2014.

مراجع اجنبية:

1- Andre laubadee: traite de droit administratif ,tom1,l.g.d.j, paris,1976.
2- George vedel:droit administratif,themis,l.g.d.j,dalloz,paris, 1968.
3- ESSAID TAIB CHRONIQUE DE LORGANISATION ADMINISTRATIVE POUR 1994 REVUE IDARA N 2 1995 .
4- PIERRE BELTRAME.LA FISCALITE EN France HACHETTE LIVRE .EDITION 1998.
5- RAYMOND MUZELLEC. FINANCES PUBLIQUES EDITION DALLOZ .1993.
6-MARCEL WALINE PRECIS DE DROIT ADMINISTRATIF MONTCHRESTIEN EDITION 1970 .
-Constitution de la republique francaise de 1946 " les collectivites locales s administrent librement par les coseilselus au suffrage universel."
7- Constitution de la republique farncaise de 1958: " les collectivites locales de la republique ont les communes les departements les territoires d outre-mer. Ces collectivites s administrent librement par les conseils elus et dans les conditions prevues par la loi ."
8- COMMISSION EUROPEENNE APPUI A LA DECENTRALISATION ET LA GOUVERNANCE LOCALE DANS LES PAYES TIERS JANVIER BRUXELLEES 2007 .

Abstract:

Local groups are considered the basic base on which the state builds its foundations and to achieve its various economic, social, legal and political objectives, they must have internal and external sources of financing independent of state revenues, as taxes are the most important resource in financing their budget, which consists of a set of taxes and fees that are collected for the benefit of municipalities, states, and mutual funds. For local groups As these taxes are imposed by the legislative authority, which ensures that the executive authority puts all the provisions related to tax legislation after approval by the legislative authority, so it can be said that tax revenues are one of the most important sources of financing for local groups if they are compared with non-tax revenues Paying attention to this type of income by reviewing the current local tax system and trying to apply the foundations of the fiscal decentralization system in financing the budget of local groups in accordance with the state's new economic orientation.