

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم : العلوم السياسية

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

آليات تعزيز الإيرادات المحلية

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

التخصص:

تحت إشراف الأستاذ:

مولاي بلكرشة محمد

الشعبة: علوم سياسية

من إعداد الطالبة:

العرش ثلجة

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا

بوجحفة رشيدة

الأستاذة

مشرفا مقرر

مولاي بالكرشة محمد

الأستاذ

مناقشا

لقرع بن علي

الأستاذ

السنة الجامعية: 2023/2022

نوقشت يوم: 2023/06/15

شكر و امتنان

الحمد و الشكر لله كما ينبغي لجلال وجهه و عظيم سلطانه ، على توفيقه لي في انجاز و إتمام هذا العمل المتواضع .

أتوجه بأسمى عبارات الشكر و التقدير و العرفان الى المشرف و المؤطر الأستاذ مولاي بلكرشة محمد على قبوله الاشراف على هذا البحث و على التوجيهات و الارشادات و النصائح طيلة فترة البحث .

كما اشكر كل من ساعدني و ساندني من قريب او بعيد و لو بكلمة طيبة ، و اخص بالذكر زوجي الكريم الذي وفر لي الجو المناسب للدراسة و البحث ، فضلا عن التشجيع و التحفيز .

اللهم لك الحمد حتى الرضا ، و لك الحمد اذا رضيت ،

و لك الحمد بعد الرضا .

مقدمة

تعيش اليوم الجماعات المحلية جملة من الظروف و العوامل تضعها أمام تحديات التغيير و الاصلاح و العصرية و إعادة النظر في مجالات و قطاعات عدة. لعل التطور الذي يعرفه العالم في شتى الميادين و الذي وصل صدهاء و تأثيره لشعوب المعمورة بدون استثناء من خلا، العالمة.

؛ حول العالم، و

تي يحتاجها. لذا

سل في المجتمع

و المجتمع الجز

تتامي وعيه و

فإن الدولة و ال

و تلبية حاجيات

مقدمة

و مع الزيادة الديمغرافية و ارتفاع تكاليفها بالمقابل، و باتت مهمة تلبية حاجيات السكان و المواطنين بالكفاءة و الفعالية المطلوبة صعبة .

إن التزايد المستمر للحاجات المحلية نتيجة لما أسلفنا من عوامل ديمغرافية، و اجتماعية و اقتصادية يؤدي إلى تزايد النفقات لتلبية أكبر قدر من الاحتياجات. هذا التزايد للنفقات يقابله موارد مالية محدودة بسبب انخفاض حجم المداخيل. فأصبح لزاما على الدولة و الجماعات المحلية البحث في كيفية زيادة مصادر دخلها، و السعي الى طرق تنمية و تعزيز إيراداتها المحلية عامة ، حتى تضمن تغطية نفقاتها المتزايدة .

من هذا المنطلق، نطرح الإشكالية التالية:

- ما هي سبل و آليات تعزيز الإيرادات المحلية؟

و للإجابة على هذه الإشكالية، تبيننا الفرضيات التالية:

- تعاني الجماعات المحلية من محدودية الإيرادات التي يقابلها تزايد مستمر في النفقات؛
- توجد سبل و آليات عدة بديلة لتعزيز و تنمية الإيرادات المحلية.

أهمية الدراسة

تكمن أهمية موضوع الدراسة في كونه يتناول موضوع سبل و آليات تعزيز الإيرادات المحلية. هذا الموضوع الذي أصبح يشكل الشغل الشاغل للحكومات و الدول و إدارتها، لا سيما في ظل تزايد النفقات و متطلبات مواطنيها، و ظهور تحديات التنمية المحلية . فقد أصبح موضوع الإيرادات المحلية موضع اهتمام الدارسين و الباحثين في الشأن المحلي، بل موضوع مؤتمرات وطنية و دولية.

أهداف الدراسة

تتمثل الأهداف العلمية فيما يلي:

- اثناء الرصيد المعرفي حول مصادر تمويل الجماعات المحلية و طرق تنميتها ؛
- الخروج بورقة بحثية لتمكين مسيري الجماعات المحلية من سبل و آليات جديدة تساعد في تدارك النقص الذي تعرفه الإيرادات المحلية ، و كذا لمساعدة و توجيه الطلبة و الباحثين المهمين بموضوع الايرادات المحلية ؛

أما الأهداف العملية فنلخصها في:

- تسليط الضوء على الجماعات المحلية من حيث هيئاتها و تنظيمها الإداري، و مدى استقلاليتها؛

- إبراز مختلف السبل و الآليات الممكنة لتعزيز و تنمية الإيرادات المحلية؛

في حين الرغبة في الإطلاع و الإستفادة من المعرفة هي أكبر هدف ذاتي من اختيار هذا الموضوع.

الإطار المنهجي

إعتمدنا في دراستنا هذه على المنهج الوصفي التحليلي، و ذلك بعرض الإطار النظري للجماعات المحلية، و كذا مفاهيم عن الميزانية المحلية و مراحل إعدادها و تنفيذها و الرقابة عليها، ثم تشخيص و تحليل مصادر الإيرادات المحلية و السبل الممكنة لتعزيزها و تتميتها .

الدراسات السابقة

تعتبر المراجع الواردة أدناه أهمما اعتمدها في هذه الدراسة:

- كتاب لحميد بوزيدة تحت عنوان: "تحديات تمويل ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر"، سنة 2010 لا سيما فيما يتعلق بإيجاد مصادر للإيرادات المحلية تتماشى و تزايد المهام المنوطة بالجماعات المحلية ، و على رأسها التنمية المحلية كأكثر تحدي .

- أطروحة دكتوراه بعنوان: "تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر - واقع و افاق"، 2013/2012 للباحثة صبيحة محمدي. تدور الإشكالية التي عالجتها حول الآليات و السبل الفعالة لتحليل واقع المالية المحلية من أجل تسيير فعال و كفؤ. و قد توصلت الباحثة إلى نتيجة مفادها ضرورة تفعيل الجماعات المحلية آليات الحكم الراشد، و كذا تزويدها بوسائل مادية و بشرية، و معالجة ديونها، و ترشيد نفقاتها، من أجل تسيير فعال .

- رسالة ماجستير لبراح محمد، موسومة بـ: "الجباية المحلية و دورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، سنة 2005. تدور إشكالية بحثه فيها حول مدى قدرة الجباية المحلية

على تحقيق استقلالية الجماعات المحلية. و توصل الباحث إلى نتيجة أن الجباية المحلية وحدها لا يمكن أن تحقق استقلالية الجماعات المحلية.

هيكل الدراسة:

تتولنا في عملنا هذا ما يلي:

- ماهية الجماعات المحلية في **الفصل الأول**، و الذي يضم البلدية و هيئاتها و تنظيمها الإداري في المبحث الأول، الولاية و هيئاتها و تنظيمها الإداري في المبحث الثاني. و في المبحث الثالث مدى استقلالية الجماعات المحلية.

- ميزانية الجماعات المحلية في **الفصل الثاني**، و يضم عموميات و مفاهيم عن الميزانية المحلية في المبحث الأول، الإيرادات المحلية في المبحث الثاني. و في المبحث الثالث نماذج عن الميزانية المحلية و مراحل إعدادها و تنفيذها.

- الآليات البديلة لتعزيز الإيرادات المحلية في **الفصل الثالث**، و يتناول في المبحث الأول منه تثمين الموارد الحالية للجماعات المحلية. و في المبحث الثاني تفعيل آليات جديدة لتعزيز الإيرادات المحلية. و في المبحث الثالث الاستفادة من التجارب الدولية .

صعوبات الدراسة

تعرض أي بحث مجموعة من الصعوبات و العراقيل، كما هو الحال في بحثنا، و من أشدها ما يلي:

- نقص المراجع المتعلقة بتعزيز الإيرادات المحلية؛
- شح المعلومات والإحصائيات التي تتعلق بنسب مساهمة مصادر الإيرادات المحلية في الميزانية.

الفصل الأول

ماهية الجماعات المحلية

الفصل الأول : ماهية الجماعات المحلية

تمهيد

يعتبر مصطلح الجماعات المحلية مرادفا لمصطلح الإدارة المحلية، حيث يمكن تعريف الجماعات المحلية بأنها "أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية ، فيما تباشره من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة أساسا، بهدف تنمية مجتمعاتها و اشباع حاجات أفرادها مع خضوع هذه الهيئات لقدر من الرقابة من السلطة المركزية"¹

كما تعرف أيضا على أنها " المناطق المحددة جغرافيا و التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة و اشراف الحكومة المركزية."²

و تعرف أيضا حسب الكاتب الفرنسي waline بأنها " نقل سلطة اصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين."³

أما في الجزائر فيطلق على الجماعات المحلية إسم البلديات و الولايات و تضم مجموعة سكانية معينة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي و تحدث بموجب قانون⁴.

بينما نص الدستور الجزائري في المادة 16 منه على أن " الجماعات المحلية في الجزائر هي البلديات و الولايات و البلدية هي الجماعة القاعدية."⁵

¹- ممدوح خالد، البلديات و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة(القاهرة: المنظمة العربية للتنمية، 2009) ص91

²- الشبخلي عبد الرزاق إبراهيم، الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، ط 1(الأردن: د.د.ن، 2001) ص.20.

³- شنتاوي علي، الإدارة المحلية(عمان: دار وائل للنشر و التوزيع، 2007) ص.19.

⁴- بلعمري فريدة، أثر الجباية المحلية على إيرادات الجماعات المحلية(ماستر أكاديمي)(جامعة البلدية، 2010)ص.09.

⁵- دستور 1996(الجريدة الرسمية، العدد 76، في 8 ديسمبر 1996).

و انطلاقا من هذا فإن دراستنا للجماعات المحلية في هذا الفصل ستتصب على البلدية بهيئاتها و هياكلها الإدارية في المبحث الأول، ثم الولاية و بهيئاتها هي الأخرى و أجهزتها الإدارية في المبحث، لنتطرق بعدها إلى مدى استقلالية هذه الجماعات المحلية و الوصاية الممارسة عليها في المبحث الثالث.

المبحث الأول: البلدية، هيئاتها، و هياكلها

تتمتع البلدية بمكانة هامة في التنظيم الإداري للدولة الجزائرية. فهي طبقا للقانون تحوز على إسم و إقليم و مقر رئيسي، و تنشأ بموجب مرسوم رئاسي. و قد عرف المشرع الجزائري البلدية من خلال القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية بأنها: "هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. و تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة".⁶

كما عرفها أيضا المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 90-08 المؤرخ في 17 أفريل 1990 المتعلق بقانون البلدية على أن البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".⁷

ومنه، فالبلدية هي مجموعة إقليمية توجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية و اقتصادية ، تتمتع بالشخصية المعنوية ، و تنشأ بموجب قانون .

و طبقا للمادة 15 من قانون البلدية المذكور أعلاه، فإن البلدية تتوفر على:

- المجلس الشعبي البلدي كهيئة تداولية؛
- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي؛
- إدارة عامة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

⁶- المادة الأولى من القانون 11-10 ، مرجع سابق .

⁷- المادة الأولى من القانون 90-08 المؤرخ في 17 افريل 1990 ، المتعلق بقانون البلدية .

المطلب الأول : الهيئات البلدية المنتخبة

تتمثل الهيئات المنتخبة للبلدية في المجلس الشعبي البلدي كهيئة تداولية، يرأسه رئيس المجلس الشعبي البلدي كرئيس للهيئة التنفيذية.

الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي

"إن المجالس الشعبية البلدية هي الخلايا الأساسية للدولة التي تعكس الديمقراطية وحقوق الإنسان و سياسة الحكم الراشد و تجسد نظام اللامركزية"⁸. و هي امتداد متكامل للدولة وفضاء واسع لاهتمام المواطنين و شؤونهم الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية والثقافية. لهذا، فقد تناول قانون البلدية المجلس الشعبي البلدي بالتفصيل من حيث تشكيله، شروط ترشح أعضائه، طريقة سير مداولاته، و كذا اختصاصاته.

أولا - تشكيل المجلس الشعبي البلدي

يتشكل المجلس الشعبي من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر وذلك لمدة خمس سنوات ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية حسب المادة 79 من قانون الانتخابات الجزائري لسنة 2012 وفق الجدول التالي:

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة؛
- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة؛
- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة؛
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 500.001 و 100.000 نسمة.

⁸- عبد الحق فيدمة، "ماهية الجماعات المحلية و التنمية المستدامة"، مجلة التنمية و الدراسة و الأبحاث (جامعة الجزائر،

- 33 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة؛
- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200.000⁹.
- أما عن شروط الترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي فقد حصرها قانون الانتخابات كالتالي:

- أن يكون ذا جنسية جزائرية؛
- أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها؛
- ألا يكون محكوما عليه في الجنايات والجناح المنصوص عليها في المادة 5 من هذا القانون العضوي ولم يرد اعتباره؛
- ألا يكون محكوم عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به.¹⁰

توزع المقاعد بعد العملية الانتخابية بالتناسب حسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة مع تطبيق مبدأ البقاء للأقوى حسب ذات الكيفية المشار إليها سابقا بالنسبة لتوزيع المقاعد على مستوى المجلس الشعبي البلدي.

ثانيا - سير المجلس الشعبي البلدي

طبقا للمادة 16 من قانون البلدية 10-11 يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين، و لا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام.

كما يمكن أن يجتمع في دورة استثنائية في كل مرة استدعت ذلك الشؤون البلدية، سواء بدعوة من الرئيس أو بطلب من الوالي أو من ثلثي عدد أعضائه .

⁹- المادة 187 من الامر 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات .

¹⁰- المادة 184 من الامر 01-21 ، نفس المرجع .

يباشر المجلس مداولاته بحضور الجلسات أغلبية الأعضاء وإذا لم يجتمع المجلس لعدم بلوغ النصاب بعد استدعائين متتاليين بفارق 5 أيام على الأقل بينهما ، تكون المداولات التي تتخذ بعد الاستدعاء الثالث صحيحة مهما يكن عدد الحاضرين طبق للمادة 23 قانون البلدية.

تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية وهذا يعني إمكانيات حضور المواطنين لجلسات المجلس. وفي هذا الصدد فإن رؤساء البلديات ملزمون بأخذ كل الإجراءات من أجل تخصيص أماكن ملائمة داخل قاعة المداولات. غير أن هذا الحضور لا يعطي الحق بالتدخل في النقاش والتداول. ويمكن كذلك للمجلس أن يقرر المداولة في جلسة مغلقة.

تحرر مداولات المجلس و تسجل في سجل خاص، حيث يوقع عليها من طرف جميع الأعضاء الحاضرين.¹¹

أما عن هذه المداولات فالأمر يحتاج إلى المصادقة عليها. و عن كيفية هذه الأخير، فإنه طبقا للمواد من المواد 52 إلى 59 من قانون البلدية يميز بين المصادقة الضمنية والمصادقة الصريحة لمداولات المجلس الشعبي البلدي. و التي سنتعرض لها بالتفصيل لاحقا (في عنصر الوصاية الإدارية).

كما نميز بين البطلان المطلق و البطلان النسبي لمداولات المجلس الشعبي البلدي. والتي سنتعرض لها بالتفصيل أيضا لاحقا (في عصر الوصاية الإدارية).

ثالثا - اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

يعتبر المجلس الشعبي البلدي واحدا من أهم أركان تحقيق السياسات العامة للبلدية. لذلك فهو يمارس صلاحيات كثيرة تتعلق بتهيئة الإقليم، التنمية الاقتصادية، الاجتماعية، والثقافية،

الأمن، و كذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطن و تحسينه كالتالي.¹²

¹¹ - المادة 88 من القانون 10-11 ، مرجع سابق .

¹² - المواد من 103 إلى 123 من قانون البلدية 10-11 ، مرجع سابق .

أ - في مجال التهيئة و التنمية

يكلف المجلس الشعبي البلدي بوضع مخطط تنموي يتضمن تهيئة الإقليم و التنمية المستدامة للبلدية ، ينفذ على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد شرط الاخذ بعين الاعتبار برنامج الحكومة ومخطط الولاية .

كما يتولى المجلس الشعبي البلدي رسم النسيج العمراني للبلدية مع مراعاة مجموع النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول وخاصة النصوص المتعلقة بالتشريعات العقارية. وعلى هذا الأساس اعترف المشرع للبلدية بممارسة الرقابة الدائمة للتأكد من مطابقة عمليات البناء للتشريعات العقارية وخضوع هذه العمليات لترخيص مسبق من المصلحة التقنية بالبلدية .

ب - في مجال التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز

وعلى صعيد آخر حمل المشرع البلدية ممثلة في مجلسها حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف وكل شيء ينطوي على قيمة تاريخية أو جمالية ، وكذلك تنظيم الأسواق المغطاة والغير المغطاة على اختلاف أنواعها .

ج - في مجال الضبط

أناط المشرع بالبلدية صلاحية إقامة إشارات المرور التي لا تعود إلى هيئات أخرى بمصالح الأمن. ويعود للبلدية السهر على المحافظة على النظافة العمومية وطرق ومعالجة المياه القذرة وتوزيع المياه الصالحة للشرب كما يعود لها حماية التربة والثروة المائية.

د - التخطيط والتجهيز

يسهر المجلس الشعبي البلدي علي تزويد البلدية بكل أدوات التجهيز والتعمير كما يساهم في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية .

ه - في المجال الاجتماعي

أعطى المشرع بموجب المادة 122 من قانون البلدية للمجلس حق المبادرة بإتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومد يد المساعدة إليها في مجالات الصحة والتشغيل والسكن. وألزم البلدية بمتابعة المراكز الصحية وقاعات العلاج وصيانتها وذلك في حدود قدراتها المالية.

كما ألزمها بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وفقا للبرنامج المسطر في الخريطة المدرسية وصيانة هذه المؤسسات واتخاذ كل إجراء من شأنه تسهيل عملية النقل المدرسي.

بالنسبة للسكن تتولى البلدية بتشجيع كل مبادرة تستهدف الترقية العقارية على مستوى البلدية ومن هنا أجاز لها المشرع الاشتراك في إنشاء المؤسسات العقارية وتشجيع التعاونيات في المجال العقاري.

و- الميزانية، يقوم المجلس الشعبي البلدي سنويا بمهمة المصادقة على ميزانية البلدية سواء الميزانية الأولية أو الميزانية الإضافية.

ي - في المجال الاقتصادي

يتولى المجلس الشعبي البلدي أي عمل من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي، وكذلك تشجيع المتعاملين الاقتصاديين من اجل ترقية الجانب السياحي في البلدية، وتشجيع المتعاملين في هذا المجال وأجاز قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية.

رابعا - لجان المجلس الشعبي البلدي

بالرجوع لأحكام قانون البلدية، وكذلك النظام الداخلي النموذجي للمجالس الشعبية البلدية، يتضح أن تشكيل اللجان البلدية يتراوح بين:

1/ اللجان الدائمة للمجلس الشعبي البلدي

تشكل هذه اللجان من بين أعضاء المجلس، و تعتبر اللجان الدائمة هي اللجان الإجبارية في كل مجلس لعهدته الانتخابية. وتستحدث اللجان الدائمة باقتراح من رئيس المجلس و مصادقة أغلبية أعضائه .

و قد شمل مجال اللجان الدائمة المجالات التالية:

- الاقتصاد و المالية و الاستثمار؛
 - الصحة و النظافة و حماية البيئة؛
 - تهيئة الإقليم و التعمير و السياحة و الصناعات التقليدية؛
 - الري و الفلاحة و الصيد البحري؛
 - الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الرياضية و الشباب؛¹³
- و يحدد عدد هذه اللجان حسب عدد سكان البلدية المعنية.

2/ اللجان المؤقتة للمجلس الشعبي البلدي

إلى جانب اللجان الدائمة للمجلس الشعبي البلدي، أجاز المشرع للمجالس إمكانية تشكيل لجان خاصة أو مؤقتة تنشأ أيضا باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي وبعد موافقة أغلبية أعضائه طبقا للمواد 32 و 33 من قانون البلدية. يكون دور اللجان الخاصة هذه دراسة موضوع محدد يندرج في صلاحيات المجلس، حيث تقدم تقرير عن نتائج أعمالها لرئيس المجلس.

¹³- المادة 31 من القانون 10-11 ، مرجع سابق .

كما أن بقاء هذه اللجان مرتبط بالموضوع الذي أنشئت من أجله، فيحدد موضوع وتاريخ انتهاء مهمتها بصفة صريحة في مداولة.¹⁴

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

عالج أيضا قانون البلدية جهاز رئيس المجلس الشعبي البلدي ابتداء من القانون الأساسي الخاص به إلى صلاحياته المختلفة.

أولاً- كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي

طبقا للمادة 64 من قانون البلدية يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات المنتخبة. و في حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا .

ثانيا- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للقانون 10-11 بصلاحيات مزدوجة، صلاحيات بصفته ممثلا للبلدية و صلاحيات بصفته ممثلا للدولة.

1- صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية

يتولى رئيس البلدية بصفته ممثلا للبلدية ما يلي:

- تمثيل البلدية في جميع المراسيم التشريعية و التظاهرات الرسمية؛
- يتراأس المجلس الشعبي البلدي؛
- يسهر على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي و يطلعه عل ذلك؛
- ينفذ ميزانية البلدية و هو الامر بالصرف؛

¹⁴- المادة 34 من القانون 10-11 ، مرجع سابق .

- التقاضي باسم البلدية و لحسابها؛
- المحافظة على الأملاك و الحقوق المكونة لممتلكات البلدية و إدارتها؛
- إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات، الصفقات، الإيجارات، قبول الهدايا، و الوصايا؛
- اتخاذ التدابير المتعلقة بالإنارة البلدية، و كذا شبكة الطرق؛
- السهر على حماية أرشيف البلدية؛
- السهر على وضع المصالح و المؤسسات العمومية البلدية، و حسن سيرها؛
- كما ينفذ ميزانية البلدية، و هو الأمر بالصرف.¹⁵

1- صلاحياته بصفته ممثلاً للدولة

- يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية، فهو يكلف بـ :
- السهر على احترام و تطبيق التشريع و التنظيم المعمول بهما؛
 - له صفة ضابط الحالة المدنية و بالتالي يقوم بجميع عقود الحالة المدنية؛
 - السهر على حفظ النظام العام و امن الأشخاص و الممتلكات؛
 - السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية و الوقاية و التدخل في مجال الإسعاف؛
 - تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة أحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة؛
 - السهر على حماية التراث التاريخي و الثقافي و رموز ثورة التحرير الوطني؛
 - السهر على احترام المقاييس و التعليمات في مجال العقار و السكن و التعمير؛

¹⁵- المادة 82 من القانون 10-11 ، مرجع سابق .

- السهر على نظافة العمارات و ضمان سهولة السير في الشوارع و الساحات؛
- السهر على مكافحة الأمراض المتنقلة او المعدية و الوقاية منها؛
- السهر على سلامة المواد و السلع الغذائية و كذا نظافة المحيط البلدي؛
- و أخيرا ضمان ضبطية الجنائز و المقابر طبقا للعادات و حسب مختلف الشعائر الدينية.¹⁶

ثالثا - كيفية انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة الوفاة أو انتهاء مدة العهدة الانتخابية المحددة بخمس سنوات، كما تنتهي مهامه للأسباب نفسها التي تنتهي بها مهام باقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي والمتمثلة في حالات الإقالة أو الاستقالة أو الإقصاء.

- **الاستقالة:** تقدم كتابية من طرف رئيس المجلس عن طريق مداولة للمجلس الشعبي البلدي و ترسل للوالي ، و تصبح سارية المفعول ابتداء من تاريخ تبليغها للوالي .

كما نص القانون على إصاق المداولة المتضمنة استقالة رئيس المجلس بمقر البلدية.

- **سحب الثقة:** وتتمثل في طريقة قانونية بمقتضاها يبادر أغلبية أعضاء المجلس (ثلاثي الأعضاء) بسحب الثقة من الرئيس و تجريده من صفته الرئاسية، و ذلك عن طريق الاقتراع السري.

إلا أن هذه الآلية كانت متاحة في قانون 08/90 لكن قانون البلدية 10/11 لم يتطرق إليها صراحة.¹⁷

¹⁶-المادة 94 من القانون 10-11 ، مرجع سابق .

¹⁷-لم ينص القانون 10-11 على سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمن المواد المتعلقة بالقانون الأساسي الخاص برئيس المجلس الشعبي البلدي

- أما حالات الإقالة و الإقصاء فسوف نتطرق إليها بالتفصيل لاحقا في عنصر الوصاية الإدارية.

المطلب الثاني: إدارة البلدية

تتكون الإدارة البلدية وفقا لهيكلها التنظيمي من الأمانة العامة من جهة و المصالح الإدارية و التقنية من جهة أخرى، خاضعة لسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي. و للإشارة فقد ترك المشرع الجزائري للمجالس البلدية المنتخبة تحديد هياكلها التنظيمية وفق نظام المداولات و بعد مصادقة الوصاية.

الفرع الأول: الأمانة العامة للبلدية

تعتبر وظيفة الأمين العام للبلدية هامة و حساسة، باعتباره موظف الدولة الذي يتولى تنشيط إدارة البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 125 من قانون البلدية. يتم تعيين الأمين العام للبلدية من طرف السلطة الإدارية المخولة. و هذه الأخيرة تختلف حسب حجم البلدية و عدد سكانها. ففي البلديات الصغيرة التي يقل عدد سكانها عن 100 ألف نسمة و لا تكون بلدية مقر الولاية يعينه والي الولاية باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي. أما البلديات الكبيرة و بلديات مقر الولاية فان الأمين العام يعين بموجب مرسوم تنفيذي.

أولا- مهام الأمين العام للبلدية

يمارس الأمين العام مهامها عديدة و متنوعة على مستوى البلدية من أهمها:

1- مهام تتعلق بالهيئة التنفيذية و التداولية للبلدية : و تتمثل هذه المهام في التحضير لاجتماعات المجلس الشعبي البلدي، حيث يحضر كل الوثائق اللازمة لأشغال

المجلس ووضع كل الوسائل البشرية و المادية من اجل ضمان سير أشغاله، و كذا ضمان أمانة المجلس؛

كما تتمثل مهام الأمين العام كذلك في ضمان متابعة مداورات المجلس، إذ يقوم بإرسالها للولاية مع نشرها و متابعة تنفيذها، و يتولى أيضا متابعة تنفيذ مشاريع البلدية و برامجها التنموية.

2- مهام تتعلق بالمصالح الإدارية و التقنية للبلدية : و تتمثل هذه المهام في تنشيط وتنسيق عمل و سير المصالح التقنية و الإدارية التابعة لإدارة البلدية تحت سلطة رئيس المجلس، حيث تقع عليه ممارسة السلطة السلمية على كافة مستخدمي إدارة البلدية. كما يتولى ضمان السير العادي لمصالح البلدية و نشاطها، و كذا ضمان متابعة كل جوانب التسيير الإداري و تسيير ممتلكات البلدية ، فضلا عن تحضير مشروع الميزانية و ضمان تنفيذها.¹⁸

الفرع الثاني: المصالح الإدارية والتقنية

أولا- المصالح الإدارية

تتمثل المصالح الإدارية أساسا في:

1- مديرية الوسائل العامة : و تضم

أ- مصلحة الميزانية و المحاسبة ، وتتكون من:

- مكتب الميزانية و المحاسبة؛

- مكتب حوالات الدفع و الفاتورات.

ب- مصلحة الوسائل، و تتكون من:

- مكتب الممتلكات.

¹⁸- المادة 129 من القانون 10-11 ، مرجع سابق .

- مكتب تسيير المخازن.
- مكتب الوكالات.

ج- مصلحة المستخدمين، و تتكون من:

- مكتب تسيير المستخدمين؛
- مكتب التوظيف و التكوين.

2- مديرية التنظيم و الشؤون العامة، و تضم:

أ- مصلحة التنظيم و الشؤون القانونية، و تتكون من:

- مكتب التنظيم؛
- مكتب التنظيم و الشؤون القانونية؛
- مكتب النظافة و الوقاية؛

ب- مصلحة الشؤون العامة، و تتكون من:

- مكتب الحالة المدنية؛
- مكتب الانتخابات و السكان؛
- مكتب الخدمة الوطنية.

ج- مصلحة الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الرياضة، و تتكون من:

- مكتب الشؤون الاجتماعية؛
- مكتب الثقافة و الرياضة؛
- مكتب النشاط الاجتماعي.

ثانيا - المصالح التقنية

و تتمثل المصالح التقنية أساسا في:

1- مديرية التعمير و البناء و الأشغال العمومية، و تضم:

أ- مصلحة التعمير و البناء، و تتكون من:

- مكتب الدراسات و التعمير؛
- مكتب متابعة و مراقبة التعمير.

ب- مصلحة الأشغال العمومية، و تتكون من:

- مكتب الصفقات العمومية.
- مكتب مراقبة و متابعة الأشغال.

2- مديرية الشبكات و الصيانة، و تضم:

أ- مصلحة الشبكات، و تتكون من:

- مكتب المياه و التطهير؛
- مكتب التنظيف؛
- مكتب الطرقات و التهيئة العمرانية.

ب- مصلحة الصيانة و الورشات، و تتكون من:

- مكتب الصيانة؛
- مكتب حضيرة السيارات و العتاد؛
- مكتب الحجز (المحشر البلدي).

المبحث الثاني: الولاية، هيئاتها، و تنظيمها الإداري

تعد الولاية وحدة إدارية مهمة في التنظيم الإداري الجزائري. فهي الجماعة الإقليمية للدولة و الدائرة الإدارية الغير ممرزة لها أيضا. تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة وفقا للقانون. لها اسم و إقليم و مقر رئيسي. تنشأ بموجب قانون.¹⁹

المطلب الأول: الجهاز الإداري للولاية

يتكون الجهاز الإداري للولاية من الوالي و المجلس التنفيذي للولاية بمختلف مديرياته.

الفرع الأول: الوالي

الوالي هو ممثل الحكومة في إقليم ولايته، و هو الوديع لسلطة الدولة في ولايته أيضا، مما يعني بأن كل السلطات المقررة للممارسة باسم الدولة في الولاية .

أولا- التعريف بمنصب الوالي

لم تضع النصوص القانونية والتنظيمية تعريفا محددا لمنصب الوالي، إلا أننا بالرجوع لنص المادة 92 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية نجد "الوالي ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية". و نجد أيضا في المادة 110 من قانون الولاية 12-07 التي تقضي بأن "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة". كما نصت المادة 4 من المرسوم التنفيذي 90-230 على أن "الوالي ممثل الحكومة والدولة".²⁰ إلا أن المرسوم التنفيذي 94-215 قد أضاف صفة جديدة للوالي وهي المؤتمن على سلطة الدولة ومندوب الحكومة.

¹⁹ - المواد: 01 - 02 - 03 من القانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية.

²⁰ - مرسوم تنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية.

مما سبق يظهر يتضح جيدا أن منصب الوالي هو منصب ذو ازدواجية وظيفية، فهو منصب إداري وسياسي.

ونظرا لأهمية الدور المنوط بالوالي و مركزه الحساس، فإنه يعين بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية.

أما التعريف الفقهي لمنصب الوالي فهو في اغلب الحالات مستوحى من النصوص القانونية، حيث يعرفه الدكتور ناصر لباد "الوالي جهاز لعدم التركيز الإداري وهو يمثل ازدواج السلطة من جهتين ازدواج في المنصب بصفته سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت ، ومن جهة ممثل الدولة ومندوب الحكومة والممثل المباشر لكل وزير على إقليم ولايته، وكممثل للولاية والقائد الإداري الأعلى بها وبالتالي هو حلقة الاتصال بين الولاية والسلطة المركزية".²¹

ثانيا - شروط تعيين الوالي

إذا كان منصب الوالي كما اشرنا سابقا ذو طبيعة إدارية و سياسة، فان عملية وضع قانون أساسي له من الأمور الصعبة ، إلا أنه يمكن جمع ما نصت عليه التنظيمات والمراسيم لمعرفة الشروط العامة لتولي منصب الوالي وهي الشروط الواجب توفرها في شاغل الوظائف العليا للدولة. بالإضافة للشروط أدرجتها المادة 21 من المرسوم التنفيذي 226/90²²، و التي تتمثل في المستوى العلمي و التكوين الإداري، حيث اشترط المشرع الجزائري أن يعين في الوظائف العليا في الدولة بما فيها وظيفة الوالي إثبات تكويننا عاليا على الأقل شهادة علمية جامعية، أو مستوى من التأهيل مساويا له. فضلا عن الخبرة المهنية في مجال الإدارة .

²¹- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط 4 (الجزائر: دار المجد للنشر و التوزيع، 2004) ص. 127.

²²- مرسوم تنفيذي رقم 226-90 مؤرخ في 25 أوت 1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم.

ثالثا - كيفية انتهاء مهام الوالي

تنتهي مهام الوالي إما بالاستقالة أو الوفاة أو إلغاء المنصب أو بسبب حركة التغييرات التي يجريها رئيس الجمهورية، و يكون ذلك بموجب مرسوم رئاسي و بنفس طريقة التعيين.

رابعا - صلاحيات الوالي

تنقسم صلاحيات الوالي وفق صفتين:

1/ صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية

طبقا لنص المادة 102 من قانون الولاية. فهو:

- يسهر على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي و تنفيذها؛
- يقوم بتمثيل الولاية في الحياة المدنية و السياسية و إدارة أملاك الدولة؛
- استضافة شخصية وطنية أو أجنبية أو تقديم التعازي و التهاني حضور الاحتفالات الوطنية و الدينية و الشعبية؛
- يمثل الولاية في الأعمال الإدارية فهو من يمضي العقود باسمها و لصالحها بمعنى أي اتفاقية مع أي ولاية أخرى أو حتى خارج الوطن؛
- يفتح كل المنتقيات التي تنظمها الولاية أو أي مديرية من المديرية التنفيذية؛
- يقوم بالزيارات التقديرية و زيارات العمل لمختلف الدوائر و البلديات على مستوى الولاية، كما يستقبل المواطنين و ممثلي الجمعيات المحلية و كذا وسائل الإعلام؛
- يتولى الوالي تمثيل الولاية أمام القضاء؛
- و يعد أيضا مشروع الميزانية و يتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، و هو الأمر بصرفها؛

- و أخيرا فهو يسهر على وضع المصالح الولائية و مؤسساتها العمومية و حسن سيرها و يتولى تنشيط و مراقبة نشاطاتها.²³

2/ صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة

بهذه الصفة يقوم الوالي ب :

- تنفيذ القوانين و الأوامر و التنظيمات الصادرة عن السلطة المركزية يتولى إجراءات تنفيذ الأحكام القضائية؛

- تنسيق و مراقبة نشاطات المصالح غير الممركزة للدولة على المستوى المحلي؛

- حماية الحقوق و الحريات للمواطنين في حدود اختصاصاته؛

- الحفاظ على النظام العام و الأمن و السلامة و السكينة العمومية؛

- تنسيق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية؛

- السهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية و تحيينها و تنفيذها؛

- السهر على حفظ أرشيف الدولة و الولاية و البلديات؛

- كما يعتبر الوالي هو الأمر بالصرف لميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية؛

- توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن لتطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المنصوص عليها.²⁴

²³- المواد من 100 الى 108 من القانون 07-12 ، مرجع سابق .

²⁴- المادة 115 من القانون 07-12 ، مرجع سابق .

الفرع الثاني: المجلس التنفيذي للولاية

لقد نصت المادة 03 من المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يضبط أجهزة الولاية على أنه "يؤسس في الولاية مجلس ولائي يجمع تحت سلطة الوالي، مسؤولو المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها. فهو جهاز يعمل تحت إشراف و سلطة الوالي، و يقوم بتنفيذ قرارات الحكومة و المجلس الشعبي الولائي، و يعمل في إطار القوانين و التنظيمات السارية المفعول بتفحص كل المسائل المعروضة عليه من طرف الوالي أو أحد أعضائه.

لكن بموجب المرسوم التنفيذي رقم 22-54 المؤرخ في 02 فيفري 2022 المتضمن إنشاء المجلس التنفيذي للولاية فقد جعل المجلس التنفيذي يحل محل مجلس الولاية سابقا. وقد نص المرسوم الأخير على أن المجلس التنفيذي للولاية ينشأ تحت سلطة الوالي بصفته ممثلا للدولة و مفوضا للحكومة، و يكلف بضمان تنفيذ قرارات الحكومة و المجلس الشعبي الولائي و متابعتها²⁵. و هو يشكل إطار التشاور و التنسيق بين مختلف مصالح الدولة و الهيئات العمومية على مستوى الولاية. فهو أشبه ما يكون بمجلس حكومة مصغر على مستوى الولاية.²⁶

أولا - تشكيل المجلس التنفيذي للولاية

طبقا للمادة 05 من المرسوم 22-54، يتشكل المجلس التنفيذي للولاية من الوالي الذي يتزأسه او الأمين العام في حالة غيابه من : الولاة المنتدبون، المديرين الولائيين، مسؤولو الهيئات العمومية الوطنية على مستوى الولاية المعنيون بجدول الاجتماع، رؤساء الدوائر، رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيون بجدول الاجتماع، مسؤولي المؤسسات العمومية على مستوى الولاية المعنيون بالاجتماع. و يمكن للوالي الاستعانة عند الحاجة بالمسؤولين

²⁵ - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 22-54 المؤرخ في 02 فيفري 2022 ، المتضمن انشاء المجلس التنفيذي للولاية.

²⁶ - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق ، ص 105 .

عن النشاطات المعنية أو أي شخص آخر للمشاركة في اجتماعات المجلس إذا رأى ذلك مناسباً.²⁷

ثانياً - اجتماعات المجلس التنفيذي للولاية

يجتمع المجلس التنفيذي للولاية في دورة عادية مرتين 02 في الشهر، و هذا طبقاً للمادة 10 من المرسوم 22-54. و يمكن للمجلس ان يعقد اجتماعات غير عادية كلما تطلبت الوضعية ذلك، بناءً على استدعاء من الوالي او الأمين العام للولاية إذا وقع مانع للوالي .

تدون اجتماعات المجلس في محاضر تسجل في سجل خاص مرقم و مؤشر عليه من قبل الوالي، و تتضمن محاضر الاجتماعات على الخصوص القرارات المتخذة و الجهات المكلفة بالتنفيذ و الآجال المحددة و الصعوبات و الحلول المقترحة، و ترسل محاضر الاجتماعات إلى جميع أعضاء المجلس التنفيذي للولاية.

ثالثاً - مهام المجلس التنفيذي للولاية

لقد نصت المواد 04/03/02 من المرسوم 22-54 المذكور أعلاه على مهام المجلس التنفيذي لولاية كالتالي:

- ضمان تنفيذ قرارات الحكومة و المجلس الشعبي الولائي و تنفيذها؛
- السهر على التنسيق و التشاور بين مختلف مصالح الدولة و الهيئات العمومية على مستوى الولاية؛
- اقتراح و اتخاذ جميع التدابير التي من شأنها الحفاظ على النظام العام؛
- ضمان التنسيق و التشاور في تنفيذ سياسات و برامج التنمية المحلية؛

²⁷ - المادة 04 من المرسوم التنفيذي 22-54 ، مرجع سابق .

- اقتراح أي تدابير بهدف تحسين سير المصالح الممركزة و الهيئات العمومية على مستوى الولاية؛

- إبداء رأيه في جميع المشاريع و إنشاء المؤسسات العمومية أو فروعها في الولاية؛

- إقتراح أي تدابير من شأنها تجسيد أهداف الدولة المسطرة على المستوى المحلي؛

- كما يقترح و ينفذ أي تدابير تساهم في فعالية المصالح المحلية.²⁸

كما تجدر بنا الإشارة إلى أن المجلس التنفيذي للولاية لا يعتبر أحد الهياكل أو الأجهزة الإدارية العامة للولاية، و لا يعتبر جزءا من الإدارة العامة للولاية. ذلك لأن المرسوم 94-215 المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها، لم يذكر المجلس التنفيذي للولاية كأحد هياكلها و أجهزتها الإدارية.

المطلب الثاني : المجلس الشعبي الولائي

يعتبر المجلس الشعبي الولائي الجهاز الأساسي في الولاية لكونه يشكل الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية باعتباره هيئة المداولة على مستوى الولاية. من أجل ذلك خصّه المشرع الجزائري من خلال قانون الولاية بجملة من النصوص القانونية تعريزا لتشكيلته المنتخبة من جهة و تحديدا لصلاحياته من جهة ثانية.

أولا - تشكيل المجلس الشعبي الولائي

يتشكل المجلس الشعبي الولائي من المنتخبين الذين تم اختيارهم و تركيبتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموعة المترشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المترشحين الأحرار. و يتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي الذي يتغير حسب تغير عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان كالتالي:

²⁸-المادة 30 من المرسوم 22-54 ، مرجع سابق .

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة؛
- 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250001 و 650000 نسمة؛
- 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650001 و 950000 نسمة .
- 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950001 و 1150000 نسمة
- 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1150001 و 1250000 نسمة.
- 55 عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1250000 نسمة.²⁹

أما عن شروط الترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي، فهي:

- بلوغ سن 23 سنة؛
- الجنسية الجزائرية؛
- إثبات الوضعية تجاه الخدمة الوطنية؛
- ألا يكون محكوم عليه نهائيا بعقوبة سالبة للحرية؛
- ألا يكون معروفا لدى العامة بصلته مع أوساط المال و الأعمال المشبوهة.³⁰

ثانيا - سير المجلس الشعبي الولائي

يجري المجلس الشعبي الولائي أعماله من خلال عقد أربع دورات عادية في السنة، مدة كل دورة خمسة عشر يوما على الأكثر، بحيث تعقد هذه الدورات وجوبا خلال شهر مارس، جوان، سبتمبر، وديسمبر وبصفة متفرقة، ولا يجوز جمعها، ويوجه الرئيس الاستدعاءات

²⁹-المادة 189 من الامر 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات .

³⁰- المادة 184 من الامر 01-21 ، نفس المرجع .

للأعضاء المجلس قبل 7 أيام من تاريخ انعقاد الدورة، حيث يتخذ رئيس المجلس الشعبي الولائي كل التدابير اللازمة.

تكون جلسات المجلس علنية، و يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي . وفي حالة حصول مانع ينوب عنه ممثله .يتدخل الوالي وممثله أثناء الأشغال بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس.

يعلن مستخلص عن مداولة المجلس الشعبي الولائي خلال الثمانية أيام التي تلي الدورة بالمكان المخصص لإعلام الجمهور في مقر الولاية . كما يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يعقد دورات أخرى غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي.

تسجل وتحرر مداولات المجلس في سجل خاص يؤشر عليه رئيس المحكمة المختص إقليميا، وتوقع هذه المداولات وجوبا أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، و يرسل مستخلص من المداولة في أجل ثمانية أيام من رئيس المجلس الشعبي الولائي إلى الوالي للمصادقة عليها .³¹

يجتمع المجلس الشعبي الولائي وجوبا و بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية. و عن كيفية المصادقة على مداولات المجلس الشعبي الولائي، فإننا نميز أيضا بين المصادقة الضمنية و المصادقة الصريحة لمداولات المجلس الشعبي الولائي، و التي سنتعرض لها بالتفصيل لاحقا (في عنصر الوصاية الإدارية)

كما نميز بين البطلان المطلق و البطلان النسبي لمداولات المجلس الشعبي الولائي و التي سنتعرض لها بالتفصيل أيضا لاحقا (في عنصر الوصاية الإدارية).

³¹ -المادة 31 من القانون 07-12، مرجع سابق .

ثالثا - لجان المجلس الشعبي الولائي

لقد جاء قانون الولاية أكثر ضبطا و تنظيما للجان الدائمة للمجلس الشعبي الولائي لا سيما المواد من 33 إلى 37، إذ يشكل هذا الأخير من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل المتعلقة بمجال اختصاصه لاسيما المتعلقة بالتربية و التعليم العالي و التكوين المهني، الإقتصاد و المالية، الصحة و النظافة و حماية البيئة، الاتصال و تكنولوجيات الإعلام، تهيئة الإقليم و النقل، التعمير و السكن، الري و الفلاحة و الغابات و الصيد البحري والسياحة، الشؤون الاقتصادية و الثقافية و الشؤون الدينية و الوقف و الرياضة و الشباب، التنمية المحلية التجهيز و الإستثمار و التشغيل.

كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أيضا تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية، و نعني هنا المسائل لم يحددها قانون الولاية في مجالات اللجان الدائمة.³²

رابعا - رئيس المجلس الشعبي الولائي

ينتخب المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه رئيسا. فإذا انفردت قائمة حزبية أو حرة بأغلبية المقاعد نجم عن ذلك أحقيتها في تقديم مرشح عنها لرئاسة المجلس الشعبي الولائي، و في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقائمتين الحائزتين خمسة و ثلاثين 35% على الأقل من المقاعد تقديم مرشح. و في حالة عدم حصول أي قائمة على هذه النسبة يمكن جمع المقاعد و تقديم مرشح عنها، يكون الانتخاب سريا، و يعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.³³

³² - المادة 33 من القانون 07-12 ، مرجع سابق .

³³ - المادة 59 من القانون 07-12 ، مرجع سابق .

أما عن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي ، فهي واسعة نذكر منها:

- يتأسس رئيس المجلس الشعبي الولائي أشغال المجلس الولائي، يقوم رئيس المجلس بإرسال استدعاءات للأعضاء مرفقة بجدول الأعمال كتابيا؛
- يتولى رئاسة الجلسة و ضبط المناقشات و يمكنه طرد أي شخص غير عضو بالمجلس يخل بحسن سير هذه المناقشات بعد إنذاره؛
- يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي موظف يتولى أمانة الجلسة من بين الموظفين الملحقين بديوانه؛
- يقترح تشكيل اللجان الدائمة أو الخاصة؛
- يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أن يطلب إنشاء لجنة من أجل التحقيق؛
- يتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي إرسال مستخلص من المداولة في أجل ثمانية أيام إلى الوالي من أجل المصادقة مقابل وصل استلام؛
- يعد رئيس المجلس الشعبي الولائي قائمة أعضاء من اختياره لمساعدته كنواب و يعرضها على المجلس للمصادقة عليها بالأغلبية³⁴.

خامسا- إختصاصات المجلس الشعبي الولائي

نصت المواد من 73 إلى 79 من قانون الولاية على جملة من الصلاحيات للمجلس الشعبي الولائي كالتالي :

- في مجال الاختصاصات العامة، يمارس المجلس الشعبي الولائي صلاحيات عدة، تتمثل في: الصحة العمومية و حماية الطفولة و الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، السياحة، الاعلام و الاتصال، التربية و التعليم العالي و التكوين المهني، الشباب و الرياضة و

³⁴ - المواد 19 ، 20 ، 21، 22، 23، 24، 25، 26، 27 من القانون 07-12 ، مرجع سابق .

التشغيل، السكن و التعمير و تهيئة إقليم الولاية ، الفلاحة و الري و الغابات، التجارة و الأسعار و النقل، الهياكل القاعدية و الاقتصادية، التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة و التي يجب ترقيتها، التراث الثقافي المادي و غير المادي و التاريخي، حماية البيئة، التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ترقية المؤهلات النوعية المحلية؛

- **في المجال الاقتصادي و الهياكل القاعدية الاقتصادية**، يقوم المجلس الشعبي الولائي بإعداد مخطط للتنمية على المدى المتوسط متماشيا مع مشاريع الدولة و البرامج البلدية للتنمية، و كذلك يتولى مناقشة مخطط التنمية الولائية و يبدي اقتراحات بشأنها، كما يقوم بتحديد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها و يساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية، و يسهل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي و يشجع تمويل الاستثمارات في الولاية. كما يساهم في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية، ينشأ على كل ولاية بنك معلومات بجمع كل الدراسات و المعلومات و الإحصائيات الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية المتعلقة بالولاية؛

- **في مجال الفلاحة و الري**، يتولى المجلس الشعبي الولائي مهمة المبادرة و وضع حيز التنفيذ كل عمل في مجال حماية و توسيع و ترقية الأراضي الفلاحية و التهيئة و التجهيز الريفي، و كذا يشجع أعمال الوقاية من الكوارث و الآفات الطبيعية، و ينفذ كل الإجراءات الرامية إلى إنجاز أشغال تهيئة و تطهير مجاري المياه في حدود الإقليم. كما يبادر للاتصال مع المصالح المعنية بكل الأعمال الموجهة إلى تنمية و حماية الثروة الغابية في مجال التشجير و حماية التربة و إصلاحها. و يساهم في تطوير كل أعمال الوقاية و مكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية و النباتية. كما يساعد تقنيا و ماليا بلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب و التطهير و إعادة استعمال المياه؛

- **في المجال الاجتماعي و الثقافي و السياحي**، يساهم المجلس في تحفيز المتعاملين الاقتصاديين لا سيما تجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها، يساهم في برامج ترقية التشغيل

بالتشاور مع البلديات. و يسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية، يتابع الإنجازات الصحية بإقليم الولاية، يساهم المجلس في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث، يساهم بالتنسيق مع البلدية في كل نشاط اجتماعي بهدف تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي، حماية الأطفال، مساعدة الأشخاص في وضع صعب والتكفل بالمتشردين و المختلين عقليا. كما يساهم المجلس الشعبي الولائي في ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي والحفاظ عليه بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة بالتنسيق مع البلديات و كل هيئة وجمعية معينة؛

- في مجال السكن، للمجلس الشعبي الولائي عدة مهام في مجال السكن، حيث يساهم في إنجاز برامج السكن، كما يمكن أن يساهم في عمليات تجديد و إعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية، و كذا الحفاظ على الطابع المعماري، و المساهمة في القضاء على السكن الهش بالتنسيق مع البلديات و المصالح التقنية المعنية؛

- في مجال الهبات و الوصايا، يبت المجلس الشعبي الولائي في قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للولاية سواءا كانت مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة...؛

- في مجال طرق تسيير المصالح العمومية الولائية، إذ يمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولائي ميزانية مستقلة لصالح بعض المصالح و يمكن للمجلس أن يستغل مصالحه العمومية عن طريق مؤسسة عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي. والغرض من ذلك هو تسيير المصالح العمومية.

- في المجال المالي، يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية، و يعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت و يصادق عليه و ذلك بموافقة الوزير المكلف بالداخلية عليه.

كما يعد الوالي الحساب الإداري للولاية عند غلق السنة المالية المعنية، و يعرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه.³⁵

المطلب الثالث: التنظيم الإداري للولاية

تنص المادة 2 من المرسوم 215/94 المذكور أعلاه أن الإدارة العامة في الولاية الموضوعه تحت سلطة الوالي على ما يلي:

- الديوان؛

- الأمانة العامة؛

- المفتشية العامة؛

- رئيس الدائرة.³⁶

أولا - الديوان

هو هيئة تحت إشراف الوالي مباشرة، و تحت رئيس الديوان الذي يساعد الوالي في ممارسة و تنفيذ مهامه بالولاية. و في هذا الإطار يكلف بما يلي:

-العلاقات الخارجية و البروتوكولات؛

-العلاقات مع أجهزة الإعلام و الصحافة؛

-أنشطة مصلحة الاتصالات السلكية و اللاسلكية و الشفرة؛

- يساعد رئيس الديوان خمسة إلى عشرة ملحقين بالديوان يتم توظيفهم بناء على قرار وزاري

مشترك بين وزير المالية المكلف بالداخلية و السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية؛

³⁵ - المادة 166 من القانون 07-12 ، مرجع سابق .

³⁶ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي 215-94 المؤرخ في 23 فيفري 1994 ، الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها .

- يتلقى رئيس الديوان و في حدود صلاحياته توجيهات من الوالي.³⁷

تنبثق عن الديوان **خلية الإعلام والاتصال**، خلية المشاريع الكبرى، خلية التنمية البشرية، خلية التنمية الريفية، خلية التضامن والتشغيل، خلية البيئة ونوعية الحياة، خلية السكن والإطار المعيشي، خلية التلخيص والاستشراف، خلية النشاط الاقتصادي.

كما يلحق بديوان الوالي **مكتب وسيط الجمهورية** و هو بمثابة الوسيط بين الديوان والمواطنين.

و يلحق بديوان الوالي أيضا **مكتب التنظيم** ، و هو مكلف بنشاط مصلحة الاتصال والأرقام و يساهم في التنظيم على مستوى الولاية.

ثانيا- الأمانة العامة

يشرف عليها الأمين العام الذي يخضع لسلطة الوالي دائما، ويمكن تنظيم هيكلها في مصلحة واحدة أو مصلحتين أو ثلاث مصالح، تضم كل واحدة منها ثلاثة مكاتب على الأكثر.

وحسب المادة الخامسة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 تتمثل مهام الأمين العام للولاية فيما يلي:

- السهر على ضمان استمرارية العمل الإداري؛
- متابعة عمل مصالح الدولة الموجودة على مستوى الولاية؛
- تنسيق أعمال المديرين في الولاية؛
- تنشيط على الهياكل المكلفة بالتوثيق و الأرشفة و التشاور التنسيق فيما بينها؛

³⁷ - المادة 07 من المرسوم 94-215 ، مرجع سابق .

- متابعة عمل أجهزة الولاية و هياكلها مع تنشيط الهياكل المكلفة بالبريد و مراقبتها و على هذا الأساس، فهو مكلف بالاجتماع عند الضرورة مع عضو أو عد أعضاء من مجلس الولاية لدراسة المسائل الخاصة و التي تدخل في إطار تنفيذ برامج مجلس الولاية مع إعلام الوالي بسير الأشغال؛

- تنشيط مجموع برامج التجهيز و الاستثمار في الولاية و يسهر على تنفيذها، كذلك متابعة مداوات المجلس الشعبي الولائي و القرارات التي يتخذها مجلس الولاية³⁸.

و تتكون الأمانة العامة من ثلاث مصالح، و هي: ³⁹

1/ مصلحة التلخيص: و تتكون من:

- مكتب الصفقات العمومية؛

- مكتب التنسيق؛

- مكتب التنظيم.

2/ مصلحة التوثيق: و تتكون من:

- مكتب التوثيق و بنك المعلومات؛

- مكتب التلخيص .

3- مصلحة الأرشيف و المحفوظات: و تتكون من:

- مكتب الإعلام و المساعدة؛

- مكتب الحفظ.

³⁸- المادة 05 من المرسوم 94-215 ، مرجع سابق .

39 - تقرير التربص الميداني للجماعات المحلية - الولاية و البلدية - الخاص بالطالبة العرش ثلجة ، السنة الثانية المدرسة الوطنية للإدارة ، 2006 .

ثالثا - مديرية الإدارة المحلية DAL

وتتكون مديرية الإدارة المحلية من ثلاثة مصالح:

1/ مصلحة الميزانية و الممتلكات ، و تتكون من:

- مكتب ميزانية الدولة؛

- مكتب ميزانية الولاية؛

- مكتب الممتلكات.

2/ مصلحة المستخدمين في الولاية ، وتتكون من:

- مكتب تكوين و تسيير موظفي الولاية؛

- مكتب تكوين و تسيير موظفي البلديات.

3/ مصلحة التشغيل المحلي ، و تتكون من:

- مكتب ميزانية و ممتلكات البلديات؛

- مكتب الصفقات و البرامج.

رابعا - مديرية التنظيم و الشؤون العامة DRAG

وتتكون هذه المديرية من ثلاث مصالح هي:

1/ مصلحة التنظيم العام ، و تتكون من:

- مكتب المؤسسات المصنفة؛

- مكتب الانتخابات و الجمعيات؛

- مكتب حركة السيارات.

2/ مصلحة تنقل الأشخاص ، و تتكون من:

- مكتب الحالة المدنية و الخدمة الوطنية؛
- مكتب تنقل الوطنيين؛
- مكتب تنقل الأجانب.

3/ مصلحة الشؤون القانونية و المنازعات ، و تتكون من:

- مكتب نزع الملكية و المنازعات؛
- مكتب العقود الإدارية و المداورات الولائية؛
- مكتب العقود الإدارية و المداورات البلدية.⁴⁰

خامسا - المفتشية العامة

يعين موظفوها بمرسوم رئاسي حيث تتولى تحت سلطة الوالي مهمة عامة و دائمة لتقويم نشاط الأجهزة و الهياكل و المؤسسات. يسيرها مفتش عام يساعده مفتشان او ثلاثة من نفس المرسوم، و حسب المادة السادسة من المرسوم السالف الذكر نصت لها المهام الآتية الذكر:

- تقوم باستمرار عمل الهياكل و الأجهزة و المؤسسات قصد النقائص و اقتراح التصحيحات اللازمة؛

- تسهر على الاحترام الدائم للتشريع و التنظيم المعمول بهما و المطبقين على مهام أعمال الهياكل و الأجهزة و المؤسسات؛

- تقوم بأي تحقيق بناءا على طلب الوالي لوضعية خاصة ترتبط بمهام و أعمال الأجهزة و الهياكل و المؤسسات؛

⁴⁰-تقرير التريص الميداني للجماعات المحلية ، مرجع سابق .

- تتدخل المفتشية العامة في الولاية على أساس برنامج سنوي يندرج في إطار مخطط أعمال يقرره الوالي ، و يجب أن تعد تقارير حصائل دورية عن أعمالها؛
- ترفع إلى الوالي تقارير المفتشين التي يقررونها عقب إنهاء مهامهم و يرسل ملخص منها دوريا إلى وزارة الداخلية و الجماعات المحلية؛
- كما يقوم المفتش العام بإعطاء آرائه حول المشاريع المسطرة على مستوى الولاية.⁴¹

سادسا - رؤساء الدوائر

تعتبر الدائرة امتدادا إداريا للولاية، حيث تمثل مستوى وسيطا في أداء مهامها. وهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية و لا بالاستقلال المالي.

يساعد رئيس الدائرة الوالي في مهامه لا سيما فيما يتعلق بالرقابة ، المتابعة ، و تنشيط البلديات المرتبطة بكل دائرة. كما يكلف رئيس الدائرة بتشجيع كل مبادرة فردية او جماعية للبلديات التي ينشطها. يعطي رأي استشاري حول تعيين مسؤولي الهياكل التقنية للدائرة والتنسيق فيما بينها.

المبحث الثالث: استقلالية الجماعات المحلية

إذا كانت القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية قد نصت على الاستقلالية للبلدية و الولاية على حد سواء، إلا أنها لم تضع لها تعريفا دقيقا و لم تنص على أركان هذه الاستقلالية. لذا فقد عرفها الفقه على أنها " حق الوحدات المحلية في القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة و في الحالة العكسية ترجيح حقوقها و انتزاعها و لو ضد الدولة"⁴²

⁴¹-المادة 06 من المرسوم 94-215 ، مرجع سابق .

⁴²-مسعود شيهوب، "الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة"، مجلة حوليات(قسنطينة: جامعة الإخوة منتوري،

كما عرفت بأنها " حق الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات و القيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين و التنظيمات تحت إشراف و توجيه السلطة الوصية ".⁴³

المطلب الأول: معايير استقلالية الجماعات المحلية

تقوم استقلالية الجماعات المحلية على شقين أساسيين و هما: الاستقلالية الإدارية و الاستقلالية المالية.

الفرع الأول: الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية

بالرجوع إلى مضمون الاستقلالية الإدارية نجدها تتضمن فكرتين أساسيتين هما: -
الاستقلالية العضوية، ونقصد بها استقلالية أعضاء المجالس الشعبية المحلية من جهة، و استقلالية الهيئة من جهة أخرى. ونقصد بها المظهر الخارجي أي الوجود المادي؛
- والاستقلالية الموضوعية، والتي نقصد بها الاختصاصات و المهام المسندة للجماعات المحلية.

أولاً- الاستقلال العضوي للجماعات المحلية

يتجسد الاستقلال العضوي للجماعات المحلية في شكلين أساسيين، حيث بوجودهما تعتبر الهيئة المحلية مستقلة عضوياً،
يتمثلان في وجود هيئات محلية منتخبة مستقلة عن الإدارة المركزية، و الانتخاب كأسلوب لاختيار أعضاء الهيئات المحلية .

⁴³- مصطفى كراجي، "أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية، العدد 02 (جامعة الجزائر، 2004).

1/ وجود هيئات محلية مستقلة عن الإدارة المركزية

إن إدارة الشؤون المحلية للمواطنين تستوجب وجود هيئات محلية متميزة عن هيئات الإدارة المركزية، والتي تعتبر بمثابة الوجود المادي للجماعات المحلية. فالاعتراف بوجود هيئات محلية متميزة عن الهيئات الوطنية يعتبر المنطلق لإدارة الشؤون المحلية ومشاركة هذه الإدارات في تحقيق مصالح معينة تخص إقليم معين باعتبارها أقرب للمواطن وأكثر معرفة ولها أولوية في تحقيق هذه المصالح، حيث اعتبر الفقيه "أوديل" أن وجود هيئات محلية يعتبر من مقومات وشروط نظام اللامركزية. فتصبح الإدارة المركزية مهمة بتحقيق مصالح مركزية تخص كامل إقليم الدولة فيحين أن اشباع الحاجيات المحلية يسند للهيئات المحلية المعنية، حيث يسير مواطني الإقليم شؤونهم بأنفسهم⁴⁴ و المصالح المحلية يتم تحديدها بواسطة التشريعات المتعلقة بالنظام الإداري للدولة. حيث يقوم المشرع بتحديد هذه المصالح وبيين الفرق والعلاقة بينها وبين المصالح الوطنية مراعيًا في ذلك الاعتبارات الدستورية و الاجتماعية و الاقتصادية و الأيديولوجية و السياسية والعلمية. كل هذه الاعتبارات هي القاسم المشترك بين المصالح الوطنية التي تقوم بإدارتها والإشراف عليها الهيئات المركزية وبين المصالح المحلية التي تقوم بإدارتها والإشراف عليها الهيئات اللامركزية.

2/ الانتخاب كأسلوب لاختيار أعضاء الهيئات المحلية

يعبر أسلوب الانتخاب لتشكيل المجالس المحلية أساسيا لتحقيق و ضمان الاستقلالية المحلية، حتى ان الكثير من الفقهاء الذين نادوا بأسلوب الانتخاب من البداية يروا انه "لا يمكن ان يتحقق الاستقلال بصورة واضحة و فعالة الا اذا تم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب السري المباشر ، فإعمال الانتخاب يعني وجود تنظيم محلي لا مركزي مستقل و انعدامه يعني فقدان الجماعات المحلية للحرية و الاستقلال"⁴⁵

⁴⁴ - إبراهيم رابعي، إستقلالية الجماعات المحلية الحدود و الضمانات (رسالة ماجستير) (الجزائر:كلية الحقوق، 2005).

⁴⁵ -مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها في البلدية و الولاية(الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية،1986).

ثانيا - الاستقلال الوظيفي للجماعات المحلية (الاختصاصات)

و نقصد بالاستقلال الوظيفي هنا استقلال الجماعات المحلية باختصاصات محلية. فانفراد السلطة المركزية بكل الاختصاصات بما فيها المحلية هو من سمات التخلف حسب إحدى التقارير الأممية.⁴⁶ لذا وجب إسناد مجموعة من الاختصاصات و المهام للجماعات المحلية حتى تكتمل استقلاليتها. و الاختصاصات هي مجموع المهام و السلطات التي يتم إسنادها للمجموعات الإقليمية لتوليها و إدارتها. و ترتبط الاستقلالية ارتباطا طرديا بالاختصاصات المحلية الممنوحة للجماعات المحلية. فكلما زاد و درجة الاختصاصات زادت الاستقلالية المحلية .

1/ اختصاصات البلدية

تتمتع البلدية كجماعة إقليمية بجملة من الصلاحيات و الاختصاصات المستمدة من قانون البلدية ذاته 10-11. فقد نص على جملة من المجالات و الميادين التي يتدخل فيها المجلس الشعبي البلدي على المستوى المحلي، فضلا الاختصاصات و الصلاحيات و الاختصاصات التي أسندها لرئيس المجلس الشعبي البلدي سواء بصفته ممثل للبلدية وبصفته ممثل للدولة (وقد سبق و تطرقنا لاختصاصات كل منها بالتفصيل) .

2/ اختصاصات الولاية

حتى الولاية هي الأخرى بصلاحيات واسعة سواء تعلق الأمر بالمجلس الشعبي الولائي كهيئة تداولية، أو الوالي كهيئة تنفيذية .

وهي صلاحيات و اختصاصات مستمدة من صلب القانون، لا سيما قانون الولاية 07-12 (تفاصيل سابقة أيضا).

⁴⁶ - مسعود شيهوب، "الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة"، مرجع سابق، ص 31 .

الفرع الثاني: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

يعتبر الاستقلال المالي هو الآخر مظهر من مظاهر استقلالية الجماعات المحلية، حيث يتعلق بالجانب المادي والتمثل في تمتع هذه الجماعات بموارد مالية مستقلة تمكنها من مباشرة المهام المخولة لها على المستوى المحلي. وبالتالي فهذا النوع من الاستقلال يعتبر المحرك الأساسي لممارسة الاختصاصات. وعليه فإن الاعتراف بالاستقلال الإداري للجماعات المحلية دون الاستقلال المالي يجعلها عاجزة عن أداء مهامها، بحيث تصبح هذه الوظائف مجرد وظائف شكلية يصعب تطبيقها على أرض الواقع⁴⁷.

أولا - وجود موارد مالية محلية

تتمثل هذه الموارد في الضرائب و الرسوم و الإيرادات الخاصة بالجماعات المحلية، حيث تعد الموارد المالية الذاتية أساسية من أجل تمويل نشاطات النشاطات و الاحتياجات المحلية للمواطنين. فالمورد المالي يعد أساس و مصدر وجود الجماعات المحلية و ركن من أركان استقلاليتها.

و يشترط في هذه الموارد أن تكون ذات وعاء مالي محلي و متميز عن الأوعية المركزية. كما يجب أن يكون واسعاً و كافياً لاستيعاب الاحتياجات المالية، بل يستحب أيضاً أن تكون الموارد المحلية مرنة يمكن اثراؤها⁴⁸.

ثانيا - التصرف في الميزانية

إذا كانت الجماعات المحلية تحوز موارد مالية خاصة بها فهذا يستلزم حرية التصرف في إنفاقها. من هذا المنطلق فإن صلاحية إعداد الميزانية الخاصة بالجماعات المحلية من

47 - عبد الصديق بن الشيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، رسالة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2006، ص 21.

48- خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية (الأردن: إدارة البحوث، 1985) ص 79.

تقدير للإيرادات و النفقات السنوية تتولاها الهيئات المحلية بنفسها. و هذه الصلاحية تشمل طرق تحصيل إيراداتها و كذا تنوعها من أجل تغطية نفقات مواطنيها المتزايدة. هذا ما يجعلها تحقق الاستقلال المالي.

المطلب الثاني : الوصاية الإدارية .

تعد استقلالية الجماعات المحلية عن السلطة المركزية الأصل ، أن ذلك الاستقلال ليس مطلقا و تماما حيث تبقى تلك الأجهزة خاضعة لقدر معين من الرقابة و الاستشراف من طرف السلطة الوصية و تكون العلاقة الرقابية بين الادارة المركزية على أسس قانونية لا يمكن تجاوزها .

وعليه، فهي رقابة مشروعية، أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة و أهدافها و وسائلها وإجراءاتها و السلطات الإدارية المخولة للقيام بها لا بد أن تتم بواسطة القوانين و التشريعات، لاسيما القوانين المنظمة للهيئات و الوحدات الإدارية اللامركزية (البلدية و الولاية).

الفرع الأول: مفهوم الوصاية الإدارية و أهدافها

لقد أثار مصطلح الوصاية الادارية جدلا واسعا بين الفقهاء. فذهب فريق منهم إلى معارضة استعمال هذا المصطلح، و طالبوا باستبداله بعبارة الإدارية لأن البقاء عليه يؤدي إلى الخلط بين الوصاية المدنية و الوصاية الإدارية، و إلى الاعتقاد بأن الهيئات اللامركزية مثل القاصر أو عديمي الأهلية في القانون المدني.

أولا - مفهوم الوصاية الإدارية

تعرف الوصاية الإدارية بأنها " سلطة رقابة لشخص معنوي عام على آخر، حيث تخضع السلطات المحلية إلى رقابة السلطة التنفيذية المركزية. و تختلف طريقة الوصاية من بلد

لآخر".⁴⁹ كما تعرف بأنها " مجموع السلطات المحددة التي يقررها القانون لسلطة على اشخاص و أعضاء الهيئات اللامركزية و أعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة. و هي أداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة من خلال إقامة علاقة قانونية دائمة و مستمرة بين الأجهزة المستقلة و السلطة المركزية."⁵⁰

وتتسم الوصاية الإدارية بجملة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من أشكال الرقابة الإدارية فهي:

- الوصاية الإدارية رقابة قانونية فلا وصاية إلا بنص و لا وصاية خارج النص؛
- هي رقابة بعيدة على الهيئات اللامركزية، و ليست قبلية؛
- هي رقابة كاملة حتى لا يكون عملها نوعا من التعديل و المشاركة؛⁵¹
- هي رقابة محصورة في المشروعية و لا تمتد للملاءمة، لأن سلطة الوصاية مقيدة بنص القانون.⁵²

ثانيا - أهداف الوصاية الإدارية

تشمل الوصاية الإدارية جملة من الأهداف، و التي تمثل المغزى من إقرارها على الهيئات المحلية، لعل أهمها:

- ضمان شرعية أفعال و اعمال الأجهزة الإدارية و الهيئات الإدارية المحلية و عدم خروجها عن شرعيتها؛

⁴⁹- صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري (الجزائر: دار الكتاب اللبناني و مكتبة المدرسة للنشر و التوزيع، 1983) ص.113.

⁵⁰- عبد المجيد فياض، "الوصاية الإدارية و مظاهرها على الهيئات اللامركزية في مصر"، مجلة قضايا الحكومة، (مصر: 1969) ص.266.

⁵¹- محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 1996) ص.123.

⁵²- نفس المرجع، ص.123.

- تقادي تعارض الأجهزة و الهيئات اللامركزية مع المصالح العليا للبلاد و متطلبات السيادة الوطنية و العمل و التسهيلات الوطنية؛
- تحديد الانحرافات ان وجدت و بيان أسبابها في وقت يسمح بتصحيح مسار الهيئات المحلية، و اتخاذ الإجراءات الكفيلة بإيجاد الحلول الناجعة؛
- كما تلعب الوصاية الإدارية دورا واضحا فيما يتعلق بتحقيق التنسيق بين العمل الإداري العام الوطني و العمل الإداري العام اللامركزي؛
- تهدف أيضا إلى ممارسة الرقابة الإدارية على الإدارات و السلطات اللامركزية من أجل ضمان تحقيق التوازن بين المصالح العامة الوطنية و المصالح العامة الإقليمية والمحلية داخل الدولة. و هذا أيضا أحد أهداف نظام الرقابة الإدارية اللامركزية و السلطة الإدارية. و هو هدف التكامل و التعاون.⁵³

الفرع الثاني: آليات الوصاية الإدارية

تتحدد صور و آليات الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية بحسب محل الرقابة. فهناك وصاية على الأشخاص، ووصاية على الأعمال، ووصاية الهيئات. من هذا المنطلق سوف ندرس الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر.

أولا - الرقابة على الأشخاص

تتخذ الرقابة على الاختصاص أشكالاً مختلفة، نفضلها كالتالي:

1/ رقابة التوقيف

إن توقيف العضو المحلي المنتخب معناه تجميد عضويته بشكل مؤقت. هذا الإجراء يتم بشروط:

⁵³- محمد المدني، القانون الإداري الليبي ، (دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1965) ص 102.

- بالنسبة للمنتخب الولائي، فتوقيفه مقترن بجرائم المال أو الجرائم الماسة بالشرف أو التدابير القضائية التي تحول دون ممارسة العضو لمهامه النيابية بشكل سليم. و يؤول في هذه الحالة إجراء التوقيف للجهة الوصية ممثلة في وزير الداخلية الذي يصدر قرار التوقيف المعلن؛

- أما بالنسبة للعضو البلدي، فهو الآخر توقيفه مقترن بنفس الأسباب. إلا أن الجهة المخولة بتوقيفه و تجميد عضويته تتمثل في الوالي الذي يصدر قرارا معللا.⁵⁴

2/ رقابة الإقصاء

الإقصاء هو تجريد العضو المحلي المنتخب بشكل نهائي.

بالنسبة للمنتخب الولائي، يتم تجريد المنتخب الولائي من عضويته بالمجلس و استخلافه بمن يليه في نفس القائمة. و يكون للأسباب:

-إدانة العضو بحكم جزائي نهائي له علاقة بعهدته الانتخابية؛

-وجود العضو تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب؛

-وجود العضو في حالة تنافي منصوص عليها قانونا.⁵⁵

حيث يتم الإقصاء بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي. أما قرار الإقصاء فيصدره وزير الداخلية.

أما بالنسبة للمنتخب البلدي، فيقضى لنفس الأسباب المتمثلة في حكم جزائي أو حالة تنافي أو عدم القابلية للانتخاب. و يصدر الوالي قرارا معللا في حقه.⁵⁶

⁵⁴- المادة 43 من القانون 10-11 ، مرجع سابق .

⁵⁵- المادة 44 من القانون 07-12 ، مرجع سابق .

⁵⁶- المادة 44 من القانون 10-11 ، مرجع سابق .

ثانيا - الرقابة على الأعمال

و تتجلى هذه الرقابة في رقابي التصديق و الإلغاء.

1/ رقابة التصديق

و هي الإجازة التي تمنحها الوصاية لسريان القرار المحلي و إنتاجه لآثاره القانونية، أو بمعنى أدق إقرار من الوصاية بإنتاج القرار المحلي لآثاره القانونية لسلامته ومشروعيته.⁵⁷ و تتخذ هذه المصادقة شكلين: مصادقة ضمنية و مصادقة صريحة.

أ/ المصادقة الضمنية

- في قانون البلدية، فالأصل بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي هو التنفيذ بقوة القانون بعد واحد و عشرين 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية، باستثناء المداولات المنصوص عليها قانونا في المادة 57 من قانون البلدية والتي سنشير إليها لاحقا. ففي هذه المدة يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية المداولة وصحتها.

- في قانون الولاية، فيما عدا المداولات المنصوص عليها في المادة 55 من قانون الولاية و التي تحتاج الى مصادقة صريحة من جهة الوصاية، فإن باقي مداولات المجلس الشعبي الولائي تصبح نافذة بعد مضي 21 يوما على ايداعها بالولاية.

ب/ المصادقة الصريحة

فحواها في قانون البلدية ألا تنفذ مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تخص المسائل التالية إلا بعد مصادقة الوالي عليها، و هي:

- الميزانيات و الحسابات؛

- قبول الهبات و الوصايا الأجنبية؛

- إتفاقيات التوأمة؛

⁵⁷ - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية (الجزائر: دار العلوم) ص 130.

- التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية.⁵⁸

غير أنه في حالة امتناع الوصاية عن المصادقة خلال 30 يوما من ايداعها تعد مصادقا عليها و يجري تنفيذها.

في قانون الولاية، اشترط المشرع من خلال المادة 53 من قانون الولاية الموافقة الصريحة على مداوات المجلس الشعبي الولائي في المداوات المتعلقة بـ:

- الميزانيات و الحسابات؛

- قبول الهبات و الوصايا الأجنبية؛

- إتفاقيات التوأمة؛

- التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية.⁵⁹

2/ رقابة البطلان

و هي إنهاء السلطة الوصية للقرارات الإدارية المحلية و إزالة آثارها القانونية بشكل فوري، و ذلك سبب مجانبتها للقانون أو لانحرافها في استعمال السلطة.⁶⁰

أ/ البطلان المطلق

تعتبر في قانون البلدية مداوات المجلس الشعبي البلدي باطلة بقوة القانون في الحالات التالية:

- خرق الدستور و عدم مطابقة القوانين و التنظيمات؛

- المساس برمز من رموز الدولة و شعاراتها؛

- غير المحررة باللغة العربية.⁶¹

⁵⁸- المادة 57 من القانون 10-11 ، مرجع سابق .

⁵⁹-المادة 53 من القانون 07-12 ، مرجع سابق .

⁶⁰- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري (الجزائر: دار المجدد) ص. 88 .

⁶¹- المادة 59 من القانون 10-11 ، مرجع سابق .

كما يثبت الوالي بطلان مداوات المجلس بقرار طبقا للمادة 59 من قانون البلدية.

في قانون الولاية، يلزم المشرع الوالي برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل 21 يوما للمطالبة بإلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي والمعيبة بأحد العيوب التالية:

- المداوات المعيبة بعيب عدم الاختصاص الموضوعي و الزماني؛
- المداوات المخالفة لأحكام الدستور و للأحكام القانونية و التنظيمية؛
- المداوات المعيبة بعيب مخالفة الشكل كعدم تحريرها باللغة العربية؛
- المداوات الماسة برموز الدولة و شعاراتها⁶²

ب/ البطلان النسبي

طبقا للمادة 60 من قانون البلدية تكون مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية لبعض أو كل أعضاء المجلس أو لأشخاص خارجين عن المجلس تربطهم بهم علاقات الزواج أو الأصول أو الفروع أو حتى الوكلاء. إذ يلزم القانون كل عضو في المجلس الشعبي البلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح لرئيس المجلس الشعبي البلدي. و في هذه الحالة أيضا يثبت الوالي البطلان بقرار.

في قانون الولاية ، حسب نص المادة 56 من قانون الولاية فان يمنع على رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس ان يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم أو وكلاء، و في

⁶²- المادة 51 من القانون 07-12 ، مرجع سابق .

حالة المخالفة يحق للوالي إثارة بطلان المداولة من خلال رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية في أجل 15 يوما من المداولة.

3/ رقابة الحلول

إستنادا للمواد 100 و 101 من قانون البلدية تظهر رقابة الحلول جليا من خلال حلول سلطة الوصاية محل الجهة المحلية. و نجدها في الوصاية الإدارية الممارسة على البلدية. إذ يمكن للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لحفظ النظام العام في حال امتناع الأخير عن اتخاذ الإجراءات اللازمة رغم أعدار الوالي، بل حتى يمكن للوالي اتخاذ الإجراءات اللازمة لضبط ميزانية البلدية في حالة تقاعس المجلس الشعبي البلدي.

ثالثا - الرقابة على الهيئات

تمتد الرقابة على الهيئات الى حد حل هذه المجالس و تجريد جميع أعضائها من العضوية وفقا للقانون. و نظرا لخطورة هذا الإجراء فإن المشرع الجزائري حصر أسباب حل هذه المجالس.

1/ أسباب حل المجلس الشعبي البلدي

تنص المادة 46 من قانون البلدية على حل و تجديد المجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية:

- في حالة خرق أحكام دستورية؛
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس؛
- في حالة الغاب انتخاب جميع الأعضاء؛
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم اثباتها في التسيير البلدي؛

- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة؛
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس تعيق السير العادي لمصالح البلدية؛
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها؛
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تصيب المجلس المنتخب.⁶³

2/ أسباب حل المجلس الشعبي الولائي

باستثناء حالة الخلافات الخطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي و التي من شأنها إعاقة سير المجلس أو ما يصطلح عليها بحالة الانسداد و الواردة في قانون البلدية كأحد الأسباب الموجبة للحل، فإن باقي الأسباب المقررة لحل المجلس الشعبي البلدي هي ذاتها المقررة بمقتضى قانون الولاية لحل المجلس الشعبي الولائي حسب المادة 48 من قانون الولاية.

⁶³-المادة 46 من القانون 10-11 ، مرجع سابق .

خلاصة الفصل الأول:

بموجب المؤسس الدستور تعد كل من البلدية و الولاية جماعات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي في ظل التنظيم الإداري الجزائري، كما منح لهما القانون اختصاصات إدارية واسعة في مجالات كثيرة و غير دقيقة، و ذلك من خلال مختلف هيئاتها الإدارية و المنتخبة لا سيما القانونين 10-11، و 07-12 المتعلقين بالبلدية و الولاية على التوالي .

إلا أن هذه الاستقلالية يحدها نوعا ما نظام الوصاية و الرقابة الإدارية الذي تخضع له الجماعات المحلية من قبل الوصاية. و هي وصاية مستمدة من القانون تشمل الأعضاء و الأعمال و الهيئات بهدف ضمان مشروعية أعمالها و سلامة تصرفاتها.

الفصل الثاني

ميزانية الجماعات المحلية

الفصل الثاني: ميزانية الجماعات المحلية

تمهيد

إن تواجد الجماعات المحلية و سيرورتها مرتبط ارتباطا وثيقا بتوفر الموارد المالية الذاتية و الخارجية ، كما هو الحال بالنسبة للدولة فالجماعات المحلية أيضا لها ميزانية خاصة تدرج فيها جميع إيراداتها و نفقاتها. كما أن هذه الميزانية تخضع للقانون من حيث إعدادها و اعتمادها. و يتم تنفيذها من طرف أعوان اعترف بهم القانون و منح لهم نظام يضمن خلاله شرعية عملياتهم التنفيذية .

و ميزانية الجماعات المحلية هذه يسميها البعض بميزانية الإدارة المحلية. و هي المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية الذي تريد تطبيقه خلال سنة معينة. و هي تعكس بذلك الخطط و الاتجاهات من اجل تحقيق رغبات و احتياجات المواطنين. كما أنها تعتبر كشف توقعات خاص بالإيرادات و النفقات السنوية لكل من البلدية و الولاية.⁶⁴

من هذا المنطلق سوف نتطرق لجملة من المفاهيم الخاصة بميزانية الجماعات المحلية أولا، ثم الإيرادات المحلية بمختلف مصادرها، ثم بعدها نماذج عن كل من ميزانيتي البلدية و الولاية، و كذا مراحل إعداد و تنفيذ هذه الميزانيات و الرقابة عليها.

⁶⁴ - حميد بوزيدة، تحديات تمويل ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر (تركيا: المنظمة العربية للتنمية، 2011) ص21.

المبحث الأول : عموميات عن ميزانية الجماعات المحلية

إن دراسة الإطار المفاهيمي لميزانية الجماعات المحلية يستوجب المرور بجملة من المفاهيم التي أطلقت على الميزانية العامة بما فيها خصائصها و مبادئها. فالمالية المحلية هي إحدى فروع المالية العامة، كونها تتضمن القواعد المنظمة للإيرادات و النفقات التي تخص الهيئات المحلية.

المطلب الأول: مفهوم الميزانية و خصائصها

الفرع الأول: مفهوم الميزانية

يستعمل في الدول العربية اصطلاح الميزانية أو الموازنة العامة للدولة للدلالة على العملية السنوية لتقدير النفقات و الإيرادات وتوزيعها في شكل قانون ملزم لكل أجهزة الدولة. وهو بهذا الشكل يدل على إحدى قواعد الميزانية وهي التوازن.⁶⁵

وتعد الميزانية العامة من أهم الوثائق الأساسية و الهامة في الحياة السياسية، والتي استعملت لأول مرة في بريطانيا في القرن 17، ثم استعملت في فرنسا في القرن 19 بمناسبة ممارسة البرلمان لعملية الرقابة على أعمال الحكومة.

أما عن مفهوم الميزانية، فإن تعريفها يختلف باختلاف النظرة التي ينظر منها إليها. فهناك تعاريف تشريعية أوردتها القوانين المختلفة ذات الصلة، وهناك تعريفات أخرى جاء بها الفقه.

⁶⁵ - صبيحة محمدي، تسيير الموارد المحلية في الجزائر - واقع و آفاق (أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص نقود) (جامعة الجزائر 3، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، 2012 / 2013).

أولا - التعريف التشريعي للميزانية

لقد ورد تعريف الميزانية في العديد من القوانين. إذ يعتبر القانون رقم 17/84 المتعلق بالقانون الإطار لقوانين المالية القانون المجسد لقانون الميزانية في الجزائر حيث عرفها في المادة 06 منه بأنها: " تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها. " بينما ورد في القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 في المادة 06 منه أنه " يقر قانون المالية ويرخص لكل سنة مدنية، مجموع موارد الدولة و أعباءها الموجهة لإنجاز برامج الدولة طبقا للأهداف المحددة والنتائج المنتظرة التي تكون موضوع تقييم. "66

كما يعرفها القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل والمتمم في المادة 03 منه على أنها " الوثيقة التي تقدّر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير الاستثمار ، و نفقات التجهيز الداخلة والنفقات بالرأسمال وترخص بها. " ومن خلال هذه التعاريف السابقة يمكن تعريف الموازنة العامة للدولة في الجزائر بأنها وثيقة تشريعية سنوية تقرر الموارد والنفقات النهائية للدولة وترخص بها بهدف تسيير وتجهيز المرافق العمومية⁶⁷.

ثانيا - التعريف الفقهي للميزانية

عرفها الفقه عموما بأنها العملية التي بواسطتها يرخص لتحديد الاحتياجات العامة (النفقات العامة) والإيرادات التي تمكّن من تنفيذ السياسة المالية للدولة خلال سنة مالية. و تعرف الميزانية أيضا بأنها وثيقة هامة مصادق عليها تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة زمنية مقدّمة عادة ما تكون سنة".⁶⁸

⁶⁶ - المادة 03 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية ، العدد 35 ، ص 1132.

⁶⁷ - لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر(القاهرة: دار الفجر للنشر، 2004) ص 39 .

⁶⁸ - حميدة بوزيدة، مرجع سابق، ص 23 .

وقد ورد أيضا أن "الميزانية تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة، وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها."⁶⁹

وتعرف كذلك بأنها "خطة شاملة متمثلة بأرقام، يتم تحديد برنامج عمل لفترة محددة. وهي تتضمن تقدير للخدمات والنشاطات والمشاريع ونفقات ومصادر ضرورية للإنفاق."⁷⁰

كما يمكن تعريف الميزانية كذلك بأنها نظرة توقعية لإيرادات ونفقات الدولة خلال السنة المالية المقبلة والتي تخضع لإجازة السلطة المختصة.

و يمكن القول بأن الميزانية عبارة عن حساب تقديري ومفصل لنفقات وإيرادات الدولة لفترة محددة بسنة. أي أن تتم عمليات التقدير خلال مدة سنة مالية والتي تختلف من دولة لأخرى، وتحتاج لترخيص من قبل السلطة التشريعية، حيث لا يمكن للحكومة الشروع في التنفيذ ما لم تحصل على الترخيص المسبق.

ومن خلال هذه التعريفات تتضح أهمية الميزانية العامة، ليس لكونها فقط عملية تقديرية لمبالغ النفقات والإيرادات لفترة محددة بسنة، وإنما لاعتبارها برنامج عمل يحدد الاستراتيجية الأساسية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، بالإضافة إلى كونها أداة ووسيلة رقابية تستعمل للتأكد من طرق الإنفاق والتحصيل من خلال تدخل مختلف الأجهزة الرقابية للقيام بالعمليات الرقابية والإشراف عليها لتحقيق الأهداف المسطرة. وعلى هذا الأساس نجد أن الميزانية العامة للدولة تتوفر على عنصرين أساسيين وهما:

- عنصر التوقع: حيث تعتبر الميزانية بأنها توقعات السلطة التنفيذية لما تقوم بإنفاقه وما تحصله من مبالغ خلال مدة زمنية محددة تقدر عادة بسنة واحدة. وتعكس الميزانية برنامج عمل الحكومة في الفترة المستقبلية على جميع الأصعدة السياسية و الاقتصادية والاجتماعية؛

⁶⁹- نفس المرجع، ص 23 .

⁷⁰- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة (منشورات الحلبي الحقوقية، 2008) ص 67.

- عنصر الإجازة والإقرار من السلطة المختصة: تعتبر السلطة التشريعية هي السلطة المختصة باعتماد الميزانية، فلا تستطيع الحكومة أن تقوم بتنفيذ الميزانية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية. وهذا الحق الذي تتمتع به السلطة التشريعية عرف تطور عبر عدة مراحل قبل أن يصبح من المبادئ الدستورية المستقر عليها في النظم السياسية المعاصر.⁷¹

الفرع الثاني : وثائق الميزانية المحلية .

تتمثل وثائق الميزانية حسب المادة 150 من قانون البلدية 90-08 فيما يلي :

1/ الميزانية الأولية

سميت بالأولية لأنها أول ميزانية تعدها الهيئات و المؤسسات خلال السنة المعنية. و توضع قبل بدء السنة المالية. و هي عبارة عن كشف تنبؤي لإيرادات و نفقات هذه الهيئات أو المؤسسات و التي تبني على وثائق معينة.

2/ الاعتمادات المفتوحة مسبقا و الترخيصات الخاصة

هي اعتمادات يصادق عليها على انفراد في حالة الضرورة. و قد تكون قبل الميزانية الإضافية أو بعدها حسب مجيئها، أي أنها تلك الاعتمادات التي لم تدخل في الميزانية الأولية و لم تظهر ضرورتها إلا بعد اعداد الميزانية الأولية. و يتم اعتمادها بمداومات في انتظار تسويتها في الميزانية الإضافية أو الحساب الإداري .

3/ الميزانية الإضافية

و هي ميزانية تسمح بتعديل الإيرادات و النفقات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة. و تعتبر معدلة لأنها تسمح بتعديل بزيادة او تخفيض النفقات المسجلة في الميزانية الأولية للسنة المعنية.

⁷¹- جمال لعمارة، أساسيات الموازنة العامة للدولة: المفاهيم و القواعد و المراحل(القاهرة: دار الفجر للنشر و التوزيع،

4/ الحساب الإداري

هو الحساب الخاص بالنتائج و الذي من خلاله يمكن معرفة الوضعية الفعلية للعمليات المالية المنجزة طيلة السنة. و هو يحتوي التحديدات و الإنجازات، و كذا الباقي للإنجاز سواء بالنسبة للإيرادات أو النفقات أو الفائض المرحل الذي يجب تحويله إلى الميزانية الإضافية.

الفرع الثالث : خصائص الميزانية

من خلال التعاريف السابق للميزانية ، يمكننا استخلاص مجموعة من الخصائص هي:

- هي عمل تقديري: يعني أن الميزانية المحلية هي جدول لتقدير الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالجماعة. هذا العمل التقديري للنفقات المتوقعة بالتفصيل وكذا للإيرادات التي يمكن تحصيلها لتغطية هذه النفقات خلال سنة مالية كاملة؛

- هي عمل ترخيصي: أي أن ميزانية الجماعات المحلية هي أمر بإذن أي انه بمجرد المصادقة على ميزانية الولاية أو البلدية يتم صرف النفقات وتحصيل الإيرادات. هذا ما يمكن الجماعة من تسيير مصالحها وممتلكاتها دون تجاوز التقديرات الموجودة في جدول الميزانية؛

- هي عملية ذات طابع إداري: فهي بيد الإدارة من أجل تسيير مصالح الجماعة؛

- هي عمل دوري: فعملية التقدير والتنبؤ تخضع إلى عامل الوقت أو الزمن فكلما طالت مدة التنبؤ كان لذلك تأثير سلبي على دقة التقديرات والتنبؤات. وبما أن الميزانية هي وثيقة تقديرية لها أهمية بالغة. و نظرا للبيانات الحساسة الواردة فيها، وتحريا للدقة و يجب أن تغطي الميزانية فترة زمنية قصيرة، عادة ما تكون سنة مدنية واحدة. غير أنه نظرا لطول العمر الافتراضي للأشخاص المعنوية، و يجب إعداد الميزانية بشكل دوري و سنويا لتغطية هذا الأخير؛

- هي عمل علني: يعني أن كل مساهم في دفع الضريبة له لحق في الاطلاع على كيفية صرف المداخل الجبائية من قبل الجماعة للصالح العام، ومن جهة أخرى فهي نهائية لا يمكن نقاشها بعد التصويت.⁷²

المطلب الثاني : مبادئ الميزانية

إن مسألة تحديد أهم المبادئ أو القواعد العامة التي يجب الاحتكام إليها عند وضع وإعداد الميزانية العامة كانت محل اهتمام الفكر التقليدي. ذلك، لأن وجود مبادئ عامة للميزانية يمكن من التحكم في موارد الدولة المالية وضبطها وتوجيهها تحقيقا للمصلحة العامة واتجاهات السياسة العامة. فمنذ نشأة الميزانية العامة في أواخر الاقتصاد الزراعي ارتبطت بمبادئ مقدسة، فكانت لوحدها تشكل النظرية العامة للميزانية. إلا أن التطورات الحديثة في المجال الاقتصادي أدت الى تشعب النفقات والإيرادات أدى إلى المساس بهذه المبادئ ، ومن ثمة ظهور استثناءات لها ، حيث تقوم الميزانية على المبادئ التالية:

1/ مبدأ سنوية الميزانية

من المستقر عليه في معظم دول العالم الحديثة أن يكون إعداد الميزانية العامة للدولة لفترة مقبلة تقدر بسنة واحدة التزاما بمبدأ السنوية. والذي يقصد به أن مدة تنفيذ الإيرادات والنفقات المفتوحة في الميزانية تحدد بسنة واحدة لا أكثر ولا أقل، وفي نهاية كل عام تغلق الحسابات وتفتح ميزانية جديدة مدتها عام. وهكذا تتكرر العملية كل سنة. كما يقصد بهذه القاعدة أن يتم تقدير موارد ونفقات الميزانية العامة، لفترة زمنية مقبلة مدتها سنة، إذ تبدأ السنة المالية في أول جانفي و تغلق في 31 ديسمبر. وتختلف السنة المالية من دولة لأخرى. فهناك من الدول التي تبدأ في 01 أبريل إلى غاية 31 مارس ، وهناك من تبدأ في 01 جويلية إلى غاية 31 جوان.

⁷²- لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مرجع سابق ، ص 109.

وتعني هذه القاعدة أيضا أن الميزانية يجب أن تقرر باعتماد سنوي من السلطة التشريعية. وتعد قاعدة السنوية من القواعد الأكثر استقرارا لبيان استدامة ودورية الميزانية العامة للدولة، على أساس أن السنة تمثل دورة زمنية كاملة.⁷³

أما عن مبررات مبدأ السنوية، فمن الناحية المالية فإن فترة السنة تبدو هي الأكثر ملاءمة من حيث صلاحيتها لوضع تقديرات الميزانية وضعا دقيقا، نظرا إلى أن إعداد الميزانية و مناقشتها يتطلب جهدا ووقتا قد يستغرق عددا من الشهور ليس من السهل أن تتكرر كل فترة قصيرة من الزمن. كما يصعب إطالة مدة الميزانية العامة لأكثر من سنة نظرا لصعوبة وضع تقديرات دقيقة للنفقات والإيرادات العامة بسبب صعوبة التنبؤ بالتطورات الاقتصادية خلال فترة تزيد عن السنة.

إلا أن مبدأ سنوية الميزانية يعرف بعض الاستثناءات كالميزانيات المتعددة السنوات و التي لها علاقة بالبرامج الاقتصادية و الاجتماعية⁷⁴.

2/ مبدأ وحدة الميزانية

تعني هذه القاعدة أن كل إيرادات و نفقات الدولة يجب أن تدرج في ميزانية واحدة و وثيقة واحدة. وهذا من أجل تسهيل مناقشة ومراقبة ومقارنة حسابات الدولة كلها. وذلك لأنه لو كانت هنالك ميزانيات خاصة بكل مرفق تقدم للبرلمان متفرقة، لما استطاع هذا الأخير الوقوف على حقيقة المركز المالي للدولة ومراقبة السياسة المالية التي تريد الحكومة إتباعها. وهذا المبدأ مرتب بدقة مع التوازن الذي يؤدي إلى أن جميع المصاريف المقدرة تتوازى مع جميع المداخل المنتظرة وبتغيير دقيق. و ينطوي هذا المبدأ أيضا على:

- وحدة الوثيقة التي تظهر فيها الأعباء والإيرادات...؛

⁷³ -سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص 81.

⁷⁴ -سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص 93.

- التفصيل في عرضها بشكل سهل ومتجانس.

و من إيجابيات مبدأ وحدة الميزانية ما يلي:

- تسهيل عملية الرقابة؛

- عرض الميزانية في أبسط و أوضح صورة أمام البرلمان، لأن عرضها في ميزانيات متعددة من شأنه أن يحول دون اخذ فكرة عامة و شاملة.

إلا أن هناك بعض الاستثناءات على مبدأ وحدة الميزانية. و المثال على ذلك الميزانيات المستقلة، و الميزانيات الملحقة، و الحسابات الخاصة للخزينة.

3/ مبدأ شمولية الميزانية

تعتبر الشمولية كمبدأ أكثر اقترانا بمبدأ الوحدة أي أن هذا المبدأ يكمل مبدأ الوحدة، وقد نصت عليه المادة 07 من القانون رقم 84-17 " تدرج في ميزانية السنة المالية، الإيرادات المحصلة فعلا وكذا النفقات المقبول دفعها بصفة نهائية من طرف محاسب عمومي خلال السنة المالية المناسبة" .

و تعني الشمولية أن كل أجهزة الدولة المكلفة بتحصيل موارد الميزانية يجب أن تدفع حاصل نشاطها إلى الخزينة العمومية مع الحسابات والوثائق المثبتة لذلك. ولا يجوز لها أن تظهر الإيرادات صافية بل في شكل خام، لأن نفقات تحصيل الإيرادات تظهر في باب النفقات العامة.

وهكذا، تظهر الميزانية أخيرا في شكل قسمين: الأول يتشكل من الإيرادات الإجمالية للخزينة، ويقابله الثاني وهو النفقات الكلية. وإذا كان مبدأ عمومية الميزانية يرمي إلى إحكام رقابة السلطة التشريعية على النشاط المالي للحكومة بإجازتها لتفاصيل إيرادات ونفقات

المرافق العامة التي يترتب عنه محاربة الإسراف في الإنفاق الحكومي فهناك قاعدتان إلى جانبه تستهدفان تحقيق نفس الغرض:

- قاعدة عدم تخصيص الإيرادات: وتعني هذه القاعدة عدم تخصيص إيراد معين من الإيرادات العامة للإنفاق منه على وجه معين من أوجه النفقات، وإنما ينبغي وفقا لهذه القاعدة أن تحصل جميع الإيرادات أيا كان نوعها وأيا كانت الوحدة التي تقوم بتحصيلها لحساب الخزينة دون تخصيص، باستثناء بعض الحالات المنصوص عليها قانونيا؛

- قاعدة تخصيص النفقات: وتعني هذه القاعدة أن اعتماد السلطة التشريعية للنفقات لا يجوز أن يكون إجماليًا، وإنما يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق المختلفة كيفما كانت لان ذلك يصعب مهمة السلطة التشريعية في مراقبة الإنفاق الحكومي في تفصيلاته وتقييم أدائه.⁷⁵

3/ مبدأ توازن الميزانية

يعتبر التوازن بين الإيرادات والنفقات من أقدم المبادئ وكان يشمل معيارا للحكم على الميزانية العامة. فالميزانية الجيدة والناجحة هي الميزانية القائمة على التوازن. وهذا هو المفهوم التقليدي لمبدأ التوازن. أما في ظل النظرية الحديثة في المالية العامة فلم يعد ينظر إلى العجز في الميزانية على أنه كارثة مالية محققة، إذ استطاع الاقتصادي "كينز" أن يثبت بأن توازن الميزانية في العصر الحالي يشكل خطرا في معظم الأحيان ودليل على ركود اقتصادي، إذ يرى أن التوازن الحقيقي هو التوازن الاقتصادي وليس توازن الميزانية، حيث أنه في فترات الركود والكساد تنتشر البطالة، وهذه البطالة هي في الحقيقة العجز الذي يتعرض له الاقتصاد. لذلك نقول بأن الفكر المالي المعاصر يميل إلى استبدال فكرة التوازن المالي بفكرة أوسع منها ألا وهي التوازن الاقتصادي

⁷⁵ -سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص 95.

و يمثل توازن الميزانية السنوية في ظاهره تعادل نفقات الجماعة المحلية مع مواردها، إلا أن التوازن الحقيقي لميزانية كل جماعة محلية يتمثل في تحقيق المعادلة بين إمكانياتها الحقيقية وما أنيط بعهدتها من تسيير امثل لمرافقها العمومية ومن تنمية للطاقات الاقتصادية والاجتماعية المتواجدة بمنطقتها.⁷⁶

المطلب الثالث: المالية المحلية و مميزاتا.

تعتبر المالية المحلية عن مدى استقلالية الإدارة المحلية في اتخاذ القرارات لتحقيق الاختصاصات الموكلة لها و الانفاق على المشاريع التي تهم مواطنيها ، لهذا سوف نتعرف على مفهوم التمويل المحلي ، ثم مميزات المالية المحلية .

الفرع الأول : مفهوم التمويل المحلي

يعرف التمويل المحلي بأنه " كل الموارد المالية المتاحة و التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية ، بصورة تحقق أكبر معدلات التنمية عبر الزمن، و تعظم استقلالية الجماعات المحلية عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة ".⁷⁷

و هناك شروطا يجب توافرها في التمويل المحلي حتى يكتمل مفهومه:

- ذاتية المورد، أي ان تستقل الوحدة المحلية بسلطة تقدير سعر المورد المحلي من حيث تأسيسه و تحصيله. و تسمى بالموارد الذاتية المطلقة تميزا عن الموارد الذاتية النسبية و الموارد الخارجية؛

- إلا أن المشرع الجزائري لم يعط الهيئات المحلية هذه الصلاحية، بل تركها للقانون و هي من اختصاص السلطة المركزية؛

⁷⁶ - جمال لعامرة، مرجع سابق، ص 147 .

⁷⁷ - عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي و التنمية المحلية (الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001)ص.22 .

- محلية المورد، أي أن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تستفيد من حصيلته، و أن يكون متميزا بالقدر الكافي عن أوعية الضرائب المركزية؛
- سهولة إدارة المورد، أي أن تكون تكلفة تحصيل المورد أقل قيمة ممكنة، و سهولة تقدير الوعاء الخاضع للضريبة؛
- مرونة المورد ، أي يمكن الزيادة فيه حسب الحاجة من حيث مبالغه المالية أو أنواعه، و هذا ما يزيد من نفقات الوحدات المحلية؛
- كفاية المورد و اتساعه، أي كافيا لتغطية احتياجات الجماعات المحلية، لتتمكن من تلبية الحاجات العامة.

الفرع الثاني: مميزات المالية المحلية

- تختلف العناصر المكونة للمالية المحلية من بلد لآخر، و لها مميزات هي:
- أن الموارد المحلية ذات مرونة محدودة. فمن أجل التوسع و دفع عجلة النشاط الاقتصادي نحو الأمام يتطلب زيادة في معدلات الضرائب و الرسوم. و التي هي من اختصاص السلطة المركزية. هذا ما لا تستطيع القيام به الجماعات المحلية. فتحدد الضرائب او توسيع مجالاتها ليس من صلاحياتها ، و بالتالي يظهر جليا مدى جمود مواردها؛
 - عدم قدرة المالية المحلية تجاوز حدود الوحدة الإقليمية. لهذا يجب أن تكون الموارد المالية داخل إقليمها، و إلا أصبحت متداخلة مع موارد الحكومة لأن هناك بعض الموارد تتقاسمها مع الإدارة الوصية؛
 - عجزها عن توجيه النشاط الاقتصادي و الاجتماعي لوحدها، بسبب ارتباطها بإقليمها الذي تطبق فيه؛

- أولوية الإيرادات على النفقات لدى الهيئات المحلية. فهي غير قادرة على تدبير الموارد و حرية التصرف فيها لأنها ملزمة في حدود قانون إنشائها، و لا يحق لها الخروج من حدوده؛
- خضوعها للرقابة الوصية، فالجماعات المحلية ليست حرة فهي موضوعة تحت تصرف رقابة السلطة المركزية من حيث مشروعيتها و مطابقتها بغية التنسيق بين السياسة العامة المركزية و المالية المحلية، و الحد من الإسراف و استعمال القروض لمنع التبذير و سوء استعمال الاموال العمومية المحلية، تحقيقا للمصلحة العامة.⁷⁸

المبحث الثاني: الإيرادات المحلية و مصادرها

يقصد بالإيرادات المحلية مجموعة الموارد الناتجة عن الضرائب و الرسوم المحلية الأصلية و المضافة على الضرائب و الرسوم الوطنية، إضافة إلى الموارد الخاصة الناتجة عن تشغيل و استثمار المرافق المحلية التي تختلف في تنوعها من بلد إلى آخر بحكم الإمكانيات المالية و النظام الاقتصادي المتبع⁷⁹ و للإيرادات المحلية مصادر متعددة و متنوعة يتم استغلالها لتغطية النفقات حيث تنقسم إلى: قسمين القسم الأكبر يأتي من مداخيل جبائية، ثم تأتي مداخيل الأملاك والإعانات في المرتبة الثانية. وتنقسم الإيرادات بدورها إلى جبائية وإيرادات غير جبائية.

المطلب الأول: الإيرادات المحلية الجبائية

إلى جانب الإيرادات غير الجبائية التي تحصل عليها الجماعات المحلية خلال السنة، تتوفر على موارد جبائية ذات أهمية كبرى في ميزانيتها، إذ تشكل الموارد الجبائية حوالي 90% من ميزانية البلديات. و تتكون من مداخيل الضرائب والرسوم المخصصة كليا أو جزئيا إلى الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية. وتتمثل أساسا في ضرائب مباشرة و رسوم مماثلة هي:

⁷⁸ - صبيحة محمدي، مرجع سابق، ص 43.

⁷⁹ / حميد بوزيدة، مرجع سابق، ص 92.

أولاً- الضرائب المباشرة

إن أهم الضرائب المباشرة المحصلة لفائدة الجماعات المحلية ما يلي:

1/ الدفع الجزافي

وهو ضريبة مباشرة تفرض على مجموعة معينة من المستخدمين ، وتخضع المبالغ المدفوعة لقاء المرتبات والأجور والتعويض والعلاوات، بما في ذلك قيمة الامتيازات العينية للدفع الجزافي، الذي يقع على عاتق الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والهيئات المقيمة بالجزائر أو الممارسة بها نشاطاتها، والتي تدفع مرتبات وأجور وتعويضات وعلاوات. ويحصل هذا الرسم بتطبيق معدلات على مجموع المدفوعات السنوية الخاصة للضريبة، وهي:

- المرتبات والأجور والتعويضات والرواتب بما فيها قيمة الامتيازات العينية؛
- المعاشات والريوع العمرية.

وتقسم هذه الضريبة على كل من البلدية والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.⁸⁰

2/ الرسم على النشاط المهني

ويشمل هذا الرسم الأشخاص الذين يعتمدون في أنشطتهم على العمل الذهني الفردي كالأطباء والمحامين والمهندسين والمحاسبين...

ويستحق هذا الرسم سنويا من الإيرادات الإجمالية المحققة من قبل الخاضعين للضريبة الذين يمارسون نشاطاتهم الدائمة في الجزائر؛⁸¹

⁸⁰ - براهيم محمد، مرجع سابق ، ص 77.

⁸¹ - ظهر هذا النوع من الضرائب بموجب الامر 101/76 المؤرخ في 09/12/1976.

3/ الرسم الفرعي على البنزين الممتاز والغاز والمواد الصيدلانية

ويحسب هذا الرسم على أساس مبلغ سعر بيع التجزئة بهذه المنتجات. ويدفع مبلغ هذا الرسم إلى صندوق قابض الضرائب المختلفة قبل الخامس والعشرون من الشهر التابع للشهر الذي تمت فيه فوترة المنتج؛⁸²

4/ الرسم العقاري

ويتعلق الرسم العقاري بالملكيات المبنية وغير المبنية، وينقسم إلى:

- الرسم العقاري على الملكيات المبنية الذي يشمل:
- المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص و المواد أو لتخزين المنتجات؛
- المنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات الجوية والموانئ ومحطات السكك الحديدية ومحطات الطرقات بما فيها ملحقاتها المتكونة من مستودعات ورشات الصيانة؛
- أراضي البناءات بجميع أنواعها وقطع الأرضية التي تشكل ملحقا مباشرا لها ولا يمكن الإستغناء عنها؛
- الأراضي غير المزروعة والمستخدمة لاستعمال تجاري أو صناعي كالورشات وأماكن إيداع البضائع وغيرها من الأماكن من نفس النوع سواءا كان يشغلها المالك أو يشغلها آخرون مجانا.

ويعفى من هذا الرسم العقارات التابعة للدولة وللجماعات المحلية، وكذا تلك التابعة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي تمارس نشاط في ميدان التعليم والبحث العلمي والحماية الصحية والاجتماعية وفي ميدان الثقافة والرياضة. كما تعفى البناءات

⁸²-برايح محمد، مرجع سابق ، ص 51.

المخصصة للشعائر الدينية والأماكن العمومية التابعة للوقف، والعقارات التابعة للدولة الأجنبية ، والمخصصة للإقامة الرسمية لبعثاتهم.

- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية: وتخضع للرسم على الملكيات غير المبنية كل من:

- المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم؛

- مناجم الملح والسبخات؛

- الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير؛

- الأراضي الفلاحية.⁸³

5/ رسم التطهير: ويمثل الرسم التطهيري كل من الرسم على رفع القمامات المنزلية وتفريغ الماء في المجاري ، ويحصل لفائدة الجماعات المحلية التي بها شبكات قنوات الصرف فقط ، ويحسب دوريا باسم المستفيد من الصرف الصحي من قبل الهيئة أو المؤسسة المكلفة بتوزيع المياه الصالحة للشرب أو المياه الصناعية؛⁸⁴

ثانيا - الضرائب والرسوم المحلية غير مباشرة : ويمكن أن نميز في الضرائب والرسوم الغير مباشرة المحصلة لفائدة الجماعات المحلية ما يلي:

1/ الرسم على الذبائح : وهو رسم غير مباشر يستحق لصالح الجماعات المحلية التي تتوفر فيها المذابح ، ويتميز بطابع الضريبة غير المباشر ، لأنه يفرض على المنتوجات الاستهلاكية.⁸⁵

⁸³ - لقد نص عليه قانون المالية لسنة 1992 ، من خلال المادة 43 .

⁸⁴ - المادة 248 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة ، المديرية العامة للضرائب ، 2014 .

⁸⁵ - المادة 263 قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة ، نفس المرجع

2/ الرسم على القيمة المضافة : تخضع جميع عمليات البيع والأشغال العقارية وتأدية الخدمات للرسم على القيمة المضافة. ومن جملة هذه العمليات ما يلي:

- العمليات المتعلقة بالأموال المنقولة؛

- العمليات المتعلقة بالأموال العقارية؛

- التوريدات للفائدة الشخصية؛

- تأدية الخدمات.

ويمثل الرسم على القيمة المضافة ضريبة على النفقة. وبذلك يتحمله كليا المستهلك النهائي. غير أن تحديد رقم الأعمال الخاضع لهذا الرسم يتطلب أن تضاف إلى قيمة السلع أو الخدمات أو الأشغال بعض التكاليف كالنقل و التغليف و الحقوق و الرسوم غير المباشرة، عدا الرسم على القيمة المضافة⁸⁶.

و تشير إلى أن هناك عدة ضرائب و رسوم تحصل للجماعات المحلية في العديد من الدول الأخرى ، كضريبة الملصقات الاشهارية، و قسيمة السيارات، و كذا أماكن التجمع الجماهيري المخصصة لعروض السينما و غيرها.

كما تشير في الأخير إلى الدولة ممثلة في الإدارة المركزية هي المختصة بجباية الضرائب و تحصيلها و توزيعها على الهيئات المحلية و باقي الهيئات، أما صلاحية البلديات هنا فتقتصر على تحصيل بعض الرسوم المباشرة من جراء الخدمات المؤداة، و ليست لها صلاحية متابعة التحصيل أو التخلف عن الدفع. فتحدد نسب و معايير توزيع حصيلة الضرائب بين الدولة و الجماعات المحلية يعد من اختصاص الدولة⁸⁷.

⁸⁶ - براهيم محمد، مرجع سابق ، ص 81 .

⁸⁷ - صبيحة محمدي، مرجع سابق ، ص 68.

المطلب الثاني : الإيرادات المحلية غير الجبائية

و تشمل الإيرادات المحلية غير الجبائية إيرادات أملاك الجماعات المحلية، الإعانات، و القروض.

أولا - إيرادات الأملاك العامة للجماعات المحلية

إن مبدأ استقلال الذمة المالية للجماعات المحلية و امتلاكها الشخصية المعنوية يضع تحت تصرفها العديد من المرافق العامة التي بواسطة تشغيلها و استغلالها يمكن أن تدر على الجماعات المحلية إيرادات معتبرة.

و قد نص الدستور الجزائري على الأملاك الوطنية التي يحددها القانون، و تتكون من الأملاك العمومية و الخاصة التي تملكها الدولة، الولاية، و البلدية. و يتم تسييرها وفقا للقانون .

و قد نص القانون 10-11 المتعلق بالبلدية في المادة 158 على أنه " تتشكل الأملاك العمومية للبلدية من الأملاك العمومية من الأملاك العمومية الطبيعية و الأملاك العمومية الاصطناعية طبقا لأحكام القانون المنظم للأملاك الوطنية".

كما نصت نفس المادة على أن الأملاك العمومية التابعة للبلدية غير قابلة للتنازل و لا التقادم لا الحجز، أي لا يمكن التصرف فيها. و بهذا فقد حصنها المشرع الجزائري.

كما حددت مفهوم هذه الأملاك المادة 159 من ذات القانون على أنها "مجموع الأملاك العقارية و المنقولة، و تشمل البناءات و الأراضي، المحلات، الأراضي الجرداء، السكنات، الحقوق المنقولة..."⁸⁸

⁸⁸ - الفقرة الأولى من المادة 159 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية ، مرجع سابق .

أما إيرادات الأملاك المنقولة و غير المنقولة فهي تشمل مداخيل هذه الأملاك التي تعود للجماعات المحلية، كقيمة إيجار عقاراتها و فوائدها المودعة بالمصارف أو المقروضة للغير، و إيرادات الأسهم و السندات المملوكة لها، و أرباح مشروعاتها. و تتصرف فيها وفقا للشروط المحددة في القوانين و التنظيمات المعمول بها. و يمكن أن نميز بين الأملاك المملوكة ملكية خاصة، و الأملاك المملوكة ملكية عامة، إذ أن الأملاك المنقولة يتم عن طريقها جلب إيرادات شأنها شأن أملاك الأفراد، بينما المنقولة أو العقارية يتم الحصول على إيراداته منها من خلال تسييرها و استغلالها.

ثانيا - الإعانات الحكومية للجماعات المحلية

نظرا لعدم كفاية موارد الجماعات المحلية، فإن السلطات المركزية تخصص إعانات للجماعات المحلية بهدف التنمية الاقتصادية و الاجتماعية. و تسعى من خلالها الدولة الى تعميم الرفاه و الرخاء في مختلف الجهات و المناطق لإزالة الفوارق الجهوية و الاهتمام بالمناطق النائية. و يعد هذا المصدر من المصادر الهامة لكونه باعثا على استقرار و ثبات ميزانيات الجماعات المحلية. و يؤدي حتما الى تنفيذ المشاريع التنموية⁸⁹.

أما أهداف الإعانات الحكومية للجماعات المحلية فهي:

- تمكين الجماعات المحلية من تحقيق حد ادني من الخدمات العامة؛
- التخفيف من العبء الضريبي المحلي، إذ أن العبأ الضريبي يزيد في الجماعات المحلية الفقيرة عنه في الجماعات المحلية الغنية ، فإذا قدمت السلطات المركزية إعانة للجماعات المحلية الفقيرة ، فإنها تتيح لها فرصة التخفيف من الأعباء الضريبية المحلية.
- توجيه الجماعات المحلية للقيام بأنواع معينة من المشروعات الاقتصادية و الاجتماعية لتحقيق التوافق بين السياسة المحلية و السياسة المركزية؛

⁸⁹-عبد الصديق بن الشيخ، مرجع سابق، ص 92.

- معالجة الأزمات الاقتصادية، حيث يمكن للدولة عن طريق تقديم الإعانات للجماعات المحلية في أوقات الكساد ان تمكنها من التوسع في النفاق مما يساعد على تدعيم سياسة الانتعاش الاقتصادي و في أوقات الرخاء تستطيع ان تخفض من هذه الإعانات حتى تحد من الإنتاج خشية ان يؤدي ذلك الى حدوث الأزمات الاقتصادية.⁹⁰

و عن أنواع الإعانات الحكومية، فإننا نميز بين:

- الإعانات غير المخصصة: حيث تساهم الدولة بإعانات في النفقات التي تتعلق بالصالح العام بإعانة سنوية ، دون أن تكون هذه الإعانة مخصصة لغرض معين ، و عادة ما تقدر هذه الاعانة على أساس حجم السكان؛

- إعانات التجهيزات و الاستثمارات: و تساهم الدولة بإعانات في المشروعات التي تقوم بها الجماعات المحلية على ألا تدفع هذه الإعانات إلا بعد التأكد من مدى تقدم العمل في هذه المشروعات، و مدى مطابقتها للمشروع الذي منحت على أساسه الإعانة. و تهدف هذه الإعانات إلى استكمال المشاريع المعطلة في مختلف الجماعات المحلية. و تدفع وفق دراسات مقدمة على مدى التقدم في الإنجاز و أسباب التأخر؛

- إعانات الميزانية: هي إعانات يقصد بها تقليل التفاوت في الموارد المالية للجماعات المحلية المختلفة، و محاولة تعويض عجز بعض الجماعات المحلية الفقيرة. و ترتبط هذه الإعانة ارتباطا مباشرا بمراد السلطات المحلية و نفقاتها. و تقدر على أساس النفقات السنوية المعتمدة من السلطات المحلية التي يكون معدل نصيب الفرد من الموارد المحلية فيها دون المعدل القومي ، لذا تعرف أحيانا بإعانة قصور الموارد المحلية الذاتية.

- اعانات تعويضية: تلجأ الدولة في حالة إلغائها لضرائب محلية تنفيذا لسياسة عامة مركزية الى تقديم إعانة نظير الغاء تلك الضريبة؛

⁹⁰ - عبد الصديق بن الشيخ، مرجع سابق، ص 105.

- إعانات لأغراض اقتصادية: ترمي هذه الإعانات إلى تقديم العون المالي للجماعات المحلية من أجل تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية كتوسع الأشغال العامة المحلية بقصد مكافحة البطالة و غيرها.⁹¹

إعانات الصندوق الوطني المشترك للجماعات المحلية

تم إنشاؤه سنة 1986 بموجب المرسوم 86-266 المؤرخ في 14 نوفمبر 1986 الذي يحدد كيفية تسييره و تنظيمه. و قد حل محله صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية الذي يتولى نفس المهام المتمثلة في:

- تقديم اعانات سنوية للجماعات المحلية بهدف التخليص من الاختلالات المالية التي تعرفها مع الاخذ بعين الاعتبار وضعيتها المالية و كثافة السكان؛
- يقدم تخصيصات لقسم التسيير و التجهيز، حيث تمنح للتمويل الكلي أو الجزئي لمشاريع التسيير و التجهيز؛
- منح تخصيصات استثنائية للجماعات المحلية التي تعاني من الديون أو تلك التي تتعرض كوارث طبيعية أو حوادث.

ثالثا - القروض المحلية

تعتبر القروض من الركائز الأساسية لتشكيل إيرادات الجماعات المحلية. تسجل دائما في إيرادات قسم الاستثمار. و لها الحرية في تحديد مبلغ القرض على الرغم من تقييد استعمال القرض. و سنتناول قيود هذه القروض و أهداف و أنواع القروض الممنوحة للجماعات المحلية فيما يلي:

⁹¹-عبد الصديق بن الشيخ، مرجع سابق، ص 109.

- قيود القروض المحلية: تعتبر القروض من الموارد التي تشكل مالية الجماعات المحلية. فهي تسجل دائما في إيرادات قسم التسيير، و لا تستعمل لتسديد الديون الأصلية و لا يمكن استعمالها لتغطية نفقات التجهيز. و للجماعات المحلية حرية تحديد القرض.

و قد أكد المشرع الجزائري أن تكون القروض المحلية موجهة للمشاريع ذات المردودية و النفع العام، و أن تستعمل في المشاريع الإنشائية التي تعجز الميزانية المحلية على تغطية نفقاتها، و ان لا تستعمل لتسديد الديون الأصلية.

و تلجأ الجماعات المحلية الى الاقتراض من الأجهزة المصرفية العمومية. و يعد الصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط من اهم البنوك المكلفة بإبرام عقود القروض مع الجماعات المحلية. و بعد إلغاء مبدأ التخصص المصرفي تعددت البنوك المخولة لاقتراض الجماعات المحلية. كما يضاف اليها جملة أخرى من القيود:

- ضرورة اطلاع الهيئات المركزية أو الجهاز الحكومي عند قيام الجماعات المحلية بالاقتراض، لا سيما اذا كان المشروع المراد إنجازه غير وارد في الخطة الوطنية؛

- تحديد نسبة معينة للاقتراض من المجموع السنوي لإيرادات الجماعات المحلية؛

- التنافس بين الاقتراض المحلي و الاقتراض المركزي، مما يؤدي الى زيادة الطلب على رؤوس الأموال في الأسواق المالية، و بالتالي ارتفاع سعر الفائدة.⁹²

و تهدف الدولة من خلال ممارسة الرقابة على القروض المحلية إلى:

- ممارسة الرقابة على الإنفاق الرأسمالي المحلي، لكي يتحقق الإشراف الكامل للدولة على هذا النوع و توجيهه بما يتفق مع سياستها الاقتصادية و المالية مما يسهل مهمة التخطيط الاقتصادي؛

⁹²- خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، ص 87.

- الحفاظ على سمعة الجماعات المحلية المالية و امكانياتها في سداد القروض و بالتالي عدم وقوعها في عجز مالي يعرقل استمرارية نشاطاتها؛

- التحكم في سعر الفائدة عن طريق توزيع القروض على فترات متباعدة، و بالتالي تحمل سعر الفائدة على فترات متباعدة بعكس ما هو حاصل في حالة القروض قصيرة الأجل.⁹³

و ما يمكننا الإشارة إليه أنه بالرغم من الدور الذي تلعبه القروض في زيادة إيرادات الجماعات المحلية إلا أنها تؤثر على ميزانيتها، إذ أن هذه القروض تعتبر عملية غير مجانية ترخص بفوائد قد تجعل الجماعات المحلية في وضعية صعبة. و عليه، فإنه ينبغي على الجماعات المحلية أن لا تقبل بإبرام القروض بأي ثمن و بأي شرط إلا في حدود قدرات ميزانيتها.

رابعاً- التبرعات و الهبات

و تعتبر التبرعات و الهبات مورداً من موارد الجماعات المحلية. تتكون من حصيلة ما يتبرع به الخواص و المواطنين و حتى الأجانب، إما بشكل مباشر للجماعات المحلية أو بشكل غير مباشر عن طريق المساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها. و قد تكون نتيجة وصية يتركها أحد المواطنين بعد وفاته، أو هبة يقدمها احد المغتربين لتخليد اسمه في بلده.

و بالنسبة للهبات و الوصايا يجب ألا تنشأ عنها أعباء، أو تشتت في شروط، أو تستوجب تخصيص عقارات، أو تكون دعاء للاعتراض من قبل عائلات الواهبين أو الموصين.

كما أنه بالنسبة للتبرعات الأجنبية، أو تلك المقيدة بشروط، لا يمكن قبولها من الجماعات المحلية إلا بموافقة الوصاية.

⁹³-خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، ص 117.

و أخيرا فان هذه التبرعات و الهبات لا تشكل مصدرا هاما في إيرادات الجماعات المحلية، بل هي موارد ضئيلة و استثنائية، لا يعتمد عليها في التمويل المحلي.

المطلب الثالث : محدودية الإيرادات المحلية

تواجه الجماعات المحلية صعوبات في تمويل ميزانيتها لضعف و محدودية مواردها التمويلية، خاصة المصادر الجبائية منها و التي تشكل نسبة كبيرة من الموارد المحلية. و يمكن تشخيص أسباب هذا الضعف فيما يلي :

أولا - الاقتصاد الغير رسمي

إن وجود الاقتصاد الغير رسمي يترتب عنه عدم إمكانية التحصيل الضريبي، مما يؤدي إلى فقدان جانب كبير من الإيرادات الضريبية. مما ينعكس سلبا على الميزانية و معدلات النمو الاقتصادي في الاقتصاد الوطني. كما قد يتسبب ذلك في عدم قدرة الدولة على تنفيذ بعض المشروعات ذات النفع العام ، اذ يترتب على الاقتصاد الغير رسمي جملة من الآثار:

- عدم دفع الضرائب على الدخل المتولد عن الاقتصاد الغير رسمي؛

- إنحراف المعلومات و الإحصاءات الرسمية، و اعلان معدلات بطالة مرتفعة عن المعدلات الحقيقية، مما يؤثر في صنع القرارات بخصوص السياسة الاقتصادية.

ثانيا - نقائص النظام الضريبي

و التي تؤثر سلبا على نسبة الإيرادات الجبائية المحلية، وتتمثل هذا النقائص فيما يلي:

1/ مركزية التشريع الضريبي

يعتبر وضع الإيرادات الجبائية بيد السلطات المركزية من أهم الأسباب المؤدية لعجز البلديات. و تتجلى تبعية تلك الإيرادات على مستوى تأسيس الضريبة و قبضها أو تحصيلها. فالنسبة لتأسيس الضريبة فقد أوكل الدستور الجزائري هذه الاختصاص للسلطة التشريعية

متمثلة في المجلس الشعبي الوطني ، حيث يتولى هذا الأخير تأسيس وعاء الضريبة و نسبها و طرق تحصيلها ، فالضريبة تخضع لقوانين محددة في إطار قانون المالية السنوي الذي يحدد مشروعية الضريبة ثم يأتي دور القوانين الفرعية المتخصصة، ليتضح لنا انه لا دور للجماعات المحلية في تأسيس الضريبة. فهي مجردة من المبادرة المالية⁹⁴.

2/ الغش و التهرب الضريبي

و يمس هذا المشكل كل من الدولة و الجماعات المحلية، حيث يحرمها من موارد مالية ضخمة يمكن توجيهها للاستثمار في مجالات عديدة. و يسعى الأشخاص ذوي الضرائب الى عدم دفعها قصدا لمخالفة أحكام القانون الجبائي، و ذلك بالغش و التهرب الضريبي الذي يتم اما بعدم الالتزام بالضريبة أو عدم التصريح، و إما بالتهرب من دفعها كتقديم تصريحات خاطئة ناقصة او مزيفة عن الدخل و الأرباح⁹⁵.

3/ عدم كفاية الموارد الجبائية المحلية مقارنة بالنفقات

تعتبر الإيرادات الواردة من الجباية المحلية غير كافية اطلاقا. و لا تحقق الهدف المنشود طالما لا تواكب تطورات النفقات المحلية و التزايد المستمر الذي تعرف، في حين تتزايد الجباية المحلية بصورة بطيئة جدا.

4/ تفاوت الموارد الجبائية

نقصد تفاوتها بين الولايات فيما بينها و بين البلديات. و قد زاد في حدة هذا التفاوت التقسيم الإقليمي لسنة 1984 الذي كان يرمي إلى تقريب الإدارة من المواطن، إلا أن هذا التقسيم قد اغفل الجانب المالي، إذ أن هناك مناطق تتميز بالأنشطة الاقتصادية و التجارية التي تسمح بإثراء ميزانية بعض الجماعات المحلية بإيرادات جبائية و غير جبائية وفيرة.

⁹⁴ - برايج محمد ، مرجع سابق ، ص 107.

⁹⁵ - برايج محمد ، مرجع سابق ، ص 121.

في حين باقي المناطق محرومة و نائية و تكاد تتعدم فيها الأنشطة الاقتصادية و التجارية مما يحرمها من تحصيل الإيرادات⁹⁶.

ثالثا - قصور المنظومة القانونية

إن وجود القوانين و التنظيمات التي تنظم الإيرادات المحلية و طرق تحصيلها لم يتم مراجعتها و تحيينها منذ حقبة من الزمن. فلم تعد تواكب التطورات الراهنة، بل أصبحت تشكل فراغات قانونية تجعل المكلف بدفع المورد المحلي يتهرب من دفعها مستغلا الثغرات القانونية، يقابله وجود الإدارة المحلية في موقف ضعف⁹⁷.

رابعا - عدم كفاية الإعانات الممنوحة للجماعات المحلية

رغم جملة الإعانات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية عن طريق الصندوق الوطني المشترك للجماعات المحلية، و على اختلافها و تنوعها، إلا أن هذه الإعانات تبقى غير كافية و لا تسد حاجيات الهيئات المحلية المتزايدة ، لا سيما تحديات التنمية المحلية⁹⁸.

خامسا - ضعف التسيير المحلي و الفساد الإداري

حيث لا يزال تسيير الجماعات المحلية تقليديا و لا يواكب التطور الحاصل حولها. و تقتقر الإدارات المحلية للمسؤولين ذوي الكفاءات في التسيير، لا سيما البلديات. كما أن انتشار الفساد و تغلغله في أوساط الجماعات المحلية يعتبر أحد الأسباب الغير مباشرة في عدم تحصيل الإيرادات المحلية بالفاعلية و الكفاءة المطلوبة⁹⁹.

⁹⁶ - حميد بوزيدة، تحديات الجباية المحلية في الجزائر، مجلة معهد العلوم الاقتصادية (العدد 2، جامعة الجزائر ،

(2006) ، ص 19 .

⁹⁷ - حميد بوزيدة ، نفس المرجع ، ص 20 .

⁹⁸ - صبيحة محمدي ، مرجع سابق ، ص 213 .

⁹⁹ - صبيحة محمدي ، نفس المرجع ، ص 279 .

كل هذه الأسباب تجعل من مداخيل الجماعات المحلية ضعيفة و محدودة، و لا تغط النفقات المتزايدة، بل جعل البعض من هذه الهيئات تعاني وضعيات مالية معقدة بسبب الديون .

المبحث الثالث: الميزانية المحلية و مراحل اعدادها و تنفيذها و الرقابة عليها .

تمر الميزانية المحلية بما فيها ميزانية البلدية و الولاية بمراحل لإعدادها و تنفيذها و الرقابة عليها، سوف نتناولها بالتفصيل في المطلب الأول . كما تقوم الميزانية المحلية على قسمين مهمين و هما: قسم التسيير، و قسم التجهيز و الاستثمار سواء في جهة الإيرادات أو في جهة النفقات. لذلك نتناول في المطلب الثاني ميزانية البلدية بقسميها، و في المطلب الثالث ميزانية الولاية بقسميها.

المطلب الأول: مراحل اعداد و تنفيذ الميزانية المحلية و الرقابة عليها

لقد وضع كلا من قانون البلدية 10-11 و قانون الولاية 07-12 أهم الضوابط الشكلية و الإجرائية التي يجب أن تخضع لها ميزانية الجماعات المحلية المتمثلة في البلدية و الولاية لكي تتمكن من تحصيل إيراداتها و دفع نفقاتها.

الفرع الأول: مرحلة إعداد الميزانية المحلية

أولا - تحضير الميزانية المحلية

1/ ميزانية البلدية

رئيس المجلس الشعبي البلدي هو من يقوم بتحضير ميزانية البلدية وذلك بمساعدة الأمين العام و المصالح المختصة وفقا لتعليمات وزير الداخلية و الوزير المكلف بالمالية. ولتمكينها من تحضير ميزانيتها يبلغ مدير الضرائب للولاية كل سنة الولايات والبلديات و الصندوق المشترك للجماعات المحلية مبلغ التحصيلات المنتظرة فيما يخص الضرائب و الرسوم التي تقوم مصالحتها بتحصيلها لفائدة هذه الجماعات. ويتم ضبط التقديرات الواجب القيام بها في

ميزانية السنة على أساس آخر النتائج المعروفة للحصول يعرض مشروع الميزانية على اللجنة المختصة بالمالية التابعة للمجلس الشعبي المختص لتبدي رأيها فيه قبل أن يعرض على المجلس نفسه للمناقشة و التصويت عليه .

2/ ميزانية الولاية

يتم إعداد ميزانية الولاية للسنة المقبلة من طرف مصالح الوالي، و تعرض على لجنة الميزانية و المالية بالمجلس الشعبي الولائي من أجل ضبطها. لتعرض بعدها على المجلس الشعبي الولائي للتصويت عليها.

ثانيا - التصويت على الميزانية المحلية

1/ ميزانية البلدية

يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون¹⁰⁰. يصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، و يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة التي تنفذ فيها". يجري التصويت على اعتمادات ميزانية البلدية بابا بابا ومادة مادة. ويمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإجراءات تحويلية من مادة لمادة داخل نفس الباب ، غير أنه لا يجوز تحويل اعتمادات مقيدة بتخصيصات معينة، ولا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية. وفي حالة مخالفة تؤخذ الإجراءات التالية:

- يرجعها الوالي مرفقة بملاحظات خلال 15 يوما التي تلي استلامها الى رئيس المجلس الشعبي البلدي؛

- تخضع الميزانية لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال 10 أيام؛

¹⁰⁰ - المادة 181 من قانون البلدية 11-10 ، مرجع سابق.

- إذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية يتم اعذار المجلس من طرف الوالي؛
- إذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المطلوبة خلال الأيام التي تلي الإعذار تضبط تلقائيا من طرف الوالي.¹⁰¹

2/ ميزانية الولاية

يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن وجوبا، حيث يصوت عليها بابا. و يشمل فضل عن ذلك توزيعا للنفقات و الإيرادات في شكل فصول و فصول فرعية و مواد. و يتم التصويت قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق تنفيذها. في حالة عدم التصويت عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي لسبب اختلالات داخل المجلس فإن الوالي يقوم استثناء باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليها.

ثالثا - المصادقة على الميزانية المحلية

1/ ميزانية البلدية

المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من السلطة الوصية. وهنا لا تكون ميزانية البلدية قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي. وقد نص قانون البلدية "عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز فانه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناعه وضمان توازن الميزانية الإضافية. إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر¹⁰².

¹⁰¹-المادة 183 من القانون 10-11 ، مرجع سابق .

¹⁰²- المادة 184 من القانون 10-11 ، مرجع سابق .

2/ ميزانية الولاية

بعد التصويت عليها من طرف أعضاء المجلس الشعبي الولائي تودع الميزانية بمقر الولاية لدى الوالي الذي يصادق على ميزانية الولاية في ظرف ثمانية أيام من ايداعها لديه.

الفرع الثاني : مرحلة تنفيذ الميزانية المحلية

تمر عملية تنفيذ الميزانية المحلية بما فيها ميزانية البلدية و ميزانية الولاية سواءا تعلق الأمر بتنفيذ الإيرادات أو النفقات بمرحلتين وهذا ما سنتطرق إليه.

أولاً- تحصيل الإيرادات المحلية: و تشمل هذه العملية ما يلي:

- الإثبات : يقوم الأمر بالصرف بتكريس حق الدين العمومي كتحديد الوعاء الضريبي؛
- التصفية : تحديد المبلغ الصحيح للدين الواجب تحصيله؛
- الأمر بالدفع : اصدار أمر التحصيل؛
- التحصيل : يقوم المحاسب العمومي بتحصيل المبلغ الواجب تحصيله.

ثانياً- دفع النفقات المحلية

و تمر عملية تنفيذ النفقات بمرحلتين المرحلة الإدارية و المرحلة المحاسبية.

- المرحلة الإدارية: وهي من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته الأمر بالصرف وتتمثل هذه المرحلة في الالتزام، ثم التصفية و الأمر بالصرف؛
- الالتزام : اجراء نشوء الدين كإمضاء صفقة مثلا؛
- التصفية : تحديد مبلغ النفقة العمومية بالوثائق؛
- الامر بالصرف : اجراء دفع النفقات العمومية؛

- المرحلة المحاسبية: هي المرحلة الأخيرة من مراحل صرف النفقة العامة تنفذ من طرف المحاسب العمومي أو أمين الخزينة.

الفرع الثالث : مرحلة الرقابة على الميزانية المحلية

تخضع ميزانية الجماعات المحلية للعديد من هيئات الرقابة ، نعرضها كما يلي :

أولاً - رقابة المحاسب العمومي : بهدف ضمان سلامة التنفيذ الجيد لمختلف العمليات المالية و المحاسبية ، يتدخل المحاسبين العموميين وفقاً لما تنص عليه القوانين و التنظيمات ، من أجل ضبط و سلامة النظم و الإجراءات الخاصة بتحصيل الإيرادات و دفع النفقات العمومية ، بما يكفل من جهة الحد من المخالفات المالية و أوجه النقص و الانحراف ، و من جهة أخرى العمل على منع القصور و النقص في النظم و الإجراءات و الآليات المتبعة بشكل يضمن سلامة و صحة التنفيذ و ترشيد النفقات . لأنه بقدر نجاح هذه الرقابة في تحقيق أهدافها بقدر ما تكون هناك حماية للمال العام ، لذلك فإن المحاسب العمومي يسهر على ضمان الصرف الحسن للميزانية العامة للدولة ، بصفته المكلف الرسمي للتنفيذ الفعلي للنفقات و الإيرادات و كذا عمليات الخزينة ، و كذلك لفائدة المؤسسات و الهيئات العمومية¹⁰³.

ثانياً - الرقابة المالية

وهي أهم أنواع المراقبة كونها تمارس من طرف الجهاز المسؤول بالدرجة الأولى على تنفيذ الميزانية وهو وزارة المالية. وتمارس بطريقتين:

- طريقة دورية ومنتظمة يقوم بها المراقب المالي، وطريقة ظرفية مرتبطة بأحداث معينة وهي التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية.

¹⁰³-عبد الصديق بن الشيخ ، مرجع سابق ، ص 119.

1/ المراقب المالي

يمارس المراقب المالي نوعين من الاختصاصات:

- الوظيفة الاستشارية: وهي سلطة هامة تجعل الأمرين بالصرف في حاجة إلى المراقب المالي بسبب جهلهم بكل قواعد التسيير المالي. وهنا يلعب المراقب المالي دور المستشار بالأمرين بالصرف تمكنهم من تفادي الوقوع في أخطاء التسيير المالي.

الوظيفة الرقابية: وهي المهمة الرئيسية المسندة للمراقب المالي. ويشتمل هذا الاختصاص نوعين من التصرفات هما تخصيص النفقات وكذا مراقبة أوامر الصرف دون إغفال ذكر سلطته في مراقبة التصرفات الإدارية ذات الآثار المالية. ويستنتج من ممارسة هذه السلطة إما منح التأشير أو رفضها أو منحها بتحفظ.

2/ المفتشية العامة لوزارة المالية

وهي الجهاز الثاني الذي يمارس الرقابة المالية. وهي تختلف عن باقي المفتشيات الموجودة في الوزارات الأخرى. ووجه الاختلاف الرئيسي يتمثل في اتساع سلطات هذه المفتشية واختصاصاتها، إذ أنها تستطيع إجراء عمليات التفتيش لدى كل الوزارات والهيئات التي تستفيد من ميزانية الدولة ، حتى ولو كان في شكل إعانات مثل الجمعيات، أما المفتشيات الأخرى. لذلك، فإن اختصاصها إداري وتقني في إطار وزارتها. تتحرك فرق التفتيش بناء على شكاوى أو تقارير أو أزمة أو فضيحة مالية. وبمجرد وصولها إلى مصلحة المحاسبة توقف مؤقتا عمل المصلحة وتقوم بالتفتيش بحضور أعوان المصلحة وعلى رأسهم المحاسب، وكذلك يحق لها استدعاء الأمر بالصرف للتوضيح و التبرير. وتمتاز رقابة المفتشية العامة للمالية بكونها أساسا رقابة لاحقة وغير دورية¹⁰⁴.

¹⁰⁴ - عبد الصديق بن الشيخ ، مرجع سابق ، ص 121.

ثالثا - الرقابة القضائية: و التي يقوم بها مجلس المحاسبة كهيئة رقابية ، حيث ظهر مجلس المحاسبة بموجب دستور 1976 ، وتم إصدار قانون أساسي خاص به ، حيث تلزم مختلف المؤسسات و الهيئات التي تخضع للمحاسبة العمومية بواجب تقديم الحسابات المالية والإدارية لدى مجلس المحاسبة ، كل المحاسبين والأمينين بالصرف بدون استثناء . الا انه مع الوقت بدأ يتلاشى الدور القضائي لهذه الهيئة.

المطلب الثاني: ميزانية البلدية

البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة بها، و هي مسؤولة أيضا عن تعبئة مواردها¹⁰⁵.

كما تعرف الميزانية البلدية بأنها " جدول تقديرات النفقات و الإيرادات السنوية للبلدية. و هي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير المصالح البلدية و تنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار"¹⁰⁶.

الفرع الأول : قسم التسيير

أولا - إيرادات قسم التسيير

و تتكون إيرادات قسم التسيير في ميزانية البلدية مما يلي :

- ناتج الموارد الجبائية.

- المساهمات و ناتج التسيير الممنوح من الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية و المؤسسات العمومية؛

- رسوم و حقوق و مقابل الخدمات المرخص بها؛

¹⁰⁵- المادة 169 من قانون البلدية 11-10 ، مرجع سابق .

¹⁰⁶-المادة 176 من قانون البلدية 11-10 ، مرجع سابق .

- ناتج و مداخيل أملاك البلدية¹⁰⁷.

ثانيا - نفقات قسم التسيير

نفقات التسيير هي مختلف الأعباء و التكاليف التي تتحملها البلدية لضمان السير العادي أو اليومي لمختلف مصالحها بهدف استمرارية المرفق العام.

و هي تلك النفقات التي تُخصص للنشاط العادي و الطبيعي للبلدية، و التي تسمح بتسيير نشاطات البلدية، و التطبيق اللائق للمهام الجارية. أي أن مهمتها تضمن استمرارية سير مصالح الدولة من الناحية الإدارية، حيث أن نفقات التسيير تشمل على نفقات المستخدمين و نفقات المعدات¹⁰⁸.

و يحتوي قسم التسيير في باب النفقات ما يلي:

- أجور و أعباء مستخدمي البلدية؛
- التعويضات و الأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية؛
- المساهمات المقررة على الأملاك و مداخيل البلدية؛
- نفقات صيانة الأملاك المنقولة و العقارية؛
- نفقات صيانة طرق البلدية؛
- المساهمات البلدية و الأقساط المترتبة عليها؛
- فوائد القروض، و أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة؛
- مصاريف تسيير مصالح البلدية.¹⁰⁹

الفرع الثاني: قسم التجهيز و الاستثمار.

أولا - إيرادات قسم التجهيز و الاستثمار

¹⁰⁷ - المادة 170 من قانون البلدية 11-10 ، مرجع سابق ، ص 23.

¹⁰⁸ - جمال لعمارة، مرجع سابق ص 123.

¹⁰⁹ - نسخة من الميزانية الأولية لبلدية خضرة لسنة 2023 .

و يخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز و الاستثمار ما يلي:

- الاقتطاع من إيرادات الاستغلال؛
- ناتج الاستغلال لامتياز المرافق العمومية البلدية؛
- الفائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري؛
- ناتج المساهمات في رأس المال؛
- إعانات الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية؛
- ناتج التمليك ، الهبات و الوصايا المقبولة؛
- كل الإيرادات المؤقتة أو الظرفية.

ثانيا - نفقات قسم التجهيز و الاستثمار

و يحتوي قسم التجهيز و الاستثمار في باب النفقات على ما يلي:

- نفقات التجهيز العمومي؛
- نفقات المساهمة في رأس المال بعنوان الاستثمار؛
- تسديد رأس مال القروض؛
- نفقات إعادة تهيئة المنشآت البلدية¹¹⁰.

أما نفقات التجهيز و الاستثمار فإنها تقوم نفقات التجهيز بتوسيع الثروة العمومية، و تحسين تجهيز الجماعات المحلية. و تتعلق أيضاً بالتجهيزات الجماعية و أشغال المنشآت الأساسية لتكوين رؤوس الأموال بقصد التنمية الوطنية¹¹¹.

¹¹⁰ - الميزانية الأولية لبلدية خضرة لسنة 2023 .

¹¹¹ - جمال لعامرة ، مرجع سابق، ص 123.

و تمثل تلك النفقات التي لها طابع الاستثمار الذي يتولد عنه ازدياد الناتج الوطني الإجمالي بالتالي ازدياد ثروة البلاد. و يطلق على نفقات التجهيز اسم ميزانية التجهيز أو ميزانية الاستثمار و تكون هذه النفقات من الاستثمارات الهيكلية الاقتصادية و الاجتماعية و الإدارية¹¹².

المطلب الثالث : ميزانية الولاية

ميزانية الولاية هي جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية الخاصة بالولاية. كما هي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير مصالح الولاية و تنفيذ برنامجها للتجهيز و الاستثمار¹¹³.

تشمل ميزانية الولاية على قسمين متوازنين في الإيرادات و النفقات، و هما:

- قسم التسيير؛

- قسم التجهيز و الاستثمار.

و ينقسم كل قسم الى إيرادات و نفقات متوازنة وجوبا.

الفرع الأول : قسم التسيير

أولا - إيرادات قسم التسيير

و تتمثل إيرادات الولاية فيما يخص قسم التسيير فيما يلي:

- الرسم على النشاط المهني و الحقوق الثابتة؛

- الضريبة الجزافية الوحيدة؛

- منحة معادلة التوزيع بالتساوي؛

- تأجير العقارات و المنقولات و العتاد؛

¹¹² - جمال لعمارة ، مرجع سابق ، ص 123.

¹¹³ - المادة 157 من قانون الولاية 12-07 ، مرجع سابق.

- إعانات الدولة لسلك الحرس البلدي؛
- إيرادات خاصة بالصندوق الولائي لترقية مبادرات الشباب و تنمية الممارسات الرياضية، و يضم كل من مساهمة الولاية و مساهمة البلدية بنسب معينة¹¹⁴.

ثانيا - نفقات قسم التسيير

تشمل نفقات التسيير أعباء تسيير المصالح التالية:

- المصالح المالية؛
- أجور و أعباء المستخدمين الدائمين؛
- وسائل و مصالح الإدارة العامة؛
- مجموع العقارات و المنقولات الغير منتجة للمداخل؛
- طرق الولاية؛
- المصالح الإدارية العمومية؛
- الأمن و الحماية المدنية؛
- المساهمة في أعباء التعليم؛
- المصالح الاجتماعية المدرسية؛
- الشباب و الرياضة و الثقافة؛
- المساعدة الاجتماعية المباشرة؛
- النظافة العمومية و الاجتماعية؛
- الأملاك الخاصة بالولاية المنتجة للمداخل؛
- ناتج الجباية؛
- ممنوحات صندوق التضامن للولايات¹¹⁵.

¹¹⁴- الاطلاع على نسخة من ميزانية الولاية لسنة 2023.

¹¹⁵- نسخة من الميزانية الأولية للولاية لسنة 2023.

الفرع الثاني : قسم التجهيز و الاستثمار

أولا - إيرادات قسم التجهيز و الاستثمار

تتمثل إيرادات قسم التجهيز و الاستثمار فيما يلي:

- إعانة الدولة في إطار صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية؛
- استرجاع الإعانات الممنوحة للبلديات التي لم يتم استغلالها؛
- الاقتطاع من قسم التسيير للولاية؛
- الاقتطاع من ميزانية الصندوق الولائي لترقية مبادرات الشباب و تنمية الممارسات الرياضية؛
- مجموع مبالغ البرامج المرحلة¹¹⁶.

ثانيا - نفقات قسم التجهيز و الاستثمار

تشمل نفقات قسم التجهيز و الاستثمار للولاية فيما يلي :

- البنايات و التجهيزات؛
- طرق الولاية؛
- الشبكات المختلفة؛
- التجهيزات المدرسية و الرياضية و الثقافية؛
- التجهيزات الصحية و الاجتماعية؛
- التوزيع ، النقل ، و المواصلات؛
- التعمير و الإسكان؛
- التجهيز الصناعي و الحرفي و السياحي؛
- التنمية الفلاحية و الصيد البحري؛

¹¹⁶ - نسخة من الميزانية الأولية للولاية لسنة 2023.

- برامج للبلديات ووحداتها الاقتصادية؛
- برامج لأطراف أخرى؛
- عمليات أخرى خارجة عن البرامج.¹¹⁷

¹¹⁷ - الاطلاع على نسخة من الميزانية الأولية للولاية لسنة 2023 .

خلاصة الفصل الثاني

كما رأينا فإن الجماعات المحلية ممثلة في كل من البلدية و الولاية تتمتعان بالاستقلالية المالية. و تتجسد هذه الاستقلالية من خلال الميزانية الخاصة لكل منهما، لا سيما مصادر إيراداتها المحلية. هذه الأخيرة التي تعتمد في أساسها على الضرائب و الرسوم المحلية، إلا أن هذه الاستقلالية شكلية و محدودة إذا ركزنا على مدى حرية الجماعات المحلية في تحصيل الإيرادات و صرف النفقات. فلا تزال السلطة المركزية تقاسمها -إن لم نقل- تسلبها هذا الاختصاص. و الموارد التي تعتمد عليها الجماعات المحلية أصبحت ضئيلة و لا تواكب نفقات و احتياجات المواطنين المحليين التي تتزايد باستمرار .

لهذا أصبح تفعيل و تثمين مصادر الإيرادات المحلية هذه، و كذا البحث من مصادر جديدة للتمويل المحلي ضرورة تفرض نفسها كتحدي و رهان للجماعات المحلية في الوقت الحالي. و هذا ما سنتطرق إليه في الفصل التالي من بحثنا هذا.

الفصل الثالث

البدائل المتاحة لتعزيز الإيرادات المحلية

الفصل الثالث: البدائل المتاحة لتعزيز الإيرادات المحلية

تمهيد

تواجه الجماعات المحلية منذ مدة تزايدا مستمرا للنفقات الناتجة عن الاستثمارات الاجتماعية و الاقتصادية التي تولد بالمقابل نفقات مهمة لتسييرها و صيانتها و صعوبات مالية ناتجة عن تراجع الإيرادات و المداخيل المحلية.

إن نجاح الجماعات المحلية في رفع هذه التحديات يتوقف بالدرجة الأولى على مدى قدرتها وكفاءتها في تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية. و هذا الأخير يفرض عليها إعادة النظر في السياسة المالية المتبعة، و البحث عن سبل و آليات جديدة تساهم في تحسين التمويل المحلي و جعله يستجيب للاحتياجات و التطلعات المحلية بالكفاءة المطلوبة.

لعل أول ما يجب على الجماعات المحلية مباشرته في هذا الصدد هو إجراءات تثمين الموارد المالية الحالية للجماعات المحلية، و هذا من خلال تثمين ممتلكاتها و باقي نواتج الاستغلال التي تشكل دخل لها، و تفعيل الجباية المحلية لزيادة إيراداتها، فضلا عن ضرورة تفعيل التضامن المالي و التعاون بين البلديات ، هذا ما سنتناوله في المبحث الأول من هذا الفصل. و في المبحث الثاني سندرس الآليات الجديدة الممكن تفعيلها من قبل الجماعات المحلية لتنمية إيراداتها بداية بتشجيع الاستثمارات المحلية، ترشيد النفقات المحلية، و كذا عصرنة ميزانية الجماعات المحلية و طرق تسييرها. أما في المبحث الثالث فإننا سنعرض بعض التجارب الدولية في مجال تنمية الإيرادات المحلية.

المبحث الأول : تـثـمـين مـوـاـرـد الجـمـاعـات المـحـلـية

تشمل عملية تـثـمـين مـوـاـرـد المـحـلـية تـثـمـين الأـمـلاك المـحـلـية و تـدـعـيم مـدـاخـل الـاسـتـغـلـال أولاً كمصدر لإيرادات الجماعات المحلية، تفعيل الجباية المحلية كمصدر أكثر أهمية ثانياً، ثم تفعيل التضامن و التعاون المالي بين البلديات ثالثاً .

المطلب الأول: تـثـمـين الأـمـلاك المـحـلـية و تـدـعـيم مـدـاخـل الـاسـتـغـلـال

جاء في الدستور الجزائري أن الأملـاك الـوـطـنـية يـحـدـدها القـانـون و تـتـكوّن من الأملـاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة، الولاية، والبلدية. ويتم تسيير الأملـاك الـوـطـنـية طبقاً للقانون، وكذا إدراج المؤسس الدستوري لمواد تتضمن تكوين الأملـاك الـوـطـنـية و تحديدها تبياناً لمدى أهميتها، وتأكيداً على ضرورة حمايتها من قبل كل المؤسسات والفواعل الرسمية.

وتتمثل الأملـاك الـوـطـنـية في مجموع الأملـاك و الحقوق العقارية و المنقولة التي تحوزها الدولة و جماعاتها الإقليمية، فيشكل ملكية عمومية أو خاصة. و بذلك تتكون الأملـاك الـوـطـنـية من أملـاك عمومية و خاصة تابعة للدولة ، أملـاك عمومية و خاصة تبعة للولاية و أملـاك عمومية و خاصة تابعة للبلدية .

تتكون الأملـاك الـوـطـنـية العمومية من الحقوق و الملاك المنقولة و العقارية التي يستعملها الجميع و الموضوعة تحت تصرف الجمهور المنتفع، إما استعمالاً مباشراً أو بواسطة مرفق عام .

الفرع الأول: الأساس القانوني لتـثـمـين الأملـاك

أولاً- بالنسبة للدستور

لقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري فكرة تـثـمـين أملـاك الجـمـاعـات المـحـلـية. فقد نصت المادة 19 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على التسيير الراشد للموارد الطبيعية والمحافظـة عليها و ضمان حق الأجيال القادمة عن طريق تـثـمـينها و استدامتها. وهو دليل على إلزامية تـثـمـين هذه الأملـاك.

يتبين من نص هذه المادة أن تبنى المؤسس الدستوري لفكرة التـثـمـين كانت على مستوى جل الأملـاك، أين وردت عبارة " تضمن الدولة الاستعمال الرشيد للموارد الطبيعية " وذلك من

خلال تكريس أجهزة رقابة على مستوى الجماعات المحلية وكذا وضع تنظيمات بغية تحقيق ذات الغاية.

ما يعاب على هذه المادة أن المؤسس اكتفى بالموارد الطبيعية دون الموارد الأخرى. علما أن الجماعات المحلية لا تحوز فقط على أملاك ذات أصل طبيعي. لذا، رغم أن عملية تامين موارد الجماعات المحلية تجد لها أساسا في هذا النص، إلا أنه لا يعد أساسا كافيا بحكم أنه ناقص وغير شامل، مما قد يكون فرصة لممارسة عدة اعتداءات وانتهاكات لموارد هذه الجماعات.

ثانيا- بالنسبة للقوانين العادية

لقد عالج المشرع الجزائري هيكله وتنظيم أملاك الجماعات المحلية المتمثلة في الولاية والبلدية بموجب قوانين مستقلة سماها بقانون الولاية والبلدية، أين حدد فيها كيفية استغلال الأملاك التي تحوزها هذه الشخصيات القانونية، لذا من الضروري معرفة أساسها .

- ففي قانون الولاية: ورد مصطلح التامين بشكل صريح في المادة 06 من قانون الولاية. والتي تنص على أنه " تتوفر الولاية على أملاك تتولى صيانتها والحفاظ عليها وتأمينها. ومنه، فالولاية مسؤولة عن صيانة و حفظ الأملاك التابعة اليها بما يخدم الصالح العام .

- في قانون البلدية : نص الفصل الخامس منه على أن للبلدية أملاكا عمومية و خاصة¹¹⁸.و أن الأملاك العمومية للبلدية تتشكل من الأملاك العمومية الطبيعية و الأملاك العمومية الاصطناعية طبقا لأحكام القانون المنظم للأملاك الوطنية. و أن الأملاك البلدية التابعة للأملاك العمومية للبلدية غير قابلة للتنازل و لا التقادم و لا الحجز.¹¹⁹

أما عن تامين الأملاك التابعة للبلدية، فقد نصت المادة 163 من قانون البلدية على أنه " يتعين على المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تامين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل و جعلها أكثر مردودية."

¹¹⁸ - المادة 157 من قانون البلدية 11-10، مرجع سابق.

¹¹⁹ - المادة 158، نفس المرجع .

الفرع الثاني : واقع و مشاكل تسيير ممتلكات الجماعات المحلية

الملاحظ عموما هو أن هناك سوء تسيير للأمولاك الجماعات المحلية. فبعض البلديات لا تعرف ممتلكاتها الحقيقية. و قليلة هي الأملاك البلدية التي تم جردها بالطريقة القانونية الصحيحة. و هناك من الأملاك ما يتم استغلاله دون عقد و دون مقابل. و من الأملاك ما يتم تأجيره بمبالغ زهيدة و خارج الأطر القانونية. يرافق ذلك ضعف و تهاون في تحصيل مداخيل و إيرادات أملاك الجماعات المحلية. إذ يمكننا حصر جملة المشاكل و الصعوبات التي تعرفها أملاك الجماعات المحلية كالتالي :

- تسجيل عدة تعديلات على الأملاك الخاصة بالبلديات من طرف الخواص كإنشاء السكنات الفوضوية، أو بيع قطع أرضية باكتتابات عرفية، أو امتلاك بعض الخواص لقرارات استفادة حصلوا عليها بطرق غير مشروعة، و هناك ما تم تحويل طبيعته من سكنات إلى محلات أو العكس؛

- الحالة السيئة لبعض الممتلكات البلدية و تدهورها بسبب عدم استغلالها و غياب التهيئة و الصيانة ، او لوجودها في مناطق معزولة؛

- تأثر أملاك الجماعات المحلية بفوضى العقار الذي تعرفه الجزائر عموما. فكل التعليمات الصادرة بهدف تثمين الممتلكات و تحيين الأسعار لا تأخذ بعين الاعتبار من خلال الجشع و المبالغة في تحديد أسعار العقار دون الرجوع لقيمه الحقيقية؛

- عدم التحكم في إحصاء العقارات و الممتلكات الموجودة في إقليم البلديات بسبب تهاون و تقاعس بعض المسؤولين و عدم ادراكهم لأهمية المداخيل التي يمكن تحصيلهم من الاستغلال الأمثل لهذه الممتلكات؛

- المحاباة والمحسوبية في استغلال الأملاك من قبل المنتخبين والمسيرين. و يظهر من خلال عدم تحيين أسعار تأجير أملاك البلديات بسبب علاقات المحسوبية بين المنتفعين منها وأعضاء من المجلس الشعبي البلدي المعني؛

- ضعف توظيف التكنولوجيا الحديثة في طريقة تسيير و استغلال الاملاك المحلية رغم التطور الحاصل في هذا المجال. فتوظيف التكنولوجيا سيساهم في زيادة شفافية العمليات المالية المتعلقة باستغلال هذه الأملاك وزيادة عائداتها؛

- ضعف تفعيل الموارد البشرية للجماعات المحلية لتسيير أملاكها. و ذلك بسبب نقص الكفاءات ذوي المؤهلات التي تتقن تسيير و استغلال الأملاك المحلية.

الفرع الثالث : التدابير و الآليات اللازمة لتثمين ممتلكات الجماعات المحلية

بهدف تثمين ممتلكات الجماعات المحلية و رفع نسبة مداخيلها، نقترح فيما يلي جملة من التدابير:

أولاً- جرد الأملاك و صيانتها

يجب أن تكون الأملاك العقارية سواء الأراضى، البنايات، المنشآت الفنية أو التجهيزات الصناعية ، اللوحات الفني و غيرها ان تكون موضوع جرد بمسك في صورة دفتر محتويات على مستوى الأمر بالصرف و كذا المحاسب؛

- كما يجب أيضا تسجيل العقارات التي في طور الإنجاز كالأشغال الجديدة او الترميمات الكبرى، و كذا الهبات و الوصايا، السندات و القيم، القروض، و المستحقات الواجب تحصيلها لاحقا؛

- إن عملية الجرد والإحصاء الدقيق والشامل لأملاك الجماعات المحلية يجب أن تكون في سجل الملكية العقارية وسجل جرد الأملاك بصورة مستمرة وتصنيفها، وإعداد بطاقات تقنية لهذه الممتلكات، والحصول على عقود الملكية والتسجيل القانوني لمختلف الأملاك واسترجاع جميع الممتلكات، بعيدا عن الإهمال وتجميد وغلق الأملاك وتركها دون استغلال؛

- و للإشارة هنا فالجماعات المحلية ملزمة بتسجيل ممتلكاتها في الجدول العام للأملاك الوطنية. و الهدف من هذا الإجراء هنا هو تسهيل الالتزام بنفقات و أشغال الصيانة و التصليح لمباني الجماعات المحلية، حيث تقدم شهادة التسجيل لصالح أملاك الدولة المختصة إقليميا؛

- كما يتعين تكوين وتأهيل الموارد البشرية التي تكلف بعمليات جرد وتحصيل عائدات الأملاك المحلية، وتزويدها بالبرامج والبيانات والنصوص القانونية مباشرة بعد تحيينها، وجعل المصالح المعنية بهذه العمليات على مستوى البلديات تحت إشراف ومراقبة مصالح خاصة، وتمكين هذه المصالح من قاعدة البيانات أو شبكات داخلية مؤمنة والمتابعة الفورية والإلكترونية لجرد وتحصيل عائدات الأملاك الخاصة للبلديات .

ثانيا- تحيين أسعار الايجارات

و في هذا الاطار فقد أصدرت وزارة الداخلية و الجماعات المحلية التعليمات رقم 01047 لسنة 2016، موجهة إلى مسؤولي الجماعات المحلية. و التي تنص على ضرورة استغلال كل الممتلكات المحلية و ايجارها بالأسعار المتعامل بها في السوق، و ليس اسعارا رمزية مثلما كان معمولا به في السنوات السابقة. وطالبت بفوترة الخدمات العامة من طرف البلدية سواء كانت عقارية أو منقولة، حيث أمرت الوزارة في هذا الاطار ان تكون موضوع إحصاء و صيانة دائمين بهدف تثمينها و الرفع من مداخيلها.

تنص التعليمات على ضرورة ضبط أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال السكني بالاعتماد على مؤشرات دواوين الترقية و التسيير العقاري. و ذلك بالنقيد بأحكام القرار المرسوم التنفيذي 91-147 المحدد لعناصر حساب القيمة الإيجارية المرجعية لإيجار المساكن التابعة لأملاك دواوين الترقية و التسيير العقاري و الموضوعة تحت الاستغلال¹²⁰. أما بالنسبة لأسعار ايجار باقي المحلات، فيتم تحديدها بحرية طبقا للقواعد العامة المنصوص عليها في القانون المدني و القانون التجاري. و بالتالي تتمتع البلديات بحرية الخيار لتحديد أسعار ايجار المحلات ذات الاستعمال التجاري .

ثالثا- تحيين أسعار أملاك البلدية المختلفة

و تشمل عملية تحيين الأسعار هنا في:

- أسعار مختلف الأسواق الأسبوعية و أسواق الجملة و التجزئة، و اعتماد مبدأ المزايدة في تأجيرها؛

¹²⁰ - المادة 06 من المرسوم التنفيذي 91-147 المؤرخ في 27 ماي 1991، المتضمن الطبيعة القانونية لدواوين الترقية

و التسيير العقاري .

- تسعير خدمات روضات الأطفال كمرفق عمومي حسب نوعية هذه الخدمات المقدمة؛
- الإتاوات المستحقة للبلديات كحقوق الطرق، حقوق التوقف، حقوق الأماكن المشغولة والتوقف في القاعات و المعارض و الأسواق، حيث تحدد التعريفة على أساس المساحة المشغولة التابعة للبلدية، و كذا المنتجات المعروضة للبيع و نوعيتها و طبيعتها¹²¹.

رابعا- تحيين إيرادات نواتج الاستغلال

تتمثل موارد الاستغلال على الخصوص فيما يلي:

- حقوق الوزن و القيس و الكيل، حيث يمكن للبلديات انشاء مكاتب للوزن و الكيل اذا اقتضت التجارة ذلك، و تطبق عليها حقوق المبيعات؛
- حقوق الزيارة و الدمغ، يمكن للبلديات تأسيس رسم الزيارة و الدمغ للحوم المراقبة على مستواها؛
- أتاوى التبعية للذبيحة، كحقوق استعمال المبردات التابعة للبلدية في المذابح؛
- استرجاع نفقات التطهير، تتحمل مصالح النظافة التابعة البلدية نفقات التطهير اما في اطار التزام قانوني، او بطلب من المعني، و في كلتا الحالتين تفرض البلدية رسوما مقابل ذلك؛
- حاصل المستودع العام للمحجوزات، إذ تودع جميع السيارات و الحيوانات و الأشياء من طرف السلطات العمومية في محشر البلدية. و تكون تكاليف حراستها على حساب مالكيها لصالح البلدية؛
- حقوق التخزين في مستودع الجمارك، إذ يمكن للبلدية انشاء مستودعات لتخزين بضائع الجمارك، و تتقاضى عليها حقوق الحراسة؛
- رسم الأرصفة، حيث تدفع بعض المساهمات من مستعملي و مرتفقي الأرصفة لصالح البلدية؛
- الرسوم الجنائزية، و تتكون من حقوق الدفن، و حقوق المصلحة الخارجية لتشجيع الجنائزي¹²².

¹²¹- برايج محمد، الجباية المحلية و دورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 41.

¹²²- برايج محمد، الجباية المحلية و دورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 42.

خامسا- إختيار كيفية التسيير و الاستغلال المناسب لأملاك الجماعات المحلية

و نقصد هنا التخلي عن أسلوب التسيير المباشر للأملاك المحلية المنتجة للمداخيل وذلك لثبوت عدم نجاعته و فعاليته، و الإتجاه نحو:

- أسلوب تفويض المرفق العام عن طريق عقد الامتياز. حيث تسند مهمة تسيير و إدارة المرفق العام إلى أحد أشخاص القانون الخاص أو العام. حيث يتم تحصيل رسوم المنتفعين من المرفق محل العقد بما يغطي تكلفة إدارة المرفق و تحقيق هامشا من الربح يتقاضاه المتعاقد؛¹²³

- إبرام عقود النجاعة بين البلدية ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي من جهة و ممثلين آخرين من جهة أخرى وهم ممثل عن الإدارة المركزية و ممثل عن أحد البنوك. وتهدف هذه العقود إلى إعادة تأهيل البلدية بتشخيص واقعها و اقتراح برامج تصحيحية على المدى القصير و المتوسط، تسمح لها بتحسين قدراتها في التسيير و التحكم الأحسن في المشاكل المتعلقة به؛¹²⁴

كما يجب الاتجاه نحو الايجار عن طريق المزايدة لأملاك الجماعات المحلية. فهذه الطريقة تعطي السعر الحقيقي للإيجار.

سادسا- إنشاء مؤسسات ذات طابع صناعي و تجاري

يمكن للبلدية أن تنشأ بموجب القانون مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة من اجل تسيير مصالحها. و تكون المؤسسات العمومية البلدية ذات طابع إداري أو طابع صناعي و تجاري. و تلزم المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي و التجاري الموازنة بين إيراداتها و نفقاتها.

إلا أنه حتى بنتمين الأملاك المحلية و مداخيل الاستغلال، تظل موارد البلدية قليلة و لا تغط نسبة كبيرة من الإيرادات المحلية. لذلك وجب علينا السعي نحو موارد مالية أخرى.

¹²³ - إبراهيم رابعي، إستقلالية الجماعات المحلية- الحدود و الضمانات، مرجع سابق، ص 151.

¹²⁴ - إبراهيم رابعي، مرجع سابق، ص 159.

المطلب الثاني : تفعيل الجباية المحلية

تلعب الجباية المحلية دورا هاما في التمويل المحلي، حيث تمثل حصة الأسد من مصادر إيرادات و مداخيل الجماعات المحلية. إلا أنها تعرف عدة نقائص و اختلالات حالت دون تمكينها من تحقيق الدور المنوط بها. لهذا فان إعادة تفعيلها يستوجب منا أولا التطرق لكيفية تسييرها على المستوى المحلي، ثم اقتراح السبل و أساليب إصلاحها .

و تعرف الجباية المحلية بأنها " مجموع الضرائب و الرسوم المختلفة لفائدة الجماعات المحلية و هيئاتها، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. أي تلك التي يرجع حق استخدامها للجماعات المحلية بواسطة ادارتها الجبائية مباشرة ضمن لدن الملزمين بأدائها، أو تلك المحولة لفائدتها من طرف الدولة"¹²⁵.

الفرع الأول : العراقيل و الصعوبات التي تعرفها الجباية المحلية .

تعاني الإدارة الجبائية المحلية من جملة من المشاكل. كما تعرف العديد من العراقيل التي تصعب من عملية رفع مداخيل الوعاء الضريبي بمختلف مصادره. و هي كالتالي:

أولا- التهرب الضريبي

و يمس هذا المشكل كل من الدولة و الجماعات المحلية. و يعرف التهرب الضريبي بأنه "التحايل على القانون بهدف التخلص من دفع الضريبة، أو من اجل تخفيض الوعاء الضريبي الخاضع"¹²⁶. و يتخذ التهرب الضريبي عدة أشكال، منها ما يلي:

- التهرب عن طريق الامتناع من قبل المكلف بدفع الضريبة، كعدم الامتثال لطريقة انتاج بعض السلع وفقا للشروط التي تتناولها الضريبة؛
- التهرب عن طريق استغلال ثغرات التشريع الجبائي، حيث ينفذ المكلف بالضريبة عبر ثغرات قانونية لتبرئة ذمته من دفع الضريبة؛
- تجنب بعض الضرائب من طرف المشرع الجبائي، كبعض الإعفاءات من الضرائب الدائمة أو المؤقتة لأهداف اقتصادية أو اجتماعية.

¹²⁵- ناصر مراد ،فعالية النظام الضريبي بين النظرية و التطبيق(الجزائر: منشورات بغداددي ، 2003) ص 32 .

¹²⁶- ناصر مراد ، مرجع سابق ، ص 78 .

ثانيا - الغش الضريبي

يعتبر الغش الضريبي أحد معوقات الإدارة المحلية في مجال اقتطاع الجباية المحلية. و يرجع ذلك إلى انتشار و استفحال هذه الظاهرة الخطيرة بسرعة مذهلة محدثة نزيفا ماليا يصعب تعويضه، أو السيطرة عليه. و هو عبارة عن " مخالفة عمدية للقانون الجبائي، و ذلك بهدف الإفلات من الخضوع للضريبة و تقليص وعائها. "¹²⁷ و تختلف صور الغش الضريبي من تقديم تصريحات كاذبة عن النشاط أو عن الأرباح.

ثالثا - مركزية التشريع الضريبي

يتم إحداث الضرائب و الرسوم و كذا تخصيصها و تعديلها مركزيا، و هذا ما ينعكس سلبا على ميزانيات الجماعات المحلية بإقصاء المبادرات المحلية في احداث رسوم و ضرائب تعد مصدرا مهما لإيراداتها.

رابعا - التحصيل الضريبي

يؤدي التحصيل الضريبي دور المحرك للنظام الجبائي، إلا أنه يعرف جملة من التجاوزات التي تحول دون بلوغ الدور المنوط به كالأنشطة الخفية، و كثرة الإعفاءات ، و نقص الوعي الضريبي لدى المكلف بالضريبة، و كذا غياب الضمير المهني لدى بعض موظفي إدارة الضرائب.

خامسا - قصور النظام الجبائي

فرغم محاولات الدولة العديدة في تعديل النظام الجبائي و جعله يتماشى و التطورات الحاصلة، إلا أنه لا يزال يعاني من تعقد التشريعات، ضعف العدالة الضريبية، و الضغط الضريبي.

سادسا - قصور الإدارة الجبائية

إذ تتسم الإدارة الجبائية بملامح إدارات الدول المتخلفة من فساد و تسيب و إهمال، و من أبرز وجوه القصور نجد: ضعف الإمكانيات المادية و البشرية ، نقص الرقابة و الإجراءات التنظيمية، صعوبة تقدير الوعاء الضريبي، تعقد إجراءات التحصيل...

¹²⁷ - نفس المرجع ، ص 82 .

سابعاً- تفاوت الموارد الجبائية

حيث نجد تفاوتاً و فروقات بين المناطق و البلديات من حيث الموارد الجبائية. و قد زاد من حدة هذا التفاوت التقسيم الإداري الإقليمي لسنة 1984. و الذي نتج عنه 1541 بلدية البعض منها تتميز بـمـوارد جبائية وفيرة نتيجة كثرة النشاطات الاقتصادية و التجارية بها. في حين هناك الكثير من البلديات فقيرة من حيث الموارد المالية و الجبائية بسبب عزلتها وانعدام الأنشطة المدرة للضرائب بها. و هذه الفروقات بالتأكيد تؤثر على الميزانيات المحلية¹²⁸.

الفرع الثاني : أساليب تفعيل الجباية المحلية

تسعى الجزائر إلى إحداث قفزة نوعية في تفعيل الجباية المحلية و رفع مردوديتها، و كذا محاولة مواكبة التطورات كالتحولات الاقتصادية العالمية الراهنة. فقد باشرت جملة من الإصلاحات للنظام الضريبي مع مطلع التسعينات و لا زالت إلى يومنا هذا تسعى بشتى الطرق إلى إعادة تأهيل الجباية المحلية، إلا أن النظام الضريبي لا يزال أيضا يحتاج إلى إصلاحات أخرى. و بدورنا نحن نقترح الآليات التالية:

أولاً- إشراك الجماعات المحلية

إذ يجب على الدولة أن تعطي بعض الصلاحيات و الاختصاصات للجماعات المحلية فيما يخص تحديد الوعاء الضريبي و نسب توزيع مردودية الجباية المحلية، لا سيما إشراكها في الاستفادة من بعض الضرائب مثل الضريبة على الدخل الإجمالي و الضريبة على أرباح الشركات، و كذا رفع نسب استفادتها من الرسم على القيمة المضافة واستفادتها من رسوم التسجيل و حقوق الطابع و الحقوق الجمركية بالنسبة للعمليات التي تتم على إقليمها الجغرافي.

إن إشراك الجماعات المحلية يجعل منها مسؤولة بصفة خاصة على تسييرها و الاستفادة من نواتجها و بالتالي ضمان الاستقلالية المالية. بل يجعل من الجماعات المحلية فاعلا مهما في محاربة الغش و التهرب الضريبي.

¹²⁸ - براهيم محمد، الجباية المحلية و دورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 103.

ثانيا- فصل الجباية المحلية عن الجباية العامة للدولة، و انشاء مراكز للجبائية المحلية تقوم بمتابعة عملية التحصيل الجبائي.

ثالثا - إعادة النظر في النظام القانوني للجبائية المحلية

و ذلك بالسعي نحو إرساء شبكة قوانين جديدة تراعي المحيط السياسي و الاجتماعي والاقتصادي للبلاد من جهة، و مسايرة اقتصاديات الدول المتقدمة. و الأهم من هذا هو أن تقضي هذه القوانين على مساوئ النظام الجبائي الحالي و تتسم بالمرونة لصالح الجماعات و زيادة المردودية الجبائية لصالح الجماعات المحلية.

و الأهم أكثر أن يتم استدراك الثغرات القانونية فتجنب دفع الضرائب أو تفاديها لا يجب أن يتم بمخالفة أحكام القانون وإنما عن طريق إفادة المكلف من الثغرات القائمة في صياغة القوانين، أو بامتناعه عن القيام بالواقعة المنشئة للضريبة. لذلك يتعين على أهل الخبرة اكتشاف هذه الثغرات و تداركها.¹²⁹

رابعا - رقمنة القطاع الضريبي المحلي

و ذلك عن طريق انشاء و تفعيل نظام معلوماتي خاص بالجبائية المحلية بالطريقة التي تساعد على تبادل المعلومات بين مصالح الإدارة المحلية و الجماعات الإقليمية، و تسهل طرق التحصيل. كما تسمح بالقضاء على الغش و التهرب الضريبي .

خامسا - تأسيس حق الاعلام و الشفافية في تسيير الجباية المحلية

لا سيما حق المنتخبين المحليين لتمكينهم من زرع روح المواطنة لدى المكلفين بدفع الضرائب المحلية و بناء ثقافة جبائية لإعلام المواطن بمحاولات استخدام الموارد الجبائية لا سيما لتحسين الخدمات العمومية و المرافق الجوارية.

و من هنا تحرص التشريعات الضريبية على حث و توعية المواطنين ضريبيا و تأصيل المواطنة الحقيقية، بتكريس مبادئ النبل و الأخلاق ضمنا لتعاون الأفراد في تحقيق أغراض السياسة المالية في التنمية بتوفير و استخدام التمويل و منها الضرائب¹³⁰.

¹²⁹ - برايج محمد، الجباية المحلية و دورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مرجع سابق ، ص 122 .

¹³⁰ -ناصر مراد، مرجع سابق، ص 192.

سادسا- تحسين التحصيل الجبائي

و ذلك عن طريق عصرنه طرق التسيير و الدفع، و إرساء ميكانيزمات فعالة للرقابة والقضاء على الغش و التهرب الضريبي بل أيضا تأهيل و تكوين موظفي الإدارة الجبائية و تحفيزهم لزيادة مداخيل الجباية المحلية؛

- عدم المغالاة في إجراءات الإعفاء من الضرائب أو التخفيض منها. و يجب تكريس مبدأ التعويض عن الإعفاءات الضريبية. و خير دليل على ذلك رسم الدفع الجزافي الذي ألغي سنة 2006 دون تعويضه. و الذي كان يمثل 23 % من هيكل الجباية المحلية. مما جعل الدولة تتحمل أعباءا تفوق 48 مليار دج على عاتقها، و تقدم بدله إعانات للجماعات المحلية.¹³¹

- كما يجب إعادة النظر في العديد من الشروط المتعلقة بالإعفاء الخاص بالرسم العقاري الذي لم يتجاوز 40 % من النتائج المتوقعة لسنة 2008، و كذا إعطاء أهمية أكبر للجباية الخضراء أو الرسوم البيئية. و بالتالي تعزيز الرسوم المحلية في الشأن¹³².

سابعا- إعادة النظر في توزيع الجباية المحلية

حيث يجب أن يكون التقسيم عادلا، تراعى فيه ظروف المناطق و البلديات المعزولة والمحرومة التي تفتقر للنشاطات التجارية و الاقتصادية في توزيع مداخيل الجباية المحلية، حتى يكون لها نصيب من هذه الموارد يعينها على تهيئة محيطها و تأهيلها و مواجهة التحديات المحلية و حتى لا تكون عبئا على الخزينة العمومية. و ذلك بتحقيق التوازن بينها و بين البلديات الغنية المستفيدة من عائدات المصانع.

و قد نص قانون المالية 2019 على هذا الموضوع الذي يندرج في إطار التضامن المالي بين ما بين الجماعات المحلية، بهدف ضمان التوازن الميزانيات للجماعات المالية المحرومة¹³³.

في الأخير، رغم أهمية الموارد الجبائية المحلية، و حتى بتفعيلها و تثمينها، فإنها تبقى غير كافية لتحقيق التوازن بين النفقات المتزايدة للجماعات المحلية.

¹³¹-برابح محمد، الجباية المحلية و دورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مرجع سابق ص 137 .

¹³²- صبيحة محمدي، مرجع سابق، ص 162.

¹³³- المادة 38 من قانون المالية لسنة 2019، المؤرخ في 30 ديسمبر 2018، ج ر العدد 79 .

المطلب الثالث : تفعيل التضامن المالي و التعاون بين البلديات

لقد اعتمدت الجزائر مبدأ التعاون المالي بين البلديات و قد كرسته قانونيا من خلال قانوني البلدية و الولاية، إذ يعتبر العجز المالي في ميزانية البلديات أحد أهم الأسباب لتبني سياسية التضامن المالي بين البلديات .

الفرع الأول : الإطار القانوني للتضامن المالي و أهدافه

في إطار التضامن المالي بين البلديات تم انشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية. و الذي عرفه المشرع الجزائري بأنه مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي. والذي تم تعويضه في سنة 2014 بصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية. و الذي يقدم تخصيصات سنوية للجماعات المحلية كتعويض عن عدم تحيقي التقديرات الجبائية للبلديات، كما يقدم اعانات و قروض للجماعات للبلديات لتمويل مشاريعها. إلا أن المشرع الجزائري ادرج مفهوما جديدا للتضامن المالي بين البلديات يتمثل في:

أولا- الإعانات بين البلديات كألية للتضامن اللامركزي ما بين البلديات

بعدها كانت البلديات تستفيد من تضامن مالي مركزي يتكفل به صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية من خلال دعم سنوي يمنح للبلديات ، تم استحداث ألية إعانات البلديات لبعضها البعض بموجب نص المادة 68 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015. والذي جاء فيه ما يلي: " يمكن للبلديات التي تحوز موارد مالية معتبرة أن تمنح في إطار التضامن المالي المحلي بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي، إعانات لفائدة البلديات التابعة لنفس الولاية بواسطة ميزانية الولاية التي تنتمي إليها".

كما نص قانون المالية لسنة 2019 على التضامن المالي بين البلديات من خلال منح الجماعات الإقليمية إعانات و هبات لفائدة جماعات إقليمية أخرى ، و ذلك عن طريق صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية¹³⁴.

أما عن أهداف التضامن المالي بين البلديات ، فهي تتمثل في :

- ضمان الحد الأدنى من الخدمات العمومية المقدمة للمواطن عن طريق تزويد البلديات الأكثر فقرا بالموارد الضرورية التي تسمح لها بمواجهة مشاكل التنمية؛
- تمويل الجماعات المحلية من خلال مساهمتها المالية فيما بينها، والمتمثلة في الإعانات المالية التي تقدمها إلى الصندوق البلدي للتضامن، وصندوق الجماعات المحلية للضمان، باعتباره أداة لتحقيق التضامن المالي والتي تعتبر مصدرا خارجيا من مصادر تمويل الجماعات المحلية؛
- يساهم التضامن المالي ما بين البلديات في ضمان المداخيل الجبائية، حيث يمتلك صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية نسبا من الضرائب والرسوم الممنوحة لو بموجب قوانين المالية، و يتكفل بإعادة توزيعها؛
- تمويل التنمية المحلية من خلال دور صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، والمتمثل في تمويل برامج التسيير، برامج التجهيز والاستثمار الممولة من طرف الصندوق نفسه؛
- تحقيق المنفعة العامة، وذلك من خلال إنشاء مرافق عامة جديدة كبناء المدارس ومستشفيات في إطار التضامن المالي بين الجماعات المحلية؛
- تحقيق العدالة الاجتماعية عن طريق تحقيق رغبات وحاجيات السكان المحلية وأولوياتهم، و ضرورة مساهمة الفرد في التنمية وشعوره بالمسؤولية، بما ينعكس إيجابا على مستوى الهيئات الإدارية.

¹³⁴ - المادة 39 من قانون المالية لسنة 2019 ، مرجع سابق .

الفرع الثاني : إجراءات منح البلديات إعانات لبعضها البعض

حددت وزارة المالية الإجراءات المتعلقة بمنح إعانات مالية من بلدية لصالح جماعة محلية بطريقة مباشرة، في حالة ما إذا كانت الإعانات المقدمة مهمة من حيث المبالغ وتخص إنجاز مشاريع لصالح عدة مجاعات محلية وبهدف ضمان التنسيق اللازم بين كل الأطراف المعنية.

ولتجنب ازدواجية التسجيل يستحسن إتباع الخطوات التالية:

- على البلدية المانحة أن تحدد في ميزانيتها المبلغ الإجمالي للإعانات التي تريد تقديمها لصالح البلديات التي هي في حاجة لتلك الإعانات، ثم يتم إشعار الولاية بذلك؛

- يقوم المجلس الولائي على أساس المعطيات الموضوعية المتوفرة لديه بضبط قائمة البلديات التي تستحق الاستفادة بإعانة. ويطلب من هذه الأخيرة تقديم اقتراحاتها في حدود الغلاف المالي والتي تخصصها مرتبة حسب الأولوية ومدعمة ببطاقات فنية يتم إعدادها بالتنسيق مع المصالح التقنية للدولة؛

- يقوم المجلس الشعبي الولائي بحضور ممثلي البلديات المعنية بوضع القائمة النهائية للمشاريع المقبولة تمويلها في إطار مبلغ الإعانة المقررة ، ويحدد بالنسبة لكل بلدية قائمة المشاريع المقبولة، والغلاف المالي لكل عملية مع مراعاة الانسجام اللازم بين المشاريع المسجلة، وتلك التي هي في قيد التسجيل بكل القطاعات؛

- تبلغ قائمة المشاريع المقبولة للبلدية المانحة من أجل تبني مداولة في هذا الموضوع بعد مصادقة الوصاية على هذه المداولة، فتقوم البلدية المانحة مباشرة بتحويل لصالح كل بلدية إعاناتها مفصلة على صيغة تخصيص.

و تعتبر سياسة التضامن بين البلديات إذا تم تفعيلها و تسهيل إجراءاتها آلية مهمة لتعبئة الموارد و إعادة توزيعها على البلديات، لا سيما البلديات الفقيرة و ذات الموارد المالية المحدودة جدا. فهذا التضامن و التعاون المالي بين البلديات يساهم في القضاء على الفوارق الجهوية .

إلا أن هذه الإعانات تبقى إعانات تخصيصية. و هو ما يفقد البلديات حرية التصرف في تلك الإعانات ويجعلها ملزمة بالعمل وفقا لما سطرت له تلك الإعانات مسبقا من قبل الجهة الممولة. فالدولة تتدخل من خلال التوجيه المركزي للقرار البلدي والرقابة المركزية للنشاط التنموي البلدي.

الفرع الثالث : التعاون المشترك بين البلديات

يشكل التعاون بين البلديات اليوم وسيلة من الوسائل الحديثة لتطوير الأداء الإداري والرفع من التسيير المحلي أداة للحد من التبعية للدولة، و طريقة لزيادة الموارد المالية المحلية أيضا. فنظرا للعجز المالي الذي أصبح يواجهه الدولة وبعض جماعاتها الإقليمية وضعف خبراتها في مجال التدبير والتسيير تم اللجوء إلى التعاون كآلية لتنمية قدرات الجماعات المحلية عن طريق الاستفادة من الخبرات الأجنبية والمحلية.¹³⁵

ويقصد بالتعاون بين البلديات "إمكانية البلديات أن تتعاون وتستثمر مواردها وإمكاناتها بصورة مشتركة من أجل القيام بأعمال مفيدة لها جميعا". وعليه، فهناك فوارق معتبرة بين الجماعات المحلية من حيث الثروات والطاقات الجبائية. فمنها الغنية ومنها الفقيرة. ولتدعيم الجماعات المحلية الفقيرة التي تعاني من نقص في مواردها الذاتية كان لا بد من الاهتمام بنظام التضامن والتعاون ما بين البلديات والولايات في محاولة لتحقيق التوازن بينها .

وقد سعى المشرع إلى تبني أسلوب التعاون بين البلديات في القانون البلدي منذ سنة 1967 إلى غاية آخر قانون بلدي سنة 2011. حيث تم تكريسه كشكل جديد للتنظيم يأخذ بعين الاعتبار بروز حاجيات اجتماعية واقتصادية مشتركة بين عدة بلديات. وعليه، فبإمكان بلديتين أو عدة بلديات لولاية واحدة أو عدة ولايات أن تشترك قصد التهيئة والتنمية المشتركة لجماعتهم ، وضمان المرافق العمومية التي هي مكلفة بها عن طريق تعاضد الوسائل.

يمكن بمقتضى قانون البلدية للبلديات أن تؤسس فيما بينها مشاريعا و مؤسسات مشتركة تحقق بها النفع العام، و تستفيد من إيراداتها المحلية، و ذلك لاتساع حجم حاجيات و مصالح

السكان و عدم كفاية إقليم معين لتلبية حاجات مواطنيه. و تمثل أرباح وفوائد هذه المشاريع و المؤسسات إيرادات هامة للجماعات المحلية تمكنها من تغطية نفقاتها .
غير أنه حتى تفعيل التضامن المالي و التعاون بين البلديات يبقى ذلك غير كاف لتغطية النفقات المحلية التي تعرف تزايدا مستمرا.

المبحث الثاني : تفعيل آليات جديدة للتمويل المحلي

في ظل قصور مصادر الإيرادات المحلية في تغطية نفقات الجماعات المحلية و احتياجاتها المتزايدة باستمرار ، و فضلا عن تآكل الموارد الحالية ، فإن اللجوء إلى آليات و سبل جديدة للتمويل المحليات ضرورة ملحة. و لعل أول ما نقترحه في هذا السياق الاستثمارات المحلية، عصرنة تسيير المالية المحلية ثانيا، و كذا تفعيل التضامن المالي بين البلديات.

المطلب الأول : تشجيع الاستثمارات المحلية

لقد أصبح يعول كثيرا على الاستثمارات المحلية كآلية لزيادة الإيرادات المحلية، و ذلك بالاعتماد على الجماعات المحلية لا سيما البلديات، باعتبارها الخلية الأساسية في عملية التنمية الاجتماعية و الاقتصادية التي تتبناها الدولة في سياستها وفقا لقانون البلدية رقم 10-11.

وضمن التوجه الرامي إلى تشجيع الاستثمار المحلي واستقطاب المزيد من رأس المال الأجنبي اعتمدت الجهات الوصية في الجزائر، منذ مطلع التسعينيات سلسلة من التدابير والإجراءات مستهدفة الحد من التشوّهات الهيكلية، وتحقيق التوازن للمتغيرات النقدية والمالية وتحرير أوجه النشاط الاقتصادي وتأهيل المؤسسات الاقتصادية وتحديث الإطار التشريعي الناظم للاستثمار، إلى جانب نصوص تشريعية وتنظيمية أخرى¹³⁶.

¹³⁶ - محمود عبد الحليم احمد الخرايشة، "دور البلدية في دعم الاستثمار المحلي"، المجلة العربية للنشر العلمي، (العدد 48

الفرع الأول : مفهوم الاستثمار المحلي

يعد الاستثمار المحرك الرئيسي لكل الفعاليات الاقتصادية. ولقد تناول كثير من الباحثين تأثيرات الاستثمار المختلفة، كزيادة الطاقة الإنتاجية للقطاعات الاقتصادية، توفير فرص تحقيق الأرباح للمشروعات الإنتاجية. كما يعد من أهم الركائز التي تقوم عليها المخططات التنموية في كافة البلدان¹³⁷.

كما يعرف بأنه "استخدام الأموال في الإنتاج إما مباشرة بشراء المكين والآلات والمواد الأولية وإما بطريقة غير مباشرة كسواء الأسهم والسندات. وهو ارتباط مالي يستهدف تحقيق مكاسب يتوقع الحصول عليها في المستقبل"¹³⁸.

وحسب الأستاذ غيتون، فإن "الاستثمار هو مسبوقة تكاثر معدات الطاقات الموجودة، وهو عبارة عن تضحية لضمان المستقبل. وهكذا يؤخذ بتوازن الحاضر و المستقبل"¹³⁹.

و يقضي المشرع الجزائري من خلال قانون الاستثمار رقم 22-18 المؤرخ في 24 جويلية 2022 بأنه يتضمن ما يلي:

- إقتناء أصول تدرج في إطار استحداث نشاطات جديدة، أو توزيع قدرات الإنتاج، أو إعادة التأهيل، أو إعادة الهيكلة.
- المساهمة في رأسمال مؤسسة في شكل مساهمات نقدية أو عينية؛
- إستعادة النشاطات في إطار خصومه جزئية أو كلية"¹⁴⁰.

أما عن مفهوم الاستثمار المحلي فلا يعتبر مصطلح الاستثمار المحلي مصطلحا ثابتا في معناه. وذلك كونه يستعمل للدلالة على ارتباط الاستثمار بالإدارة المعنية به. فهو يتغير بحسب تغير المكان الذي يراد نسب تواجد الاستثمار فيه. أي بحسب طبيعة المكانية، سواء كانت تلك الإدارة وطنية عندما نتكلم عن البعد القانوني، أو محلية عندما نتكلم عن البعد

¹³⁷-محمود عبد الحليم احمد الخرايشة، مرجع سابق ص 8 .

¹³⁸- فريدة مزياي، "دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار"، مجلة الاجتهاد القضائي،(2010، مجلد رقم 5) ص53.

¹³⁹- نفس المرجع ، ص 67 .

¹⁴⁰- المادة 4 من القانون رقم 22-18 المؤرخ في 24 يوليو 2022، يتعلق بالاستثمار .

الوطني. والمقصود بالاستثمار المحلي هنا هو الاستثمار الذي يكون للجماعات الإقليمية فيه دورا بارزا من أي جانب كان. وهو الاستثمار الذي يرتبط بإقليمها الجغرافي أو يخضع لسلطتها وينعكس عليها بالفائدة المادية أو المعنوية وعلى المستثمر، وعلى الدولة بشكل عام، بغض النظر عن ملكيته أو جنسية المستثمر.

وتشمل مجالات الاستثمارات المحلية جميعا لفرص المتاحة للاستثمار في السوق المحلي وبغض النظر عن نوع أداة الاستثمار المستخدمة. فتعتبر من الاستثمارات المحلية جميع الأموال المستثمرة داخل الوطن من قبل فرد أو مؤسسة أيا كانت أداة الاستثمار المستخدمة¹⁴¹.

الفرع الثاني : اطار الاستثماري المحلي

إن الاستثمار المحلي الذي نقصده هنا هو دعم الاستثمارات التي تدخل ضمن ملكية الجماعات المحلية. وهي تلك المعمول بها من أجل زيادة وتنويع مداخيلها المالية. وذلك عن طريق الاستغلال المباشر أو عن طريق المساهمة أو إنشاء مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري تباشر هي بنفسها ذلك الاستثمار وفق ما جاء به القانون.

الفرع الثالث : أهمية الاستثمار المحلي و مجالاته

إن الاستثمار هو عملية تطويرية. وهو طريقة منظمة ومنهجية تتبع الخطط الاقتصادية، والرؤى التي تتبناها البلديات. كما انه يعبر عن ممارسة البلدية لإرادتها، باعتبارها متمتعة بالشخصية الاعتبارية التي تجيز لها ممارسة كافة التصرفات والتي ترتب لها حقوق والتزامات ومنها العمل الاستثماري؛

- إنه يساهم في خلق الحركة الاقتصادية على المدى الطويل. أي الاستقرار الاقتصادي لسنوات قادمة وفق الخطط والاستراتيجيات المقبولة. وهو المحرك للنمو الاقتصادي، وتحسين مستوى المعيشة للأفراد وتحسين جودة الخدمات، والقضاء على البطالة وتوفير فرص عمل ضمن الإقليم وإشباع حاجات أفراد المجتمع بالخدمات؛

¹⁴¹ - محمود عبد الحليم أحمد الخرايشة، مرجع سابق، ص 9 .

- إستغلال البلديات لمصادرها وتوظيف طاقاتها وقدراتها على أكمل وجه. فالاستثمار يعد مفتاح تنمية هذه الطاقات والثروات؛
- إن الاستثمار من شأنه أن يؤدي إلى زيادة الرأسمال المحلي وتنمية الادخار للبلديات وكذلك تحقيق الربح لدى البلديات؛
- الاستثمار يراعي أيضا الجوانب البيئية، عن طريق الاستغلال الأمثل ضمن أهل الخبرة والاختصاص.

وهكذا، نخلص من ذلك إلى أن الاستثمار هو ما يحقق الفائدة والمنفعة ضمن الإقليم الجغرافي للبلديات من كافة الجوانب الاجتماعية والبيئية والخدمية والاقتصادية.

أما عن المجالات الممكنة لاستثمار البلديات، فإنها فضلا عن المشاريع التقليدية كالأسواق و المذابح ، يقترح الباحثون و الاقتصاديون التوجه إلى مشاريع استثمارية جديدة كالمراكز التجارية، المصانع، مراكز الترفيه، الاستثمارات الفلاحية، و السياحة كأحد أهم القطاعات التي يمكن للبلديات الاستثمار فيها، لا سيما بالنسبة للبلديات الساحلية و البلديات ذات الطبيعة المثيرة للزوار و السياح كالبلديات ذات الحمامات الطبيعية أو ذات الآثار التاريخية.

غير أنه لا تزال الاستثمارات المحلية قليلة في ارض الواقع و لا تحوز اهتمام أصحاب القرار على مستوى الهيئات المحلية. و يرجع سبب ذلك إلى قلة الخبرة في هذا المجال ، و تعقيد إجراءات الاستثمار و ثقلها بالبيروقراطية و العقبات الكثيرة التي تحد من تطورها و من إقبال الهيئات المحلية عليها.

المطلب الثاني : ترشيد النفقات المحلية

تعتمد السياسات المالية إلى انتهاج سياسة كفاءة في إدارة النفقات العامة أو ما يسمى ترشيد الإنفاق الحكومي. والذي أصبح مطلباً أساسياً سواء في الدول المتقدمة أو في الدول النامية التي هي بحاجة ماسة إليه لتحقيق التنمية الشاملة.

الفرع الأول : المقصود بترشيد النفقات

يقصد بترشيد النفقات العامة حسن التصرف في الأموال العمومية وانفاقها بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد دون إسراف. ويتضمن هذا المفهوم ضبط النفقات وأحكام الرقابة عليها و تجنب التبذير والإسراف ومحاولة الاستفادة من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة. وهو ما يمثل الإدارة الرشيدة¹⁴².

كما يعرف ترشيد النفقات العامة على أنه " تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية للدولة"

واعتماداً على معايير أكثر دقة، فترشيد الإنفاق العام هو "التزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع."¹⁴³

و لما كانت النفقات المحلية جزء من النفقات العامة، فإن عملية ترشيد الإنفاق المحلي ترتبط بالتزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع. ويقصد بالفعالية توجيه الموارد المحلية إلى الاستخدامات التي ينشأ عنها مزيج من المخرجات تتفق مع تفضيلات أفراد المجتمع.

كما يمكن اعتبار الفعالية هنا مدى تحقيق الأهداف المرجوة مقارنة مع الأساليب المتبعة في تحقيقها.

¹⁴² - عبد الرحمان نياي، ترشيد الإنفاق العام و دوره في معالجة عجز الموازنة العامة (أطروحة دكتوراه) (الوادي: جامعة حمة لخضر ، 2018/2019) ص 53 .

¹⁴³ - نفس المرجع ، ص 54 .

و ترشيد النفقات المحلية ليس مجرد تخفيض للنفقات و إنما تبرير الإنفاق بما يحقق رفاهية المجتمع، كون الموارد المحلية المحدودة قد خصصت في استخدامها لأكثر إنتاجية. والتي تحقق أكبر عائد ومن أجل تحقيق أهداف المجتمع. وهو ما يعني التزام الفعالية في تخصيص الموارد ممثلة في الإيرادات والكفاءة في استخدامها.

الفرع الثاني : عوامل نجاح عملية ترشيد النفقات

هناك جملة من العوامل الموضوعية التي تساعد في نجاح عملية ترشيد النفقات:

أولاً - تحديد الأهداف بدقة

فعلى الجماعات العملية وضع أهدافها و خططها متوسطة المدى و طويلة المدى بدقة، شرط ملاءمتها مع السياسة و الخطط و التوجهات الوطنية. من الضروري التحديد الواضح و الدقيق لاهداف الدولة و الجماعات المحلية مع ترتيبها حسب الأولوية، و بناء على هذه الأهداف يتم رصد الميزانية .

ثانياً- تحديد الأولويات

تعتبر عملية تحديد الأولويات من أهم العمليات الفرعية في منظومة التخطيط. واحترام هذا المبدأ ضروري لحفظ المال العام من الضياع وتعظيم منفعة استخدامه. وتحديد الأولوية يعني تحديد درجة أهمية البرنامج أو المشروع الذي تريد الهيئة العمومية تنفيذه ومدى قدرته على إشباع حاجات متزايدة في ظل قلة الموارد المتاحة، و يساهم بدور كبير في تحقيق الأهداف المحددة مسبقاً.¹⁴⁴

وتقوم عملية تحديد الأولويات على مجموعة من المبادئ الأساسية هي:

- مدى خطورة المشكلة التنموية القائمة وانعكاساتها السلبية على أفراد المجتمع وجوانب الحياة المختلفة فيها؛

¹⁴⁴ - عثمان محمد غنيم، التخطيط أسس ومبادئ عامة، الطبعة الثانية (عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2004)

- عامل الزمن، فالزمن المطلوب لحل مشكلة معينة يلعب دورا مهما في تحديد الأولويات بين البرامج والمشاريع. فكلما كان الوقت المطلوب لإنجاز برنامج معين أقصر، كان هذا البرنامج مقنعا؛
- درجة اهتماما لمواطنين بالمشكلة القائمة. فكلما زاد الاهتمام الشعبي بالمشكلة زاد التفضيل لها ومنحت الأولوية لحلها قبل غيرها من المشاكل؛
- عامل الخبرة، فكلما كانت الحلول المطروحة لحل مشكلة معينة مضمونة النجاح، كلما كان لمنحها الأولوية في الإنجاز.

ثالثا - القياس الدوري لأداء برنامج الإنفاق العام

يقصد بقياس أداء برنامج الإنفاق العام تقييم مدى كفاءة وفعالية أداء الوحدات والأجهزة الحكومية عند قيامها بتنفيذ الخدمات والبرامج المختلفة الموكلة إليها. وذلك لأن الوحدات الحكومية يجب أن تخضع للمسائلة عن الاستخدام الأمثل للموارد العامة عند تقديم الخدمات و البرامج للمواطنين.

و يركز تقييم الأداء على:

- الفعالية الاجتماعية والاقتصادية (وجهة نظر المواطنين)؛
- نوعية الخدمات المقدمة (وجهة نظر المستفيدين)؛
- فعالية تسيير المرافق العامة (وجهة نظر المكلفين).

رابعا - عدالة الإنفاق العام ومدى تأثيره على مصلحة الفئات الأضعف

تهدف دراسة عدالة الإنفاق العام إلى تبيان مدى ملاءمته لحاجات الفئات الأكثر فقرا في المجتمع (كتوزيع هبات لا علاقة لها بالحاجة الفعلية للمستفيدين) ومراعاة حصة كل فئة من الإنفاق العام ومدى استخدامها للخدمة العمومية. وبالتالي يتوجب على الدولة أن تراعي العدالة في توزيع المنافع والخدمات التي تنتج عن الخدمات العامة.

خامسا- تفعيل دور الرقابة على النفقات العامة

ولكي تكون مثل هذه الرقابة على برامج الإنفاق العام مجدية، فإنه لا بد أن تكون منطلقاتها منسجمة ومؤدية إلى تسهيل مهمة هذه البرامج في تحقيق الأهداف المطلوبة منها، وضمان حمايتها من الانحراف. لذا فإن حدود صلاحية أجهزة الرقابة ووسائل القيام بها يجب أن تكون واضحة ليس من الناحية القانونية فحسب، بل على صعيد الواقع العلمي أيضا. وفعالية الرقابة تتحقق من خلال إنجازها لأهدافها وقدرتها على توفير الشروط اللازمة وتوجيه المشاريع العامة توجيهها إيجابيا¹⁴⁵.

الفرع الثالث : الإجراءات المتبعة لترشيد النفقات المحلية

يمكننا استخراج الإجراءات الواجب اتباعها لترشيد النفقات المحلية من المذكرة التوجيهية لقوانين المحلية للسنوات الأخيرة. فهي كلها ترمي إلى ترشيد الإنفاق العام كالتالي:

- يجب التحكم في نفقات التسيير من خلال إنتاجية أفضل لنفقات المستخدمين وترشيد تكاليف تسيير المصلح ومكافحة كل أشكال التبذير، مع السهر على الحفاظ على نوعية الخدمة العمومية المنوحة للمستخدمين.

- أما فيما يخص التسيير العادي للمصالح ينبغي أن تبرر الاعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير بصفة سنوية وكلية. كما ينبغي منح الأولوية للبنى التحتية القطاعية والبنى المخصصة لتنظيم الندوات والأيام الدراسية والاجتماعات الموسعة، حيث تعرض الاستثمارات في جدول يسطر حسب طبيعة المشروع، تاريخ استلامه، الاحتياجات اللازمة من تعداد العمال وكذا نفقات المستخدمين ذات الصلة .

- و في نفس السياق فقد تم التحكم في عمليات التوظيف، الحد من التنقلات الرسمية خارج البلاد، الحد من انشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و الاكتفاء بالمنشآت الاجتماعية التربوية.

- أما بالنسبة لميزانية التجهيز، فتندرج ضمن إطار ارتقاء الإصلاحات الهيكلية المتعلقة بالتحكم في النفقات العمومية و ترشيدها، لاسيما تعزيز الإجراءات التنظيمية المتعلقة بنفقات

¹⁴⁵ - عبد الرحمان نيا ب ، ترشيد الإنفاق العام و دوره في معالجة عجز الموازنة العامة ، مرجع سابق ، ص 132.

الدولة للتجهيزات، و ملامسة برامج التجهيز العمومي المستقبلية مع التطورات التي تم تحقيقها وفق ترشيد اقتصادي أكبر مع الأخذ بعين الاعتبار القدرات المالية للدولة.

- وبالنسبة لبرمجة الموارد الميزانياتية، يجب أن تمنح الأولوية لإتمام المشاريع الجاري إنجازها في الآجال المحددة وضمن التكاليف المقررة. كما ينبغي لحجم عمليات إعادة التقييم لاستكمال البرنامج الجاري أن يركز على دراسات متممة و على إدارة أحسن للمشاريع. وفي ذات السياق، تؤخذ بعين الاعتبار المراجعات المتعلقة بتكلفة المشاريع التي كانت موضوع رفع التجميد من طرف السلطات العمومية مع السهر على منحها الأولوية في برمجة حجم إعادة التقييم المطلوبة. بالإضافة إلى برمجة تمويل المشاريع الجديدة في ظل احترام التسقيف المقرر من قبل السلطات العمومية. يتعلق الأمر بتدقيق التقييم الاقتصادي عند اختيار المشاريع العمومية للاستثمار والحرص على عدم الاحتفاظ إلا بتلك التي تعد مجدية وتستجيب لشروط الفعالية و النجاعة¹⁴⁶.

المطلب الثالث : عصرنة التسيير و المالية المحلية

يعتبر عصرنة التسيير المحلي رهانا يفرض نفسه اليوم على الدولة و على الجماعات المحلية على حد سواء، بما يضمن استقلالية هذه الهيئات و يعزز دورها التنموي. و ذلك بالانتقال من أنماط التسيير الكلاسيكي الروتيني إلى تسيير استشرافي حديث يتماشى و المستجدات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، و يستجيب لتطلعات المواطنين وانشغالاتهم.

الفرع الأول : سبل و آليات عصرنة تسيير الجماعات المحلية

تتمحور سبل و آليات عصرنة تسيير الجماعات المحلية حول ثلاث محاور أساسية تتمثل في: عصرنة آليات التمويل المحلية بهدف رفع الإيرادات المحلية، للتكفل الأمثل بالحاجيات المحلية، و حوكمة الهيئات المحلية من خلال الإدارة ما يعرف بالإدارة الرشيدة، و كذا ضرورة التحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الالكترونية.

¹⁴⁶ - عبد الرحمان نياي ، ترشيد الانفاق العام و دوره في معالجة عجز الموازنة العامة ، مرجع سابق ، ص 147.

أولاً- عصرنة آليات التمويل المحلي

فيما يخص عصرنة آليات التمويل المحلي، في أساس و مقصد دراستنا، و كنا قد فصلنا فيها ، سنكتفي هنا بذكرها فقط :

- تثمين الأملاك المحلية ، و استغلالها الأمثل للرفع من قيمة مداخلها؛
- تفعيل و اصلاح الجباية المحلية ، بما يرفع من مردوديتها بالكفاءة و الفعالية المطلوبة؛
- تشجيع الاستثمارات المحلية بطرق استراتيجية تؤدي الى تخلق الثروة المحلية؛
- تفعيل التضامن المالي و التعاون بين الجماعات المحلية؛
- ترشيد النفقات المحلية بكفاءة و فعالية؛
- عصرنة إجراءات الميزانية المحلية، و الذي سنتناوله بالتفصيل في الفرع الثاني من هذا المطلب.

ثانياً - حوكمة الهيئات المحلية .

الحوكمة المحلية واللامركزية كلاهما مرتبطان ببعضهما البعض فلا يمكن تصور حوكمة محلية رشيدة من دون اللامركزية ، والتي هي تحويل المسؤوليات والقدرات إلى الإدارة المحلية، ولا يمكن للامركزية أن تكون فعالة من دون دعم للحوكمة المحلية¹⁴⁷.

ويعرفها شارليك بانها "الإدارة الفعالة للشؤون العامة المحلية من خلال جملة من القواعد المقبولة كقواعد مشروعة من أجل دفع وتحسين القيم التي يناشدها الأفراد والمجتمعات في المجتمع المحلي"¹⁴⁸.

تقوم الحوكمة المحلية الرشيدة على ما يلي:

- المشاركة: وتعني توفير السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين للمساهمة في عملية صنع القرار، بطريقة مباشرة أو من خلال مجالس محلية منتخبة، والمنافسة في الوظائف

¹⁴⁷ - عبد الهادي مسعودي، بلقاسم بوفاتح، "دور الحوكمة في تطوير إدارة الجماعات المحلية"، مجلة المنتدى للدراسات والأبحاث ، (العدد3 ، سنة 2019)، ص 4.

¹⁴⁸ - عبد الهادي مسعودي، بلقاسم بوفاتح ،مرجع سابق، ص.4.

العامة، ومشاركة المواطنين في اختيار ممثليهم، وتسهيل التحديد المحلي للقضايا والمشكلات، وزيادة الثقة وقبول القرارات السياسية من طرف المواطنين المحليين؛

- المساءلة: حيث يخضع الممثلون المحليون لمساءلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة. وهو ما يتطلب أن يكون المواطن على دراية بتصرفات الأجهزة الحكومية. وهو ما يتيح له عملية الرقابة والمساءلة في حالة وجود الفساد؛

- الشرعية: أي قبول المواطن المحلي لسلطة الأشخاص الذين يتولون السلطة في المجتمع، ويمارسونها وفق قواعد وإجراءات مقبولة حسب القانون، وتوفير فرص متساوية للجميع، مع العمل على تحسين حياتهم؛

- الكفاءة والفعالية: وهي قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد إلى برامج وخطط ومشاريع تلبي حاجيات المواطن المحلي؛

- الشفافية: توفير المعلومات وسهولة الحصول عليها من طرف المواطن المحلي. وهذا لقياس فعالية الأجهزة المحلية ولتمكين المواطن المحلي من المشاركة؛

- الإستجابة: أي سعي الأجهزة المحلية إلى خدمة أطراف المجتمع والاستجابة لمطالبهم.¹⁴⁹ إلا انه كما سبق و رأينا فإن محدودية استقلالية الجماعات المحلية تجعل أدوارها محدودة أيضا. و هو ما يتنافى و توجهات الحوكمة. لذلك، لا بد من توفير من توفير الإطار العام لتطبيق حوكمة الهيئات المحلية في الجزائر، لا سيما :

- إعادة النظر في المنظومة القانونية بما يضمن تفعيل دور هذه الهيئات وتحقيق المشاركة الفعالة لمختلف أطراف الحوكمة المحلية في إطار الشراكة من أجل تحقيق التنمية المحلية؛

- تحسين أداء ومهارات الإداريين من أجل تحسين مستوى الخدمات للمواطنين وتحقيق الاستجابة للمطالب المختلفة لهم بمستوى من الكفاءة وبأكثر فعالية؛

- توسيع نشر ثقافة المشاركة لدى المواطن حتى يتسنى له فهم الأدوار التي يمكن أن يؤديها؛

¹⁴⁹ - طارق عبد العال حماد ، حوكمة الشركات (الإسكندرية: الدار الجماعية ، 2005) ص 71.

- العمل على جعل القطاع الخاص شريك فعال في التنمية المحلية بما يضمن تحقيق المصلحة العامة و مصلحة القطاع الخاص وبعث نشاط هذا الأخير.

ثالثا - التحول من الإدارة التقليدية (الورقية) إلى الإدارة الكترونية

و يشمل هذا التحول أربعة محاور أساسية هي كالتالي:

1/ مشروع البلدية الالكترونية، ويتم تجسيد هذه الرؤية ضمن أنظمة معلومات موجهة للتسيير الإداري المحلي بما فيها تسيير المرافق العمومية المحلية، تهدف إلى الاستغلال المثل للمعطيات، للوصول الى نظرة شاملة لما هو موجود في الواقع و القدرة على تنفيذ الاستراتيجيات .

2/ عصرنة طرق تقديم الخدمات العمومية المحلية، و ذلك بتكريس مشاريع حديثة تسهل يوميات المواطن من خلال تقديم خدمات وفق التطورات التكنولوجية و العلمية الحاصلة .

3/ تكثيف قنوات الاتصال الرقمي، و نقصد هنا الاتصال المؤسساتي و الذي يتحدد من خلال خطة اتصال المؤسسة ، و اتصال الافراد الذي يسمى اتصال داخلي لأجل تعبئة و فاعلية العنصر البشري.

4/ اعتماد أسس التسيير الحديثة للمرافق العامة المحلية، و تتمثل في:

- أنشطة المناجمنت العم التي تعتمد بالخصوص على فريق العمل؛
- التنظيم و التبادل و التفويض الذي يعتبر أساس قاعدة فريق العمل؛
- تحديد الخدمات التي يقدمها المرفق العام بوضوح و كذا الأشخاص المعنيين بها؛
- التوقع و رسم الخطوط و المعطيات وفقا للتشخيص؛
- التخطيط القريب من القرار و العمل على التكفل بالأنشطة بصورة منتظمة.¹⁵⁰

¹⁵⁰ - طارق عبد العال حماد ، حوكمة الشركات ، مرجع سابق ، ص 117.

الفرع الثاني : إجراءات عصنة الميزانية المحلية

- أن تساير يجب الميزانية المحلية المهام و التحديات للجديدة للجماعات المحلية، إذ ينبغي :
- إنشاء نصوص تنظيمية جديدة لتعديل و تحيين مدونة الميزانية التي يجب أن تكون حسب الأهداف و التحديات ، و ليس حسب المصالح؛
 - إستحداث أبواب و مواد جديدة وفقا للتطورات الحاصلة، لا سيما في مجال التكنولوجيا و الاتصالات، ووفقا لصلاحيات و الجماعات المحلية المستمدة من النصوص القانونية و التنظيمات، كالتعاون بين البلديات مثلا الذي لا يجب مجالا للتطبيق في مدونة الميزانية الحالية؛
 - ضرورة تعميم نظام المحاسبة التحليلية على ميزانية الجماعات المحلية.و الذي يسمح بالتحكم في تسيير الميزانية و تدارك النقائص في تحصيل الإيرادات و دفع النفقات، و كذا ضبط الأولويات المحلية¹⁵¹.

المبحث الثالث : تجارب دولية ناجحة

من بين التجارب الدولية الناجحة في مجال تثمين الإيرادات سوف نتعرض للتجربة الفرنسية في الإيرادات الضريبية أولا، ثم التجربة التركية في الإيرادات السياحية ثانيا ، و تجربة إمارة أبوظبي في حوكمة الدوائر المحلية.

المطلب الأول : الإيرادات الضريبية في فرنسا

تحتل فرنسا المرتبة الأولى عالميا في نسبة العبء الضريبي، حيث بلغت نسبة الضرائب 46 % من الناتج المحلي الإجمالي لسنة 2021. و هو ما يقابله حصيلة أكثر من تريليون أورو سنويا.

¹⁵¹ - صبيحة محمدي ، مرجع سابق ، ص 241.

الفرع الأول : النظام الضريبي في فرنسا

يشمل نظام الضرائب في فرنسا كل من :

- ضريبة الدخل؛
- اشتراكات الضمان الاجتماعي؛
- الضريبة على السلع و الخدمات؛
- ضريبة الإقامة؛
- ضريبة الملكية.

1/ الضريبة على الدخل

تبلغ نسبتها 18.8 % من الإيرادات الضريبية. و تفرض هذه الضريبة على الدخل الوارد من العمل، بحيث يتم دفعها من قبل صاحب العمل الى مصالح الضرائب المسؤول كجزء من مدفوعات الراتب الشهرية. و يخضع لها : دخل العاملين و أصحاب الأعمال الحرة، الاستثمارات، توزيعات الأرباح، المعاشات التقاعدية، المعاشات الإضافية، إيرادات الأعمال الخارجية، الفوائد المصرفية، المدخرات و الاستثمارات، إيرادات الإيجار. بل تشمل حتى الأجانب الذين لديهم دخل.

و يتم تقديم هذه الضرائب عبر الانترنت من خلال نظام paye بعد احتساب قيمة الضرائب المترتبة على الشخص. و في حال التأخر في الدفع يتم فرض عقوبة على الشخص المكلف بالضرائب نسبتها 10 %.

2/ ضرائب الضمان الاجتماعي

تشكل نسبة 37 % من إجمالي الإيرادات الجبائية. و يتم جمع مساهمات الضمان الاجتماعي من قبل الدولة لتمويل نظام الرعاية الاجتماعية الذي يشمل الرعاية الصحية و التغطية المرضية و المعاشات التقاعدية و إعانة البطالة و تغطية حوادث العمل .

حيث يتم تقسيم الرسوم بين صاحب العمل و الموظف. يدفع أرباب العمل حوالي 45% و يدفع الموظفون حوالي 25 %.

3/ الضريبة على السلع و الخدمات

معدلها 20 % .و تعتبر ضريبة القيمة المضافة الفرنسية ضريبة استهلاك عامة على القيمة المضافة الى السلع و الخدمات. و تطبق تقريبا على جميع السلع و الخدمات التي يتم شراؤها و بيعها في فرنسا.¹⁵²

إلا أن هناك بعض الضرائب الأخرى هي:

- ضريبة الإقامة المحلية: تدفع للمقيم في فرنسا كالمستأجر، السائح، الحجز في فندق...؛
 - ضريبة الملكية: إن شراء عقارا أو تملكه أو حتى تؤجره في فرنسا يوجب دفع ضريبة الملكية؛
 - ضريبة ترخيص التلفزيون: و تدفع هذه الضريبة على وجود جهاز تلفزيون واحد أو أكثر في المنزل؛
 - ضريبة جمع النفايات: و تفرض على النفايات المنزلية؛
 - ضريبة الميراث: بالنسبة للمقيمين المتوفين في فرنسا، تخضع جميع الأصول في جميع أنحاء العالم لضريبة الميراث الفرنسية¹⁵³.
- و يعتمد النظام الجبائي الفرنسي على مبدأين هما:
- الضريبة في فرنسا تصاعدية و تحقق عدالة أكثر لأن الأغنياء لديهم قدرة تمويلية أكبر و يدفعون نسبة إلى قدرتهم. فلا يدفع الفقير نفس نسبة الغني؛
 - عدم المساواة بين الطبقات الاجتماعية تشكل عائق امام الاستقرار الاقتصادي. و بالتالي تصاعدية الضريبة تقلل من الفروقات الاجتماعية؛

و تشير الإحصائيات و الدراسات إلى أن الاقتصاد الفرنسي يكاد يبني على الإيرادات الضريبية. فقد بلغ الحصلة الضريبية أكثر من تريليون يورو سنويا، منها 191 مليارا من ضرائب الدخل، و 46 مليارا من الضرائب على الشركات، و 375 مليارا من الاشتراكات

¹⁵² - عادل معين حبيب، الضريبة على القيمة المضافة في النظام الضريبي الفرنسي، مجلة جامعة البعث (العدد 2،

2023)، ص 13.

¹⁵³ - براهيم محمد، مرجع سابق، ص171.

الاجتماعية مقسمة بين الشركات و أصحاب العمل من جهة و الموظفين من جهة أخرى¹⁵⁴.

الفرع الثاني : الفوائد المستخلصة من التجربة الضريبية في فرنسا

من أهمها فائدة ما يلي:

- الصرامة و الجدية في تحصيل إيرادات الضرائب، فالتأخير عن يكلف عقوبة دفع 10 بالمائة زيادة؛

- انعدام كلي للتعقيدات الإجرائية في الإدارة الجبائية، حيث أن الكل سواسية في تحديد نسبة و طريقة دفع الضريبة. و الدليل على ذلك يمكنك حساب و دفع ضريبتك من بيتك و على أنت؛

- إستبعاد الإعفاءات لا سيما على الشركات و أصحاب العمل و المستثمرين، مع وجود تخفيضات لفائدة الفئات الهشة اجتماعيا، في حين أن في الجزائر نجد إعفاءات على الاستثمارات و الشركات التي تجني أرباحا؛

ما يعاب على النظام الجبائي الفرنسي أنه يعرف زيادة مستمرة تراكمية للأعباء الضريبية الإجبارية. و هذا ما يتقل كاهل الشركات و المستهلكين على حد سواء. و لم تقلح حتى الإجراءات الحكومية في الحد منها. و لعل موجة الاحتجاجات التي عرفتها فرنسا مؤخرا توضح ذلك.

كما أن هذا النظام الضريبي غير ملائم للاستثمار بسبب العبء الذي تشكله الضرائب على رؤوس أموال الشركات و أنشطتها.

المطلب الثاني : الإيرادات السياحية في تركيا

تساهم الإيرادات السياحية في تركيا بحصة الأسد من الناتج المحلي الإجمالي، إذ بلغت 34.5 مليار دولار خلال سنة 2022، بعدد سياح وصل إلى أكثر من 52 مليون سائح خلال نفس السنة¹⁵⁵.

¹⁵⁴ - التقرير السنوي لصندوق النقد الدولي ، بناء افضل للمستقبل ، 2021 ، ص 35.

¹⁵⁵ - بيانات صادرة عن معهد الإحصاء التركي بتاريخ 29 جويلية 2022.

الفرع الأول : تطور السياحة في تركيا

لقد بدأ الاهتمام الجدي بتطوير السياحة في تركيا مع مطلع الثمانينات. و قد تبنت دولة تركيا استراتيجية سياحية مدتها 16 عاما، و ذلك منذ 2007.

تعطي هذه الاستراتيجية خارطة طريق للعمليات الإدارية و العلمية في صناعة السياحة بكل أبعادها الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية. فقد ركزت الحكومة التركية على القضاء على المشاكل الاجتماعية و الاقتصادية من خلال السياحة.

و تطورت السياحة في تركيا أكثر فأكثر حتى أصبحت تشمل مجالات عديدة منها: السياحة البيئية و الطبيعية، السياحة التاريخية، السياحة الشتوية، السياحة الدينية، السياحة الحموية، السياحة الصحية، سياحة الصيد، سياحة الأعمال و المؤتمرات، سياحة الغولف، سياحة اليخوت، السياحة الجبلية، سياحة المغارات

كما تطور الاهتمام بالساحة ليظهر مفهوم التنمية السياحية المستدامة في تركيا. و قد ارتبط مفهوم الاستدامة بالسياحة في تركيا. فالتنمية السياحية المستدامة تتضمن الاستخدام الأفضل للموارد الطبيعية و تخفيف أثار السياحة البيئية. بمعنى تلبية حاجيات السياح و المناطق المضيفة بحماية و تعزيز الفرص المتاحة في المستقبل .

و هذا ما يترتب عليه الحفاظ على تنوع الأنظمة البيئية الموجودة، و كذا خلق فرص جديدة للاستثمار، كما تترتب عليه مشاركة المجتمعات المحلية في اتخاذ قرارات التنمية السياحية.

الفرع الثاني : الفوائد المستخلصة من تجربة تركيا في إقامة السياحة المحلية

تظهر من خلال:

- إقامة التبادل السياحي وتنمية الاستثمارات وتبادل الخبرات بين الجانبين الجزائري والتركي. مع ضرورة الاستفادة من التجربة التركية في تعظيم مردود المنتج السياحي والاهتمام بهذا القطاع؛

- العمل على تقديم كافة التسهيلات للمستثمرين ورجال الأعمال من داخل الجزائر وخارجها، إضافة إلى سنها التشريعات الجاذبة لرؤوس الأموال وللاستثمارات الخارجية في قطاع السياحة؛

- تشجيع الاستثمار في صناعة السياحة والفنادق. ويتم ذلك عن طريق نظام لتشجيع الاستثمار السياحي في مختلف الولايات والمناطق الجزائرية. كما يجب تنويع الحوافز لتشجيع الاستثمار السياحي والفندقي كالإعفاءات من الضرائب خصوصا في بداية افتتاح المشاريع، وتسهيل إجراءات الجمارك بالنسبة للأجهزة والمعدات اللازمة؛

- إعتقاد خدمات سياحة الأعمال والتي تشمل: المعارض، المؤتمرات، الاجتماعات وورش العمل على الخدمات السياحية لجذب الزوار والحضور؛

- الاستفادة من الخبرات التركية في مجال تطوير المتاحف ودور المخطوطات، و في صيانة و ترميم الآثار، والتعاون مع المعاهد السياحية التركية لتدريب إطارات الوزارة من خلال إقامة دورات متخصصة في مجال السياحة والآثار.

المطلب الثالث : تجربة إمارة أبو ظبي في الحوكمة المحلية

تفيدا لتعليمات الشيخ محمد بن زايد باشرت دائرة الخدمة المدنية تطبيق ما يعرف بالحوكمة الرشيدة على مختلف الدوائر المحلية التابعة لحكومة أبو ظبي.

الفرع الأول : مفهوم الحوكمة و الحوكمة الرشيدة

تعرف الحوكمة المحلية بأنها " عملية صنع القرار في ساحة الشؤون العامة المحلية بدرجات متفاوتة، تخضع للتدقيق والإشراف على المواطنين. وهي مفتوحة وشفافة متجهة إلى الحكم والمشاركة. فالحكومات المحلية ذا المعنى هي البعد الواحد في الحكم المحلي"¹⁵⁶.

وقد عرفت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الحكم الراشد بأنه "استعمال السلطة السياسية وتطبيق الرقابة على تسيير الموارد في المجتمع من أجل تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية"¹⁵⁷.

¹⁵⁶-طارق عبد العال حماد، حوكمة الشركات، مرجع سابق، ص 17.

¹⁵⁷- طارق عبد العال، نفس المرجع، ص 17.

الحكومة الرشيدة هي مجموعة نظم يتم بواسطتها توجيه المنظمة و إدارتها على نحو رشيد و مساءلتها. و هي نظم تتحكم في كيفية إعداد أهداف المنظمة و كيفية انجاز تلك الأهداف، و كيفية الرقابة على الأداء و تقييم المخاطر و التحديات، و كذا كيفية رفع أداء المنظمة¹⁵⁸.

الفرع الثاني : تطبيق الحوكمة المحلية في أبو ظبي

لقد تم تطبيق نظام الحوكمة في بعض الدول الصناعية المتقدمة، أما في أبو ظبي، وفي القطاع الحكومي فهي تجربة جديدة يؤكد المختصون على نجاحها. و لعل مرد ذلك إلى الطفرة الاقتصادية التي أحدثتها إمارة أبو ظبي، و لا زالت تحرز تقدما باستمرار دليل نجاحها.

فهي من خلال تطبيقها على المستوى المحلي تسعى إلى الارتقاء بمستوى أداء و فاعلية الدوائر المحلية، حيث استندت في ذلك إلى:

- تقديم خدمات جديدة للمواطنين و المقيمين؛
- الاستخدام الأفضل و الأكثر فعالية للموارد الحكومية؛
- تفويض رؤساء الدوائر المحلية صلاحيات إقامة شراكة بين القطاعين الحكومي و الخاص.

و تقوم الحوكمة المحلية في إمارة أبو ظبي بمبدأين أساسيين هما:

- وضوح أهداف الدوائر و المؤسسات المحلية؛
 - تحديد المسؤوليات و توقعات الأداء و قياسه بهدف المساءلة¹⁵⁹.
- يضاف إلى هذا ضرورة الالتزام بالقواعد و الإجراءات الحكومة، و التعاون بين مختلف الدوائر في سبيل تنفيذ خطة أبو ظبي الإستراتيجية، فضلا عن ضرورة التهيؤ لكافة التحديات و التغييرات التي تطرأ في بيئة العمل الحكومي.

158 - إسماعيل صاري، الحوكمة المحلية الرشيدة كمدخل لرفع أداء الإدارة المحلية، مجلة البحوث و الدراسات التجارية (العدد 4، 2018)، ص 6.

159 - إسماعيل صاري، نفس المرجع، ص 13.

لذلك نقترح أن تحذو الجزائر حذوها في تجربة الحوكمة المحلية الرشيدة ، بشرط توفر المقومات الرئيسية التالية لإنجاحها:

- الأطر التشريعية اللازمة و التزام الحكومة بقياس الأداء؛
- ضرورة وجود بنية تنظيمية تشتمل على قدرات فنية للتخطيط و المراقبة و التقييم؛
- نظام معلومات شامل؛
- نشر ثقافة الأداء على مختلف المستويات؛
- وأخيرا ضرورة وجود نظام للمساءلة و الحوافز.

خلاصة الفصل الثالث

إن سعي الجماعات المحلية لزيادة مواردها المالية يتطلب منها تثمين مصادر إيراداتها الحالية كالأموال العمومية المحلية و نواتج الاستغلال، و تفعيل الجباية المحلية و تطوير طرق التحصيل، و كذا ضرورة ترشيد النفقات المحلية.

و تبقى الإيرادات المحلية محدودة و لا تلب الاحتياجات المحلية. لذلك يتوجب على الجماعات المحلية البحث و السعي نحو إيجاد آليات جديدة تطور بها التمويل المحلي و مصادره على غرار تشجيع المشاريع الاستثمارية المحلية، تفعيل التضامن و التعاون المالي بين الجماعات المحلية، و كذا إلزامية عصرنة التسيير المحلي و الميزانية المحلية .

و ليس هذا فحسب، بل ننصح الهيئات المحلية بدراسة و اتباع بعض التجارب الدولية الناجحة في هذا المجال.

الخاتمة

الخاتمة

تعاني الجماعات المحلية في الجزائر من مشكل التمويل و ضعف في الإيرادات المحلية و محدوديتها في التكفل باحتياجات مواطنيها التي تعرف تطورا و تزييدا مستمرا ،بما انعكس سلبا على تحقيق التنمية المحلية باعتبارها أكبر تحديات الجماعات المحلية حاليا .

و هو الأمر الذي بات يفرض عليها مباشرة جملة من الإصلاحات تمس قطاعات مختلفة، لا سيما السياسة المالية المتبعة، بهدف تدارك العجز الحاصل في ميزانية الجماعات المحلية، و زيادة و تنمية الإيرادات المحلية باعتماد و تبني آليات مختلفة. و هو ما شكل جوهرًا لإشكالية البحثية و الدراسة ككل. و قد توصلنا على ضوء ذلك إلى ما يلي من نتائج:

- الإيرادات المحلية محدودة و لا تلبي نفقات و احتياجات الجماعات المحلية التي تعرف تزييدا مستمرا بسبب التطورات الاجتماعية و الاقتصادية و تفشي ظاهرة العولمة . و تكمن محدودية الإيرادات المحلية هذه في ضعف مصادر التمويل ، و نقص الكفاءة و الفعالية في تسييرها و استغلالها؛

- وجود عدة سبل و آليات لزيادة و تنمية الإيرادات المحلية ، منها ما يتعلق بثمين المصادر الحالية لإيرادات الجماعات المحلية كثمين الأملاك المحلية و تفعيل الجباية المحلية و كذا تشجيع التعاون و التضامن بين البلديات ، و منها ما يتعلق بتفعيل آليات و سبل جديدة كتشجيع الاستثمارات المحلية و ترشيد النفقات المحلية و كذا عصنة الميزانية و التسيير المحلي، فضلا عن الاقتداء ببعض التجارب الدولية الناجحة في مجال تنمية الإيرادات المحلية.

و كحل محتمل لهذا كله ارتأينا تقديم التوصيات التالية:

- إعتاد سياسية مالية أكثر مرونة تعزز دور الجماعات المحلية في تنمية إيراداتها و استغلالها و الاستفادة منها محليا. و كذا اعطاء استقلالية ما لهذا المستوى من الإدارة العمومية و توسيع اختصاصاتها في مجالات التنمية المحلية، و ذلك بمراجعة المنظومة القانونية الحالية؛

- تثمين ممتلكات الجماعات المحلية و تحسين طرق استغلالها لزيادة مداخيلها؛
- العمل على تفعيل الجباية المحلية و عصرنتها بما يرفع من حجمها بالكفاءة و الفعالية المطلوبة؛
- تشجيع و تحفيز آليات التضامن المالي و التعاون المشترك بين البلديات و خلق أطر قانونية تسهل طرق التعاون و التضامن. فرغم تنصيب قانون البلدية على هكذا آليات فلم ينته إلى علمنا البتة إقدام بلديات ما على تأسيس نقابة بلدية برأسمال و إمكانات مادية وبشرية مشتركة لتحقيق مصالح أو مشاريع مشتركة بين هذه البلديات، كما هو معمول به في كثير من الدول؛
- دعم المشاريع المحلية المحققة للمداخيل، و إعطائها الأولوية و التشجيع اللازم، والاستعانة بالخبرات الأجنبية في مجال الاستثمارات المحلية؛
- إعتداد الأولوية في الإنفاق و ترشيد النفقات، و ذلك بوضع خطط و استراتيجيات واضحة الأهداف في تمويل القطاعات و في المردودية؛
- الاستفادة من بعض التجارب الدولية الناجحة في مجال تخطي محدودية الإيرادات، و الحدو حذوها. و قد رأينا التجربة الفرنسية و الإيرادات الضريبية، التجربة التركية و الإيرادات السياحية، و تجربة الحوكمة المحلية في إمارة أبو ظبي.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أ- الوثائق الرسمية

- 1- دستور سنة 1996 المعدل، الجريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996؛
- 2- القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جويلية 2011، المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37.
- 3- القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12.
- 4- القانون رقم 09-90 المؤرخ في 07 افريل 1990، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15.
- 5- القانون رقم 08-90 المؤرخ في 17 أفريل 1990، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15.
- 6- القانون رقم 21-90 المؤرخ في 15 اوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35.
- 7- القانون رقم 18-22 المؤرخ في 24 يوليو 2022، المتعلق بالاستثمار، الجريدة الرسمية، العدد 05.
- 8- القانون العضوي رقم 10-16 المؤرخ في 25 أبريل 2016، المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 50.

9- قانون المالية لسنة 2019، المؤرخ في 30 ديسمبر 2018، الجريدة الرسمية، العدد 79؛

10- قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، الصادر عن المديرية العامة للضرائب، سنة 2014 .

11- الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 03.

12- المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 أوت 1990 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية، العدد 31.

13- المرسوم رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية، العدد 57.

14- المرسوم التنفيذي رقم 22-54 المؤرخ في 02 فيفري 2022 المتضمن إنشاء المجلس التنفيذي للولاية، الجريدة الرسمية، العدد 09.

15- المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة و هياكل الإدارة العامة في الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 48.

16- المرسوم التنفيذي رقم 91-147 المؤرخ في 27 ماي 1991 المتضمن الطبيعة القانونية لدواوين الترقية و التسيير العقاري، الجريدة الرسمية، العدد 25.

ب- الكتب

- 1- ممدوح خالد، البلديات و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية، 2009).
- 2- الشبخلي عبد الرزاق إبراهيم، الإدارة المحلية- دراسة مقارنة (الأردن: الطبعة الأولى، 2001)
- 3- شنطاوي علي، الإدارة المحلية (عمان: دار وائل للنشر و التوزيع، 2007).
- 4- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة (الجزائر: دار المجد للنشر والتوزيع، ، 2004)
- 5- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها في البلدية و الولاية (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986)
- 6- خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية(المنظمة العربية للعلوم الإدارية، إدارة البحوث، الأردن، 1985).
- 7- صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري، (دار الكتاب اللبناني و مكتبة المدرسة للنشر و التوزيع، الجزائر 1983).
- 8- عبد المجيد فياض، الوصاية الإدارية و مظاهرها على الهيئات اللامركزية في مصر، (مجلة قضايا الحكومة، مص، 1969).
- 9- محمد باهي أبو يونس، احكام القانون الإداري، (دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996).
- 10- محمد المدني، القانون الإداري الليبي، (دار النهضة العربية، القاهرة، 1965).

- 11- حميد بوزيدة، تحديات تمويل ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر، (المنظمة العربية للتنمية، تركيا، 2011).
- 12- عمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، (دار الفجر للنشر، القاهرة، 2004).
- 13- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، (منشورات الحلبي الحقوقية، 2008).
- 14- جمال لعمارة، أساسيات الموازنة العامة للدولة، (المفاهيم و القواعد و المراحل، دار الفجر للنشر و التوزيع، القاهرة، 2004).
- 15- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي و التنمية المحلية، (الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001).
- 16- ناصر مراد، فعالية النظام الضريبي بين النظرية و التطبيق، (منشورات بغدادية، الجزائر، سنة 2003).
- 17- عثمان محمد غنيم، التخطيط أسس ومبادئ عامة، (الطبعة الثانية، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2004).
- 18- طارق عبد العال حماد، حوكمة الشركات، (الدار الجماعية، الإسكندرية، 2005)

ج- الرسائل و الأطروحات

- 1- صبيحة محمدي، تسيير الموارد المحلية في الجزائر -واقع و آفاق (أطروحة دكتوراه في علوم التسيير تخصص نفود)(جامعة الجزائر3، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، 2012/ 2013)؛

- 2- عبد الرحمان ذياب، ترشيد الإنفاق العام و دوره في معالجة عجز الموازنة العامة (أطروحة دكتوراه) (جامعة حمة لخضر الوادي، 2018/2019)؛
- 3- براهيم محمد، الجباية المحلية و دورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية (رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تخطيط) (جامعة الجزائر، 2005)؛
- 4- إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية الحدود و الضمانات (رسالة ماجستير)(كلية الحقوق، الجزائر، 2005)؛
- 5- عبد الصديق بن الشيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية (رسالة ماجستير في القانون) (جامعة الجزائر، 2003)؛
- 6- بلعمري فريدة، أثر الجباية المحلية على إيرادات الجماعات المحلية (ماستر أكاديمي)(جامعة البليدة، 2010).

د- المجلات

- 1- مسعود شيهوب، "الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة"، مجلة حوليات، العدد 03 (قسنطينة: جامعة منتوري، 2002)؛
- 2- مصطفى كراجي، "أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية، العدد 02 (جامعة الجزائر، 2004)؛
- 3- محمود عبد الحليم احمد الخرابشة، "دور البلدية في دعم الاستثمار المحلي"، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد48، 2009؛
- 4- فريدة مزياني، "دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار"، مجلة الاجتهاد القضائي، مجلد رقم 5، 2010؛

- 5- حميد بوزيدة، "تحديات الجباية المحلية في الجزائر"، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، العدد02(جامعة الجزائر، 2006)؛
- 6- عادل معين حبيب، "الضريبة على القيمة المضافة في النظام الضريبي الفرنسي"، مجلة جامعة البعث، العدد 2، 2023؛
- 7- عبد الحق فيدما، "ماهية الجماعات المحلية و التنمية المستدامة"، مجلة التنمية والدراسة و الأبحاث (جامعة الجزائر، 2010)؛
- 8- عبد الهادي مسعودي و بلقاسم بوفاتح، "دور الحوكمة في تطوير إدارة الجماعات المحلية"، مجلة المنتدى للدراسات و الأبحاث، العدد03، 2019؛
- 8- إسماعيل صاري، "الحوكمة المحلية الرشيدة كمدخل لرفع أداء الإدارة المحلية"، مجلة البحوث و الدراسات التجارية، العدد 04 ، 2018.

هـ - التقارير

- 1- التقرير السنوي لصندوق النقد الدولي، "بناء أفضل للمستقبل"، 2021؛
- 2- تقرير التربص الميداني للجماعات المحلية، "الولاية و البلدية"، السنة ثانية بالمدرسة الوطنية للإدارة ، للطالبة العرش ثلجة، 2006؛
- 3- بلدية خضرة، الميزانية الأولية لسنة 2023؛
- 4- ولاية مستغانم، الميزانية الأولية لسنة 2023؛
- 5- بيانات صادرة عن معهد الإحصاء التركي، 29 جويلية 2022.

الف ه رس

فهرس المحتويات :

الصفحة	العنوان	الرقم
5-2	مقدمة .	01
6	الفصل الأول : ماهية الجماعات المحلية .	02
6	تمهيد	03
7	المبحث الأول : البلدية ، هيئاتها و هيكلها .	04
8	المطلب الأول : الهيئات البلدية المنتخبة .	05
14-8	الفرع الأول - المجلس الشعبي البلدي .	06
17-14	الفرع الثاني - رئيس المجلس الشعبي البلدي .	07
17	المطلب الثاني : إدارة البلدية .	08
18-17	الفرع الأول - الأمانة العامة للبلدية .	09
20-18	الفرع الثاني - المصالح الإدارية و التقنية .	10
21	المبحث الثاني : الولاية ، هيئاتها و تنظيمها الإداري .	11
21	المطلب الأول : الجهاز الإداري للولاية .	12
24-21	الفرع الأول - الوالي .	13
27-25	الفرع الثاني - المجلس التنفيذي للولاية .	14
34-27	المطلب الثاني : المجلس الشعبي الولائي .	15
39-34	المطلب الثالث : التنظيم الإداري للولاية .	16

39	المبحث الثالث : استقلالية الجماعات المحلية .	17
40	المطلب الأول : معايير استقلالية الجماعات المحلية .	18
42-40	الفرع الأول - الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية .	19
44-43	الفرع الثاني - الاستقلالية المالية للجماعات المحلية .	20
44	المطلب الثاني : الوصاية الإدارية	21
46-44	الفرع الأول - مفهوم الوصاية الإدارية و أهدافها .	22
52-46	الفرع الثاني - اليات الوصاية الإدارية .	23
53	خلاصة .	24
54	الفصل الثاني : ميزانية الجماعات المحلية .	25
54	تمهيد .	26
55	المبحث الأول : عموميات عن ميزانية الجماعات المحلية .	27
55	المطلب الأول : مفهوم الميزانية و خصائصها .	28
58-55	الفرع الأول - مفهوم الميزانية .	29
59-58	الفرع الثاني - خصائص الميزانية.	30
60-59	الفرع الثالث - وثائق الميزانية	31
64-60	المطلب الثاني : مبادئ الميزانية .	32
64	المطلب الثالث : الميزانية المحلية و مميزاتها .	33
64	الفرع الأول - مفهوم التمويل المحلي .	34

66-65	الفرع الثاني - مميزات الميزانية المحلية	35
66	المبحث الثاني : الإيرادات المحلية و مصادرها	36
70-66	المطلب الأول : الإيرادات المحلية الجبائية .	37
77-71	المطلب الثاني : الإيرادات المحلية الغير جبائية .	38
80-77	المطلب الثالث : محدودية الإيرادات المحلية .	39
80	المبحث الثالث : الميزانية المحلية و مراحل اعدادها و تنفيذها و الرقابة عليها	40
80	المطلب الأول: مراحل اعداد و تنفيذ الميزانية المحلية و الرقابة عليها.	41
83-80	الفرع الأول - مرحلة اعداد الميزانية المحلية .	42
84-83	الفرع الثاني - مرحلة تنفيذ الميزانية المحلية .	43
86-84	الفرع الثالث - مرحلة الرقابة على الميزانية المحلية .	44
86	المطلب الثاني: ميزانية البلدية .	45
87-86	الفرع الأول - قسم التسيير.	46
89-87	الفرع الثاني - قسم التجهيز و الاستثمار.	47
89	المطلب الثالث: ميزانية الولاية .	48
90-89	الفرع الأول - قسم التسيير.	49
92-91	الفرع الثاني - قسم التجهيز و الاستثمار.	50
93	خلاصة .	51
94	الفصل الثالث : البدائل المتاحة لتعزيز الإيرادات المحلية .	52

94	تمهيد .	53
95	المبحث الأول : تثمين موارد الجماعات المحلية .	54
95	المطلب الأول : تثمين الأملاك المحلية و مداخيل الاستغلال .	55
96-95	الفرع الأول - الأساس القانوني لتثمين الأملاك .	56
98-97	الفرع الثاني - واقع و مشاكل تسيير ممتلكات الجماعات المحلية .	57
101-98	الفرع الثالث - التدابير و الآليات اللازمة لتثمين ممتلكات الجماعات المحلية .	58
102	المطلب الثاني : تفعيل الجباية المحلية .	59
104-102	الفرع الأول - العراقيل و الصعوبات التي تعرفها الجباية المحلية .	60
106-104	الفرع الثاني - أساليب تفعيل الجباية المحلية .	61
107	المطلب الثالث : تفعيل التضامن المالي و التعاون بين البلديات .	62
108-107	الفرع الأول - الإطار القانوني للتضامن المالي و أهدافه .	63
110-109	الفرع الثاني - إجراءات منح البلديات إعانات لبعضها البعض .	64
111-110	الفرع الثالث -التعاون المشترك بين البلديات .	65
111	المبحث الثاني: تفعيل آليات جديدة للتمويل المحلي .	66
111	المطلب الأول: تشجيع الاستثمارات المحلية .	67
113-112	الفرع الأول - مفهوم الاستثمار المحلي .	68
114-113	الفرع الثاني - أهمية الاستثمار المحلي و مجالاته .	69
115	المطلب الثاني: ترشيد النفقات المحلية .	70

116-115	الفرع الأول - المقصود بترشيد النفقات .	71
117-116	الفرع الثاني- عوامل نجاح عملية ترشيد النفقات .	72
119-118	الفرع الثالث - الإجراءات المتبعة لترشيد النفقات المحلية .	73
119	المطلب الثالث: عصنة التسيير و المالية المحلية .	74
122-119	الفرع الأول - سبل و آليات عصنة تسيير الجماعات المحلية .	75
123	الفرع الثاني - إجراءات عصنة الميزانية المحلية .	76
123	المبحث الثالث: تجارب دولية ناجحة .	77
123	المطلب الأول: الإيرادات الضريبية في فرنسا .	78
124	الفرع الأول - النظام الضريبي في فرنسا .	79
126-124	الفرع الثاني -الفوائد المستخلصة من التجربة الضريبية في فرنسا .	80
126	المطلب الثاني: الإيرادات السياحية في تركيا .	81
127	الفرع الأول - تطور السياحة في تركيا .	82
128-127	الفرع الثاني-الفوائد المستخلصة من تجربة تركيا في إقامة السياحة المحلية .	83
128	المطلب الثالث: تجربة إمارة أبو ظبي في الحوكمة المحلية .	84
129-128	الفرع الأول - مفهوم الحوكمة و الحوكمة الرشيدة .	85
130-129	الفرع الثاني - تطبيق الحوكمة المحلية في أبو ظبي .	86
131	خلاصة .	87
133-132	خاتمة .	88

ملخص مذكرة الماستر

من خلال هذا البحث فإننا نتعرف على ماهية الجماعات المحلية ممثلة في كل من البلدية والولاية من حيث هيئاتها و تنظيمها الإداري، و كذا ميزانيتها و مصادر تمويلها. هذه الأخيرة التي كانت مقصد دراستنا باعتبار أن إيرادات الجماعات المحلية تعرف محدودية وعجزا في مواكبة تطور و تزايد الحاجيات المحلية . لذلك نقدم من خلال بحثنا هذا جملة من الآليات و السبل لتعزيز و تنمية الإيرادات المحلية، و التي تتراوح بين العمل على تثمين الموارد الحالية للجماعات المحلية، و إيجاد بدائل جديدة للتمويل المحلي، فضلا عن الاستفادة من التجارب الدولية الناجحة في هذا المجال.

الكلمات المفتاحية :

1- الجماعات المحلية 2- الميزانية المحلية 3- الموارد البديلة

Abstract of Master's Thesis

Through this research, we get to know what the local groups are represented in both the municipality and the state in terms of their bodies and administrative organization, as well as their budget and funding sources. The latter, which was the purpose of our study, given that the revenues of local groups are limited and unable to keep pace with the development and increase of local needs. Therefore, through our research, we present a number of mechanisms and ways to enhance and develop local revenues, which range from working to value the current resources of local communities, and finding new alternatives to local financing, as well as benefiting from successful international experiences in this field.

key words :

Local authorities 2- The local budget 3- Alternative resources