

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم
كلية العلوم التجارية والاقتصادية وعلوم التسيير
قسم المالية والمحاسبة



مذكرة تخرج مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي
الشعبة: المالية والمحاسبة
التخصص: التدقيق ومراقبة التسيير

دور الجباية المحلية في تنمية الجماعات المحلية

إشراف الأستاذة:
د/ ملاحي رقية

إعداد الطالبين:
عموري أمين
هراوي ياسين

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة مستغانم	أستاذ محاضراً	دكتور بشني يوسف
مقررا	جامعة مستغانم	أستاذة محاضراً	دكتورة ملاحي رقية
مناقشا	جامعة مستغانم	أستاذ مساعد ب	دكتور مقراد عبد الله

السنة الجامعية: 2021-2020

إهداء

إلى التي ضححت بالكثير من أجلي وكانت دوماً إلى جانبي عوناً وسنداً، إلى القلب الطاهر المليء بالحب والحنان، إلى أمي الغالية حفظها الله.
إلى أبي الغالي والذي ناضل طيلة حياته من أجلي ولأجل أن أصل إلى هذا اليوم إلى إخوتي "سفيان"، "عبد القادر"، "عبد المجيد" وإلى أختي الغالية "سعاد"..
إلى كل أفراد الأخوال والأعمام
إلى أعز الأصدقاء والصديقات
إلى كل من أعرفهم ولم يذكرهم قلبي.
إلى دفعة قسم المالية والمحاسبة تخصص تدقيق ومراقبة التسيير.

أمين

إهداء

أولاً لك الحمد ربي على كثير فضلك وجميل عطائك وجودك، الحمد لله ربي ومهما حمدنا فلن نستوفيا حمدك والصلاة والسلام على من لا نبي بعده.

إلى ذلك الحرف اللامتناهي من الحب والرقّة والحنان، إلى التي بحنائها ارتويت وبدفئها احتमित وبنورها اهتديت وببصرها اقتديت ولي حقها ما وفيت، إلى من يشتهي اللسان نطقها وترفرف العين من وحشتها إلى التي كانت تتمنى رؤيتي وأنا أحقق هذا النجاح، وشاء الله أن يأتي هذا اليوم أهدي هذا العمل إلى أمي.


إلى الدرع الذي به احتमित، وفي الحياة به اقتديت والذي شق لي بحر العلم والتعلم، إلى الذي احترقت شموعه ليضيء لنا درب النجاح أبي أطال الله في عمره.

إلى من يذكرهم القلب قبل أن يكتب القلم، إلى من قاسموني حلو الحياة ومرها تحت السقف الواحد إخوتي، أخواتي إلى الكتاكيت إبتها، آدم، رتاج، إسلام.

إلى أحسن من عرفني بهم القدر الأصدقاء القدامى وأصدقاء الدراسة، إلى العجال، عزيز ومصطفى إلى من علمتني حرفاً الأستاذة "قاسم حبيبة أمال".

إلى بلدي الحبيب الجزائر وإلى شعب فلسطين الثائر.

فافخر بعلم ولا تطلب به بدلاً *** فالناس موتى وأهل العلم أحياء

ياسين 

كلمة شكر وتقدير

إن الشكر الأول والأخير لله رب العالمين الذي أتانا من العلم
والمعرفة والصحة، لإنجاز هذا العمل المتواضع، نتقدم بجزيل
الشكر إلى كل من شارك وساعد من بعيد أو من قريب في إعداد
وتسهيل مهمة إنجاز هذا البحث وعلى رأسهم الأستاذة المشرفة
الدكتورة ملاحى رقية التي لم تبخل علينا بنصائحها وتوجيهاتها
البناءة.

كما نتفضل بالشكر والتقدير إلى جميع أساتذة وموظفين قسم
المالية والمحاسبة بجامعة مستغانم وبالأخص أساتذة
تخصص التدقيق ومراقبة التسيير.

قائمة

المحتويات

قائمة المحتويات:

الصفحة	المحتويات
	الإهداء
	شكر وتقدير
	قائمة المحتويات
	قائمة الجداول والأشكال
02	المقدمة العامة
	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية والجبابة المحلية
06	تمهيد الفصل الأول
07	المبحث الأول: ماهية الجماعات المحلية
07	المطلب الأول: الجماعات المحلية في الجزائر
10	المطلب الثاني: مفهوم النظام اللامركزي
14	المطلب الثالث: دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمع المحلي
19	المبحث الثاني: ميزات الجبابة المحلية في الجزائر
19	المطلب الأول: الاستقلال المالي للجماعات المحلية
21	المطلب الثاني: مكونات الجبابة المحلية في الجزائر
27	المطلب الثالث: أثر الجبابة في دفع التنمية الاقتصادية
30	المبحث الثالث: تركيبة الجماعات المحلية في الجزائر
30	المطلب الأول: موارد الجماعات المحلية
33	المطلب الثاني: الجبابة وتنمية الجماعات المحلية
35	المطلب الثالث: الإجراءات المتخذة بموجب قوانين المالية لتنمية الجبابة المحلية وتعداد الجماعات المحلية في الجزائر.
37	خلاصة الفصل الأول
	الفصل الثاني: الموازنة العامة
39	تمهيد الفصل الثاني
40	المبحث الأول: الإطار العام لميزانية الجماعات المحلية.
40	المطلب الأول: مفهوم ميزانية الجماعات المحلية وكيفية إعدادها.
40	الفرع الأول: تعريف ميزانية الجماعات المحلية وطبيعتها.
44	الفرع الثاني: إعداد الميزانية والمصادقة عليها.
44	الفرع الثالث: قواعد التصويت والمصادقة على الميزانية
45	المطلب الثاني: ضوابط وإجراءات تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية.
45	الفرع الأول: الأعوان المنفذة لميزانية الجماعات المحلية.

47	الفرع الثاني: عمليات تنفيذ الميزانية.
51	الفرع الثالث: الفترة المالية لتنفيذ الميزانية.
53	المبحث الثاني: تسيير النفقات المحلية
53	المطلب الأول: سياسة ترشيد النفقات العامة
53	الفرع الأول: مفهوم ترشيد النفقات العامة وعوامل نجاحها
53	الفرع الثاني: سياسة ترشيد النفقات العامة:
60	المطلب الثاني: جهود الدولة في تغطية انخفاض الجباية البترولية.
60	الفرع الأول: عوامل انخفاض أسعار النفط.
61	الفرع الثاني: توقعات استمرار انخفاض أسعار النفط
61	المطلب الثالث: تداعيات انخفاض أسعار النفط على الاقتصاد الجزائري
61	الفرع الأول: تأثيرات تراجع أسعار النفط على الخزينة العمومية
62	الفرع الثاني: استجابة السلطات الجزائرية لصدمة انهيار أسعار
63	الفرع الثالث: مدى فاعلية هذه الإجراءات
65	خلاصة الفصل الثاني
67	الخاتمة العامة
71	قائمة المصادر والمراجع
	الملخص

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
22	معدل الرسم على النشاط المهني	1-1
22	توزيع معدل الرسم على النشاط المهني	2-1
22	توزيع هذا الرسم بعد التخفيض	3-1
26	يوضح تحديد نسبة الضريبة على الأملاك كما يأتي	4-1

المقدمة

المقدمة العامة:

تلعب الجماعات المحلية (بلدية/ولاية) دورا بارزا في حياة المجتمع وتسيير شؤونه، لذلك عملت الدولة على توفير مصادر تمويل تمكنها من القيام بعملية التنمية المحلية. من بين المصادر المالية المحلية نجد الموارد الجبائية، التي تعد من أهم الموارد التي قننتها الدولة لتمويل ميزانيات جماعاتها المحلية. إن اهتمام الدولة بموضوع الجباية المحلية يهدف على تنويع مصادر تمويل هذه الجماعات المحلية، وذلك لتمكين الجماعات المحلية من الحصول على موارد مالية كافية، بالإضافة إلى تخفيف الضغط على الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL).

لقد نال تيار التنمية الداخلية (Le développement endogène) الكثير من الاهتمام منذ النصف الثاني من القرن العشرين بعد أعمال فريدمان وستور، كما عرف هذا التيار للتنمية اللامركزية الكثير من التطورات. الهدف من كل هذا التيار إعطاء الجماعات المحلية دورا مستقلا لقيادة التنمية من خلال حلول جوارية نابعة من مقاربة تشاركية مع المجتمع المحلي.

يعد موضوع التنمية المحلية من أهم المواضيع المطروحة للنقاش في الآونة الأخيرة، حيث حظي باهتمام متزايد في العديد من الدول، نظرا لما له من انعكاسات جد مؤثرة على التنمية الوطنية باعتبارها جزء من الكل، والجزائر اليوم دولة كغيرها من الدول تسعى لتحقيق التنمية المحلية في ظل الرهانات والأزمات المطروحة على الساحة. فبذلت الجزائر جملة من الجهود في سبيل تحقيق ذلك، بتبنيها نظام اللامركزية الإدارية كخطوة لتمكين الجماعات المحلية من القيام بدورها التنموي.

على أساس هذا الدور الهام، تطرقنا للموضوع الموسوم بعنوان: الجباية المحلية ودورها في تنمية الجماعات المحلية.

الاشكالية:

ومن خلال ما تقدم يمكن طرح التساؤل التالي:

كيف تساهم الجباية المحلية في تمويل وتنمية الجماعات المحلية؟

ومن التساؤل الرئيسي تنبثق الأسئلة الفرعية التالية:

- ما المقصود بالتنمية المحلية/الجماعات المحلية؟

- ما هي الموارد الحالية للجماعات المحلية؟

- ما هو الإطار العام لميزانية الجماعات المحلية وما هي الضوابط القانونية وإجراءات تنفيذها؟

فرضيات الدراسة:

للإجابة على مجموعة الأسئلة السابقة التي تضمنها التساؤل الرئيسي قمنا بوضع الفرضيات التالية:

- اللامركزية التسيير هي الحل الأمثل لصعوبات التسيير على المستوى الكلي في الجزائر؛

- تعاني الجماعات المحلية في الجزائر من نقص الفعالية والإنصاف؛

- الجباية المحلية موردا بديلا عن تمويل الصندوق المشترك للجماعات المحلية؛

أسباب اختيار الموضوع: دفعنا لدراسة هذا الموضوع مجموعة من الأسباب من بينها ما يلي:

- نظرا لأهمية الضرائب في بلادنا إضافة إلى اعتبارها من أهم مصادر التمويل وأهم موارد الجماعات المحلية؛
 - إدراك أهمية ودور الجباية المحلية في تمويل وتنمية الجماعات المحلية بما هي بحاجة إليه؛
 - إثراء مجال البحث في المواضيع ذات العلاقة بمجال التنمية المحلية؛
- أهمية الدراسة:

يستمد البحث أهميته من الدور الذي تلعبه الجباية المحلية في المساهمة في تنمية الجماعات المحلية من ولاية وبلدية وللنهوض بأدائها لمواجهة كل حاجياتها المتعددة وضمان سيرها بشكل فعال.

أهداف الدراسة: يهدف موضوع البحث إلى تحقيق ما يلي:

- تغيير النظرة السلبية عن الجباية والتأكيد على أهميتها التنموية؛
- معرفة الموارد الجبائية كمصدر لتنمية الجماعات المحلية؛
- معرفة الدور الذي تلعبه الجباية في ميزانية الولاية والبلدية؛
- محاولة معرفة مدى نجاح وفشل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر.

منهج الدراسة:

من أجل الإجابة على مختلف التساؤلات المطروحة واختبار صحة الفرضيات فقد تم اختيار المنهج الوصفي التحليلي للإمام بالجانب النظري من خلال عرض المفاهيم المتعلقة بالجماعات المحلية (الولاية والبلدية)، الجباية المحلية ومصادرها.

الدراسات السابقة:

دراسة صمودي محمد، لعرباوي أمين (2013 / 2014) جامعة تلمسان:

تناول الباحث موضوع "إشكالية التسيير المالي في الجماعات المحلية" وتمحور تساؤله الرئيسي حول ما هو واقع تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية؟ وقد توصل الباحث من خلال دراسته إلى أن أغلب بلديات الوطن تعاني من سوء التسيير المالي، ذلك يرجع بالدرجة الأولى إلى مشكل عدم ترشيد نفقاتها وعدم التزام المسؤولين المحليين عند القيام بالإنفاق والتقييد بالاعتمادات المالية المفتوحة المسموح بها.

دراسة جديدي عتيقة (2012 / 2013) جامعة محمد خيضر بسكرة:

تناولت الباحثة موضوع "إدارة الجماعات المحلية في الجزائر" وكان تساؤلها الرئيسي هو ما هو واقع تسيير الجماعات المحلية في الجزائر؟ من خلال دراستها توصلت إلى أنه وفي ظل الكم الواسع من المواد القانونية المعتمدة لصلاحيات واختصاصات الهيئات المالية للبلدية وعلى الرغم من تدعيم الدولة للجماعات المحلية إلا أن ما يفرضه الواقع من حقيقة التسيير المحلي أنه كرس لخدمة مصالح ولأهداف خاصة، بالإضافة إلى أن التسيير الأمثل للجماعات المحلية يقتضي بذل كل الجهود الممكنة لتحقيق ذلك.

دراسة شويح بن عثمان (2010 / 2011) جامعة تلمسان:

تناول الباحث موضوع "دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية" وتمحور تساؤله الرئيسي حول ما مدى نجاح البلدية في مهمة التنمية المحلية من خلال ما قدمه توصل إلى أن الدولة تسعى لإرساء نظام لا مركزي وحقيقي للجماعات المحلية والذي تجلى في منح الجماعات المحلية كل الوسائل التي تمكنها من القيام

بمهامها، ومحاولة تخفيف من أزمة الجماعات المحلية باتخاذ إجراءات جديدة كخلق ضرائب جديدة. بالإضافة إلى ما توصل إليه هو افتقار الجماعات المحلية للموارد المالية أدى إلى شلل في أجهزتها المحلية.

دراسة خيضر خنفري (2010 / 2011) جامعة الجزائر3:

حيث تطرق الباحث إلى موضوع "تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع آفاق" وتمحور تساؤله الرئيسي حول "هل يمثل نظام تمويل التنمية المحلية الحالي نظاما فعالا، أم يجب تجديده؟ وفي هذه الحالة: ما هي الإستراتيجية المثلى التي ينبغي إتباعها من أجل تجديد نظام تمويل التنمية المحلية من خلال تحديد جوانب القوة والضعف في أداء الجماعات المحلية وتأثير الموارد الذاتية في استقلال الجماعات المحلية وتشخيص لواقع تمويل التنمية المحلية من خلال تحليل أدوات التنمية المحلية وتقييمها في تحقيق الأهداف المنتظرة منها.

صعوبات البحث: من بين أهم الصعوبات التي اعترضتنا في إنجاز هذا البحث نذكر:

- نقص في المراجع ذات الصلة الخاصة بالتجارب الناجحة لبعض الدول حول التنمية المحلية:

- ضيق الوقت المخصص لإنجاز المذكرة.

هيكل الدراسة:

للوصول إلى دراسة تحيط بتساؤلنا الرئيسي سيتم التطرق إلى فصلين:

الفصل الأول كان بعنوان الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية والجباية المحلية، قسم إلى ثلاث مباحث حيث في المبحث الأول تم التطرق إلى ماهية الجماعات المحلية، من خلال التعرف على كل من البلدية والولاية أما المبحث الثاني فقد تم تخصيصه لعرض ميزات الجباية المحلية في الجزائر، حيث تم التطرق فيه لمكونات الجباية المحلية وأثرها في دفع التنمية في الجزائر، بينما يتناول المبحث الثالث تركيبة الجماعات المحلية في الجزائر وذلك بتوضيح موارد الجماعات المحلية وبعض الإجراءات المتخذة لتنمية الجباية المحلية.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للجماعات

المحلية والجبالية المحلية

تمهيد:

لقد أولت الدول النامية (لاسيما الجزائر) على اختلاف ظروفها التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية اهتماما بالإدارة المحلية على اعتبارها مظهر من مظاهر الدول الحديثة واقتناعها بالدور الحاسم الذي تلعبه في تحقيق التنمية المحلية وذلك اقتداء بما هو حاصل في الدول ذات الأنظمة الرائدة في هذا المجال مثل فرنسا وبريطانيا.

ولكي تلعب الجماعات المحلية دورا بارزا في حياة المجتمع وتسيير شؤونه، وفرت الدولة الإمكانيات المادية والبشرية الضرورية للقيام بذلك، حيث عملت على توفير مصادر تمويل تمكنها من القيام بعملية التنمية المحلية، ومن بين هذه الموارد نجد الموارد الضريبية التي تعد من أهم الموارد التي خصصتها الدولة لتمويل الجماعات المحلية، لذلك اهتمت الدولة بموضوع الضرائب المحلية من خلال محاولة تنويع مصادره والبحث عن أوعية ضريبية متنوعة، وذلك لتمكين الجماعات المحلية من الحصول على موارد مالية بصورة مستمرة تمنحها صفة الاستقلالية المالية وفصلها عن السلطة المركزية.

سنقوم في هذا الفصل بدراسة الجماعات المحلية في المبحث الأول من الفصل، أما المبحث الثاني فقد خصص لدراسة ميزات الجباية المحلية في الجزائر، أما المبحث الثالث فسنتطرق تركيبية الجماعات المحلية في الجزائر من خلال معرفة الموارد المالية للجماعات المحلية، الجباية وتنمية الجماعات المحلية، وكذلك الإجراءات والتعديلات المتخذة بموجب القوانين المالية لتنمية الجماعات المحلية.

المبحث الأول: ماهية الجماعات المحلية

لقد سعت الجزائر منذ الاستقلال إلى إرساء قواعد اللامركزية، حيث أنشأت الجماعات المحلية من أجل القيام بتسيير المرافق العمومية، والسهر على توفير الأمن للمواطنين وتوفير الحاجات الضرورية لهم، فالجماعات المحلية (الولاية والبلدية) هي مجموعة الأجهزة التنفيذية والفنية على المستوى المحلي تتولى إدارة الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي.

قد تكون منتخبة أو معنية وتباشر اختصاصاتها عن طريق النقل أو التفويض، فهي تعني توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين أجهزتها المركزية في العاصمة وهيئات محلية مستقلة عنها ومن ثم فهي أسلوب من أساليب تنظيم الدولة من شأنه تحقيق اللامركزية الإدارية. فالجماعات المحلية لضمان حسن سير مرافقها المحلية يستوجب وجود قدر من الرقابة من طرف السلطة لتحقيق ذلك وللحفاظ على وحدة الدولة والتزام سياستها العامة كذلك.

لغرض معرفة الجماعات المحلية سيتم في هذا المبحث تحديد المفاهيم المتعلقة بها وفيما تتمثل الجماعات المحلية في الجزائر، كذلك الإدارة المركزية إضافة إلى دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمع المحلي.

المطلب الأول: الجماعات المحلية في الجزائر

تعرف الجماعات المحلية (collectivités locales) على أنها وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى، وتتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

إن عبارة الجماعات المحلية ظهرت لأول مرة في الجزائر بمقتضى المادة 54 من قانون 20 سبتمبر 1947 والتي تنص على أن الجماعات المحلية في الجزائر هي البلديات والولايات، وذلك نتيجة التغييرات التي حدثت على الخريطة الإدارية الجزائرية، فأنشأت البلدية جماعات بموجب الأمر 67-24 الصادر في 18 جانفي 1967¹، وأنشأت الولاية جماعات بموجب الأمر 69-31 الصادر في 23 ماي 1969²، وأصبحت الجماعات المحلية هي المسؤولة على تسيير المرافق والممتلكات التابعة لها. ومن خلال هذا المطلب سنتعرف على كل من البلدية والولاية.

¹ الأمر رقم 67-24 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، الجزائر، العدد 06، 18 جانفي 1967، ص 90.

² الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، الجزائر، العدد 44، 23 ماي 1969، ص 512.

1- البلدية

1 - 1 . تعريفها: باعتبارها جماعة محلية ذات طابع إقليمي فإن البلدية مهمة عامة، الأمر الذي يسمح لها بالعمل في كافة المجالات، إذ يتولى إدارة البلدية جهاز تداولي هو المجلس الشعبي البلدي، وجهاز تنفيذي يمثلته رئيس البلدية ويساعده نائب أو عدة نواب حسب حجم الجماعة المحلية¹.

نصت المادة الأولى من قانون البلدية على أن²: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون".

- جماعة إقليمية: أي توجد لها اختصاصات داخل رقعة جغرافية معينة.

- تتمتع بالشخصية المعنوية: أي لها وجود قانوني مستقل عن الولاية وكذلك عن الدولة، ولها حق التقاضي أمام القضاء ولها ممثل قانوني هو رئيس المجلس البلدي، ويمكنها إبرام العقود، قبول الهبات...الخ.

- تحدث بموجب قانون: أي لا يمكن أن تلغي إلا بموجب قانون، ولا يمكن تعديل حدودها الإقليمية بالإضافة أو بالنقصان) إلا بموجب مرسوم تنفيذي.

وحسب المادة الثانية من القانون 08-90 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية "البلدية إقليم، اسم ومقر"³.

وعليه فإن البلدية تمثل قاعدة اللامركزية ومكان ممارسة حق المواطنة، كما تشكل فاعلا محوريا في تهيئة الإقليم، التنمية المحلية والخدمة العمومية الجوارية.

1 - 2 . هيئات وأجهزة البلدية: تتكون البلدية من جهاز إداري يتألف من هيئتين هما المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية.

1 - 2 - 1 . المجلس الشعبي البلدي: يتألف من أعضاء يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام المباشر لعهدة انتخابية مدتها خمس سنوات من قائمة واحدة يعدها الحزب.

يعد المجلس الشعبي البلدي الجهاز الأساسي في البلدية، وهو جهاز المداولة تكون جلساته علنية، ويشكل المجلس الشعبي البلدي لجان دائمة أو مؤقتة لدراسة المسائل التي تهم البلدية، فحسب المادة 84 من قانون البلدية: يشكل المجلس الشعبي إطار التعبير عن الديمقراطية محليا ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المستندة للبلدية⁴.

1 - 2 - 2 . الهيئة التنفيذية للبلدية: ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيسا ونائبا له أو أكثر، تتكون منهم الهيئة التنفيذية للبلدية، وينتخب هؤلاء الأعضاء بالاقتراع السري والأغلبية المطلقة ويحدد عدد النواب حسب عدد السكان كما يلي:

- اثنان في البلديات البالغ عدد سكانها 20.000 فأقل؛

- أربعة في البلديات البالغ عدد سكانها 20.001 إلى 50.000؛

- ستة في البلديات البالغ عدد سكانها من 50.001 إلى 100.000؛

¹ الشريف الرحماني، أموال البلديات الجزائرية- الإعتلال، العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003، ص 10.

² الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 15، سنة 1990.

³ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004، ص 149.

⁴ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، مرجع نفسه، ص 164.

- ثمانية في البلديات البالغ عدد سكانها من 100.001 إلى 200.000.

لقد طرأت عدة تعديلات على الأمر رقم 67.24 وذلك بموجب القانون رقم 05.79 المؤرخ في 23 جوان 1979، ويتعلق التعديل بتمديد مدة المجالس الشعبية البلدية من أربعة سنوات إلى خمسة سنوات، وبموجب القانون رقم 09.81 المؤرخ في 1981/07/04 والذي منح للبلديات صلاحيات جديدة تتمثل في الرقابة على كافة الأجهزة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والتجارية التي تشتغل على المستوى المحلي والهيئات التعاونية¹.

2- الولاية:

2 - 1 تعريفها: يعرفها القانون 09 / 90 في مادته الأولى والمتعلق بالجماعات المحلية بأنها: "جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة، تنشأ الولاية بقانون طبقاً لأهميتها فحسب المادة 2 من قانون 09 / 90 : للولاية إقليم واسم ومقر، ويحدد اسم الولاية ومقرها بمرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية باقتراح من المجلس الشعبي الولائي هذا ما نصت عليه المادة 4 من قانون 09 / 90 المتعلق بالولاية².

تعد الولاية حلقة وصل بين البلدية والإدارة المركزية، فتقوم بالمهام الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتعميم التنمية في إطار تنفيذ البرامج والمخططات على المستوى الولائي، وتنشيط الجماعات المحلية كما تساهم في إعداد إستراتيجية التنمية الوطنية.

2-2 . هيئات الولاية: تتكون هيئات الولاية طبقاً للقانون من المجلس الشعبي الولائي والمجلس التنفيذي الولائي ويتولى الوالي إدارته.

2-2 - 1 . المجلس الشعبي الولائي: حسب نص المادة 9 من قانون المتعلق بالولاية "هو هيئة المداولة في الولاية"³.

يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية في السنة مدة كل دورة منها خمسة عشر (15) يوماً على الأكثر، يمكن تمديدتها عند الاقتضاء بقرار من أغلبية أعضائه لمدة لا تتجاوز سبعة أيام (7) أو بطلب من الوالي.

يساهم المجلس الشعبي الولائي كذلك في التنمية على مستوى الولاية، من خلال وضع مخطط التنمية وتوزيع اعتمادات التجهيز أو الاستثمارات المخصصة للولاية، ويوافق على برنامج التجهيز والتنمية في الولاية الذي يقدمه الوالي.

له دور كذلك في التنمية الفلاحية، والتنمية الخاصة بالصناعة التقليدية والتنمية السياحية، والنقل والمنشآت الأساسية والسكن، والتنمية الاجتماعية والثقافية ويصوت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية، وضبطها وفقاً للتشريع المنصوص عليه في هذا القانون⁴.

¹ علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، ماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2012، ص 34.

² محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 183.

³ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، مرجع نفسه، ص 184.

⁴ يسرى أبو العلاء، محمد الصغير بعلي، المالية العامة، ملحق القوانين العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003، ص 143.

2-2-2 . المجلس التنفيذي الولائي: يقوم بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي للولاية، ويسر المجلس من

طرف الوالي هذا حسب ما نصت عليه المادة 83 من القانون المتعلق بالولاية "ينفذ الوالي القرارات التي تسفر عن مداوات المجلس الولائي"¹.

يجتمع المجلس التنفيذي مرتين في الشهر على الأقل، ويحضر المجلس التنفيذي الولائي دورات المجلس تحت سلطة الوالي، ويتولى المجلس التنفيذي المهام التالية:

- ممارسة الوصاية والمراقبة على الجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية.

- يقوم بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي.

- يساهم المجلس التنفيذي الولائي في تنفيذ المخطط الوطني.

- إنعاش وتنسيق مصالح الدولة القائمة في الولاية².

يمكن إعطاء تعريف للوالي كمسؤول عن المجلس التنفيذي الولائي من جملة من المواد الواردة في القانون المتعلق بالولاية، حيث نصت المادة 86 على "يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها"³

يسهر الوالي على إقامة وحسن تسيير مصالح الولاية ومؤسساتها العمومية ويتولى تنشيط أعمالها ومراقبتها طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما. كما يسهر الوالي في ممارسة مهامه وفي حدود اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحررياتهم حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون⁴.

المطلب الثاني: مفهوم النظام اللامركزي:

للتنظيم الإداري صورتان رئيسيتان تأخذ بهما الدولة هما: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، حيث أنه هناك بعض الدول ترجح المركزية على حساب اللامركزية أو العكس فإن ذلك يعود لاعتبارات تتعلق أساساً بالنظام السياسي للدولة، فكلما اتجهت الدولة نحو الديمقراطية زاد توجهها نحو اللامركزية الإدارية والعكس صحيح أيضاً، بالإضافة لاعتبارات أخرى منها الاستقرار السياسي للدولة ودرجة الوعي لدى شعبها، إذ قد تلجأ إلى النمط المركزي في بداية نشأتها لبسط نفوذها وتركيز قوتها، وكذلك إذا كانت الدولة تعاني من عدم استقرار سياسي فإنها قد تجد في المركزية الإدارية ما يساعدها على توطيد أركانها وبث سلطتها في نفوس المواطنين، حيث أنه كلما زاد الوعي لدى أفراد الشعب كان ذلك مدعاة التوجه نحو اللامركزية الإدارية كمظهر ديمقراطي يلي طموحات المواطنين⁵.

إن البحث في اللامركزية الإدارية كصورة من صور التنظيم الإداري، يتطلب منا أن نلم بها للتعرف عليها بصورة أعمق، تتمثل اللامركزية الإدارية في توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين الجهاز الإداري المركزي

¹ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، مرجع نفسه، ص 197.

² نصر الدين بن شعيب، شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، جامعة تلمسان، العدد 10، 2012، ص 162.

³ المادة 86 من قانون 09/90 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 07 أفريل 1990.

⁴ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 197.

⁵ حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2010، ص 33.

وشخصيات معنوية عامة أخرى في الدولة - محلية أو إقليمية- تباشر وظيفتها تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية وبذلك نجد أن اللامركزية تستند إلى أمرين هما:

- الاستقلال في الإدارة؛

- إشراف السلطة المركزية ورقابتها¹.

كما تعرف أيضا اللامركزية الإدارية أنها طريقة من طرق الإدارة التي تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة ما بين الحكومة المركزية وهيئات إقليمية أو مرفقية مستقلة نسبيا تعمل تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية².

عليه فإن اللامركزية الإدارية تدور حول مسألة إعطاء بعض المظاهر النشاط الإداري لهيئات مستقلة عن الحكومة المركزية، ويتحدد اختصاص مثل هذه الهيئات إما على أساس إقليمي (وهذا ما يسمى باللامركزية الإقليمية) بحيث يكون للهيئة اختصاصاتها المتعلقة بسكان إقليم معين من أقاليم الدولة وهذا هو الموضوع الإدارة المحلية، أو على أساس مرفقي (وهذا ما يسمى باللامركزية المرفقية) بحيث يتولى هيئة متخصصة إدارة أحد المرافق العامة في الدولة دون التقيد بإقليم معين من أقاليمها.

1- صور اللامركزية الإدارية:

تظهر اللامركزية الإدارية في إحدى الصور التالية:

1 - 1 . اللامركزية الإقليمية:

تتميز اللامركزية الإقليمية بالاختصاص الإقليمي، حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها (الشؤون المحلية في نطاق جغرافي معين كما هو الشأن بالنسبة للوحدات الإدارية المحلية (البلدية الولائية)، ويقصد باللامركزية الإقليمية الاعتراف بالشخصية المعنوية لجزء من إقليم الدولة كالمحافظات أو البلديات، بما يترتب على ذلك من استقلال في القيام بالمصالح المحلية التي يعترف بها المشرع عن طريق مرافقة المحلية التي يحددها القانون في بيانه الاختصاصات الهيئات المحلية، ومن أمثلتها مرافق المياه والكهرباء والمواصلات، تسيير هذه المرافق عادة عن طريق مجالس من سكان الإقليم.

على الرغم من أن الهيئات المحلية تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي في تسيير شؤونها، إلا أن السلطات المركزية تمارس عليها نوع من الرقابة أو الوصاية، ويكون نشاطها تحت إشراف الهيئات المركزية³.

إن إتباع اللامركزية الإقليمية يحقق المزايا التالية⁴:

- تفهم المواطن الأسلوب الإدارية الذاتية، وتحمله الأعباء والمسؤوليات ومبادرته في التصرف وعدم الاتكال على الأجهزة المركزية؛

- تربية المواطنين تربية سياسية، والإسهام في تنشئة القيادات المحلية وتدريبها؛

¹ أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2010، ص 29.

² محمد علي الخلافة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من بريطانيا وفرنسا ومصر، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص ص 39-40.

³ عبد القادر لمن، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد وإدارة أعمال، جامعة وهران، 2014، ص 26.

⁴ أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 36.

- تعزيز الانسجام والتوافق بين السكان، حيث يتاح للسكان المحليين وممثلهم فرصة اكتساب الخبرة في مجال حل الأزمات والصراعات في إطار مجتمع محلي يمكن إدارته؛
- مراعاة حاجات السكان المحليين ورغباتهم حسب ظروف مناطقهم الخاصة والتخطيط للمشروعات وتنفيذها، وتنوع أساليب النشاط الإداري حسي تنوع تلك الحاجات المحلية؛
- توفير فرص عمل جديدة في المناطق المحلية والحد من الهجرة للمدينة مما يخفض معدلات البطالة التي تتفاقم في معظم دول العالم؛
- تخفيف العبء عن كاهل الحكومة المركزية بعد اتساع نشاط الدولة وتعدد ميادينها وتعدد الحياة في كل مجالاتها.

وعلى الرغم من هذه الفوائد العديدة فهناك عيوب أهمها¹:

- قيام وحدات إدارية ذات استقلال داخل الدولة قد ينجم عنه غرس بذور التجزئة والإخلال بوحدة الدولة وكيانها؛
- قيام الهيئات المحلية قد تؤدي إلى تغليب الصالح المحلي على الصالح العام؛
- عدم قدرة بعض الهيئات المحلية على النهوض بخدمات المجتمع المحلي وإشباع احتياجات السكان بسبب ضعف الإمكانيات المادية والبشرية واقتصار دور هذه الإدارات على بعض الأعمال الهامشية والدعائية؛
- قد ينتج عن وجود إدارات محلية هدر المال العام نتيجة زيادة النفقات الإدارية المختلفة.

1 - 2. اللامركزية المرفقية:

- الصورة الثانية من صور اللامركزية الإدارية هي اللامركزية المرفقية أو المصلحية وتعني الاعتراف بالشخصية المعنوية لأحد المرافق العامة في الدولة حتى يتمكن من إدارة شؤونه بحرية ويتبع الأساليب التي تتفق مع طبيعة نشاطه لكي ترتفع كفاءته الإدارية².
- يمكن تسمية اللامركزية المرفقية باللامركزية المصلحية، وتتمتع في هذه الحالة بالشخصية المعنوية ذلك التحقيق أكبر قدر ممكن من الاستقلال لتمكينها من تحقيق الأهداف والمهام المناطة لها إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلقاً بل يخضع للرقابة من قبل السلطة المركزية³.
- بمعنى آخر فإنه إذا كانت اللامركزية الإقليمية قد قامت في المقام الأول على اعتبارات سياسية ديمقراطية تتمثل في ضرورة مشاركة الأفراد في ممارسة الوظائف العامة من خلال ممثلهم في المجالس المحلية، فإن نشأة اللامركزية المرفقية ترجع في المقام الأول إلى اعتبارات فنية تتمثل في ضرورة تحرر المرافق العامة من الروتين وتعقيدات الأسلوب الحكومي وضرورة تمكين أهل الخبرة والكفاءة ما إدارة هذه المرافق مع قدر كبير من الاستقلالية.

من خلال ما ذكرنا يمكن مقارنة اللامركزية المرفقية باللامركزية الإقليمية من عدة جوانب⁴:

¹ أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، مرجع نفسه، ص 37.

² محمد علي الخلافة، مرجع سبق ذكره، ص 11.

³ حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، داروائل للنشر، عمان، الأردن، 2010، ص 61.

⁴ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دارالعلوم للنشر والتوزيع، 2009، ص 80.

من حيث وجود المصالح المتميزة: حيث يعترف كل من التشكيلان على وجود مصالح متميزة ذات طابع محلي وإقليمي في اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية)، وذات طابع فني وتقني الموجود في اللامركزية المرفقية المصلحية).

من حيث استقلال الهيئات: تتمتع الهيئات والأجهزة في شكلي اللامركزية بالشخصية المعنوية وبكل ما ينتج عنها من نتائج، حيث أن الوسيلة الداعمة لاستقلال وحدات الإدارة المحلية (اللامركزية الإقليمية) يقدم على الانتخاب، وبموجبه ينتج مجلس منتخب من سكان الإقليم يقوم بتسيير المصالح، وأما الشخصية المعنوية في اللامركزية المرفقية كالمستشفى والجامعة وغيرها، فعادة ما تستند إلى فئة من الخبراء والفنيين وهم الأدرى بمصلحة الهيئة اللامركزية المرفقية والأقدر على تسييرها ورغم وجود الشخصية المعنوية وبالتالي استقلال الهيئات إلا أنه قد يكون وهي ما لم تزود الهيئات اللامركزية (إقليمية كانت أو مرفقية) بعد تشكيلها ب:

- سلطات واختصاصات فعلية وتقديرية؛

- توفير الوسائل والإمكانات اللازمة لأداء مهامها؛

- ضمانات قانونية التي تحافظ على ذلك الاستقلال.

من حيث الوصاية الرقابة الإدارية): يخضع كل من اللامركزية الإقليمية والمرفقية إلى نظام رقابي محفوف بعدة اعتبارات سياسية في اللامركزية الإقليمية واعتبارات فنية في اللامركزية المرفقية

وعلى كل فإن الاختلاف بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية يبقى اختلافا ذو طبيعة معينة، بحيث أنهما يمثلان تطبيقين لفكرة ومفهوم واحد هو مفهوم اللامركزية الإدارية التي أصبحت تشكل وسيلة وأسلوبا تقنيا فعالا في تسيير وإدارة الشؤون العامة بالدولة الحديثة¹.

2- مزايا ومساوئ اللامركزية:

اللامركزية الإدارية عدة مزايا ومساوئ يمكن التطرق إليها من خلال ما يلي:

2 - 1 . مزايا اللامركزية: تتركز اللامركزية الإدارية على مجموعة من الأسس والمبررات هي²:

2 - 1 - 1 . على المستوى السياسي:

يعتبر نظام اللامركزية الإدارية مجالا حقيقيا لترقية ممارسات الحرية العامة، حيث تعتبر اللامركزية مدرسة للديمقراطية، حيث أن تطبيق اللامركزية الإدارية يساهم في تعليم المواطنين (ناخبين ومترشحين) وتدريبهم على العملية الديمقراطية.

2 - 1 - 2 . على المستوى الإداري: ينتج عن تطبيق اللامركزية في المجال الإداري مجموعة من الفوائد هي

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، حيث يتم نقل وتحويل الكثير من المهام إلى هيئات اللامركزية لتفرض الإدارة المركزية إلى قضايا أهم ذات البعد الوطني؛

- تحسين الخدمات الإدارية، نظرا لإدارة وتسيير شؤون اللامركزية من طرف أشخاص لهم علاقة مباشرة مما يدفعهم إلى زيادة الاهتمام لتلبية الاحتياجات المحلية في صورة اللامركزية الإقليمية؛

- تجنب الروتين الإداري، وما يترتب عنه من آثار سلبية من حيث تبسيط الإجراءات الإدارية وتقريب

الإدارة من المواطن¹.

¹ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سبق ذكره، ص 81.

² سليمان محمد المطاوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر، 1986، ص 89.

2-1-3 على المستوى الاجتماعي:

ينتج عن التطبيق السليم للنظام اللامركزي توزيع الدخل القومي والضرائب العامة بقدر من العدالة على مستوى مختلف الهيئات اللامركزية، حيث أنها ستنال جزء منه لسد احتياجاتها².

2-1-4 على المستوى الاقتصادي:

يمكن أن نبرز الأخذ باللامركزية الإدارية استنادا إلى مبدأ وهو مركزية التخطيط والتنفيذ، حيث يكون التخطيط وضع الخطة العامة من طرف الإدارة المركزية، أما تنفيذه وتوجيهه فيكون بواسطة أجهزة وهيئات لامركزية موجودة على المستوى المحلية³.

2- مساوي اللامركزية: بالرغم من أنه هناك الكثير من المزايا اللامركزية الإدارية وهذا لا يعني أنه لا توجد هناك مساوي، إلا أنها ضئيلة مقارنة بمزاياها، وتتمثل المساوي في بعض المخاوف التي قد تواجه البعض عن اللامركزية لاسيما في المجالين السياسي والإداري.

3-1 في المجال السياسي:

يرى البعض أن تطبيق اللامركزية الإدارية من شأنه أن يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة وقوة وسلطة الإدارة المركزية من جراء تفضيل المصالح المحلية الإقليمية خاصة إذا كانت اللامركزية المطلقة على المصلحة العامة⁴.

3-2 المجال الإداري:

تشكل الهيئات اللامركزية الإدارية (خاصة الإقليمية منها) غالبا ما تتم عن طريق الانتخاب والذي لا يقوم بالضرورة على الخبرة والكفاءة، مما قد ينجم عن ذلك هبوط مستوى أداء كفاءة الجهاز الإداري، نظرا لتولي إدارة الهيئات المحلية بواسطة أعضاء قد لا تكون لهم الدراية والمعرفة بأساليب العمل الإداري وتقنياته وقواعده العلمية⁵.

المطلب الثالث: دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمع المحلي

سننتقل في هذا المطلب إلى مفهوم كل من الإدارة المحلية وتنمية المجتمع المحلي، بالإضافة إلى العلاقة التي تربط الإدارة المحلية والتنمية من خلال عدة مؤشرات.

1- مفهوم الإدارة المحلية:

لقد تعددت التعاريف التي تشرح مفهوم الإدارة المحلية تبعا لتعدد الباحثين والزوايا التي ينظرون منها، فقد عرفها الفقيه الفرنسي waline بأنها نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين⁶.

¹ محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، ص 60.

² عبد القادر لمير، الضرائب المحلية تودروها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 28.

³ سليمان محمد المطاوي، مرجع سبق ذكره، ص 89.

⁴ محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة، مصر، 2003، ص 83.

⁵ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دارالعلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 83.

⁶ عتيقة جديدة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر بلدية بسكرة نموذجا، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية تخصص: سياسة عامة وإدارة محلية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012 – 2013، دون صفحة.

عرفها John CHERKE بأنها " ذلك الجزء من الدولة الذي يختص بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة، إضافة للأمر التي يرى البرلمان أنه من الملائم أن تديرها سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية". كما عرفت أيضا بأنها المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بوساطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية¹.

نرى بدورنا أن الإدارة المحلية هي توزيع للوظيفة الإدارية حيث تقسم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية وتدير شؤونها تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها.

2- مفهوم تنمية المجتمع المحلي:

1-2 تعرف التنمية بكونها عملية الاستغلال الأمثل للموارد المادية والبشرية لتطوير كافة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والبيئية في المجتمع بتكامل الجهود الرسمية والشعبية، فهي جهد شامل ومستمر تعنى بمناحي الحياة المختلفة وتهدف إلى تحسين مستوى معيشة المواطنين في شتى المجالات، كما عرفت أنها التحولات الجادة والمستمرة التي يقوم بها البشر لتحسين ظروف الحياة الجماعية والفردية بما يتوافق مع الإمكانيات المتاحة وفق النسق السائد في المجتمع².

أيضا يمكن تعريفها على أنها العملية التي يحدث من خلالها تغيير شامل ومتواصل مصحوب بزيادة في متوسط الدخل وتحسن في توزيع الدخل لصالح الطبقة الفقيرة وتحسن في نوعية الحياة وتغيير هيكل في الإنتاج³.

كما أن تعريف التنمية في مفهومها العام "هي عمليات مخططة وموجهة تحدث تغييرا في المجتمع لتحسين ظروفه وظروف أفراده من خلال مواجهة مشكلاته وإزالة العقبات وتحقيق الاستغلال الأمثل للإمكانات والطاقات لها لتحقيق التقدم والنمو للمجتمع والرفاهية والسعادة للأفراد"⁴.

2 - 2 تنمية المجتمع المحلي community development

إن مفهوم تنمية المجتمع المحلي مفهوم يقوم على أساس مبدأ التعاون حيث أنه بافتراض أن مجموعة من البشر تتوفر لها الإمكانيات والقدرة على التعاون والحرية في اختيار مختلف الوسائل التي تمكنها من إشباع احتياجاتها، ذلك ما يحقق لها جوانب الوئام بدلا من الخلافات والصراعات.

بالتالي فقد تعددت التعاريف المقدمة بتعدد آراء بعض الباحثين، فهي عبارة عن "عملية تتحد فيها جهود أفراد المجتمع المحلي وجهود السلطات الحكومية بغية تحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع فتتكامل حياة المجتمع وحياة الأمة التي ينتهي إليها ويمكنه من العطاء المثمر الفعال الذي يحقق التقدم والتطور القومي.

أيضا تعرف ب" تهيئة السكان المحليين للعمل في إطار مشترك ومنظم لخدمة قضاياهم التنموية في شتى المجالات التي تمس حياتهم"⁵.

¹ أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 18.

² رفيق بن مرسل، أساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق دراسة حالة الجزائر: 2001-2011، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2011، ص 18.

³ عبد القادر محمد عبد القادر عطية، اتجاهات حديثة في التنمية، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، 2000، ص 18.

⁴ محمد شفيق، التنمية الاجتماعية، دراسات في قضايا التنمية ومشكلات المجتمع، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 1993، ص 19.

⁵ أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 138.

من خلال هذه التعاريف يمكن الوصول إلى القواسم المشتركة التي تعتبر الأسس اللازمة لإحداث التنمية في المجتمع المحلي وأهمها ما سيلي¹:

- التأكيد على مفهوم التنمية الشاملة والمتوازنة بكل جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية، ذلك لأن التركيز على جانب دون آخر يؤدي إلى إحداث خلل في الجهود التي تبذل لإحداث التطوير المنشود؛

- التأكيد على ضرورة اعتبار تنمية المجتمع المحلي كجزء من مفهوم تنمية المجتمع الكلي للأمة؛
- إتباع الأساليب العلمية في وضع السياسات والخطط الرامية إلى تنمية المجتمع المحلي وحل مشاكله؛
- إشراك السكان المحليين حسب أنشطتهم وميولهم في إعداد خطط وبرامج التنمية الخاصة بمناطقهم المحلية وتنفيذها؛

- أهمية دور القيادات المحلية الواعية والقادرة على إحداث التغيير في المجتمعات المحلية نحو الأفضل؛
- نشر الوعي لدى مواطني المجتمعات المحلية لتقبل المتغيرات والتطورات وعدم مناهضتهم لها.
تلعب الإدارة المحلية دورا هاما في العملية التنموية للبيئات والجماعات المحلية فهي تعتبر من أصلح البيئات التي تحدث التنمية الشاملة ذلك لأن الإدارة المحلية تمتاز بأنها قريبة من المواطن والحرص على تلبية حاجاتهم المحلية، وإشراك السكان المحليين في وضع البرامج الهادفة إلى النهوض بالمجتمع المحلي وتنفيذها لذلك فللإدارة المحلية علاقة وثيقة بالتنمية الشاملة من خلال:

- الإدارة المحلية والتنمية الاقتصادية؛

- الإدارة المحلية والتنمية الاجتماعية والثقافية؛

- الإدارة المحلية والتنمية الإدارية.

3- الإدارة المحلية والتنمية الاقتصادية؛

تعني التنمية الاقتصادية قيام المجتمع باستخدام الوارد أفضل استخدام وتوزيع الناتج توزيعا عادلا بين أفراد المجتمع²، إلا أنه هناك تباين في مفاهيم التنمية حيث أنه مفهوم التنمية الاقتصادية هو ظاهرة معقدة جدا ووفقا ل Selon GALBRAIT التنمية الاقتصادية هو التوسع في فرص النجاح لأولئك الذين لديهم الرغبة فيالهروب من الفقر الشامل وثقافته:

- أما عند الحديث عن التنمية الاقتصادية المحلية فهي تعبر عن العمل لبناء القوة الاقتصادية لمنطقة ما محليا و ذلك بغية تحسين مستقبلها الاقتصادي ومستوى نوعية الحياة لسكان تلك المنطقة وتزايد الاعتماد على المدخرات المحلية كمصدر للاستثمار، الذي يعد من أهم الأنشطة الاقتصادية في العصر الحديث، والذي تسعى الدولة من خلاله ، الذي يعد من أهم الأنشطة الاقتصادية في العصر الحديث، والذي تسعى الدولة من خلاله إلى تحريك قوى السوق وتنشيط عمل الأفراد فيها³؛

¹ أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، مرجع نفسه، ص ص 138-139.

² أدهم ابراهيم جلال الدين، الصكوك والأسواق الإسلامية ودورها في تمويل التنمية الاقتصادية، الطبعة الأولى، دار الجوهرة للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2014، ص 17.

³ محمد ندا، الاستثمار التمويلي ودوره في تنمية الاقتصاد العالمي والحد من حدوث الأزمات المالية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي الاسكندرية، مصر، 2014، ص 31.

- إذن فالتنمية الاقتصادية المحلية هي تلك العملية التي تعمل من خلالها المجالس المحلية على خلق الظروف الأحسن لتحقيق نمو اقتصادي ومستوى حياة محسن للجميع وهي تهدف إلى وضع مخططات يكون الغرض منها تطوير الوضعية الاقتصادية للمجموعة المحلية سواء كانت في الجانب الصناعي التجاري الفلاحي وذلك أساس على أن الجانب الاقتصادي ينعكس على باقي جوانب الحياة محاولة في ذلك أن تحقق نوع من الاكتفاء الذاتي¹؛

- لذلك تسعى الإدارة المحلية جاهدة على تحقيق تنمية اقتصادية على المستوى المحلي من خلال²:
المساهمة في إعداد خطط التنمية والاستفادة من الإمكانيات الاقتصادية المحلية وتوجيهها نحو المشروعات الانتخابية و الخدماتية، لخلق فرص عمل لمواطني الوحدات المحلية، وتشجيع تجميع رؤوس الأموال المحلية وتوجيهها نحو المشاريع والاستثمارات.

فالبديلة تعمل عن طريق المجلس الشعبي البلدي على تطوير الأنشطة الاقتصادية المسيطرة في برنامجها التنموي وتشجيع المتعاملين الاقتصاديين، كما يعمل على توجيه تنسيق ومراقبة الأنشطة المحلية، وبالتعاون مع الهيئة التنفيذية البلدية، يطالب المجلس بإحداث تعاونيات إنتاجية وأجهزة التنسيق والتسويق للإنتاج الفلاحي وتشجيع الاستثمارات الفلاحية، كما يقوم المجلس بإعداد وتحضير برامج إنعاش المنتجات الفلاحية، وتمويل أعضاء التعاونية بالتجهيزات والخبرات. وتقوم البلدية كذلك بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير النشاط الاقتصادي وذلك عن طريق حق المبادرة بإنشاء مشروعات والبحث عن النشاط الاقتصادي.
في حين تساهم الولاية في خلق وتحديد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها أو التي سيتم إعادة تأهيلها، كما أن للمجلس الشعبي الولائي أن يطور أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين من أجل ترقية مختلف القطاعات الاقتصادية (الصناعي، التجاري والفلاحي) قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار.

إضافة إلى ذلك تتكفل الولاية بالتنسيق مع نشاطات البلديات القيام بعمليات استثمار تستغل فيها رؤوس الأموال المخصصة لها وبالتالي تحسين الدخل الفردي.

4- الإدارة المحلية والتنمية الاجتماعية:

ينبغي الإشارة إلى أنه لا يمكن الفصل بين التنمية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية لارتباطهما بعضهما البعض، إذ تعمل التنمية الاجتماعية على خدمة الإنتاج من ناحية وخدمة الإنسان من ناحية ثانية³، كما تهدف التنمية الاقتصادية إلى رفع مستوى الدخل من ناحية وإلى توفير فرص متكافئة من الخدمات للأفراد المجتمع من ناحية أخرى وبذلك يمكن تعريف التنمية الاجتماعية بأنها العملية الاجتماعية الواعية الموجهة نحو إيجاد تحولات في البناء الاجتماعي الاقتصادي، بحيث تكون قادرة على تنمية طاقات إنتاجية مدعمة ذاتيا، تؤدي إلى تحقيق زيادة منتظمة في متوسط الدخل الحقيقي للفرد، وفي نفس الوقت تكون موجهة نحو تنمية علاقات اجتماعية سياسية تكفل زيادة الارتباط بين المكافئة وبين كل من الجهد والإنتاجية كما

¹Rapport «développement local : concepts, stratégies et benchmarking , série politique économique et développement, n° 33, septembre, 2011, p6»

² أيمن عدوة المعني، الإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 140.

³ محمد نبيل جامع، اجتماعات التنمية الاقتصادية، دار غرب للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2000، ص 1.

تستهدف توفير الاحتياجات الأساسية للفرد وضمان حقه في المشاركة وتعميق أمنه واستقراره في المدى الطويل.

- تعمل الإدارة المحلية على تحقيق التنمية في المجال الاجتماعي من خلال مجموعة من المؤشرات الأساسية التي نستطيع من خلالها الحكم على مدى التنمية في المجتمع:

4 - 1 الصحة: تتولى البلدية مجموعة من الوظائف في المجال الصحي للحفاظ على الصحة البشرية وذلك بالسهر على المحافظة على النظافة العمومية، وطرق معالجة المياه القذرة، وتوزيع المياه الصالحة للشرب، إضافة إلى دورها في مكافحة ناقلات الأمراض المعدية، كما تلتزم البلدية بانجاز مراكز صحية قاعات للعلاج وصيانتها وذلك في حدود قدراتها المالية مع السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع.

مع هذا فإن للولاية أيضا دور في رفع مؤشرا للصحة إذ يتولى المجلس الشعبي الولائي في مجال الصحة العمومية انجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلدية كما أن للولاية صلاحيات أخرى من شأنها تنمية القطاع الصحي والحفاظ على سلامة المواطنين ويتمثل ذلك خاصة في تشجيع تدابير الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية والمبادرة لانجاز أشغال التهيئة والتطهير وتنمية مجاري المياه في حدود إقليمها.

بالتالي فإنه توجد علاقة بين الصحة والتنمية، لأن الصحة تؤثر بطريقة مباشرة على النمو من خلال تأثيرها على الإنتاجية، فعلى سبيل المثال حين يكون الفرد بصحة جيدة تعطيه مقدرة على بذل جهد أكبر وهو من العوامل التي تساعد على زيادة الإنتاج والإنتاجية¹.

4 - 2 السكن (التهيئة العمرانية):

تقوم البلدية بدور رئيسي في مسائل السكن التي هي شرط أساسي للحياة العائلية، فهي تهدف إلى الحث على أي عمل أو برنامج في مجال الإسكان والتعمير وتطبيقه ومراقبته في مجالها الإقليمي وتحت على تسهيل انجاز السكنات والتجهيزات الجماعية الكفيلة بضمان أحسن الظروف السكنية والحياتية للجماعات. في حين تعمل الولاية على تدعيم البلديات فيما يخص تطبيق برامجها الإنسانية وتقوم بتقديم مساهمات لإنشاء المؤسسات وشركات البناء العقاري، بالإضافة إلى المبادرة والمشاركة في ترقية برامج السكن المخصصة للإيجار، والمشاركة في عمليات الإصلاح وإعادة البناء بالتشاور مع البلديات.

4 - 3 التضامن الاجتماعي أو النشاط الاجتماعي:

تعمل الإدارة المالية على المبادرة والتشجيع والمساهمة في برامج ترقية التشغيل لاسيما اتجاه الشباب، وتساهم في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى مساعدة الطفولة والمعوقين والمسنين والمعوزين والمتشردين والمرضى عقليا بحيث تتكفل بها في إطار السياسات العمومية والوطنية.

5- في المجال الثقافي التعليمي :

التنمية الثقافية هي التنمية التي تمس قطاعات التربية والتعليم والعلوم والتكنولوجيا والنشاطات الثقافية من أجل تطوير الجانب الثقافي للمجتمع والقضاء على الأمية ورفع المردودية المدرسية ورفع مستوى تعلم السكان على صعيد المجتمع الوطني أما عن دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية الثقافية على المستوى المحلي فإنه يظهر من خلال:

¹ عبد القادر محمد عبد القادر عطية، مرجع سبق ذكره، ص 89.

5-1 في مجال التربية: تتكفل البلدية بانجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها، والقيام بكل إجراء من شأنه أن يشجع التعليم ما قبل المدرسي ويعمل على ترقيته، كإنشاء مراكز متخصصة وتوظيف مدرسين مختصين في هذا المجال، زيادة على صيانة المساجد والمدارس القرآنية الموجودة في إقليمها والمحافظة على الممتلكات الدينية.

5-2 في المجال الثقافي: تقوم البلدية في المجال الثقافي بصيانة كل الهياكل والأجهزة المكلفة بالشبيبة والثقافة وصيانة المراكز الثقافية التابعة لها لتنشيط الحياة الثقافية.

قد سلمت الحكومة في هذا الميدان للبلدية مهمة تسيير جميع المؤسسات والمرافق المتعلقة بالثقافة الوطنية ومنحتها حق الانتفاع بمدخلها، فأصبحت البلدية هي التي تتولى تسيير المصالح الثقافية كالمسرح والملاعب.

وبما أن البلدية لا تعمل بمعزل عن الولاية فإن دور هذه الأخيرة يتمثل في انجاز وصيانة مؤسسات التعليم الثانوي والتقني ومركز التكوين المهني، كما تسعى الولاية بموجب مخططاتها إلى إنشاء مرافق ثقافية ورياضية وترفيهية، وتقديم دعمها ومساعدتها لهذه المرافق كما تتولى ترقية التراث الثقافي بالمنطقة بالتنسيق مع البلدية.

6- الإدارة المحلية والتنمية الإدارية:

تعتبر التنمية الإدارية عملية مخططة هادفة ومقصودة تشمل الأفعال والسلوكيات التي تستهدف تحسين الهيكل والتنظيم ووضع الأفراد داخل المنظمة، وتحسين الخدمات التي تقدمها المؤسسات الإدارية وهذا في خدمة غاية أسمى وهي جعل الإدارة في خدمة التنمية ومواكبتها للتغيرات الحاصلة.

تسعى الإدارة المحلية جاهدة لتطوير الخدمات الإدارية المقدمة للمواطن خاصة من حيث تخفيض التكلفة وسرعة المعاملات وهو ما جعلها تعمل على تأهيل الموارد البشرية العاملة في القطاع الإداري وتعمل على تقليص الفساد والقضاء على البيروقراطية عبر تسريع عملية صنع القرار ومن أجل خدمة أفضل أصبحت الإدارة المحلية اليوم تتجه نحو تبني الإدارة الإلكترونية وتوظيف تكنولوجيا المعلومات والاتصال في تقديم تلك الخدمات ويتجلى ذلك من خلال الشروع في رقمنة مصالح الحالة المدنية (مشروع البلدية الإلكتروني)

المبحث الثاني: ميزات الجباية المحلية في الجزائر

تعتبر الجباية المحلية أداة قوية تمكن معظم الجماعات المحلية من تخصيص الموارد اللازمة لتسيير مرافقها وذلك ما سيتم توضيحه من خلال التعرف على مكونات الجباية المحلية في الجزائر وأثرها في دفع التنمية الاقتصادية في هذا المبحث.

المطلب الأول: الاستقلال المالي للجماعات المحلية

للإمام بجانب الاستقلال المالي للجماعات المحلية سنعرض تعريف الاستقلال المالي للجماعات المحلية ومظاهر هذا الاستقلال، كما سيتم التطرق إلى معوقات هذا الاستقلال.

1- تعريف الاستقلال المالي للجماعات المحلية

إن مجرد وجود هيئات محلية تباشر ما يعهد به إليها من وظائف لا يكفي في الواقع لقيام نظام الإدارة المحلية، وإنما يجب بالإضافة إلى ذلك أن تكون هذه الهيئات مستقلة عن الحكومة المركزية. فالمقصود

باستقلال الوحدات المحلية هو أن يكون لها (أي لمثلها) حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجهاتها، كما أن هذا الاستقلال يعني أن يكون لتلك الهيئة دور رئيسي وفعال في إدارة مرافقها¹.

استقلال الجماعات المحلية هو استقلال الأجهزة، واستقلال في إدارة الشخص المعنوي ضمن الحدود التي يرسمها القانون مع البقاء في إطار الدولة الواحدة، يستلزم لتكريس هذا الاستقلال أن تتمتع بجهز إداري مستقل يتولى تنفيذ العمليات والنشاطات العائدة له، مما يعزز حرية القرار بعيدا عن تأثير السلطة المركزية، ويساعد في تكوين إدارة ذاتية محلية. وبالتالي يكون هناك اعتراف من القانون بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية مما يسهل بممارسة الاختصاصات المحددة لها².

استقلال الجماعات المحلية هو استقلال الأجهزة، واستقلال في إدارة الشخص المعنوي ضمن الحدود التي يرسمها القانون مع البقاء في إطار الدولة الواحدة، يستلزم لتكريس هذا الاستقلال أن تتمتع بجهز إداري مستقل يتولى تنفيذ العمليات والنشاطات العائدة له، مما يعزز حرية القرار بعيدا عن تأثير السلطة المركزية، ويساعد في تكوين إدارة ذاتية محلية. وبالتالي يكون هناك اعتراف من القانون بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية مما يسهل بممارسة الاختصاصات المحددة لها³.

1 - 1 مظاهر استقلالية الجماعات المحلية:

يتجلى استقلال الجماعات المحلية في المنظومة القانونية الجزائرية من خلال الاعتراف أو الوجود المادي والإطار الوظيفي المرتبط بنشاطاتها، كما يظهر استقلال الجماعات المحلية من خلال قدرتها على اتخاذ قراراتها ضمن اختصاصاتها من ناحية، واستقلالها المالي من ناحية أخرى:

2-1 استقلال الجماعات المحلية بموجب القانون: يكون الاستقلال بموجب الدستور والقانون وسيتم عرض

ذلك فيما يأتي⁴

1 - 2 - 1 الدستور: اعترفت الدساتير المتعاقبة بالجماعات المحلية وأولتها اهتمامها، وأكد دستور 1996 ذلك أيضا، حين اعتبر الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، إذ يعد ضمانه مهمة ويعتبره المؤسس الدستوري موضوعا ذو مكانة أساسية في تنظيم الدولة، وكما قد اعتد بقاعدة الانتخاب كأسلوب في تكوين المجالس المنتخبة.

2-2-1 القانون: فهو من ينشئها، ويحدد اختصاصها ونطاقه، ومالياتها، وينهي حياتها إذا اقتضت ظروف ذلك، ويضبط العلاقة التي تربطها بالحكومة المركزية حماية لها من كل إهدار لاستقلالها، فيعد خير ضامن لذلك والوسيلة المثلى الداعمة لدولة القانون والمؤسسات.

¹ سهام سباب، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية في إطار مدرسة الدكتوراه - فرع تسيير المالية العامة، جامعة تلمسان، 2011 - 2012، ص 29.

² عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلال والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون فرع: الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، 2009 - 2010، دون صفحة.

³ عبد الناصر صالح، مرجع نفسه، دون صفحة.

⁴ سهام شباب، مرجع سبق ذكره، ص 31.

3-1 استقلال الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات: المباشرة مهامها يجب أن تكون لديها سلطة تسمح لها بالتصدي للشؤون المحلية في إطار القانون، وعلى اعتبار أنها الأكثر التزاما أمام موطنها، والأقدر على معرفة حاجياتهم مما يجعلها في مركز المكلف لإشباعها بتهيئة السبل والظروف الملائمة لذلك، فهي تتمتع بسلطة تقريرية لا يشاركها فيها أحد بما يعود بالنفع العام على الشخص المعنوي الذي تديره، يتم هذا بإرادتها المنفردة دون إملاء من احد، وتتصرف انطلاقا من واجباتها القانونية بما يبرر تصرفاتها المستمدة من القانون، هذه السلطة كما تسمى بسلطة المبادرة، أي انه لها الحق أن تقوم باختصاصاتها¹.

4-1 الاستقلال المالي: يظهر الاستقلال المالي للجماعات المحلية من خلال تمتعها بميزانية وموارد ذاتية، فهذا الاستقلال المالي يتيح لها القدرة على العمل، وأداء الخدمات ومباشرة المشاريع دون انتظار من السلطات المركزية أن تبث بكل صغيرة وكبيرة تمه سكان الوحدة المحلية.

إن الاستقلال المالي للوحدات المالية يرمي إلى تحقيق الديمقراطية واللامركزية في تسيير شؤونها ويسمح لها بالقيام بنشاطاتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، من أجل تلبية حاجيات سكان الإقليم وتحريك عجلة التنمية المحلية، ولتحقيق هذا الاستقلال يقتضي الأمر ضرورة تمتع الوحدات المحلية بموارد مالية مستقلة ومنفصلة عن موارد الدولة وذلك من أجل دعم استقلالها الإداري².

2- معوقات استقلالية الجماعات المحلية³:

1-2 ضعف الإيرادات المحلية: تعتمد الجماعات المحلية بشكل أساسي على المداخيل الجبائية، إذ تقدر بنسبة (90%) من ميزانية البلدية وتغطي (10%) من إيرادات أملاكها، وما يسجل بهذا الشأن أن الاعتماد بشكل مركز على صنف معين من المصادر يجعل من الصعب تفادي أي خلل مالي يكون بسببه نقص في التحصيل المالي، ويمكن رد هذا الضعف إلى إشكال متعلق بالنظام الجبائي وأخرى يخص إيرادات أملاكها أيضا.

2 - 2 تزايد أعباء الجماعات المحلية: وتتمثل في تزايد نفقات الجماعات المحلية خاصة التسيير الذي أتى على نسبة هامة من مداخلها.

المطلب الثاني: مكونات الجباية المحلية في الجزائر

خصص هذا المطلب لمعرفة مكونات الجباية المحلية في الجزائر منها المحصلة لفائدة الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، وأخرى المحصلة لفائدة البلدية دون سواها، بالإضافة تلك المحصلة للفائدة الدولة والجماعات المحلية معا.

1- الجباية المحصلة لفائدة الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية

يعد الرسم على النشاط المهني الرسم الوحيد المحصل لفائدة الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، وذلك بعد إلغاء الدفع الجزائي.

1 - 1 الرسم على النشاط المهني: (TAP) Taxe sur l'activité Professionnelle

¹ سهام شباب، مرجع سبق ذكره، ص 30.

² سهام شباب، مرجع نفسه، ص 31.

³ إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام - تخصص تنظيم إداري، جامعة الوادي، 2013 - 2014، ص 181.

أنشئ هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996، وجاء هذا الرسم نتيجة الإصلاح الجبائي لسنة 1992، معوضا الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (TUGP) والرسم على النشاط غير التجاري (TUGPS)،¹ يفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا أو غير تجاري.

يستحق هذا الرسم سنويا من الإيرادات الإجمالية المحققة من قبل الخاضعين للضريبة الذين يمارسون نشاطاتهم الدائمة في الجزائر.²

حسب المادة 217 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة فإنه يستحق الرسم بصدد رقم أعمال يحققه في الجزائر المكلفون بالضريبة الذين يمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي، في صنف الأرباح المهنية أو للضريبة على أرباح الشركات.

2-1 حساب الرسم: حسب المادة 222 يحدد معدل الرسم على النشاط المهني كما يوضحه الجدول الموالي
الجدول رقم (1-1): معدل الرسم على النشاط المهني

الرسم على النشاط المهني	الحصة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
المعدل العام	0.59%	1.30%	0.11%	2%

المصدر: قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، 2017، ص 56.
غير أن معدل الرسم على النشاط المهني يرفع إلى 3% فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط لنقل المحروقات بواسطة الأنابيب، يتم توزيع ناتج الرسم على النشاط المهني حسب:
الجدول رقم (2-1): توزيع معدل الرسم على النشاط المهني:

الحصة العائدة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
0.88%	1.96%	0.16%	3%

المصدر: قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، 2017، ص 57.
يخفض معدل هذا الرسم إلى 1% بدون الاستفادة من التخفيضات بالنسبة لنشاطات الإنتاج، حيث يوضح.

الجدول رقم (3-1): توزيع هذا الرسم بعد التخفيض

الحصة العائدة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
0.29%	0.66%	0.05%	1%

المصدر: قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، 2017، ص 57.

¹Samir boumoula, la fiscalité locale en Algérie nécessite d'une réforme en profondeur, revue nouvelle économie, N° 04, septembre 2011, page 46.

² أخضر مرغاد، إيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 2005، 7، دون صفحة.

فيما يخص نشاطات البناء والأشغال العمومية والري، تحدد نسبة الرسم ب 2% مع تخفيض بنسبة 25%¹.

2-الجباية المحصلة لفائدة البلديات دون سواها

يعتبر الرسم العقاري ورسم التطهير من الجبايات المحصلة لفائدة البلديات دون سواها والتي ستعرضها في الآتي

1-2- الرسم العقاري (TF) Tax Foncière

يعتبر الرسم العقاري واحدا من الضرائب القديمة جدا للنظام الضريبي المحلي²، وينقسم فرعيا إلى:

1-1-2- الرسم العقاري على الملكيات المبنية:

أسس الرسم العقاري على الملكيات المبنية بموجب المادة 248 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة التي تنص على " يؤسس رسم عقاري سنوي على الملكيات المبنية، مهما كانت وضعيتها القانونية، الموجودة فوق التراب الوطني، باستثناء تلك المعفاة من الضريبة صراحة³.

1-1-2- حساب الرسم⁴:

يحسب الرسم بتطبيق المعدلين المبينين أدناه على الأساس الخاضع للضريبة:

- الملكيات المبنية بأتم معنى الكلمة 3%، غير أنه بالنسبة للملكيات المبنية ذات الاستعمال السكني المملوكة من طرف الأشخاص الطبيعيين والواقعة في المناطق المحددة عن طريق التنظيم وغير مشغولة سواء بصفة شخصية وعائلية أو عن طريق الكراء، تخضع لمعدل مضاعف قدره 10%؛

- الأراضي التي تشكل ملحقات للملكيات المبنية:

- 5%، عندما تفوق مساحتها أو تساوي 500 م؛

- 7%، عندما تفوق مساحتها 500 وتقل أو تساوي 1.000 م؛

- 10%، عندما تفوق مساحتها 1.000 م.

2 - 1 - 2 الرسم العقاري على الملكيات المبنية⁵:

يؤسس رسم عقاري سنوي على الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها، باستثناء تلك المعفية صراحة من الضريبة، وتستحق على:

- الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير، بما فيها الأراضي قيد التعمير غير الخاضعة

لحد الآن للرسم العقاري للملكيات المبنية؛

- المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم في الهواء الطلق؛

- مناجم الملح والسبخات؛

- الأراضي الفلاحية.

1-2-1-2 حساب الرسم:

¹ قانون الضرائب، المباشرة والرسوم المماثلة، 2017، ص 56-57.

² الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، دار القصبية للنشر، الجزائر، 2004، ص 66.

³ قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، 2017، ص 60.

⁴ المادة (261 - ب) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

⁵ المادة (261 - د) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

- يحسب الرسم بعد أن يطبق على أساس الضريبة بنسبة:
- 5 % بالنسبة للملكيات غير المبنية المتواجدة في المناطق غير العمرانية.
- بالنسبة للأراضي العمرانية، تحدد نسبة الرسم كما يلي:
- 5% عندما تكون مساحة الأراضي أقل من 500 م مربع أو تساويها؛
- 7% عندما تفوق مساحة الأراضي 500 م مربع وتقل أو تساوي 1.000 م مربع؛
- 10% عندما تفوق مساحة الأراضي 1.000 م مربع؛
- 3% بالنسبة للأراضي الفلاحية.

إلا أنه بالنسبة للملكيات غير المبنية المتواجدة في المناطق العمرانية أو الواجب تعميمها والتي لو تنشأ عليها بنايات منذ ثلاث (03) سنوات، ابتداء من تاريخ الحصول على الرخصة البناء أو صدور رخصة التجزئة، فإن الحقوق المستحقة بصدد الرسم العقاري ترفع إلى 4 أضعاف¹.

2 - 2 رسم التطهير: Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

يؤسس لفائدة البلديات التي تشغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية رسم سنوي لرفع القمامات المنزلية وذلك على كل الملكيات المبنية. و يؤسس سنويا رسم خاص برفع القمامات المنزلية باسم المالك أو المنتفع².

وبحسب المادة 263 مكرر 2 يحدد مبلغ الرسم كما يأتي:

- ما بين 1.000 دج و 1.500 دج على كل محل ذي استعمال سكني؛
 - ما بين 3.000 دج و 12.000 دج على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه.
 - ما بين 8.000 دج و 23.000 دج على كل أرض مهيأة للتخميم والمقطورات؛
 - ما بين 20.000 دج و 130.000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه،
- ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه.

تحدد الرسوم المطبقة في كل بلدية بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي وبعد استطلاع رأي السلطة الوصية.

3 - 2 رسم الذبح: Taxe à l'abattage

هو رسم غير مباشر يستحق لصالح الجماعات المحلية التي تتوفر فيها المذابح، ويتميز بطابع الضريبة غير المباشر، لأنه يفرض على المنتوجات الاستهلاكية³.

الرسم على الذبح عبارة عن حق غير مباشر يتم تحصيله في مجمله لصالح البلدية، حيث يتم تحصيل الرسم على الذبح عن كل كيلوغرام من الوزن الصافي للحم الحيوانات المذبوحة⁴.

¹ المادة (261 -ز) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

² المادة (263) والمادة (263 مكرر) من قانون الضرائب والرسوم المماثلة.

³ لخضر مرغاد، مرجع سبق ذكره، دون صفحة.

⁴ Samir boumoula, la fiscalite locale en algerie necessite d'une performe en profondeur, IBID

3- الجباية العائدة لفائدة الدولة والجماعات المحلية

الرسوم التي تدخل ضمن الجباية المخصصة لفائدة الدولة والجماعات المحلية هي: الرسم على القيمة المضافة، الرسم على قسيمة السيارات، الضريبة على الأملاك، الضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات والضريبة الجزافية الوحيدة.

1 - 3 رسم على القيمة المضافة: (TVA) Taxe sur la Valeur Ajoutée

يعتبر الرسم على القيمة المضافة من أهم الرسوم غير المباشرة، تفرض على الاستهلاك وتخص العمليات ذات الطابع الصناعي، التجاري والحرفي ويقع على عاتق المستهلك لا على المؤسسة، هذه الأخيرة خزينة الدولة فهي تلعب دور الوسيط في تحصيل وتسديد الرسم إلى إدارة الضرائب¹، عرف هذا الرسم أيضا بأنه تلك الضريبة التي تفرض على النفقات وعلى المجموع الكلي لاستهلاك الفرد من السلع والخدمات². الضريبة (الرسم) على القيمة المضافة تصنف على أنها ضريبة حديثة تتطلب بيئة اقتصادية واجتماعية وضعت مع قواعد واضحة وشفافة، حيث انه لهذه الضريبة ربحية عالية جدا وتعتبر من الموارد الأكثر أهمية في جميع البلدان حيث يتم تخصيصها للميزانية العامة للدولة، يتم تطبيق الرسم على القيمة المضافة على كل العمليات المتعلقة بالمبيعات، كتلك التي يقوم بها تجار الجملة والتجزئة وعمليات الإيجار. يتحملها المستهلك في آخر الأمر ونسبتها تتراوح بين (7%) و (17%)، ويوزع الناتج المحصل من هذا الرسم في تمويل ميزانيات الدول بين مستحقيها، ونميز هنا بين حالتين اثنتين، بحسب تحقيق العملية المنجزة بالداخل أو عند الاستيراد كما يلي:³

3-1-1 العمليات المحققة في الداخل:

-80% لصالح ميزانية الدولة؛

-10% لصالح البلديات؛

-10% لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

3-1-2 العمليات المحققة عند الاستيراد:

- 85 % لميزانية البلدية؛

- 15 % للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

2 - 3 رسم قسيمة السيارات: هذه الضريبة تمس أي شخص طبيعي أو المالك القانوني للسيارة الخاضعة للضريبة، وتوزع على النحو التالي: 80 % للجماعات المحلية (FCCL)، و 20 % للميزانية العامة للدولة.⁴ تدفع قيمتها سنويا، حيث يستثنى منها السيارات التابعة للدولة وسيارات الإسعاف والمعدة لإطفاء الحرائق والسيارات التي يتمتع أصحابها بامتيازات الدبلوماسية والقنصلية.

3 - 3 الضريبة على الأملاك : يخضع للضريبة على الأملاك:⁵

¹ منصور بن عمارة، أعمال موجهة في تقنيات الجباية، الطبعة الثانية، دارهوه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 10.

² محمد كامل دوريش، ضريبة القيمة المضافة خطوة أساسية لمواكبة العالمي، الطبعة الأولى، لبنان، ص 13.

³ إسماعيل فريجات، مرجع سبق ذكره، ص 143.

⁴ Samir boumoula, la fiscalite localite en algerie necessite d'une performe en profondeur, IBID.

⁵ المادة (274) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

- الأشخاص الطبيعيون الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر، بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر أو خارج الجزائر؛

- الأشخاص الطبيعيون الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر، بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر تقدر شروط الخضوع للضريبة في أول يناير من كل سنة.

الجدول رقم (4-1) يوضح تحديد نسبة الضريبة على الأملاك كما يأتي¹:

النسبة %	قسط القيمة الصافية من الأملاك الخاضعة للضريبة بالدينار
0-%	- يقل عن 100.000.000 دج
0.5-%	- من 100.000.000 إلى 150.000.000 دج
0.75-%	- من 150.000.001 إلى 250.000.000 دج
1-%	- من 250.000.001 إلى 350.000.000 دج
1.25-%	- من 350.000.001 إلى 450.000.000 دج
1.75-%	- يفوق 450.000.000 دج

المصدر: قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، 2017، ص 72.

توزع حاصل عوائد هذه الضريبة، علة النحو التالي:²

- 60 % إلى ميزانية الدولة؛

- 20 % إلى ميزانيات البلديات؛

- 20 % إلى حساب التخصيص الخاص (302/050) بعنوان "الصندوق الوطني للسكن".

4-3 الضريبة على الدخل الإجمالي: (Impôt sur le Revenu Global (IRG

المادة (01) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة على: "تؤسس ضريبة سنوية وحيدة على دخل الأشخاص الطبيعيين، تسمى الضريبة على الدخل الإجمالي، تفرض هذه الضريبة على الدخل الصافي الإجمالي للمكلف بالضريبة"، تفرض على الأرباح الصافية من إجمالي المداخيل للأصناف التالية: أرباح مهنية، عائدات الاستثمارات الفلاحية، الإيرادات المحققة من إيجار الملكيات المبنية وغير المبنية (حسب المادة 42) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة)، عائدات رؤوس الأموال المنقولة، المرتبات والأجور والمعاشات والريوع هذا بنص المادة (02) من نفس القانون، ونصت المادة (03) من نفس القانون على الأشخاص الطبيعيين الخاضعون لها.

5-3 الضريبة على أرباح الشركات:

تؤسس ضريبة سنوية على مجمل الأرباح أو المداخيل التي تحققها الشركات وغيرها من الأشخاص المعنويين التي أشارت إليهم المادة 136.

تسمى بالضريبة على أرباح الشركات³، تستحق هذه الضريبة سنويا على الأرباح المحققة خلال السنة المنصرمة أو أثناء مدة اثني عشر (12) شهرا التي استعملت النتائج المحققة فيها لإعداد آخر حصيلة عندما لا

¹ المادة (281 مكرر 8) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

² المادة (282) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

³ المادة (282) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

تزامن هذه المدة مع السنة المدنية. إذا امتدت السنة المالية المختتمة في السنة المنصرمة إلى أكثر من الإثني عشر (12) شهرا تدفع الضريبة المستحقة حسب النتائج المحققة في تلك السنة المالية هذا حسب ما نصت عليه المادة 139 من نفس القانون.

6-3 الضريبة الجزافية الوحيدة: (IFU) Impôt Forfitaire Unique

تؤسس ضريبة جزافية وحيدة تحل محل الضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات. وتغطي زيادة على الضريبة على الدخل الإجمالي أو الضريبة على أرباح الشركات، الرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني¹.

وحسب المادة 282 مكرر 5 فإن، ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة كما يأتي:

- ميزانية الدولة 49%.

- غرف التجارة والصناعة 0.5 %؛

- الغرفة الوطنية التقليدية 0.01 %؛

- غرف الصناعة التقليدية والمهن 0.25%؛

- البلديات 40.25%؛

-الولاية 5%؛

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية 5 %.

المطلب الثالث: أثر الجباية في دفع التنمية الاقتصادية

للجباية دور كبير في دفع التنمية الاقتصادية من خلال تأثيرها على مختلف الجوانب الاقتصادية تتمثل

فيما يلي:

1- الجباية وأثرها على الاستثمار:

مما لا شك فيه أنه من العوامل الرئيسية للتنمية هي جهود الاستثمار المقررة في الدولة، وفي الواقع فإن غالبية الدول النامية اعتمدت في العشريات الأخيرة على إتباع سياسة استثمارية، والدافع الرئيسي هو تنشيط عملية التنمية الاقتصادية وتكثيفها، فالعلاقة بين الجباية والاستثمار يجب أن تكون مبنية على أسس تسمح للاستثمار بلعب دور فعال في الاقتصاد وذلك باللجوء إلى الحوافز التي يمكن أن تمنحها له الجباية التشجيعية، هذه الحوافز يمكن أن تكون إعفاءات أو تخفيضات في معدلات الضريبة.

1-1 الامتيازات والحوافز الجبائية من خلال الضرائب على الدخل:

مما لا شك فيه أن فرض الضرائب على الدخل في مجتمع معين يؤدي إلى التأثير بشكل كبير على سلوك الأفراد وكذا الاستثمار.

هذا ما أدى بالدول إلى البحث والسعي من أجل إيجاد سياسة تحفيزية توقف بين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع ككل، وعلى العموم قد تعتمد السياسة التحفيزية في الضرائب على الدخل على عدة أدوات تكون على شكل تحريضات جبائية، هذه التحريضات قد تكون على شكل إعفاءات (دائمة أو مؤقتة) أو على شكل تخفيضات في معدلات الضرائب على الدخل مثل الضرائب على أرباح الشركات (IBS)، لأن مثل هذه التخفيضات تعطي الفرصة للمؤسسات الاستثمارية في التوسع، الدولة تترقب هدفا من وراء

¹ المادة (282 مكرر) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

ذلك وهو أنها تهدف إلى التأثير على القرار الاستثماري، بحيث تجعل المتعامل قادرا على القيام بالمشروع الاستثماري ومما لا بد من ذكره هو أن هذه الامتيازات تمنح وقف شروط معينة تتوفر في المستفيد منها، وهو الشخص الخاضع للضريبة بموجب النشاط الذي يمارسه¹:

1-1-1 الإعفاءات الدائمة:

إذ تشمل كل القطاعات والنشاطات سواء كانت تابعة للدولة أو الخواص، وعادة ما تخص هذه الإعفاءات النشاطات الاجتماعية بالدرجة الأولى لمدة زمنية غير منتهية إذ أن هذه الإعفاءات تتغير كما يمكن إلغاؤها وفق الأحكام القانونية الصادرة في قوانين المالية، ومن بين المؤسسات التي تستفيد من إعفاءات دائمة في الجزائر هي²:

- المؤسسات التابعة لجمعيات الأشخاص المعوقين المعتمدة وكذا الهياكل التابعة لذلك:

- الفرق والهيئات التي تمارس نشاط مسرحي بعنوان الإيرادات المحققة.

فعلى العموم تأخذ هذه الإعفاءات طابعا اجتماعيا والتي تمس فئات اجتماعية أكثر حرمانا وتهميشا، وقد تأخذ طابعا ثقافيا أو علميا والتي تمس فئة الشباب لما لها من أهمية بالغة في التطور الاقتصادي والسياسي ومحاولة الرقي بها، كما تأخذ أيضا طابعا اقتصاديا والتي تخص المشاريع بتحفيزها وتشجيعها على الاستثمار إذ يعتمد في إعفائها من بعض الرسوم والضرائب حسب أهميتها.

1-1-2 الإعفاءات المؤقتة:

إن الإعفاءات المؤقتة التي تمنحها الدولة للمستثمرين تكون متعلقة بأهمية المشروع وتكون ممنوحة وموجهة عادة للقطاع الخاص بالإعفاء الجزئي أو الكلي وذلك لتحفيز الخواص على تكثيف نشاطهم الاستثماري، وتخص هذه الإعفاءات أساسا الاستثمارات التي تنجز في إطار الامتياز أو الرخصة من قبل الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار (ANDI).

نجد أن الاستثمارات في النظام العام حسب المادة 09 من الأمر رقم 03-01 بتاريخ 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار تستفيد من المزايا التالية:

- تطبيق النسبة المخففة في مجال الحقوق الجمركية فيما يخص التجهيزات المستوردة والتي تدخل مباشرة في إنجاز الاستثمار؛

- الإعفاء من الضريبة على القيمة المضافة فيما يخص السلع التي تدخل مباشرة في إنجاز الاستثمار؛

- الإعفاء من دفع رسوم نقل الملكية بعوض فيما يخص كل المقتنيات العقارية التي تمت في إطار

الاستثمار المعني.

كما تستفيد أيضا من مزايا خاصة في إطار النظام الاستثنائي حسب نص المادة 10 من نفس الأمر المتعلق بالاستثمار: "الاستثمارات التي تنجز في المناطق التي تتطلب تنميتها مساهمة خاصة من الدولة، وكذا الاستثمارات ذات الأهمية الخاصة بالنسبة للاقتصاد الوطني، لاسيما عندما تستعمل تكنولوجيا خاصة من شأنها أن تحافظ على البيئة، وتحمي الموارد الطبيعية، وتدخر الطاقة تقتضي إلى تنمية مستدامة".

¹ صورية بن عياد، الجباية والتنمية الاقتصادية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير اختصاص مالية، جامعة الجلفة، 2004 / 2005، ص ص 66-68.

² صورية بن عياد، مرجع نفسه، ص 54.

2- أثر الجباية على الاستهلاك:

إن توجيه الاستهلاك يتطلب استعمال عدة أساليب كرفع أسعارها عن طريق استعمال السياسة الضريبية، كما أن الوسيلة المباشرة والمؤثرة كثيرا في الاستهلاك هي الضرائب غير المباشرة التي تفرض على الاستهلاك خاصة. لهذا الغرض تمثل الضريبة تمثيلا حيا ودقيقا لمساهمتها في تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية كتلك المتمثلة في إعادة توزيع الدخل الوطني مع مراعاة العدالة الاجتماعية التي تقتضي تخفيض الضرائب بتقرير إعفاءات على السلع التي تستفيد منها الطبقات المحرومة في المجتمع، وفي الجهة المقابلة رفع الضرائب التصاعدية على دخول الطبقات الغني وهذا بغية مراقبة الاستهلاك.

فقد تسهم الدولة في القضاء على الفوارق الطبقيّة أو التقريب بين الطبقات وهذا بالحد من الاستهلاك الترفي بالأخص مع عمليات التنمية يتنوع الإنتاج ويزداد الدخل وتؤدي هذا الضريبة دورها بتشجيعها للادخار والتكفل بقطاع الاستثمار وتوجيهه نحو القطاعات الإستراتيجية وفق مخطط التنمية الشاملة¹.

3- الجباية وأثرها على الادخار:

إن قلة رؤوس الأموال القابلة للاستثمار في الدول النامية تعتبر العائق الرئيسي في وجه حركتها التنموية وتوفير الأموال يرتبط بمدى القدرة على الادخار لأنه يشكل عنصرا حيويا لتمويل الاستثمارات وتوجيهها نحو القطاعات المنتجة ولذلك يجب إعطاء أفضلية للمدخرات التي يتم تكوينها على أساس توجيهها للاستثمار ويظهر أثر الجباية على الادخار من جانبين²:

1-3 أثر الجباية على ادخار الأفراد:

إن الدخل هو العامل الأساسي المؤثر في الادخار، فإذا فرضت الضريبة على الدخل تؤدي إلى إنقاصه على ما كان عليه، وذلك لا بد أن يؤدي بالمول إلى إعادة توزيع استعمالات دخله ويتوقف هذا على نوع الطبقة التي ينتمي إليها الممول.

حيث يعتمد تشجيع ادخار الأشخاص على الحد من ظاهرة الاستهلاك الكمالي، وأحسن وسيلة لذلك هو فرض معدل ضريبي مرتفع على مثل هذه السلع، ومن هنا يتضح أن الضرائب المباشرة وغير المباشرة الدور الفعال في ترقية ادخار الأشخاص ومدى تأثير كل منهما في توجيهه.

2-3 أثر الجباية على ادخار المشروعات:

إن للادخار أثر بالنسبة لتكوين رأس مال، فهو الوسيلة المعتمدة من طرف المؤسسات وتتكون الادخارات عادة من الأرباح التي تحققها المؤسسة (غير الموزعة) والاحتياطات، وعلى هذا الأساس تتدخل السياسة الجبائية لتشجيع ادخار المؤسسات التي تستعمل في عملية التمويل ولهذا عمدت السلطة الجزائرية إلى عدة إجراءات مستهدفة بذلك رفع ادخار المؤسسات العامة والخاصة، ومن بين هذه الإجراءات:

- يحق للمؤسسة نقل عجزها المال خلال ربع سنوات الأولى وهذا على التوالي أي أن تنقل الخسارة من سنة إلى السنة الموالية إذ تخصص من الربح المحقق وينخفض سعر الضريبة، وذلك حسب المادة 147 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة في حالة تسجيل عجز في سنة مالية ما فإن هذا العجز يعتبر عبئا يدرج في السنة المالية الموالية ويخفض من الربح المحقق خلال نفس السنة المالية، وإذا كان هذا الربح غير

¹ صورية بن عباد، مرجع سبق ذكره، ص 54.

² صورية بن عباد، مرجع نفسه، ص 56.

كاف لتخفيض كل العجز الزائد فإن العجز الزائد ينقل بالترتيب إلى السنوات المالية الموالية، إلى غاية السنة المالية الرابعة لسنة تسجيل العجز"¹.

التنازل عن عنصر من عناصر الثابتة بسعر أعلى من السعر المحاسبي لكل زيادة ناتجة عن فائض القيمة، وتعتبر هذه الزيادة ربحا وهي في حقيقة الأمر تخضع للضريبة على أرباح الشركات إذ يعالج المشرع هذه الزيادة حسب المادة 173 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة التي تنص على أنه "يحدد مبلغ فوائض القيم الناتجة عن التنازل الجزئي أو الكلي من عناصر أصول مثبتة في إطار نشاط صناعي أو تجاري أو حرفي أو فلاحي، أو في إطار ممارسة نشاط مهني يربط بالربح الخاضع للضريبة حسب طبيعة فوائض القيم:

- إذا تعلق الأمر بفوائض قيم قصيرة الأمد، يحسب مبلغها في حدود 70% من الربح الخاضع للضريبة؛
- إذا تعلق المربفوائض قيم طويلة المد، يحسب مبلغها في حدود 35% من الربح الخاضع للضريبة"²؛
- إذ تنتج فوائض القيمة قصيرة الأمد من التنازل عن عناصر مكتسبة ومحدثة منذ ثلاث سنوات على الأقل.

- أما فوائض القيم طويلة الأمد فهي تلك التي تنتج عن التنازل عن عناصر مكتسبة أو محدثة منذ أكثر من ثلاث سنوات.

المبحث الثالث: تركيبة الجماعات المحلية في الجزائر

تقوم الجماعات المحلية في سبيل تحقيق التنمية المحلية، بالعمل الدائم والمستمر من أجل تقديم الخدمات المختلفة ذات الطابع المحلي في العديد من المجالات الاجتماعية، الاقتصادية وغيرها، لذلك فمن الطبيعي توفير الموارد المالية اللازمة لتمويل تقديم هذه الخدمات وإقامة المشاريع المطلوبة، خاصة الموارد المحلية منها، في هذا المبحث نحاول معرفة موارد الجماعات المحلية، وعلاقة الجباية والجماعات المحلية في التنمية.

المطلب الأول: موارد الجماعات المحلية

تتكون موارد الجماعات المحلية من صنفين هما موارد خارجية وموارد داخلية، وسنقوم بتعريف كل منهما فيما يلي³:

1- الموارد الداخلية:

تشير الموارد الداخلية للجماعات المحلية على مدى قدرتها في الاعتماد على نفسها في تمويل التنمية المحلية، وتأتي الموارد الداخلية في المصادر الآتية:

1 - 1 التمويل الذاتي:

وفقا للمادة 161 والمادة 136 من قانون البلدية والولاية على التوالي، فإنه يتعين على كل من البلدية والولاية ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويله لقسم التجهيز والاستثمار، ويهدف هذا الإجراء إلى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلدية والولايات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار الفائدة ذمتها،

¹ المادة (147) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

² المادة (172) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

³ نور الدين يوسف، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة بومرداس، 2010، ص 48.

ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10 إلى 20%، وتقدر نسبة الاقتطاع على أساس أهمية إيرادات التسيير والمتمثلة فيما يلي:

- مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية؛
- الضرائب غير المباشرة (بالنسبة للبلديات)؛
- الضرائب المباشرة (بالنسبة للولايات).

تستعمل الأموال المقتطعة في تمويل العمليات المتعلقة بالصيانة للمنشأة الاقتصادية، والاجتماعية وكل العمليات التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي، والحفاظ على التوازن المالي للميزانيات المحلية.

2-1 إيرادات ونواتج الأملاك:

تتوفر الجماعات المحلية على إيرادات متنوعة وهي تنتج عن استغلال أو استعمال الجماعات المحلية للأملاك بنفسها باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام أو تحصيل حقوق أو ضرائب مقابل استغلالها من طرف الغير¹.

يمكن أن نذكر أهم الإيرادات المتمثلة في بيع المحاصيل الزراعية، حقوق الإيجار وحقوق استغلال الأماكن في المعارض والأسواق وأماكن التوقف، حقوق وعوائد منح الامتيازات (رخص البناء، استعمال المساحات العامة... الخ)².

3-1 إيرادات الاستغلال المالي:

تشكل إيرادات الاستغلال من العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلية تنسم هذه الإيرادات بالتنوع وترتبط وفرتها بمدى ديناميكية الجماعات المحلية وتتكون من ما يلي:

عوائد الوزن والكيل والقياس وعوائد الرسوم عن الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها ما يمكننا أن نضيف الإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي والمتاحف العمومية والحضائر العمومية³.

4-1 الضرائب والرسوم المحلية:

من بين الموارد الداخلية للجماعات المحلية نجد كذلك الضرائب والرسوم المحلية التي تعتبر المورد الرئيسي في تمويل الجماعات المحلية، إذ تعد الجباية المحلية من الإيرادات الرئيسية التي تركز عليها الجماعات المحلية في تسيير نفقاتها والقيام باستثماراتها، ومن ضمن هذه الضرائب والرسوم والتي سبق التطرق إليها نذكر: الرسم على النشاط المهني (TAP)، الرسم العقاري (TF)، رسم التطهير، رسم الذبح، الرسم على القيمة المضافة (TVA)، قسيمة السيارات، الضريبة على الأملاك، ضريبة الدخل الإجمالي (IRG)، الضريبة على أرباح الشركات (IBS)، والضريبة الجزافية الوحيدة (IFU).

¹ لمير عبد القادر، مرجع سبق ذكره، ص 146.

² نور الدين يوسف، مرجع سبق ذكره، ص 49.

³ لمير عبد القادر، مرجع سبق ذكره، ص 147.

الموارد الخارجية:

يمكن عرض الموارد الخارجية فيما يلي:

1-2 برامج التنمية:

لقد تم إعداد البرامج الخاصة ابتداء من سنة 1996 من خلال اعتماد وتنفيذ ما يسمى ببرامج التنمية الريفية والاقتصادية، ولقد تم تدعيم هذه البرامج سنة 1970 ببرامج التجهيز المحلي للبلديات، وبالرغم من أن هذه البرامج كانت تعبيراً عن جهود كبيرة لرد اعتبار للريف الجزائري إلا أن طرق تمويلها اتسمت بمركزية مفرطة.

2-2 مخططات البلدية للتنمية:

البلدية للتنمية هي برامج عمل تقررها السلطات المختصة، ويتم إنجازها عبر مراحل، حيث تكلف كل بلدية بإعداد مشاريعها التنموية وتتعلق المخططات البلدية للتنمية بقطاعات تمس الحياة اليومية للمواطنين كالمياه والتطهير والمراكز الصحية وغيرها، وبالتالي فهي بمثابة مكمل للاستثمارات التي تباشرها السلطات العمومية¹.

3-2 الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

يعتبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، انشأ بالمرسوم رقم 86/266 المؤرخ في 86/11/4، الذي يحدد تنظيمه وتسييره. وهو موضوع تحت رئاسة وزير الداخلية، فإنه مسير من طرف مدير، موضوع تحت رقابة مجلس الإدارة.

يهدف تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى تحقيق الشفافية في تسييره من خلال تسيير صندوق الضمان والتضامن وذلك بإشراك المنتجين المحليين، وإلى تحقيق الفعالية الاقتصادية بما أنه يلجأ أيضاً إلى ممثلي أجهزة الدولة المعنيين بالتنمية المحلية (وزارة المالية والداخلية، ومصالح التخطيط).
فصندوق الضمان أسس لحل المشكل المتعلق بعدم تطابق التقديرات الجبائية المحلية مع التحصيل الفعلي للجماعات المحلية²، حيث يضمن هذا الصندوق عملية تحصيل الضرائب من خلال تدخله في الوقت المناسب لأجل تدعيم موارد الجماعات المحلية من الجباية، في حين صندوق التضامن الذي يعتبر وجهاً آخر من أوجه تدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث يقدم هذا الأخير تخصيصات سنوية إلى قسم الميزانية المحلية للبلدية والولاية.

4-2 الإعانات الحكومية:

هي تلك المبالغ المالية التي تساهم بها الميزانية العامة للدولة في الإنفاق على التنمية المحلية، ونفقات المجالس المحلية لمساعدتها في تأدية مهامها واختصاصاتها.
تهدف هذه الإعانات إلى تكملة الموارد المالية المتاحة للهيئات المحلية وتقليص الفوارق بينها لتحقيق التوازن، كما تنقسم الإعانات الحكومية إلى الإعانات التي تمنحها الدولة وتلك التي يمنحها الصندوق المشترك للجماعات المحلية³.

¹ لمير عبد القادر، مرجع سبق ذكره، ص 148.

² يوسف نور الدين، مرجع سبق ذكره، ص 51.

³ بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة باجي مختار، عنابة، العدد 4، ص 273.

5-2 القروض:

- تمثل مورد آخر لتمويل مشاريع التنمية المحلية، حيث تسدد أشغال التجهيز والدراسات من ميزانية التجهيز والاستثمار وإذا اقتضت البلدية يتم تسديد رأسمال الدين بفضل إيراداتها من الاستثمار والمتمثلة في:
- مساهمات المتعهدين في نفقات التجهيز العمومية عن طريق رسوم محلية للتجهيز التي تتراوح بين 1% إلى 5% من قيمة العقار والأرض المعدة للبناء؛
- إعانات الدولة عن طريق تقديم مساعدات نهائية؛
- الاقتطاعات من ميزانية التسيير؛
- القروض المحتملة لدى مؤسسات مالية من الدولة عن طريق مساعدات مؤقتة.

عموماً يكون القرض المحصل عليه من قبل البلدية يمثل القرض الإيجاري مما يساعد البلدية على تخصيص هذه الأموال للعمليات التي تحقق إيرادات من أجل تسديد الديون¹.

المطلب الثاني: الجباية وتنمية الجماعات المحلية

تلعب الجباية المحلية في الدول النامية دوراً إيجابياً لتعجيل تنمية الجماعات المحلية، لذلك يتعين على هذه الأخيرة تحديد حجم الموارد التي يجب أن تتحصل عليها، والعمل على اختيار أفضل الموارد التي تراها مناسبة وفقاً للظروف الاقتصادية والاجتماعية وهذا لضمان أحسن تمويل لنفقات مشاريعها حيث تعمل على أن تكون هذه المشاريع ذات أولوية في مجال تدخلها، وذلك من خلال وضع الجماعات المحلية لبرامج تنموية عديدة تساعد جبايتها المحلية في تحقيق ذلك في عدة مجالات من بينها:

1- تنمية المجال الثقافي والاجتماعي: لاشك أن الهدف العام الذي تهدف إليه التنمية الاجتماعية هو الوصول بالمجتمع إلى أقصى درجة ممكنة من الرفاهية الاجتماعية وذلك من خلال التوافق بين برامج التنمية والحاجات الأساسية التي يعبر عنها الأفراد باعتبار هذا الأخير هو القادر على تحديد احتياجاته ومطالبه، فالتنمية الاجتماعية هي عملية توجيه طاقات الفرد وترشيدها لخدمة المجتمع وتطويره عن طريق تزويد الأفراد بقدر من الخدمات الاجتماعية العامة كالتهليم والصحة والنقل والرياضة، بحيث يتيح لهم فرصة للمساهمة والمشاركة في النشاط الاجتماعي وذلك لتحقيق الأهداف الاجتماعية المنشودة.

لحقيق هذه الأهداف يجب أن يكون هناك هيئات أو جمعيات تسهر على تلبية وتحقيق هذه الرغبات للمواطنين وهنا يأتي دور الجماعات المحلية "البلدية والولاية" التي بدورها تقوم بوضع مخططات البرامج والمشروعات التي توصلها إلى اتخاذ قرارات رشيدة لتحقيق التغيرات الاجتماعية لأن عملية التخطيط الناجح من المهام الجوهرية لنجاح البرنامج الاجتماعي للتنمية الذي يحقق الأهداف المرجوة، ولنجاح هذه البرامج والقرارات يجب تحقق النقاط التالية:

1-1 وجود جهاز محلي قادر على خدمة المواطنين وتلبية رغباتهم والذي يعمل على:

1 - 1 - 1 تحسين المستوى الصحي للأفراد؛ وذلك عن طريق:

- إدخال تكنولوجيا جديدة للمستشفيات؛
- إقامة مراكز صحية ومستوصفات بالمناطق النائية؛
- مراقبة المياه الصالحة للشرب؛

¹ بسمّة عولمي، مرجع سبق ذكره، ص 272 - 273

- القضاء على البرك والمستنقعات؛
- السهر على نظافة المحيط .
- 1-2- رفع المستوى الثقافي للأفراد: وذلك عن طريق:
 - إنشاء مكتبات ومراكز ثقافية؛
 - دعم الجمعيات الثقافية؛
 - إنشاء مرافق عمومية ومساحات خضراء؛
 - إنشاء مرافق رياضية وتدعيم الجمعيات الرياضية؛
 - إدخال مادة الإعلام الآلي لقطاع التربية خاصة الابتدائي والمتوسط والثانوي؛
 - وجود موارد مالية مستمرة محليا تكفي لوضع خطة تنمية تعمل على تحقيق الأهداف المحددة.
- 2- تنمية المجال الاقتصادي¹: إن الهدف الأول والأساسي للتنمية الاقتصادية هو رفع وترقية الاستثمار المحلي الذي يهدف إلى تراكم الثروات وخلق فرص أكثر من مناصب العمل، فالجماعات المحلية تذكر على وجه الخصوص البلدية التي تعمل على توفير بعض البرامج منها:
 - تهيئة الأسواق الأسبوعية للمدن؛
 - إنجاز قاعات كبيرة للمعارض؛
 - تدعيم وتوفير تجهيزات الإنارة العمومية وصيانتها؛
 - تعبيد الطرقات خاصة بين الأحياء؛
 - تهيئة مواقف السيارات بالأسواق الأسبوعية.
- عليه يمكن القول أن الاستثمار المحلي أحد دعائم التنمية المحلية في حالة ما إذا تدخلت الجماعات المحلية في تربيته وتدعيمه بشكل فعال وناجح معتمدة في ذلك على ما تحصله من جباية محلية.
- 3- تنمية مجال التعليم²: وذلك بإقامة مجموعة من التجهيزات والبنى التحتية وإنجاز المرافق الملائمة للتدريس، لا يمكن تصور إقامة هذه المدارس دون مدها بشبكة الماء والكهرباء، زفك العزلة عنها ببناء الطرق وإصلاحها وتوفير النقل العمومي... إلخ.
 - تزويد المؤسسات بالكتب واللوازم الرياضية؛
 - تقديم المساعدات المالية للجمعيات وأبناء التلاميذ والجمعيات الخيرية المكلفة بإيواء الأطفال اليتامى أو المعوزين والذين يتابعون الدراسة؛
 - كما تعنى الجماعات المحلية بمحو الأمية بين الفئات المختلفة من الناس؛
 - الإكثار من أشكال التضامن كتزويد التلاميذ المعوزين باللوازم المدرسية والكتب وغيرها بمناسبة كل دخول مدرسي.
- فضلا عن ذلك تساهم الجماعات المحلية في تشجير بعض البنايات المدرسية ونظافتها، كما أن ثمة تعاون مستمر بين المؤسسات التعليمية ومصالح وزارة التربية والجماعات في إنجاز العديد من الأنشطة الثقافية والتربوية سواء بمناسبة الأعياد الوطنية أو غيرها.

¹ صورية بن عياد، مرجع سبق ذكره، ص 61.

² صورية بن عياد، مرجع نفسه، ص 61.

المطلب الثالث: الإجراءات المتخذة بموجب قوانين المالية لتنمية الجبائية المحلية وتعداد الجماعات المحلية في الجزائر.

نتيجة للإختلالات المالية والاقتصادية، وكذا بعض الصعوبات التي تعاني منها الجماعات المحلية، ألزم على الدولة إدخال تغييرات كثيرة من أجل مواجهة تلك العوائق التي تعاني منها الجماعات المحلية، وذلك بإدخال إجراءات تهدف كم ورائها إلى إصلاح النظام الجنائي المحلي وتفعيله، فقامت بالخطوة الأولى فيما يخص الإصلاح الجبائي وكان ذلك ما بين 1970 - 1991، ثم يليه الإصلاح الجبائي لسنة 1992، ولا زالت الإصلاحات مستمرة إلى يومنا هذا، وهذا من خلال التعديلات المدرجة بموجب قوانين المالية المتعاقبة¹.

من بين الأمور التي أسفر عنها الإصلاح الجبائي لسنة 1992 الفصل بين الموارد الجبائية المحصلة الميزانية الدولة والموارد الجبائية المحصلة لفائدة الجماعات المحلية، ونعني بذلك الضريبة على الدخل الإجمالي، الضريبة على أرباح الشركات والرسم على القيمة المضافة، عن تلك الضرائب العائدة للجماعات المحلية وهي الرسم على النشاط المهني وكذا الرسم العقاري ورسم التطهير أدرجت أيضا مجموعة من التعديلات بموجب قوانين المالية أهمها:

- بموجب قانون المالية لسنة 1994، تم رفع معدل الرسم على الذبح إلى 03 دج/كغ تخصص منه 0.5 لفائدة صندوق التخصيص الخاص.

- كما تم بموجب قانون المالية لسنة 1995، الرفع أيضا في من معدل الرسم على الذبح ليصل إلى 3.5 دج/كغ مع تخصيص 0.1 دج منه لفائدة صندوق الحماية (حماية الصحة الحيوانية).

- أما قانون المالية لسنة 1996 وبموجب المادة 21 منه، فقد تم تأسيس الرسم على النشاط المهني الذي كان يتضمن رسمين الرسم على النشاط التجاري بمعدل 2.55% والرسم على النشاط غير التجاري بمعدل 6.05% فقد تم إحداث هذا الرسم بمعدل 2.55% ليصل حاليا إلى 02%.

- أما قانون المالية لسنة 1997 فبموجب مادته 46 تم تأسيس قسيمة على السيارات المرقمة في الجزائر.

- كما مست الإصلاحات أيضا الدفع الجزافي، حيث عرف هو الآخر عدة تعديلات فبموجب قانون المالية 2001 تم تخفيض معدله من 6% إلى 5%، ليتم تخفيضه تدريجيا و سنويا إلى أن تم إلغاؤه بموجب قانون المالية 2006.

- قانون المالية لسنة 2007، أهم ما جاء فيه هو تأسيس الضريبة الجزافية الوحيدة التي تحل محل النظام الجزافي للضريبة.

- أما عام 2008، وبموجب قانون المالية التكميلي، في المادة 08 من نفس القانون تم رفع معدل الرسم على النشاط المهني إلى 03% فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نقل المحروقات بواسطة الأنابيب ويتم توزيع ناتج هذا الرسم كما كان موضح في الجدول المذكور سابقا كما يلي:

0.88% للدولة، 1.96% لصالح البلديات، 0.16% للصندوق المشترك² FCCL.

¹ يوسف نور الدين، مرجع سبق ذكره، ص 128.

² يوسف نور الدين، مرجع نفسه، ص 130-131.

هذه من بين بعض الإصلاحات التي تم تعديلها وفقا لعدة قوانين مالية محاولة الجزائر بذلك أن تواكب وتساير المتغيرات الحاصلة.

1-تعداد الجماعات المحلية في الجزائر:

إن التقسيم الإقليمي الحالي للجزائر يفرز عن 1541 بلدية مقسمة على 48 ولاية، إضافة إلى 535 دائرة، و13 مقاطعة إدارية موجودة على مستوى الجزائر العاصمة، وسيتم عرضها في الملحق رقم (1) المدرج ضمن قائمة الملحق.

خلاصة الفصل الأول:

الإدارة المحلية تعتبر من أساليب التنظيم الإداري الغرض منه توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات الإدارية المحلية، لهذا نجد أن هذه الأخيرة أصبحت تحتل مركزا هاما لأنها تقوم بدور فعال في التنمية المحلية وذلك لقرّبها من المواطنين مما يجعلها على علم كافي بكل حاجيات المواطنين وظروفهم وتمثل هذه الإدارة المحلية في البلدية والولاية وهي ما تسمى بالجماعات المحلية التي تتمتع بنوع من الاستقلالية.

لكي تكتمل هذه الاستقلالية يلزم على الجماعات المحلية موارد تمكنها من تسيير شؤونها، حيث تختلف هذه الموارد التمويلية بحيث نجد موارد تمويل داخلية وأخرى خارجية وهي ما تشكل الجباية المحلية التي تعتبر من أهم مصادر تمويل الجماعات المحلية وتنقسم هذه الموارد (الضرائب والرسوم) إلى: رسوم عائدة للجماعات المحلية وأخرى عائدة أو محصلة لفائدة البلديات دون سواها، ونجد أيضا العائدة لفائدة الدولة والجماعات المحلية.

مع ذلك تبقى الجماعات المحلية تعاني من العديد من المشاكل التي تحول دون الوصول إلى الغاية المراد تحقيقها، حيث تعد الجماعات المحلية أساس الاقتصاد المحلي، لذا وجب عليها زيادة درجة الاستقلالية المالية لأن ذلك يترك لها الفرصة أكثر في اتخاذ القرارات خاصة ما يتعلق بتوفير الموارد الجبائية.

الفصل الثاني

ميزانية الجماعات المحلية

تمهيد:

من الناحية القانونية أصبحت الجماعات المحلية وحدات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي الذي يتجسد أساسا في صلاحياتها في إعداد ميزانية سنوية تكون مستقلة عن ميزانية الدولة، والتي تمكنها من تغطية نفقاتها بنفسها باعتمادها على مواردها الذاتية المتمثلة في الجباية المحلية (ضرائب ورسوم) وعائدات ممتلكاتها، إذ تشكل في الغالب النصف الأكبر من مواردها، كما تسمح هذه الميزانية للجماعات المحلية بتحمل كل المسؤوليات التي تخص تسيير شؤونها وتوفير الخدمات العامة التي يتطلع إليها مواطنوها وتلبية حاجاتهم

وفي خضم تجسيد اللامركزية والاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، جاء القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 والمتعلق بالبلدية، والقانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية ليحددان للجماعات المحلية الوسائل المالية المسئولة عن تسييرها.

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

المبحث الأول: الإطار العام لميزانية الجماعات المحلية.

تساعد الوسائل المالية (الإيرادات) المتمثلة أساسا في الحصيللة الجبائية من ضرائب ورسوم بالإضافة إلى مداخيل الممتلكات، الإعانات، والاقتراضات، الجماعات المحلية على أداء مختلف المهام المنوطة بها والتي تخص عدة مجالات¹: السكن والتعمير وتهيئة الإقليم، الشباب والرياضة والتشغيل، الهياكل القاعدية، الأنشطة الاجتماعية، وكل ما يترجم على مستوى ميزانية الجماعات المحلية، التي تعكس مختلف النفقات والإيرادات وحكامة تسييرها والتي سيتم دراستها من حيث مفهومها ومضمونها وكذا كيفية إعدادها والمصادقة عليها.

المطلب الأول: مفهوم ميزانية الجماعات المحلية وكيفية إعدادها.

بما أن للجماعات المحلية مجموعة من الوظائف تدخل في إطار تحقيق المنفعة العامة، فقد خصص المشرع الجزائري لها جملة من الإيرادات، تستغل في تغطية مختلف النفقات المتعلقة بتسيير مصالحها والمحافظة على أملاكها، وكذا تقديم الخدمات للمواطن، تترجم فيما يعرف بالميزانية فما المقصود بالميزانية، وما هي الصورة التي تأخذها والخصائص التي تتميز بها، هذا ما سنتطرق له فيما يأتي:

الفرع الأول: تعريف ميزانية الجماعات المحلية وطبيعتها.

إن ميزانية الجماعات المحلية هي عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالجماعات المحلية، وتحتوي هذه الميزانية على قسمين قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، وكل قسم ينقسم إلى إيرادات ونفقات².

ولقد نصت المادة 176 من قانون البلدية، والمادة 157 من قانون الولاية على أن "ميزانية الجماعات المحلية هي جدول تقديرات للإيرادات والنفقات السنوية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الجماعات المحلية وتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار".

من خلال هذا التعريف، يمكن استخلاص المفهوم القانوني والمميزات الرئيسية التي تتميز بها ميزانية الجماعات المحلية كما يلي:

1- مفهوم ومبادئ الميزانية

يمكن شرح المفهوم القانوني للميزانية الموجود في القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون 07/12 المتعلق بالولاية) كما يلي:

أ- جدول التقدير: يعني أن ميزانية البلدية أو الولاية هي جدول تقدير للإيرادات والنفقات السنة التنفيذ (السنة ن+1)، يتم من خلاله إعداد مشروع الميزانية الأولية من طرف الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ثم يقدمه بعد ذلك أمام المجلس للمصادقة عليه قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة لسنة التنفيذ.

ب- قرار ترخيص: ميزانية البلدية أو الولاية هي أمر بالإذن، أي أنه بمجرد المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي أو الولائي وموافقة السلطة الوصية، يتم تنفيذ الإيرادات والنفقات المسجلة، وهو ما يمكن الإدارة من تسيير مصالحها وممتلكاتها دون تجاوز التقديرات الموجودة في جدول الميزانية.

¹ المادة 77 من قانون الولاية، مرجع سبق ذكره المادة 122 من قانون البلدي، مرجع سبق ذكره.

² د.ابلسشواس بشير، المالية العامة، مبادئ المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجماعية، طبعة 2008، ص 58.

ج- قرار إدارة: ميزانية البلدية أو الولاية هي أيضا أمر بالإدارة، فرئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي عند تلقيه الإذن لتنفيذ الميزانية يجب عليه السير وفق القوانين المعمول بها، أي إتباع قوانين المحاسبة العمومية التي تختتم في نهاية السنة بإعداده للحساب الإداري الذي يرسل إلى مجلس المحاسبة.

ولإعداد هذه الميزانية بصفة صحيحة وقانونية يجب الاستناد إلى المبادئ الأساسية التي تقوم عليها هذه الأخيرة والتي تمس:

- مبدأ السنوية: تعد ميزانية الجماعات المحلية (الميزانية الأولية) على أساس وثيقة (Fiche N° 06) التي تتضمن تقديرات الموارد من ضرائب ورسوم السنة واحدة، تقوم مديرية الضرائب بإعدادها وإرسالها للجماعات المحلية قبل شهر أكتوبر للسنة السابقة لسيئة التنفيذ، أي أن الإيرادات والنفقات تقدر فقط لمدة سنة وهي السنة المدنية¹.

وتتمدد آجال تنفيذها لغاية 15 مارس من السنة التالية بالنسبة لعمليات التصفية ودفع النفقات mandatement de dépense، وإلى غاية 31 مارس بالنسبة لعمليات تصفية المداخيل وتحصيلها ودفع النفقات² paiement des dépenses، ويقوم عند هذا التاريخ كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي بإعداد الحساب الإداري ويعرضه أمام المجلس الشعبي للمصادقة، أما أمين الخزينة فيقوم بإعداد حساب التسيير ويجب ألا يكون هناك فرق في النتيجة بين هذين الحسابين أثناء عملية المقاربة.

- مبدأ الوحدة: تعتبر الميزانية التي تخص سنة مدنية معينة واحدة مهما كان عدد الوثائق التي تعد لتنفيذ الإيرادات والنفقات، ولكن هذا لا يمنع من وجود وثائق أخرى تكمل أو تعدل الميزانية الأولية، ومنها مثلا: الاعتمادات المفتوحة مسبقا، الميزانية الإضافية، الترخيصات الخاصة والحساب الإداري.

- مبدأ التخصيص: على عكس ميزانية الدولة ففي ميزانية البلدية أو الولاية هناك إيرادات خاصة من أجل نفقات خاصة، فعلى سبيل المثال وحسب المادة 179 من قانون البلدية والمادة 158 من قانون الولاية هناك اقتطاعات من إيرادات التسيير تخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار.

- مبدأ تحديد الاعتمادات: لا يمكن للنفقات أن تتجاوز المبالغ المخصصة لها أما فيما يخص الإيرادات فلا مجال للتطبيق هذا المبدأ.

- مبدأ الشمولية: يعني يجب أن تحوي الميزانية على كل الإيرادات وعلى كل النفقات مهما كان مبلغها وبدون إجراء أي مناقصة.

- مبدأ التوازن: يعني هذا المبدأ انه يستوجب إن يكون مجموع الإيرادات يساوي مجموع النفقات، حيث تنص المادة 183 من قانون البلدية "لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة" كما أن هذا التوازن يمس كذلك قسبي الميزانية، فحسب ما جاء في المادة 179 من نفس القانون السابق والمادة 158 من قانون الولاية، تحتوي ميزانية الجماعات المحلية على قسمين قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار حيث ينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا.

- مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي: يقصد بمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي أنه لا يمكن للأمر بالصرف أن يقوم بالمهام المنوطة بالمحاسب العمومي، ولا يمكن لهذا الأخير أيضا

¹ لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة 2004، ص 85.

² المادة 187 من قانون البلدية، والمادة 172 من قانون الولاية، مرجع سبق ذكره.

أن يقوم بالمهام المنوطة بالأمر بالصرف، حيث تتناهي وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي¹، ولذا يعد الأمر بالصرف الحساب الإداري، والمحاسب العمومي حساب التسيير.

2- طبيعة وثيقة الميزانية:

تبرز ميزانية الجماعات المحلية بشكل عام من خلال وثيقتين: الميزانية الأولية والميزانية الإضافية، حيث أن الأولى تتم في بداية السنة، وتأتي الثانية بعد الشروع في تنفيذ الأولى.

أ- الميزانية الأولية: أطلقت عليها هذه التسمية لأنها الوثيقة الأولى التي يتم إعدادها خلال السنة المالية للجماعات المحلية، فهي عبارة عن كشف وبيان تفصيلي لكافة العمليات المالية المقررة لها خلال السنة، ويتم إعدادها إجباريا قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة لتنفيذها، ويتم تعديل الإيرادات والنفقات حسب نتائج السنة المالية السابقة عن طريق الميزانية الإضافية²، وتعرض في شكل تقديرات (النفقات التي ستصرف والإيرادات التي ستحصل) وهي تشتمل على:

- دفتر الملاحظات وهو صورة طبق الأصل للميزانية الأولية في حد ذاتها والمدعمة بتبريرات أوجه النفقة. ويتم إعداد كل هذا من طرف الأمين العام للبلدية كما تنص عليه المادة 180 من قانون البلدية والمادة 160 من قانون الولاية على التوالي، يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس البلدية إعداد مشروع الميزانية، كما يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية، حيث أن الصفحة الأولى من هذه الوثيقة مخصصة لعدد من المعلومات الإحصائية والتي تخص قرار المصادقة، والموقع من طرف السلطة الوصية، والمثبت لمبلغ الإيرادات والنفقات المدرجة للسنة المالية، والمتداول عليه من طرف المجلس الشعبي البلدي أو الولائي قبل 31 أكتوبر.

أما من خلال تصفحنا لباقي وثيقة الميزانية الأولية، فإننا نصل إلى جملة من المعلومات التي تظهر على الشكل التالي:

- مختلف المصالح وتبعاتها من النفقات والإيرادات التي تعطينا نظرة عن كيفية سير البلدية أو الولاية وحجمها الاقتصادي والاجتماعي ... الخ.
- عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي والسكان، وعدد التلاميذ المتمدرسين ومختلف المعلومات عن برامج التجهيز والاستثمار في البلدية.

كما أنه تجدر الإشارة إلى أن الميزانية الأولية تعرف عدة نقاط تحول في مسارها التطبيقي وهذا ما يبرز في ما يلي:

* بالنسبة لتخليص النفقات والإيرادات: فالموازنة العامة هدفها الوصول إلى النتيجة الإجمالية الأقسام الميزانية، وتحرير المجموع الحقيقي للنفقات والإيرادات المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي أو الولائي (أي التوازن بين المبالغ المصادق عليها وليس المبالغ المقترحة).

* بالنسبة لتحويل الاعتمادات: عملا بما جاء في المواد 182، 162 من قانون البلدية والولاية على التوالي يصوت على الاعتمادات بابا بابا ومادة مادة .

¹ المادة 55 من القانون 21/20 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

² المادة 177 من قانون البلدية، مرجع سبق ذكره.

ويمكن للمجلس الشعبي البلدي أو الوالي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق المداولة، كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي إجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب بموجب قرار، ويخطر بذلك المجلس الشعبي البلدي بمجرد انعقاد دورة جديدة، غير أنه لا يمكن القيام بأي تحويل بالنسبة للاعتمادات المقيدة لتخصيص خاص.

* بالنسبة للاقتطاع لصالح قسم التجهيز والاستثمار: بخصوص الاقتطاع من موارد التسيير لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار للبلدية حددت النسبة الدنيا بـ 10% من مجموع الإيرادات السنوية، أما نسبة مساهمة الولايات في صندوق الضمان للجماعات المحلية فحددت بـ 02% من مجموع الإيرادات.

ب- الميزانية الإضافية: هي وثيقة مالية تأتي لتعديل الميزانية الأولية، سواء بالزيادة أو بالنقصان فهي بذلك تسمح بتعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة، بمعنى أخرى الميزانية الأولية مضافا إليها ترحيل بواقي الحساب الإداري والتغيرات في الإيرادات والنفقات التي يراها المجلس ضرورية للسنة المعنية. وهذه التغيرات تكون نتيجة الاختلالات التي تطرأ أثناء تنفيذ الميزانية الأولية، سواء لعدم تحصيل إيرادات مقدرة أو ظهور نفقات جديدة. وتتم المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي.

إذ أن مداوات المجلس الشعبي البلدي أو الولائي تتم حول التعديلات المقترحة من الرئيس ولجنة المالية التابعة للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي، والتصويت النهائي يتم على الاعتمادات الموجودة في خانة الاعتمادات الجديدة فقط، مع الأخذ بعين الاعتبار ما يلي:

* نتائج النشاط السابق: وجود فائض يحدث حسب الحالات: إما فائض في الإيرادات، أو نفقات باقية عن التحقيق، وهذه النتائج تظهر في الحساب الإداري، بحيث ترحل النفقات والإيرادات الباقية عن التحقيق في إطار النشاط المعني (هذه تأخذ من نشاط سابق وتعود للظهور في النشاط التالي وتوضع تحت عنوان أعباء ونواتج استثنائية).

* باقي التحقيق: ويعني بواقي الاعتمادات والتي تكون من خلال:

- جميع الإيرادات التي تكون مبالغها محددة ولكن لم يوجد لها تخصيص (موضوع) في عنوان الإيرادات.

- جميع النفقات الملتزم بما وغير المأمور بصرفها، ويجب التأكد من أن باقي التحقيق لا يمكن أن يتعلق إلا بمصالح تمت قبل 31 ديسمبر من السنة المالية.

* الترخيصات الخاصة *autorisation spéciale*: وتأتي أثناء تنفيذ الميزانية الإضافية، وتشتمل اعتمادات جديدة يتم المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي أو الولائي ليتم تسويتها في الحساب الإداري.

* الحساب الإداري: ويأتي بعد الفترة التكميلية أي بعد 31 مارس من السنة الجارية، ويتم فيه تحديد مجموع النفقات والإيرادات المحققة على مستوى الميزانية الأولية، وفتح الاعتمادات المسبقة والمدرجة في الميزانية الإضافية، وزيادة على هذه الأخيرة هناك الترخيصات الخاصة.

يعد الحساب الإداري النفقات الحقيقية والإيرادات الحقيقية عكس الميزانية التي تعد تقديرا.

¹ المادة الأولى من القرار المشترك المؤرخ في 02 ديسمبر 2014، المحدد الاقتطاع لنسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانيات البلديات.

الفرع الثاني: إعداد الميزانية والمصادقة عليها.

يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي بالنسبة للولاية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي الولائي إعداد مشروع الميزانية الأولية، ليعرضه بعد ذلك أمام المجلس الشعبي للمصادقة عليه، قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة السنة التنفيذ¹.

1- طريقة ووسائل تحضير الميزانية:

تقوم مديرية الضرائب بحساب تقديرات الميزانية من حيث الموارد الممكن تحصيلها لصالح البلدية والولاية للسنة الموالية لهذه السنة، بناء على التحصيل الجبائي الذي تم خلال التسعة (09) أشهر الأولى من السنة الجارية وهذا ضمن الكشف 06، (Fiche 06).

بعد هذا تبعث مديرية الضرائب مجموع هذه التقديرات الجبائية للميزانية إلى أمين الخزينة، الذي بدوره يعمل على أن يضيف التقديرات المحضرة من قبله لمختلف المداخل المحتمل تحصيلها، ويدفعها هو الآخر إلى الإدارة المعنية التي تنطلق من هنا في إعداد الميزانية.

وبناء على مجموع تقديرات هذه الموارد، والتي قد تضاف إليها بعض الإيرادات، إذا كان هناك مداخل لم تأخذ في الحسبان (القروض مثلا) تقوم الإدارة بالاقطاع من جملة الموارد كما نص عليه القانون على شكل نفقات لصالح مختلف الجهات (لصالح قسم التجهيز والاستثمار² وصندوق الضمان للجماعات المحلية³) وعلى أساس الإيرادات المتبقية تقوم البلدية أو الولاية بوضع الاعتمادات لنفقاتها انطلاقا من تقديرات كل مصالحها لما ستنفقه في السنة المقبلة، والتي تظهر في جدول الاقتراحات للميزانية الموزعة على كل المصالح المعنية، وذلك ابتداء من تحديد النفقات الإيجابية في الاعتمادات الأخرى حسب الأولوية، بالأخذ في الحسبان مختلف الوضعيات التي عرفتها الميزانية السابقة، بالإضافة إلى جل الأهداف الإنمائية التي تسعى لتحقيقها والمتضمنة مختلف تعليمات رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي، من ثمة تناقش الإدارة مختلف الاعتمادات المقترحة مع اللجنة المالية التابعة للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي والتي تحاول من خلالها مصالح الإدارة تبرير هذه النفقات المقترحة وهذا ما يظهر في دفتر الملاحظات المرفق بالميزانية.

بعد تحضير مشروع الميزانية يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي برفعها إلى المجلس الشعبي، حيث بالنسبة للميزانية الأولية يتم إعدادها في الشهر الأول من الثلاثي الرابع للسنة المالية للسنة السابقة لسنة التنفيذ، أي قبل 31 أكتوبر، وبالنسبة للميزانية الإضافية يتم إعدادها خلال شهر جوان للسنة المالية الجارية.

الفرع الثالث: قواعد التصويت والمصادقة على الميزانية

بعد استلام المجلس الشعبي للميزانية يتم دراستها والإطلاع عليها من قبل أعضاء هذا الأخير، ليصوت عليها في الدورة العادية للمجلس، بحيث يكون التصويت على الميزانية فصلا فصلا وذلك حسب المواد 181 و182 من قانون البلدية والمواد 161 و162 من قانون الولاية، علما أنه وبالنسبة للميزانية الأولية يصوت عليها قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تنفيذها، وبالنسبة للميزانية الإضافية فيصوت عليها قبل 15

¹ المادة 180 من قانون البلدية والمادة 160 من قانون الولاية، مرجع سبق ذكره.

² المادة 01، من القرار الوزاري المشترك، مرجع سبق ذكره.

³ المادة 01، من القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 2014/12/02 المتعلق بنسبة البلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية.

جوان من سنة تطبيقها، كما يجدر الإشارة إلى أن ميزانية البلدية والولاية تختلف عن ميزانية الدولة في كونها لا يمكن التصويت عليها إلا إذا كانت متوازنة، حسب ما جاء في المادة 183 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية "لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية" وكذا المادة 158 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية «تشمل ميزانية الولاية على قسمين متوازنين وجوبا في الإيرادات والنفقات»، الأمر الذي يسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي، أمين الخزينة والمراقب المالي من القيام بالتنفيذ ومراقبة الإيرادات والنفقات الواردة في الميزانية، وفي إطار المصادقة على الميزانية يمكن للسلطة الوصية أن تسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي.

في حالة عدم ضبط ميزانية البلدية بصفة نهائية قبل بدء السنة المالية لسبب من الأسباب يستمر العمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية الأخيرة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة غير أنه لا يجوز الالتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود الجزء الثاني (1/12) عشر من مبلغ الاعتمادات للسنة المالية السابقة¹.

المطلب الثاني: ضوابط وإجراءات تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية.

يتم تنفيذ عمليات (تحصيل) الإيرادات ودفع النفقات الواردة والمرخصة بواسطة وثيقة الميزانية، ومن هنا تجدر الإشارة إلى أن عمليات الميزانية للبلدية والولاية تخضع لنفس القواعد المحاسبية والإدارية لميزانية الدولة مع بعض الخصوصيات، حيث تشمل الأعوان المنفذة المراحل والمدة.

الفرع الأول: الأعوان المنفذة لميزانية الجماعات المحلية.

يستلزم تنفيذ ميزانية البلدية والولاية الفصل التام بين مهمة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وهذا يعني أن تنفيذ العمليات المالية يتم على مرحلتين، ومن طرف فئتين مختلفتين ومنفصلتين من الأعوان²، وهو ما كرس من قبل قانون المحاسبة العمومية لاسيما مادته 55 علما أن ميزانية البلدية أو الولاية تنفذ بواسطة الأمر بالصرف والمراقب المالي والمحاسب العمومي كما يلي:

- الأمر بالصرف: بالنسبة للبلدية فإن الأمر بالصرف فيها يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يقوم بتسيير موارد البلدية والإذن بإنفاقها كما يمكنه تفويض إمضائه لأحد أعوان المصالح، أما بالنسبة للولاية فيعد الوالي هو الأمر بالصرف فيها.

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي مكلفان كل فيما يخصه بتحقيق العمليات الثلاثة الخاصة بتنفيذ الميزانية، والتي تدخل في المرحلة الإدارية وهي من حيث النفقات "الالتزام بالنفقات، التصفية والأمر بدفعها" ومن حيث الإيرادات "إثبات الإيرادات، التصفية، الأمر بتحصيلها"، كما يمكن للأمر بالصرف القيام بتحويل الاعتمادات من بند إلى آخر داخل نفس الفصل، وإذا كان هذا التحويل ما بين الفصول فإنه يكون مشروط بمصادقة المجلس الشعبي حسب ما جاء في القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون 07/12 المتعلق بالولاية، كما أن المشرع يعطي رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي حق تسخير المحاسب العمومي، ومن هنا يتحمل هذا الأخير نتائج هذا التصرف وكذا تقوم مسؤوليته الخاصة في حالة اختراق مبدأ الفصل ما بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وتجعل منه محاسبا فعليا، فضلا عن المتابعة عن جريمة انتحال

¹ المادة 185 من قانون البلدية، مرجع سبق ذكره، المادة 167 من قانون الولاية، مرجع سبق ذكره.

² محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003، ص 42.

الصفة أو اغتصاب الوظيفة، والتي قد تؤدي إلى قيام مسؤوليته المدنية التأديبية المالية وحتى الجزائية، وبالمقابل له التزامات يفرضها عليه القانون 10/11 والقانون 07/12 عند غلق السنة المالية المعنية في تاريخ 31 مارس أن يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي الحساب الإداري.

2- المراقب المالي: يعين من طرف وزير المالية، ويمارس الرقابة المسبقة على تنفيذ الميزانية، حيث تخضع مشاريع القرارات المبينة أدناه و المتضمنة التزاما بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي¹:

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم، باستثناء الترقية في الدرجة.

- مشاريع الجداول الاسمية الخاصة بالموظفين التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

- مشاريع الجداول ا أصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.

- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.

- كل التزام مدعم بسندات الطلب أو فواتير شكلية عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من طرف التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.

كما تخضع كذلك لتأشيرة المراقب المالي كل الالتزامات لنفقات التسيير والتجهيز والاستثمار، وتكمن مهمة المراقب المالي في مراعاة الطابع الشرعي والقانوني للنفقة قبل التأشير عليها وذلك من خلال تفحص ما يلي:

مطابقة النفقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها، توفر الاعتمادات والمناصب المالية، التخصيص القانوني للنفقة، مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة، وجود التأشيريات للهيئات المسبقة (تأشيريات الوظيف العمومي، تأشيريات لجنة الصفقات العمومية ...).

ويمكن أن تكون الالتزامات غير القانونية أو غير المطابقة للتنظيم المعمول به، حسب كل حالة، موضوع رفض مؤقت من قبل المراقب المالي في حالات حددها المادة 11 من المرسوم التنفيذي 414/92 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات مثل انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة، ويبلغ هذا الرفض المرفق بالمبررات (التحفظات) رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي قصد رفع هذه التحفظات.

كما يمكن أن تكون (الالتزامات) موضوع رفض مائي في الحالات التي حددها المادة 12 من المرسوم التنفيذي 141/92، مثل عدم توفر الاعتمادات، ففي هذه الحالة يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أن يستعمل أسلوب التغاضي لتمرير تلك النفقات حسب أحكام المادة 12 من المرسوم التنفيذي 09/374 المعدلة والمتممة للمادة 18 من المرسوم التنفيذي 414/92، هذا مع الحرص على عدم مخالفة أحكام المادة 19 من المرسوم التنفيذي السابق.

¹ المادة 05-، من المرسوم التنفيذي رقم 09/ 374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات.

يقوم المراقب المالي بدراسة وفحص ملفات الالتزام بالنفقات خلال 10 أيام¹، لترسل بعد ذلك إلى الأمر بالصرف. وتختتم رقابة النفقات الملتزم بما بتأشيرة توضع على بطاقة الالتزام عندما يستوي هذا الأخير الشروط التنظيمية المعمول بها.

إضافة إلى كل هذا يكلف المراقب المالي يمكسك تعداد المستخدمين، مسك سجلات تدوين التأشيرات والرفض، مسك محاسبة الالتزامات.

3- المحاسب العمومي Trésorier public:

يقصد بالمحاسب العمومي الشخص المعين بمقتضى قرار وزاري صادر عن الوزير المكلف بالمالية وفق نص المادة 33 من القانون 21/90 حيث تنص أنه: "يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام، كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية: تحصيل الإيرادات ودفع النفقات، ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها، تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد، حركة الحسابات الموجودة.

فهو مكلف بمتابعة جميع عمليات دفع النفقات وتحصيل الإيرادات التي تصدر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي، وكذا تنفيذ عمليات الخزينة، ويجب عليه عدم مخالفة مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، حسب ما جاءت به المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية كما لا يجوز لأزواج الأمرين بالصرف بأي حال من الأحوال أن يكونون محاسبين مخصصين لديهم حسب ما جاءت به المادة 56 من نفس القانون².

كما أنه قد تقوم له المسؤولية المالية والشخصية وحتى الجزائية في حالة إخلاله بوظيفته، وغير بعيد عن هذا، هو ملزم بإعداد حساب التسيير وهذا ما نص عليه قانون البلدية 10/11 في مادته 188، والقانون 07/12 في مادته 175.

الفرع الثاني: عمليات تنفيذ الميزانية.

قبل التطرق إلى مراحل تنفيذ الميزانية يجب معرفة ما هي العمليات التي تدخل في تنفيذها، وهذا ما يعكسه وجهي الميزانية من قسبي الإيرادات والنفقات من خلال:

1- تنفيذ الإيرادات

يقصد بها كل دين أو حق «créance» للجماعات المحلية على الغير ويمكن أن تكون ديون القانون العام أو ديون القانون الخاص³.

أ- ديون القانون العام: هي أساسا الضرائب والرسوم والحقوق التي تفرضها الدولة كسلطة عمومية على الأشخاص المعنوية أو الطبيعية، بدون مقابل مباشر عن طريق القانون الجبائي (فرع من فروع القانون العام)، وقد كرسه الدستور⁴ في نص المادة 78 " كل المواطنين متساوين في أداء الضريبة".

¹ المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 92/414 المؤرخ في 14/11/1992، والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات معدلة ومتمة بموجب المادة 9 من

المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 16/11/2009.

² المادة 56 من القانون 21/90، مرجع سبق ذكره.

³ محمد مسعي، مرجع سبق ذكره، ص 42.

⁴ الدستور الجزائري المعدل بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 07 مارس 2016.

ب- ديون القانون الخاص: ومصدرها في الغالب القانون الخاص (القانون المدني، القانون التجاري) أي بحكم معاملات الجماعات المحلية مع الأفراد والهيئات الخاصة والذي تحصله البلدية نتيجة تصرفها في أملاكها، مثل كراء عقارات أو بيع أصول كالمركبات أو الآلات عن طريق المزاد العلني.

ولتنفيذ هذه الإيرادات يجب إتباع مجموعة من المراحل، وهي إثبات حقوق الجماعات المحلية وتصفيتهما والأمر بتحصيلها من جهة وتحصيلها من جهة أخرى، فالعمليات الثلاثة الأولى هي مبدئياً من اختصاص الأمر بالصرف، أما العملية الأخيرة فيضطلع بها المحاسب العمومي.

- الإثبات **la constatations**: هو إجراء يتم بموجبه تكريس حق الجماعات المحلية المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية، والذي له طابع مادي وطابع قانوني، فمن الناحية المادية يتم بالتحقق من وجود الواقعة المنشئة لحق الدائن العمومي مثل الخدمات المقدمة كالكرء أو وجود أساس الوعاء الضريبي أما من الناحية القانونية فيجب أن يكون هذا الإجراء مطابق للأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول¹ (قانون المالية مثلاً).

- التصفية **la liquidation**: وهي تحديد مبلغ الدين المستحق للجماعات المحلية والقابل للتحصيل من طرف الأمر بالصرف² (مثل تحديد مبلغ الضريبة بتطبيق النسب) وفي الواقع إثبات وتصفية إيرادات الجماعات المحلية عمليتان متكاملتين، وغالباً ما يتم إجراؤهما في وقت واحد، الأمر الذي يجعل بالإمكان جمعها تحت عبارة "تحديد الإيرادات" **établissement des recettes** وإذا كان إجراء إثبات وتصفية الإيرادات مبدئياً وقانونياً من اختصاص الأمر بالصرف (المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية)، فهذا لا يعني أنها تتم دائماً بمعرفتهم وتحت مسؤوليتهم المباشرة، فالإيرادات الضريبية مثلاً يتم إثباتها وتصفيتهما من طرف أعوان المصالح الجبائية (الذين ليسوا أمرين بالصرف)، أو من طرف المدينين بما بأنفسهم (مثل تصريحات المدينين المقدمة في مجال الرسم على القيمة المضافة...).

كما أن بعض الإيرادات لا تتطلب تدخل الأمرين بالصرف أو غيرهم من الأعوان العموميين لإثباتها وتصفيتهما، مثل الغرامات والعقوبات المالية المحكوم ما بصالح لجماعات المحلية.

- الأمر بالتحصيل **la mise en recouvrement**: وهي من صلاحيات الأمرين بالصرف ويأخذ عدة أشكال، مثل الإشعار بإجراء التحصيل فيما يخص إيرادات أملاك الجماعات المحلية وغيرها، أو مستخرج من حكم أو قرار قضائي في الغرامات والتعويضات... أو عقد يلزم الدائن بدفع مقابل ما يحصل عليه من الخدمات مثلاً، أو أي سند آخر يمكن اعتباره قانوناً أمر بالتحصيل³.

- التحصيل **le recouvrement**: ويقوم بها المحاسب العمومي بعد التحقق من الترخيص بذلك قانوناً، وبالتالي يتحمل المسؤولية المالية والشخصية عن هذا التحصيل (م 09 من المرسوم التنفيذي رقم 93/46 المؤرخ في 1993/02/06⁴)، وهي تسمح بإدماج ديون الجماعات المحلية في الخزينة العمومية⁵، إذ بالنسبة للديون المثبتة بواسطة السندات فإنها دائماً تودع لدى المحاسب العمومي عند إنشائها (مثل العقود

¹ محمد مسعي، مرجع سابق، ص 63.

² Ali Bissaad, droit de la comptabilité publique, alger 2003, p 84.

³ محمد مسعي، مرجع سابق، ص 63 - 67.

⁴ الخاص بتحديد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم، در، عدد 09.

⁵ Ali Bissaad, op. cit, p 79

والاتفاقيات المتعلقة باستغلال الأملاك المنتجة للمداخيل، أداء الخدمات (...). كما أنه المسؤول عن تحصيلها منذ التكفل الأول بماء بما في ذلك الحرص على استصدار أوامر تحصيلها إذا ما اقتضت إجراءات التحصيل ذلك.

تجدر الإشارة أيضا إلى أن الديون الناتجة عن تنفيذ الأحكام والقرارات لصالح الجماعات المحلية (عقوبات مالية، تعويضات...) ضد بعض المدينين (مقاولين، موردين) يتم تحصيلها عن طريق التكفل المباشر بتلك الأحكام والقرارات، كما أن المرسوم التنفيذي 46/93 المؤرخ في 06 فيفري 1993 حدد أجال دفع النفقات وتحصيل الإيرادات من طرف المحاسبين العموميين، حيث يقوم الأمرون بالصرف بإصدار الجوالات وإرسالها بين اليوم الأول واليوم العشرين من كل شهر إلى المحاسبين العموميين الذين يقومون بدورهم بتحويلها في أجل عشرة أيام من تاريخ استلامها. أما فيما يخص الإيرادات يصدر الأمرون بالصرف أوامر الإيرادات في أجل 30 يوم من تاريخ إثباتها ويرسل المحاسبون العموميون الإشعار بإصدار الأمر بالإيراد في أجل 08 أيام.

2- تنفيذ النفقات:

يمكن تعريف تنفيذ النفقات ضمن مجال المحاسبة العمومية على أنها عبارة عن الديون المستحقة على الجماعات المحلية أو هي النفقات المنجزة بواسطة الأموال العمومية، كما تستطيع تعريفها مجموعة الأعباء المقررة في ميزانية البلدية أو الولاية ويتم تنفيذها عبر مراحل أربعة متتالية وهي:

- الالتزام **l'engagement**: وهو التصرف الذي بمقتضاه تنشئ البلدية أو الولاية التزاما عليها ينتج عن عبء، وهو مفهوم المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية، حيث أنه الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين.

قد يكون مصدر هذا الالتزام إداري والمتمثل في التصرف القانوني الذي ينشأ التزاما عليها، مثل طلب شراء لوازم مكتبية أو توظيف مستخدم، وقد يكون التزاما لا إرادي، وهو إثبات نشوء دين خارج عن إرادة البلدية أو الولاية مثل تعويض الضرر الناشئ عن قيام مسؤولية تورط سيارة إدارية لحادث مرور بخطأ إداري لموظف عمومي، فالالتزام بالنفقة هنا مصدره الفعل المادي لحادث المرور، وهذا التصرف (الالتزام) يقوم به رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي الذي يعتبر الأمر بالصرف أو من يفوض له الإمضاء بصفة رسمية.

- التصفية **la liquidation**: وتعني التحقق من وجود الدين، وحساب وضبط مبلغ النفقة، أي لا يمكن صرف النفقات العمومية إلا بعد تنفيذ موضوعها، باستثناء حالات قليلة جدا ومقررة قانونا مثل التسبيقات في النفقات العمومية.

هكذا التحقق من وجود الدين هو إثبات أداء الخدمة (service fait) من طرف الدائن ومطابقة هذا الأداء لشروط الالتزام بالنفقات من جهة، ومن جهة أخرى وبما أن مبلغ النفقة القابل للدفع لا يمكن في كثير من الحالات تحديده بدقة أثناء الالتزام (يكون تقديريا) فإن التصفية تسمح بضبطه على أساس الإثباتات التي تمت أثناء التحقيق في أداء الخدمة.

عمليا تتمثل التصفية في الإقرار الخطي للأمر بالصرف على سند النفقة (فاتورة) شاهدا بذلك على تمام أداء الخدمة موضوع النفقة، وصحة مبلغ هذه الأخيرة، وهي أساس الاحتجاج بها ضد البلدية أو الولاية والتي تؤسس لمسؤولية الأمرين بالصرف بحكم المادة 31 من قانون المحاسبة العمومية" مسؤولون على الإثباتات الكتابية التي يسلمونها"، لكن هذا لا يعني أنه يجب على الأمرين بالصرف التأكد بأنفسهم من

واقعية أداء الخدمة وصحة حساب مبلغ النفقة، فقبل أن تقدم سندات الإثبات إلى الأمر بالصرف للمصادقة عليها، تكون قد مرت على المصلحة المختصة، حيث يتم القيام بمختلف العمليات المادية لإثبات أداء الخدمة وحساب مبلغ النفقة القابل للتسديد، وهكذا لا يبقى للأمر بالصرف سوى التأكد من احترام الإجراءات لتنفيذ العملية قبل المصادقة على تصفية النفقة المتعلقة بها، مع إمكانية مراجعة تلك العمليات بنفسه.

- الأمر بالصرف **l'ordonnancement**: وهو عبارة عن قرار إداري بموجبه يعطي الأمر إلى الحاسب العمومي ليدفع النفقة المصفاة، وهنا تظهر السلطة التقديرية للأمر بالصرف بصفته مسيرا قبل كل شيء، حيث يستطيع أن يرفض أو يعلق الأمر بالدفع للنفقة إذا قدر أن ذلك هو الأنسب، وهو اختصاص مطلق لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو العون الذي يفوض له الإمضاء بصفة الرسمية من طرفه وتحت مسؤوليته¹.

إن اعتبار الأمر بالصرف كعملية إدارية تجعلنا نفترض أنها صادرة عن سلطة إدارية وليست قضائية، لذلك نجد أن الأمرين بالصرف يرفضون الأمر بصرف نفقات الدولة الصادرة عن قرارات قضائية². وفي حالة استثنائية عند رفض هؤلاء (الأمر بالصرف) لاستصدار أوامر الدفع للنفقات المترتبة على الجماعات المحلية وتنفيذا للأحكام القضائية الصادرة في حق هذه الأخيرة، يمكن للدائنين المعنيين طلب تسديد حقوقهم مباشرة من طرف أمين الخزينة بعد مرور مدة شهرين من استصدار حكم قضائي لصالحهم في حالة عدم تسدد مستحقاتهم.

بالنسبة لشكل الأمر بالصرف فالمفروض أن كل الأمور بالصرف الرئيسيون يصدرن أوامر بالدفع، بينما تخصص حوالات الدفع الأذون الدفع التي يصدرها الأمور بالصرف الثانويين، لكن جرت العادة على إطلاق عبارة "حوالات الدفع" أيضا على أوامر الدفع التي يصدرها بعض الأمرين بالصرف، مثل رؤساء المجالس الشعبية بالنسبة لميزانية البلدية أو الولاية بالنسبة لميزانية الولاية، أما فيما يخص أجال قفل الأمر بالصرف فهي محددة ليوم 15 مارس من السنة الموالية للسنة الجارية (المادة 187 من قانون البلدية 10/11 والمادة 172 من قانون الولاية 07/12)

- الدفع **le paiement**: وهو الإجراء الذي بموجبه يتم إبراء ديون الجماعات المحلية وهي مرحلة محاسبية في تنفيذ النفقات العمومية، حيث ترسل أوامر وحوالات الدفع التي يصدرها الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي المختص ليدفع مبالغها³، بعد ممارسة نوع من المراقبة المفروضة عليه في حدود صلاحياته، وتبعاً لذلك فهو لا يملك أي سلطة تقديرية أثناء القيام بها، فإذا تحقق من شرعية النفقات المأمور بصرفها وجب عليه دفعها في الأجال المحددة.

أما إذا كشفت الرقابة عكس ذلك وجب عليه إشعار الأمر بالصرف بذلك الرفض للدفع معللاً ذلك وفي أجل 20 يوم (المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 46/93)، وعليه فإن المحاسب العمومي ملزم تحت طائلة

¹ محمد مسعي، المرجع السابق، ص 81.

²Ali Bissaad ; op. cit ; P 16.

³Idem ; P 117

قيام مسؤوليته المالية والشخصية، بالتحقق من شرعية النفقات قبل قبول دفعها (المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية) وهذه الرقابة على الوثائق تسمى ما يلي¹:

- صفة الأمر بالصرف أو المفوض عنه.

- صحة حسم النفقة.

- وجود تأشيرات الرقابة القبلية (المراقب المالي).

- تبرير أداء الخدمة.

- توفر الاعتماد المالي².

- صحة حساب عمليات التصفية.

- مطابقة العملية لعمليات المعمول بها.

إذا تحقق المحاسب من شرعية النفقة المأمور بدفعها، بعد إجراء كل أشكال الرقابة السالفة الذكر، فإنه يقوم بالتأشير على الأمر أو حوالة الدفع بعبارة "مقبولة للدفع".

أما إذا لاحظ عدم شرعية النفقة أو أي نقص في تبريرها، فإنه يعلق دفعها ويقوم بإخطار الأمر بالصرف رسمياً بذلك (رفض مؤقت) ومعللاً سبب رفضه لدفع النفقة حتى يستجيب الأمر بالصرف لملاحظات المحاسب، ويصححها ويأمر بدفعها من جديد، لكن يمكن أن يستعمل الأمر بالصرف أسلوب تسخير الحاسب للقيام بالدفع، إذا تمسك هذا الأخير برفض الدفع وهذا ما تنص عليه المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية "إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع يمكن للأمر بالصرف أن يطلب منه كتابياً وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض «ولكن هذا ما لم يكن التسخير مخالف لأحكام المادة 48 من نفس القانون السابق والتي توجب على المحاسب عدم الامتثال للتسخير إذا كان رفضه معللاً بما تضمنته تلك المادة السابقة الذكر، كما أن طرق الدفع قد تختلف بين الدفع نقداً³، أو عن طريق التحويل أو بواسطة حوالة بنكية أو بريدية.

الفرع الثالث: الفترة المالية لتنفيذ الميزانية.

تعد ميزانية البلدية أو الولاية لسنة واحدة مدنية، لكن مدة تطبيق هذه الميزانية تبدأ من 01 جانفي إلى غاية 31 ديسمبر من نفس السنة، ويمكن أن يستمر أجل تنفيذها إلى:

- 15 مارس من السنة التالية بالنسبة لعمليات التصفية وصرف النفقات mandatement des dépenses

- 31 مارس من السنة التالية بالنسبة لعمليات التصفية وتحصيل الإيرادات ودفع النفقات paiement des dépenses

وبالتالي هناك ثلاث عمليات يمكن ملاحظتها خلال مدة تنفيذ ميزانية البلدية⁴ وهي:

¹ المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات.

² الاعتماد المالي هو الرخصة القانونية التي تسمح للأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات الموكلة إليهم في حدود الميزانية المخصصة لذلك الغرض، المرجع بن داود براهيم الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، 2010 ص 132.

³ المادة 01 من القرار رقم 40، الصادر عن وزير المالية، المؤرخ في 17 نوفمبر 1992.

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 315/12 المؤرخ في 21 أوت 2012 يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها الجردى الرسمية العدد 49 بتاريخ 09 سبتمبر

2012، ص 6.

1- عمليات الإثبات " المحددة":

نميز بين العمليات بالنسبة للإيرادات والنفقات:

أ- بالنسبة للنفقات: تعتبر كمصاريف محددة عند قفل السنة المالية:

- الالتزام بالمصاريف المتعلقة بالبرامج المتممة والمتبوعة بالخدمات المنجزة إلى غاية 31 ديسمبر من السنة المعنية.

- الالتزام بالمصاريف المتعلقة بالبرامج والعمليات الخارجية عن البرامج المتبوعة بأمر صرفها عند قفل السنة المعنية.

- المصاريف المتعلقة بالبرامج والعمليات الخارجية عن البرامج التي هي في طور التنفيذ عند قفل السنة المالية، تعتبر كمحددة بقيمة مساوية لتقديرات كل واحدة منها

ب- بالنسبة للإيرادات: تعتبر الإيرادات محددة عند قفل السنة المالية تلك الإيرادات المطابقة للحقوق المكتسبة من قبل البلدية أو الولاية خلال السنة المعتمدة، سواء كانت أو لم تكن محل إصدار سندات خاصة بالإيرادات.

2- عمليات التحقيق " الانجاز":

تعتبر العمليات التالية منجزة عند قفل السنة المالية:

- جميع المصاريف التي أمر بصرفها.

- جميع الإيرادات التي هي موضوع إصدار سندات الإيرادات.

3- عمليات بواقي التحقيق " بواقي الانجاز":

تعتبر العمليات التالية كعمليات لم ينته إنجازها عند قفل السنة المالية:

- جميع المصاريف التي حددت قيمتها ولم يأمر بصرفها.

- جميع الإيرادات التي حددت قيمتها والتي لم تكن موضوع لإصدار سندات للإيرادات، وكمالاحظة يجب

الإشارة إلى أن سقوط ديون الجماعات المحلية (تقادمها) يكون بعد مرور أربعة سنوات عليه¹، إذ تنص المادة 201 من قانون البلدية والمادة 174 من قانون الولاية تتقادم الديون التي لم يؤمر بصرفها وتصفيها ودفعها في أجل أربع سنوات من افتتاح السنة المالية المتعلقة بها وتعود بصفة نهائية لصالح البلدية أو الولاية باستثناء الحالات التي يكون فيها التأخير بفعل الإدارة أو بسبب وجود طعن أمام جهة قضائية.

¹ المادة 201 من قانون، المادة 174 من قانون الولاية، مرجع سبق ذكره.

المبحث الثاني: تسيير النفقات المحلية

يتطلب إعداد ميزانية الجماعات المحلية الحرص على تحقيق سياسة عادلة ومتوازنة في جميع المستويات والمحالات تترجم من خلال تحقيق العدالة الاجتماعية.

المطلب الأول: سياسة ترشيد النفقات العامة

تعتبر الميزانية الأداة الرئيسية والوحيدة للسياسة المالية للجماعات المحلية، وعملية إعدادها وتحضيرها وصياغتها وما تشمل عليه من معلومات تقدم معها تعد عاملا أساسيا لتحقيق الحكم الرشيد.

الفرع الأول: مفهوم ترشيد النفقات العامة وعوامل نجاحها

إن مصطلح الإدارة الرشيدة للمال العام شائع الانتشار في توصيات الباحثين والمنظمات المختلفة على اعتبار أن الرشادة المالية تمثل جوهر حكمة القطاع العام.

1- تعريف الترشيح

أ- الترشيح لغة: إن لفظ الترشيح في المعنى اللغوي هو من فعل رَشَدَ، رُشِدًا، ورشادا، أي اهتدى واستقام، فإذا قيل فلان رشيد يعني أنه صائب وحكم وقراره رشيد¹، كما أن الرشيد هو الهادي إلى طريق القيوم الذي حسن تقديره في ما قدر والذي تنساق إلى غاياته على سبيل السداد، أي مطابق للعقل والحق والصواب "سياسة رشيدة"².

ب- الترشيح اصطلاحا: يقصد به التصرف بعقلانية وحكمة وعلى أساس رشيد، وطبقا لما يملي به العقل، ويتضمن الترشيح إحكام الرقابة والوصول بالتبذير والإسراف إلى الحد الأدنى، ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية والطبيعية المتوفرة، ويطلق اصطلاح الترشيح على ترشيح الاستثمار، ترشيح استخدام الطاقة، ترشيح الاستهلاك، ترشيح النفقات العامة³.

2- ترشيح النفقات العامة:

وهو يعبر عن "الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن من الإنفاق"⁴، كما يعرف أيضا 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 تديره من الموارد العادية للدولة"⁵.

الفرع الثاني: سياسة ترشيح النفقات العامة:

يعبر ترشيح الإنفاق عن كفاءة إدارة موارد الدولة الاقتصادية لتحقيق التنمية، فقد وجب على الحكومات الحرص على كفاءة إدارة المالية العامة نظرا لدورها الكبير في تحقيق الأهداف المرجوة من السياسة العامة للحكومة، وهو ما يجبر هذه الإدارة على أن تكون ذات كفاءة وفعالية بالقدر الذي يستجيب

¹ لويس معلوف، المنجد في اللغة العربية، لبنان، دارالمشرق، 2001، ص 555.

² أحمد رضا، معجم متن اللغة، لبنان، منشورات مكتبة الحياة، 1987، ص 590

³ محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، لبنان، دارالميسرة للنشر والتوزيع، 2008، ص 399

⁴ محمد عبد المنعم عفر و أحمد فريد الاقتصاد المالي الوضعي الإسلامي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 1999، ص 72.

⁵ دوراسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، حالة الجزائر، 1990، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2004، ص

لتلبية احتياجات المجتمع وفق الإمكانيات والموارد المتاحة، وهو ما يستدعي تعزيز الرقابة على صرف المال العام وفق ما برمج له، إلى جانب التزام الشفافية والمساءلة والمشاركة بغية الحفاظ على المال العام.

1- كفاءة إدارة المالية العامة وإحكام الرقابة لأجل ترشيد النفقات العامة:

تعتبر إدارة المالية العامة أداة مهمة لاغنى عنها تعمل على تشديد الرقابة وإحكامها على مستوى الجماعات المحلية والإدارات العمومية، حتى تؤدي عملها على أكمل وجه، لتحقيق الأهداف المنشودة.

أ- إدارة المالية العامة وكفاءة الإنفاق الحكومي

عرفت الفترة الأخيرة مزيدا من الاهتمام بكفاءة إدارة المالية العامة، وبصفة خاصة إدارة الإنفاق العام سواء في الدول المتقدمة أو النامية وعلى جميع الأصعدة، وهذا راجع إلى تفاقم العجز في الموازنة بصورة كبيرة ما جعل انتهاج أسلوب إدارة الموازنة يلعب دورا هاما في التأثير على كفاءة وفاعلية الإنفاق الحكومي.

- تعريف كفاءة إدارة المالية العامة: وهي تعني حسن سير نظام المالية العامة سواء في جانب الإيرادات أو النفقات بشكل يضمن تقديم الخدمات على أحسن وجه ممكن كما وكيفا وفعاليتها، ويهدف نظام إدارة المالية العامة إلى تسهيل عملية تسجيل المعلومات المالية والسيطرة على تنفيذ الميزانية لكل من الإيرادات والنفقات لأجل تحقيق الانضباط في المالية العامة وتخصيص الموارد للمجالات ذات الأولوية، والاستخدام الأمثل لتلك الموارد من أجل الوصول لنتائج إيجابية تصب في الصالح العام.

- المبادئ والقواعد اللازمة للإدارة الجيدة للمالية العامة: هناك جملة من المبادئ والقواعد التي يجب أن تركز عليها الإدارة الجيدة للمالية العامة حتى تقوم بعملها على أكمل وجه، من أجل تحقيق نتائج إيجابية وخدمة الصالح العام هي كما يلي:

- مبادئ الإدارة الجيدة للمالية العامة: تتطلب الإدارة الجيدة للمالية العامة توفر جملة من المبادئ أهمها:

- مصداقية الموازنة: بحيث يجب أن يتطابق التنفيذ الفعلي للموازنة مع الاعتمادات والمخصصات المالية المقررة في قانون الموازنة السنوي.

- شمولية الموازنة: وهو ما يعني اتساع النطاق الذي تغطيه وثائق الموازنة والأوراق المفسرة لها في مرحلة إعداد الموازنة، أما في مرحلة تنفيذ الموازنة فيجب أن تتوفر على بيانات دقيقة وشاملة لكل أشكال الصرف التي تم اعتمادها في الموازنة السنوية، كما يستدعي هذا المبدأ ضرورة أن تشمل وثائق وتقارير تنفيذ الموازنة كل العمليات المالية المنفذة خارج الموازنة والتي لم ترد لها اعتمادات في قانون الموازنة.

- الشفافية والمساءلة: حيث تتطلب الإدارة السليمة أن يتم اعتماد الموازنة وتنفيذها بكل شفافية، ومساءلة القائمين على إعداد وتنفيذ الموازنة في كافة مستوياتهم ومحاسبتهم على القرارات المالية التي يتخذونها فيما يخص تحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقات.

- القواعد اللازمة للإدارة الجيدة للمالية العامة: وتشتمل على ما يلي:

- القواعد التي تتطلب اتخاذ جميع القرارات من أجل المصلحة العامة، من خلال استغلال كل مبلغ منفق بشكل كامل للصالح العام بعيدا عن التبذير والإسراف.

¹ أحمد أبو بكر علي بدوي، مفاهيم تقليدية ومعاصرة في إدارة المالية العامة، دراسات اقتصادية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، 2011، ص 6.

• القواعد التي تتطلب الإجراءات المحاسبية المناسبة الواجب إتباعها، وكذا السجلات المحاسبية التي يتم الاحتفاظ بها لإتاحة الفرصة للنظر فيها مستقبلاً إذا استدعى الأمر ذلك.

• القواعد التي تلزم الموظفين على تحرير قراراتهم.

• القواعد التي تتطلب تجنب النزاعات والصراعات المحتملة في المصالح أثناء الممارسة العملية.

كفاءة الإنفاق الحكومي: ويرتبط هذا بوضعية الاقتصاد الكلي الذي يعمل على تحقيق التوافق بين مستوى الإنفاق وأهداف الحكومة المتمثلة في تلبية حاجيات المجتمع المتجددة والمتعددة، ويكون هذا الإنفاق ناجعاً إذا تمكن من تحقيق أقصى ناتج مقابل مجموعة محددة من المدخلات، كما يجب أن يكون فعالاً أي أنه بدعم التحقيق الناجع لأهداف الحكومية، بالإضافة إلى كونه ناجعاً وفعالاً، يجب أن يكون مطابقاً للقوانين والأنظمة ذات الصلة وأن يتم مع احترام الضوابط والموازن المناسبة لتأمين الاستقامة المالية.

ب- الرقابة على مردود الإنفاق العام:

وهي عبارة عن تلك المساءلة التي تقوم بها هيئات ومصالح متخصصة، قصد معرفة طرق تسيير الموارد العامة واكتشاف الأخطاء والثغرات المالية ومدى تحقيقها للأهداف العامة، ومنه فالرقابة على مردود الإنفاق الحكومي تساهم في تحقيق أكبر عائد من النفقات العامة وفي توجيهها نحو الأوجه المناسبة بما يحقق النفع العام ويعود بالفائدة على الطبقات الأكثر فقراً.

- مفهوم الرقابة على مردود إنفاق المال العام: تعني الفحص الموضوعي للأداء المالي بهدف تشخيص السياسات والنظم وإدارة العمليات في الجهات الخاضعة للرقابة، ويقارن من خلالها الإنجاز بالخطط، والنتائج بالقواعد والممارسة بالسياسة بغية كشف الانحرافات وبيان أسبابها والتأكد من إدارة الموارد الاقتصادية بكفاءة وتحديد أسباب التبذير والإسراف، وذلك في سبيل توجيه الأداء نحو تحقيق فاعلية وكفاءة واقتصاد، وتعني الفعالية تحقيق الأهداف وذلك بإحداث الآثار المرتقبة مع التقليل من الآثار السلبية، أما الكفاءة فيقصد بها ضمان أعلى مستوى من الإنتاج بأقل كلفة، ويعني التوفير أو الاقتصاد الحصول على كميات كافية من المخرجات ذات نوعية جيدة وبأقل تكلفة ممكنة في الوقت والمكان المناسبين¹.

- مبادئ الرقابة على مردود الإنفاق العام: ترتكز على مبدأ إدارة الشؤون العمومية بصفة تضمن الاستعمال الأمثل للأموال العمومية، لذلك على المسؤولين التأكد من أن قراراتهم مطابقة لما جاءت به إضافة إلى أن الأشخاص الذين يديرون الشؤون العمومية مطالبون بتحقيق إدارة حكيمة وذات كفاءة للأموال المنوطة بعهدتهم².

- أهمية الرقابة المالية على مردود الإنفاق العام: ويمكن إيجازها في النقاط الموالية:

- ✓ ضمان معلومات صحيحة وذات دلالة وجملة لكل مستعملها، تساعد على اتخاذ القرار الصحيح.
- ✓ إصدار توصيات تهدف إلى تطوير إدارة الهيئة الخاضعة للرقابة
- ✓ تعزيز روابط المسؤولية المنجزة عن مبدأ المساءلة حيث تفترض وجود طرفين، يقوم الأول بإسناد مهمة والثاني بقبولها والالتزام بتقاسم معلومات دورية حول كيفية إنجازها.

¹ دافيد موبناغ وآخرون، المساءلة والتقارير حول الأداء والرقابة الشاملة، نظرة عامة، المؤسسة الكندية للرقابة الشاملة، كندا، ص 131.

² دافيد موبناغ وآخرون، نفس المرجع أعلاه، ص 139.

2- الشفافية والمساءلة لأجل ترشيد الإنفاق الحكومي:

إن من أهم ركائز ومبادئ ترشيد الإنفاق الحكومي أو الحكم الراشد ما يعرف بالشفافية والمساءلة اللتان تعتبران أداتان مترابطتان ومهمتان أيضا لأجل ترشيد الإنفاق الحكومي والحفاظ على المال العام، فالأولى تتيح تدفق المعلومات حول كل ما يتعلق بإدارة المال العام وإنفاقه، أما الثانية فتعطي الفرصة لمساءلة من يقفون على إدارة هذا المال ومحاسبتهم في حالة حيادهم عن المسار الصحيح أو هدرهم للمال العام بأي شكل من الأشكال.

أ- الشفافية وترشيد الإنفاق:

وتعني توفير المعلومات الموثوقة والأنية المتعلقة بالإجراءات والقرارات والسياسات التي تتخذها الدولة ومؤسساتها المختلفة وضمان الوصول إليها، كما يقصد بشفافية المالية العامة اطلاع الجماهير على هيكل القطاع الحكومي ووظائفهم والنوايا التي تستند إليها السياسات المالية وحسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العامة، ومن أبرز شروطها توفير المعلومات الدقيقة في مواقفها، بحيث تتصف بالشمول والوضوح والحدثة، وإفساح المجال أمام الجميع للاطلاع عليها، وهو ما يتطلب نشرها بعلنية ودورية من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة للمواطنين¹.

- أهداف شفافية المالية العامة: تهدف إلى ما يلي²:

- ✓ توفير المعلومات الشاملة والموثوقة بشأن أنشطة الحكومة في الماضي والحاضر والمستقبل.
- ✓ التحكم في الإنفاق، وتخفيض تكاليف المشروعات وحماية المستثمرين وتوفير الثقة في السوق.
- ✓ تفيد المواطنين بإعطائهم المعلومات التي يحتاجون إليها لمساءلة حكوماتهم عن خياراتها المتعلقة بالسياسات المالية.

✓ تستفيد الحكومات الأكثر شفافية من زيادة قدرتها للوصول إلى أسواق رأس المال الدولية، فازدياد رقابة المجتمع المدني والأسواق الدولية تشجع الحكومات على إتباع سياسات اقتصادية تحقق لها مزيد من الاستقرار المالي.

✓ إبراز المخاطر المحتملة التي تكتنف آفاق المالية العامة مما يقود إلى اتخاذ إجراءات مبكرة وسلسلة على مستوى المالية العامة لمواجهة الأوضاع الاقتصادية المتغيرة، ون ثم الحد من تواتر وقع الأزمات وتخفيف حدتها.

- مبادئ شفافية المالية العامة: وتتمثل فيما يلي:

- وضوح الأدوار والمستويات: ويضمنها وجود إطار قانوني واضح ينظم إدارة المالية العامة، لاسيما ما يتعلق بشفافية إدارة الأنشطة المرتبطة بالموارد الطبيعية، مع منع إنفاق الأموال العامة بدون إتاحة دليل للجماهير على أن السلطة التشريعية وافقت على الاعتماد وأن يكون تحصيل الإيرادات محكوما بقوانين ولوائح يسهل الاطلاع عليها.

¹ عبد الفتاح الجبالي، المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة، ورقة مقدمة لمؤتمر "دور الدولة في الاقتصاد المختلط" مركز شركاء التنمية للبحوث والاستثمارات والتدريب، يومي 12 و13 أبريل 2008، القاهرة، ص6.

² علي الضاوي، ماهية الشفافية والمساءلة في تعزيز التنمية الإنسانية، ورقة مقدمة ضمن المؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية، بالتعاون مع الجمعية الخليجية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول المساءلة والشفافية، 21 و22 مارس 2009، عمان، ص7.

- علانية عمليات الموازنة: ويوضح هذا المبدأ أن الموازنة السنوية هي أداة الحكومة الأساسية لوضع وتنفيذ السياسة المالية العامة، وبالتالي فالمعلومات المقدمة في الموازنة العامة يجب أن تغطي كافة الأنشطة المالية العامة ويتناول هذا المبدأ أيضا الممارسات الأساسية المتعلقة بعلانية إعداد الموازنة وتنفيذ مراقبتها، في ظل إتاحة وقت كاف للمشاورات التشريعية وزيادة التأكيد على أهمية الشفافية فيما يتعلق بنوعية الاقتراضات وواقعية الموازنة عموما، مع التأكيد على عرض الحسابات المدققة على الهيئة التشريعية.

- إتاحة المعلومات للاطلاع العام: يؤكد هذا المبدأ على أهمية نشر معلومات شاملة عن المالية العامة، وتضمن هذه الركيزة قائمة كاملة بالمعلومات المطلوب توافرها والتي قد تتوفر في وثائق الموازنة أو في تقارير المالية العامة الأخرى، كما يشير الدليل في هذا الشأن إلى ضرورة أن تتضمن وثائق الموازنة وصف دقيق للمخاطر المالية المحتملة.

- ضمانات صحة البيانات والمعلومات: يعني هذا المبدأ بجودة بيانات المالية العامة وضرورة التدقيق المستقل لبيانات ومعلومات المالية العامة، ومن أهم الآليات وأفضل الممارسات التي يشملها هذا المبدأ ضرورة استقاء بيانات المالية العامة معايير جودة البيانات المتعارف عليها، وكذا ضرورة إخضاع أنشطة المالية العامة للرقابة الداخلية الفعالة وأن تتوفر لها الضمانات الوقائية.

ب- تفعيل آليات المساءلة لضمان كفاءة استخدام المال العام

وتعني المساءلة مجموع آليات الإبلاغ عن استخدام الموارد العامة وعواقب الفشل في تحقيق الأهداف المحددة للأداء، كما عرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي¹ أعلى أنها "مطالبة المسؤولين بتقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم في أداء واجباتهم والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وقبول بعض المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش".

- مستويات المساءلة في الإدارة العامة: هناك أربع مستويات للمساءلة في الإدارة العامة تتمثل فيما يلي:

- المستوى الأول "المساءلة التقليدية": وتهدف للتأكد من امتثال منظمات الإدارة العامة والأفراد العاملين بها للقوانين واللوائح المعمول بها فلا يحق تبعا لذلك اتخاذ قرارات مخالفة للالتزامات القانونية التي تسنها مؤسسات مستقلة خارج نطاق المنظمة الإدارية كالمؤسسات التشريعية والقضائية.

- المستوى الثاني "مسائلة البرنامج": وهي عبارة عن مقارنة نتائج الأنشطة الحكومية الفعلية مع الخطط الموضوعة، ويتم ذلك من خلال تطبيق البرامج الحكومية وتجسيد أهداف السياسات العامة ووضعها موضع التطبيق، وبذلك يكشف هذا المستوى من المساءلة حجم الأداء الفعلي للمؤسسة الحكومية.

- المستوى الثالث "مسائلة العملية": تحقق هذه المساءلة من خلال عدة مؤشرات ومعايير كمية للمستفيدين من برنامج معين ومقارنته بالعدد الكلي للمستهدفين، وتعتبر مشاركة المستفيدين في عملية تنفيذ البرامج الحكومية من المعايير التي تستخدم للتأكد من رضا المواطنين عن الخدمة المقدمة على المستويين الكمي والكيفي، ونظرا لكون الإدارة والمواطنين يسعيان نحو رفع مستوى الخدمات العامة، فإن المفاوضات المباشرة بين الطرفين تقود إلى نقطة التقاء وتحقق بالضرورة رضا الطرفين.

¹ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، هي شبكة عالمية للأمم المتحدة، وهي منظمة تدعم التغيير وربط الدول بالمعرفة والخبرة والموارد لمساعدة الأشخاص لبناء حياة أفضل، وهي تعمل في 177 وتساعد في تطوير حلولهم لمواجهة تحديات المحلية والعالمية.

- المستوى الرابع "المساءلة الاجتماعية": تتم بمدى التزام المؤسسات العمومية بدورها الاجتماعي إزاء البيئة التي تباشر نشاطها فيها، وكذلك إزاء المواطنين المستفيدين أنفسهم من حيث ضرورة تمكينهم من الاتصال والاستفادة من موارد مجتمعهم على نحو أفضل، وتقترن المساءلة الاجتماعية بالتحويلات التي حدثت في حقل التنمية الاجتماعية بصفة عامة إذ بعد أن فشلت إستراتيجيات التنمية التي اعتمدت على التخطيط المركزي تغير النظر إلى الأفراد من مجرد متلقين سلبيين إلى أفراد فاعلين يساهمون في توجيه مسار العملية التنموية. شروط قيام نظام حقيقي للمساءلة: تتمثل أبرز شروطها فيما يلي¹:

- إسناد مهمة واضحة: إن إسناد مهام واضحة يشكل أحد العناصر الرئيسية التي يتوقف عليها الوفاء بواجب تقام الحسابات، وضبط مهام واضحة المعالم هو الكفيل وحده بتحديد نطاق المسؤولية، لذلك فإن المسؤوليات المترتبة عن تلك المهام يجب أن تكون معلومة بما يجعل منها مقاييس يتم الرجوع إليها لتقدير الأعمال المنجزة، كما أن الصلاحيات التي من شأنها أن تمكن من إنجاز المهمة المخولة يجب أن يراعي في ضبطها نفس المعيار، وتزداد أهمية التحديد الواضح للمهام عندما تساهم عدة أطراف في إنجاز عمل مشترك، فحتى يتمكن كل متدخل من التيقن مما هو مطلوب منه يتعين ضبط الدور الراجع إليه في إنجاز العمل ككل.

- التلاؤم بين المهام والوسائل المرصودة لإنجازها: من طبيعة الأمور أنه لا يمكن مساءلة أية جهة كانت عن مهمة أسندت لها إلا بالنظر إلى ما تم وضعه على ذمتها من إمكانيات مالية ومادية وبشرية، ويتعلق الأمر كذلك بالسلطة وغيرها من الوسائل التي يمكن استخدامها في إنجاز المهمة المسندة، وتبرز العديد من المشاكل في الحالات التي يتم فيها إحداث هياكل دون تمكينها من السلطة الكافية لإنجاز ما هو مطلوب منها، كأن تفتقر تلك الهياكل مثلا إلى الوسائل القانونية التي تخول لها وضع التدابير التي أقرها التنفيذ لتحقيق أهدافها، وفي مثل هذه الحالات لا يمكن منطقيا مسائلة تلك الهياكل عن النتائج المسجلة، ويكون الشأن كذلك أيضا إذا كانت الموارد الموظفة لإنجاز المهمة قليلة من حيث الكم أو الكيف بالنظر إلى الاحتياجات الحقيقية.

- تقدير النتائج: فاضطلاع المتصرفين دوريا بواجب تقديم الحسابات يدعوهم إلى تقدير نتائج أنشطتهم ما من شأنه أن يمكنهم من تقديم كل المعلومات الضرورية إلى الجهات التي يرجع إليها تقوم أعمالهم.

- المتابعة: لا يمكن الوفاء بواجب تقديم الحسابات في غياب آليات للتعقب وللتنسيق، وبالتالي فتوفر المعلومات على هذا النحو يصبح غير مجد وتنعدم معه المساءلة إذا لم يكن مشفوعا من قبل الجهة المخولة بتلقي المعلومات واتخاذ ما يلزم من إجراءات متابعة تكون مناسبة لاعتماد التعديلات اللازمة والإقرار المكافأة المناسبة.

3- تعزيز المشاركة في عملية الموازنة بغرض ترشيد الإنفاق العام:

يتوقف نجاح السياسة الاقتصادية عموما والمالية على وجه الخصوص في تحقيق أهدافها التنموية على عاملين أساسيين هما الموارد المتاحة للمجتمع وكيفية استخدامها، وتضمن المشاركة الفعالة من جانب كافة فئات المجتمع تحقيق المساءلة على مستوى المؤسسات المنوطة بتسيير هذه الموارد، ما يجعلها تعمل على تحقيق أفضل استخدام لها وللمشاركة دور هام في ترشيد الإنفاق العام لما توفره من كفاءة الإنفاق الحكومي

¹ عبد اللطيف الخراط، المساءلة وتحقيق الاستعمال الأمثل للمال العام، مجلة الرقابة المالية، العدد 50، المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، جوان، تونس، 2007، ص 17 - 19.

وحسن إدارته عن طريق إشراك مختلف الفاعلين في الدولة، وهناك عدة أشكال للمشاركة تساهم في الحفاظ على موارد الدولة وحسن استغلالها تلخص في الآتي:

أ- مشاركة البرلمان:

للبرلمان دور مهم في الضغط على الحكومة السن قوانين تساعد على ترشيد الإنفاق وحماية المال العام، كقوانين الرقابة على الموازنة والصفقات العمومية ومشتريات الحكومة، ويقوم البرلمان بدور فاعل في المراحل المختلفة لدورة عمل الموازنة، إلا أن تأثيره الأكبر يكون في مرحلتي إقرارها وتقييم نتائجها، ويختلف مستوى التدخل في تعديلات الموازنة باختلاف مستويات سلطة البرلمان، ففي السلطة غير المقيدة يمكن تعديل الإنفاق والإيرادات الضريبية سواء بالزيادة أو النقصان ودون اشتراط موافقة الحكومة، أما في السلطة المقيدة¹ فتجرى تعديلات الموازنة لكن في حدود معينة وغالبا ما تكون الحدود متعلقة بزيادة إجمالي الإنفاق العام، أما في السلطة المتوازنة فيمكن البرلمان زيادة أو تقليل كل من النفقات والإيرادات طالما كان هناك إجراء مقابل يضمن المحافظة على مستوى عجز الموازنة.

إن من بين الأسباب التي تحد من المشاركة الفعالة للبرلمان في الموازنة هي تمتع السلطة التنفيذية بأغلبية في البرلمان خاصة إذا عانى نظام اللجان من ضعف ووهن يحولان دون المساهمة في نقاشات الموازنة مساهمة فعالة، وافتقر إلى القدرة على التحليل لتقييم الموازنات تقييما صحيحة².

ب - اللامركزية والحكم المحلي كأداة للمشاركة

يساهم التحول نحو اللامركزية بشكل فعال في تعزيز المشاركة في إعداد وتنفيذ الموازنة الحكومية، ومن ثمة يساعد في تحقيق الإدارة الجيدة للإنفاق العام بما يعمل في النهاية على توزيعه بشكل عادل يضمن استفادة جميع المواطنين خاصة الفقراء منهم، ويتحقق ذلك عن طريق ما يلي:

- للامركزية دور هام في تأمين الكفاءة خصوصا في المسائل المالية، وذلك راجع لكون الجماعات المحلية أقرب إلى الشعب مما يمكنها من تحديد الأولويات المحلية ووضع ميزانيات تتناسب مع الإيرادات المتاحة والأولويات المطلوبة بعيدا عن أي تبذير أو هدر للمال العام، بالإضافة إلى ذلك فإن اللامركزية تخفض تكاليف الإعلام الذي يتيح تقديم الخدمات إلى الناس بسرعة وبكفاءة ووفقا لحاجياتهم.

- تعمل اللامركزية على زيادة مستويات المساءلة الشعبية والمحاسبة، وكذا الرقابة على تصرفات المسؤولين المحليين خاصة في مجال الإنفاق، حيث تكون أعين المواطنين قريبة منها، مما يضمن قيام السلطات المحلية بتقديم خدمات تتسم بالعدالة إلى حد ما، وإنفاق الأموال بما يحقق التنمية المحلية وفي جو يتسم بالشفافية، ويتعزز هذا خاصة في ظل وجود منظمات المجتمع المدني ذات كفاءة ومصداقية عالية، وكذا وجود حرية للإعلام والصحافة.

- تعمل اللامركزية على تقريب الإدارة من المواطن ومن ثمة تتمكن من معرفة أولويات احتياجاته، مما يساعد في تضمين هذه الأولويات في الموازنة الحكومية، وهذا ما يعمل على تجنب صرف أموال الدولة في أوجه

¹ السلطة المقيدة: يقصد بها أن الإدارة يجب عليها إذا على شروط إذا ما توفرت على شروط معينة التصرف على نحو معين بمقتضى القانون دون أن يكون لها خيار في ذلك، فالقانون هو يرسم للإدارة سلوكها في مباشرة سلطتها.

² عدنان محسن ظاهر، الموازنات العامة في الدول العربي، دراسة مقارنة حول إعداد وتقرير وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة في الدول العربية، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لبنان، 2004، ص 23.

ربما لا تحقق النفع العام للمواطن، ومن ثمة فإن اللامركزية تتيح الحفاظ على أموال الدولة و ترشيدها وإنفاقها بما يحقق رفاه المجتمع.

- تساعد اللامركزية على التخفيف من حدة الفساد في الإدارات والجماعات المحلية، بفضل الرقابة على تصرفاتها من طرف المواطنين نظرا للاحتكاك اليومي معها والمساءلة التي يفرضونها عليها، مما يحد من استغلال هؤلاء المسؤولين لمناصبهم الإدارية لتحقيق مصالحهم الشخصية على حساب المصلحة العامة. تعمل اللامركزية على جعل الإدارة المحلية وظيفة تعليمية وثقافية، فيفترض أن المشاركة تدعم الوعي المدني والنضج السياسي، مما يجعل الناس يتحملون مسؤولية صنع القرارات المحلية، فيتدربون على تخصيص الموارد ويتعلمون الاختيار بين البدائل والأولويات ويكتسبون خبرة في محاسبة الآخرين.

المطلب الثاني: جهود الدولة في تغطية انخفاض الجباية البترولية.

تعتبر الجزائر من البلدان الأقل تنوعا في صادراتها، إذ يمكن تصنيفها من بين الدول التي تعتمد بكثرة على تصدير سلعة واحدة أساسية وهي المحروقات وبنسبة تفوق 95% في المتوسط، كما تشكل الجباية البترولية أكثر من 60% من إيرادات الميزانية العامة للدولة، وهو وضع يجعل الاقتصاد الجزائري شديد الحساسية والتأثر بالتغيرات الحاصلة في سوق النفط في ظل صعوبة التنبؤ بسعر النفط المعروف تاريخيا بأنه الأكثر تقلبا من بين السلع الرئيسية، وفي هذا السياق فقد انهارت أسعار النفط بصورة حادة ومفاجئة منذ منتصف عام 2014، حيث أنه بعد الطفرة التي عرفتها الأسعار منذ مطلع الألفية الثانية التي استمرت لأكثر من عقد من الزمان، انخفض سعر برميل النفط من 110 دولار في جوان 2014 ليصل إلى حوالي 30 دولار مطلع عام 2016، ومن هنا نتساءل: ما الذي يفسر هذا الانخفاض، وهل يستمر طويلا؟، وما هي تداعياته على إيرادات الميزانية العامة للدولة؟، وكيف استجابت السلطات الجزائرية لهذه الصدمة وما مدى قابلية هذه الاستجابة للاستمرار طويلا؟

الفرع الأول: عوامل انخفاض أسعار النفط.

هنالك مجموعة من العوامل التي فرضت ضغوطا خافضة لأسعار النفط وأهمها:

- 1- ظهور إنتاج النفط الصخري: الذي أتاحتها تكنولوجيا التكسير الهيدروليكي والحفر الأفقي خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية، وقد أضاف هذا المصدر الجديد حوالي 4.2 مليون برميل يوميا إلى سوق النفط الخام، مما يساهم في حدوث تخمة من المعروض العالمي.
- 2- التغير في السلوك الإستراتيجي لمنظمة البلدان المصدرة للنفط (أوبك)¹: حيث تعد منظمة البلدان المصدرة للنفط (أوبك) أكبر الأطراف الفاعلة في سوق النفط الخام العالمية، وقد شهدت الفترة الأخيرة تغيرا في السلوك الإستراتيجي للمنظمة من خلال تركيزها على الحفاظ على حصتها السوقية على حساب الأسعار. فقد فاجأت المنظمة - في اجتماعها الأخير - الجميع باتخاذها قرار بزيادة الإنتاج بالرغم من فائض العرض العالمي وهو ما أدى إلى انخفاض جديد في الأسعار، وهذا القرار جاء على العكس تماما ما قامت به المنظمة خلال فترة الأزمة العالمية (2008-2009) عقب انهيار أسعار النفط، حيث خفضت من الإنتاج مما ساعد على انتعاشها مجددا.

¹ تأسست المنظمة ومقرها في العاصمة النمساوية "فيينا" في عام 1960 لتنسيق وتوحيد السياسات النفطية بين الدول الأعضاء الإثني عشر وهم الجزائر وأنغولا والإكوادور وإيران والعراق، والكويت وليبيا ونيجيريا وقطر والمملكة العربية السعودية، والإمارات العربية المتحدة، وفنزويلا.

3. الزيادة المتوقعة في الصادرات الإيرانية: وهذا بعد رفع العقوبات الاقتصادية المفروضة عليها من الغرب بعد التوصل إلى الاتفاق بشأن الملف النووي بينهما، حيث بلغت صادرات إيران 1.26 مليون برميل نפט يوميا بداية من 2016، وهو ما يعني زيادة في تخمة المعروض العالمي.

4- تراجع الطلب العالمي وخاصة من الأسواق الصاعدة، كالصين التي تستهلك لوحدها ثلثي الارتفاع الحاصل في الاستهلاك العالمي من البترول، إذ شهدت الصين في الآونة الأخيرة صعوبات اقتصادية تمثلت في انهيار كبير في صادراتها واستثماراتها التي تمثل ثلثي (3/2) ناتجها المحلي الإجمالي، وهذا راجع أساسا إلى تراجع قدرتها التنافسية في الأسواق الدولية بسبب الارتفاع الكبير في معدلات الأجور المحلية فيها في السنوات الأخيرة.

5. الهبوط المتواصل في استهلاك النفط في الولايات المتحدة، وخاصة في ظل تطوير بدائل أخرى له.

الفرع الثاني: توقعات استمرار انخفاض أسعار النفط:

عموما يتوقع الخبراء سيناريو من الانخفاض طويل الأجل، حيث تتنبأ العقود المستقبلية لأسواق النفط لعام 2020 بأن تكون هذه الأسعار في حدود 60 دولار. وفي نفس السياق تؤكد دراسة صادرة عن صندوق النقد الدولي¹، أن هذا الانخفاض يستمر من ستة إلى ثماني سنوات وهذا بناء على تتبع تاريخي للعلاقة بين قيمة الدولار الأمريكي وسعر النفط، والتي هي علاقة عكسية، فغالبا ما تقترن فترات ضعف الدولار الأمريكي بارتفاع أسعار النفط والعكس صحيح، فالدولار الأمريكي يمر بدورات طويلة المدى من الارتفاع والانخفاض، فبعد انخفاضه خلال الفترة (2002-2011) وهي فترة طفرة أسعار النفط، عاود الدولار الارتفاع مجددا منذ العام 2012، وتزداد الاحتمالات بأن يظل الدولار قويا طوال (6-8 سنوات)، وهذا في ظل قرار الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي برفع معدل الفائدة الرئيسي في 16 ديسمبر 2015 بربع نقطة مئوية²، وأن يستمر الرفع تدريجيا مستقبلا، وبالتالي سحب السياسة النقدية التوسعية الاستثنائية التي بدأها أثناء الأزمة المالية العالمية، وهذا التشديد النقدي الأمريكي ستكون له انعكاسات وخيمة على الاقتصاد العالمي حيث رجح تراجع (أو حتى هروب) التدفقات الرأسمالية الداخلة إلى اقتصاديات الأسواق الصاعدة، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى تفاقم آثار ضعف أسعار السلع الأولية، وزيادة تكاليف التمويل الدولية وهو ما يعني أن الأفق الخارجية للاقتصادات النفطية خلال الفترة (2014 - 2022) ليست واعدة.

المطلب الثالث: تداعيات انخفاض أسعار النفط على الاقتصاد الجزائري

الفرع الأول: تأثيرات تراجع أسعار النفط على الخزينة العمومية:

حتى الآن لم تؤثر أسعار النفط المنخفضة على النمو في الجزائر إلا بصورة محدودة، وهذا نظرا لوجود هوامش احتياطية وقائية في مآليتها العامة أو ما يعرف "بصندوق ضبط الإيرادات"³ Fond de régulation de recettes الذي تم إنشائه عام 2000 مع بداية فترة طفرة أسعار النفط، وقد بدأت الآن تستخدم هذه الاحتياطات لدعم النشاط الاقتصادي ورغم ذلك كانت هنالك تأثيرات غير مرغوبة لتراجع أسعار النفط على الخزينة العمومية أهمها:

¹Pablo Druck, Nicolas E.Magud, and rodrigoMariscal, Collateral Damage : DollarStrength and EmergingMarketsGrowth IMF WorkingPaper, July 2015.

² بموجب هذا القرار تم رفع معدل الفائدة الرئيسي للنفط والسعر المرجعي لميزانية الدولة والمحدد بـ 37 دولار البرميل.
³ يتم تمويل هذا الصندوق من الفرق بين السعر الحقيقي للنفط والسعر المرجعي لميزانية الدولة والمحدد بـ 37 دولار البرميل.

- 1- انخفاض فادح في إيرادات تصدير النفط: فقد تراجعت مداخيل صادرات النفط في الجزائر بحوالي النصف تقريبا، حيث لم تسجل هذه في (2015) سوى 14.91 مليار دولار مقابل 27.35 مليار دولار العام الماضي، أي بانخفاض قدره 54.51%.
 - 2- خسائر كبيرة في أرصدة المالية العامة¹: حيث تضاعف عجز المالية العامة تقريبا ليصل إلى 16% من إجمالي الناتج المحلي في 2015، واستمر هذا العجز خلال سنة 2016، حيث يتطلب معادلة موازنة سعر بترول عند مستوى 110 دولار. 3
 - 3- لمواجهة الانخفاض في المداخيل النفطية والوفاء بالنفقات العامة لجأت الحكومة إلى صندوق ضبط الإيرادات الذي انخفضت موارده بشكل حاد، حيث تراجع ب 1.714.6 مليار دج في الفترة الممتدة بين نهاية يونيو 2014 ونهاية يونيو 2015 أي انخفاض به 33.3 بالمائة على مدى 12 شهرا.
 4. عجز في الحسابات الخارجية: حدث عجز في الحساب الجاري بلغ 7.78 مليار دولار في النصف الأول من 2015، وهذا بسبب تراجع الصادرات وارتفاع الواردات، وتبعاً لذلك انخفضت نسبة تغطية الصادرات للواردات إلى 71% عوض 111% في النصف الأول لعام 2014.
 5. انخفضت احتياطات الصرف بمقدار 35 مليار دولار في 2015 لتبلغ 143 مليار دولار، مقارنة بمستوى الذروة الذي بلغ 194 مليار دولار في 2013.
- ففي حال استمرار انخفاض أسعار النفط في السنوات القادمة، فإنه لا مجال ستؤدي التدابير الرامية مستقبلاً لتحقيق وفورات في الميزانية العامة إلى إبطاء وتيرة النمو وضعف خلق فرص العمل في القطاع العام.

الفرع الثاني: استجابة السلطات الجزائرية لصدمة انهيار أسعار

- لمواجهة هذه الصدمة اتخذت السلطات الجزائرية مجموعة من الإجراءات بغرض ضبط أوضاع المالية العامة وتحييد أثر الصدمة على النمو الاقتصادي وشملت ما يلي:
1. كخط دفاع أول: استخدمت الحكومة الفوائض الموجودة في المالية العامة والمتاحة في صندوق ضبط الإيرادات للحد من أثر تراجع أسعار النفط على النمو.
 2. تحميد التوظيف في الوظيفة العمومية لسنة 2015م.
 3. سمحت الجزائر بانخفاض سعر الصرف، كإجراء لرفع حصيلة مداخيل النفط المقومة بالدولار الأمريكي عند تحويلها إلى الدينار الجزائري، فعلى سبيل المثال قام بنك الجزائر بالسماح للدينار بالانخفاض ب 25% مقابل الدولار الأمريكي وب 6.7% مقابل اليورو عام 2015، والغرض من وراء ذلك هو الحد من الطلب على الواردات وتقليل الضغوط على الاحتياطات الدولية .
 4. اتخاذ تدابير حاسمة في موازنة عام 2016 لتكريس مسار الضبط المالي عبر إحراز مزيد من التقدم في ترشيد الإنفاق وخفض التكاليف التي تتحملها المالية العامة وتحقيق وفورات، حيث انخفضت ميزانية 2016 مقارنة بعام 2015 بنسبة 16% وقد شملت تدابير النقشف، الإلغاء التدريجي للنفقات غير المتكررة عبر تخفيض الاستثمار العمومي (تحميد مشاريع ترامواي، المستشفيات ...) وتقليص الواردات مع فرض رخص الاستيراد

¹Conseil national économique et social, rapport de conjoncture économique et sociale Alger 1^{er} semestre 2015 page 5 p 3.

على منتجات منها السيارات، الإسمنت و الحديد¹، وتفعيل عملية الإحالة على التقاعد بعد سن 60 سنة. وفي جانب الإيرادات العامة أقرت موازنة 2016 رفع بعض الرسوم شملت أساسا الرسم على القيمة المضافة من 7% إلى 9% ومن 17% إلى 19%) وفرض حقوق جمركية ب 15% على أجهزة الإعلام الآلي المستوردة.

الفرع الثالث: مدى فاعلية هذه الإجراءات:

إن هذه الإجراءات التي اتخذتها السلطات الجزائرية لمجابهة الانتكاسات التي عرفتها أسعار النفط هي إجراءات ناجحة فقط في الأجل القصير، وذلك لأن الهوامش الوقائية للمالية العامة المتوفرة في صندوق ضبط الإيرادات (fond de régulation des recettes) سوف تنفذ في غضون بضع سنوات إذا استمر انخفاض أسعار النفط، كما أن باقي الإجراءات كخفض العملة، رفع الضرائب، خفض الإنفاق، ورفع أسعار الطاقة... الخ، هي إجراءات لا تحظى بالدعم الشعبي، وقد تكون سببا في حدوث حالات من عدم الاستقرار السياسي والاجتماعي.

وأكثر من ذلك تحييط بالاقتصاد الجزائري الكثير من أجواء عدم اليقين التي قد تزيد الأمور تعقيدا، لاسيما وأن الطلب على الطاقة الأحفورية (النفط والغاز) يواجه تحديات كبيرة مستقبلا أبرزها:

- ظهور مصادر بديلة للطاقة، وخاصة الغاز الصخري الذي وجدت بعض احتياطياته الكبيرة في الصين، والولايات المتحدة، وكندا وأستراليا وغيرها، ما يمثل تحديا خطيرا للمنتجين في تجارة النفط والغاز الطبيعي العالمية، فالإمكانات التجارية للغاز الصخري يمكن أن تكون كبيرة في المستقبل.
- ارتفاع معدلات الاستهلاك الداخلي في الجزائر من الطاقة ما يهدد بتراجع الفائض المتاح للتصدير من النفط والغاز.

- تزايد الاعتماد على تنمية مصادر متجددة منافسة بتكلفة منخفضة، وخاصة الطاقة الشمسية وبذل جهود كبيرة لتطويرها.

- رفع كفاءة المعدات في استهلاك الطاقة وتخفيض كميتها بسبب التطور التكنولوجي.

- تغير أنماط الاستهلاك في المجتمعات المتقدمة، باتجاهها نحو استهلاك أقل للطاقة، متمثلة في تنامي التوجه نحو النقل الجماعي، وترشيد استهلاك الطاقة في البيوت والأنشطة الاقتصادية المتنوعة.

- زيادة الضغوط الدولية لفرض قيود على الانبعاثات من الطاقة الأحفورية بغرض حماية أفضل للبيئة، وقد يتجلى ذلك مؤخرا (حماية 2015) في التوصل إلى اتفاقية باريس حول المناخ، والتي قضت بفرض قيود على انبعاثات ثاني أكسيد الكربون.

كل هذه العوامل ستنعكس سلبا على الطلب على الطاقة، تؤدي إلى حصول اختلال في أمن الطلب على الطاقة، وتبعاً لذلك ستنخفض إيرادات الدولة، ما يهدد بحدوث أزمة اقتصادية عميقة ومستدامة في الجزائر، إذا استمرت في اعتمادها المطلق على تصدير النفط والغاز، كما ستكون له انعكاسات وخيمة على الاستقرار الاجتماعي والسياسي نظرا لكون اكتساب الشرعية السياسية مرتبط بالسخاء المالي والاقتصادي للنظام الحاكم.

¹Conseil national économique et sociale, op, cit, page 6 p 10.

بناء على ما سبق ينبغي على السلطات أن تكون أكثر استعدادا للتعامل مع التحديات الناشئة عن هذه المستجدات، وأن تعمل على إعادة صياغة نموذج النمو الاقتصادي، بما يساعد في وضع ماليتها العامة على مسار أكثر ثباتا (أو بعبارة أخرى ضمان استدامتها المالية) في المدى المتوسط وضمان العدالة بين الأجيال.

وفي هذا السياق لابد من الخروج من نظم الريع التقليدي والتوجه نحو التنوع الاقتصادي وزيادة الإنتاجية، فزيادة معدلات الإنتاجية التي هي مفتاح القضاء على كل المشاكل الاقتصادية على حد تعبير الحائز على جائزة نوبل في الاقتصاد "ادوارد براسكوت" الذي يقول : "... الأمر المهم اليوم هو على أي نحو يسير إنتاج الفرد وكيف لنا أن ندفع بالإنتاجية ... هي الحل لكل المشاكل ... هي التي تساعد في رفع الدخل، وهي التي تخلق الفرق بين الدول ومستوى معيشة الأفراد فيها".

في سبيل إنجاح هذا التحول المنشود والذي لابد منه، تتوافر الجزائر على عدة مقومات لتحقيق التنوع الاقتصادي، أهمها: الأراضي الصالحة للزراعة والموارد الأولية من غير النفط والغاز، والمياه وعدد السكان... الخ، وهذا ما يزيد خيارات التنوع، فثمة قطاعات تستطيع الجزائر خوض المنافسة فيها، كالسياحة والفلاحة، ولتحقيق هذا الهدف لابد من توافر إدارة حكومية سليمة ونزيهة على درجة عالية من الكفاءة، ما يسمح بترسيخ مبادئ الحوكمة الرشيدة وجودة المؤسسات، والتي تعد شرطا أساسيا للنمو القابل للاستمرار، إضافة إلى العمل على زيادة مهارات العاملين الذي يحتاجهم سوق العمل عن طريق تحسين جودة التعليم، فالتنمية البشرية هي أساس التنمية الاقتصادية.

خلاصة الفصل الثاني

كخلاصة لهذا الفصل توصلنا إلى أن ميزانية الجماعات المحلية تعد أداة فعالة لتسيير مصالح الجماعات المحلية، وعملية تحضيرها وتنفيذها تتم في الإطار الذي حدده القانون، حيث تتم هذه العملية تحت أعين هيآت رقابية مختلفة لضمان شرعيتها ومصداقيتها، تبدأ بإعداد الميزانية الأولية على أساس تقديرات للنفقات والإيرادات للسنة المالية المعنية، ثم تليها بعد ذلك الميزانية الإضافية المتمثلة في الميزانية الأولية مضاف إليها بواقي الأنحاز للسنة الماضية، ليأتي بعد ذلك الحساب الإداري كآخر مرحلة من إعداد الميزانية الذي يبين ما تم انجازه فعلا من إيرادات ونفقات خلال السنة المالية، بالإضافة إلى حساب التسيير الذي يجب أن تكون نتيجته مساوية لنتيجة الحساب الإداري، وتمتد فترة تنفيذ الميزانية من 01/01/01 إلى غاية 31/12/01 ويمكن أن تمتد إلى غاية 31 مارس من السنة (ن+1) بالنسبة لتحصيل الإيرادات ودفع النفقات، يتم التصويت عليها من طرف المجلس الشعبي ويجب أن تكون متوازنة، وفي حالة عدم ضبط الميزانية يستمر العمل بالإيرادات والنفقات المقيدة في السنة المالية الأخيرة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة وذلك في حدود 12/1 من النفقات.

فالجماعات المحلية تحتاج لتغطية الوظائف المتعددة التي تتولاها في مختلف الميادين المنوطة بها إلى موارد ذاتية تضمن لها نجاح دورها من خلال المساهمة في التنمية المحلية وتطوير الاقتصاد، وكلما زادت هذه الموارد وحسن استغلالها في الميزانية زادت فعالية الجماعات المحلية وأمكنها ذلك من تلبية حاجيات السكان المتزايدة، مما يؤدي إلى ممارسة اختصاصاتها على الوجه الأكمل.

وتطرقنا كذلك إلى ترشيد النفقات بالنسبة للجماعات المحلية من خلال تحقيق أكبر نفع ممكن للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة، والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير والالتزام بالشفافية والمساءلة وتعزيز الرقابة الإدارية والبرلمانية على صرف المال العام.

وفي الأخير تطرقنا إلى الموازنة العامة للدولة، واعتمادها بشكل أساسي على الجباية البترولية في تمويل إيراداتها، وهذا راجع إلى اقتصاد الدولة الريعي المبني أساسا على عوائد المحروقات، مما جعل منه اقتصادا هشاً يتأثر بالتغيرات التي تحدث في أسعار النفط، ويتجلى ذلك خلال أزمة تدهور أسعار النفط ابتداء من سنة 2014 حيث أجبرت الدولة على اتخاذ مجموعة من التدابير لتخطي هذه الأزمة أهمها سياسة التقشف، تخفيض سعر الصرف..... الخ

خاتمة

الخاتمة العامة:

سمحت لنا هذه الدراسة بالتعرف على الجماعات المحلية ودراسة مسائل التمويل المحلي المختلفة، وحتى نلم بالموضوع قمنا فيه بتوضيح مفاهيم حول الجباية المحلية والجماعات المحلية وهذا بغية الربط بين الجباية والجماعات المحلية.

الجزائر وعلى غرار باقي الدول، فإن موضوع التنمية المحلية فيها يدخل ضمن أوليات السلطات المحلية، حيث تمثل الجماعات المحلية المحرك الأساسي لعجلة التنمية المحلية في الجزائر، كونها تمثل حلقة الربط بين السلطة العليا للبلاد والشعب، وتعمل في إطار نظام إداري محلي يركز على قواعد اللامركزية الإدارية. لكي تقوم الجماعات المحلية بدورها الفعال في التنمية المحلية فقد كان لزاما على الدولة توفير جميع الوسائل لها لاسيما الوسائل المالية بغية القيام بهذه المهمة وباقي مهامها على أكمل وجه، ونجد على رأس الموارد المالية الجباية المحلية التي تمثل أهم مصدر من مصادر تمويل الجماعات المحلية. من خلال دراستنا وصلنا إلى ما يلي:

كإجابة على التساؤل الرئيسي يمكن القول بأن الجباية المحلية تساهم بشكل كبير في تمويل ميزانيات الجماعات المحلية من خلال مجموعة من الرسوم والضرائب التي يتم تحصيلها لفائدة الجماعات المحلية والتي تعمل على استغلالها من أجل تحقيق التنمية المحلية من خلال تطوير وزيادة المشاريع التنموية. بالنسبة للتساؤلات الفرعية يمكن الإجابة على التساؤل الأول كما يلي: تعرف الجماعات المحلية (الولاية/البلدية) على أنها وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، وهي عبارة عن هيئات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. أما التنمية المحلية فهي عمليات مخططة تحدث تغييرا في المجتمع لتحسين ظروفه وظروف أفراده من خلال تحقيق الاستغلال الأمثل للإمكانات والطاقات لتحقيق التقدم والنمو للمجتمع.

أما الموارد الحالية الخاصة بالجماعات المحلية فتتمثل في مجموعة من الرسوم يمكن ذكرها فيما يلي:

- الجباية المحصلة لفائدة الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية: الرسم على النشاط المهني كرسوم وحيد بعد إلغاء الدفع الجزائي حسب قانون الضرائب والرسوم المماثلة لسنة 2017؛
- الجباية المحصلة لفائدة البلدية دون سواها: الرسم العقاري، رسم التطهير، رسم الذبح؛
- الجباية العائدة لفائدة الدولة والجماعات المحلية: الرسم على القيمة المضافة، الرسم على قسيمة السيارات، الضريبة على الأملاك، الضريبة على الدخل الإجمالي، الضريبة على أرباح الشركات والضريبة الجزافية الوحيدة.

كإجابة عن الفرضيات التي وضعناها سابقا في المقدمة سنقدمها في شكل نقاط كما يلي:

- لا مركزية التسيير من أهم الركائز التي تقوم عليها الجماعات المحلية فهي تمنحها الاستقلالية التي تعتمد عليها كحل أمثل لمواجهة صعوبات التسيير على المستوى الكلي في الجزائر، وتعمل كذلك على تخفيف العبء على الإدارة المركزية نظرا لتعدد وظائفها، وبالتالي فاللامركزية في التسيير تسمح للجماعات المحلية بإدارة مهامها بحرية في حدود ما تهدف إليه الدولة، هذا ما يجعل الفرضية الأولى صحيحة:

- الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من نقص الفعالية والإنصاف من حيث توزيع الموارد المالية بين طبقات المجتمع الغنية والفقيرة، حيث تتميز بغياب العدل من خلال المبالغ المتفاوتة وغير المتساوية وغير المتساوية بين الفرد الغني والفقير في المجتمع، وبالتالي فالفرضية الثانية صحيحة:

- الجباية المحلية مورد مالي هام بالنسبة للجماعات المحلية، فهي التي توفر الموارد المالية اللازمة لتمويل المشاريع التنموية المحلية وبالتالي يمكن اعتبارها كمورد بديل عن تمويل الصندوق المشترك للجماعات المحلية، بهذا القول بأن الفرضية الثالثة صحيحة جزئياً.

نتائج الدراسة:

وقد اشتملت عملية دراسة إشكالية على جانبين وتم التوصل من خلالهم إلى بعض النتائج والتوصيات التي سيتم عرضها فيما يلي:

- الجباية المحلية تساهم بدرجة كبيرة في تحقيق التنمية المحلية من خلال الضرائب والرسوم الموجهة بصالح الجماعات المحلية وهي من أهم مصادر تمويل الجماعات المحلية:

- توفر الجباية المحلية بشكل كافي يعمل على تمويل المشاريع التنموية والتكفل بانشغالات المواطنين، حيث أنه النقص في الموارد الجبائية يؤدي إلى حدوث عجز مالي يجعل الجماعات المحلية عاجزة عن تسديد تكاليف المشاريع التنموية.

- الجماعات المحلية هي أداة فاعلة في المساهمة في تحقيق التنمية المحلية، حيث أن نجاح الجماعات المحلية في تنفيذ المشاريع التنموية المحلية سيعمل على التكفل بانشغالات المواطنين على أكمل وجه؛

- تعتبر المشاكل الاجتماعية على رأسها الفقر والبطالة من أهم المعوقات التي تقف عقبة في وجه الجماعات المحلية للقيام بدورها؛

- للجباية أثر كبير في دفع تنمية الجماعات المحلية من خلال عدة مجالات فتنمية المجال الثقافي والاجتماعي مثلا تكون بتزويد الأفراد بقدر من الخدمات الاجتماعية كالتعليم والصحة والنقل ولتحقيق هذه الأهداف وجب تدخل الجماعات المحلية من ولاية وبلدية التي تقوم بدورها بوضع مخططات لذلك وتمويلها؛

- بصفة عامة نقول ان موارد الجماعات المحلية تبقى ضئيلة ولا تكفي لتمويل أو زيادة في المشاريع والمخططات التنموية مما يؤدي إلى حدوث عجز لدى الجماعات المحلية.

التوصيات:

من خلال تناولنا لهذا الموضوع، ولتقديم دعم أفضل للجباية المحلية ولغرض تحسين الإدارة في الجماعات المحلية، فإننا نوصي بالمقترحات التالية:

- دعم وتشجيع الشعبية والعمل التطوعي من خلال إقامة المؤسسات المختصة في ذلك؛

- إعادة النظر في التقسيم الإداري لإقليم البلاد من خلال إعادة تقسيم حدود البلديات وتصنيفها حسب الخصائص والإمكانيات المتوفرة في كل بلدية؛

- العمل على منح صلاحيات أوسع للجماعات المحلية، من خلال الخروج من حيز الشكلية إلى حيز التنفيذ والتطبيق على أرض الواقع؛

- ضرورة العمل والبحث عن مصادر محلية جديدة والتنوع فيها لزيادة القدرة على تمويل المشاريع التنموية؛

- ضرورة اعتماد ما جاء به المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي من اقتراحات للرفع من المستوى التنموي المحلي.

آفاق الدراسة:

حاولنا من خلال هذه الدراسة معالجة الإشكالية المطروحة، ومع ذلك كان من غير الإمكان الإلمام بجميع جوانب وأبعاد الموضوع وبغية لفت أنظار المهتمين بالبحث العلمي إلى تناول هذا الموضوع، وذلك للتعرف على علاقته بمتغيرات أخرى يمكن أن تطرح مواضيع لدراسات مستقبلية والتي نراها ضرورية من أجل التعمق والبحث فيها أكثر من بينها:

- سبل تطوير جباية الجماعات المحلية في الجزائر؛

- الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ودور الجباية المحلية في تحقيقها.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية:

المؤلفات:

- 1-أدهم إبراهيم جلال الدين، الصكوك والأسواق المالية الإسلامية ودورها في تمويل التنمية الاقتصادية، الطبعة الأولى، دار الجوهرة للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2014.
- 2-أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2010.
- 3-جوزيه غرازيانو داس سيلفا ولآخرون، برنامج القضاء على الجوع – التجربة البرازيلية -، 2012.
- 4- حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2010.
- 5- حمادي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2010.
- 6- سليمان محمد المطاوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر، 1986.
- 7- الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية – الاعتلال، العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003.
- 8- الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، دار القصة للنشر، الجزائر، 2004.
- 9- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 10- محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر.
- 11- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 12- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.
- 13- محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة، مصر، 2003.
- 14- عبد القادر محمد عبد القادر عطية، إتجاهات حديثة في التنمية، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، 2000.
- 15- محمد شفيق، التنمية الاجتماعية، دراسات في قضايا التنمية ومشكلات المجتمع، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 1993.
- 16- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من بريطانيا وفرنسا ومصر، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
- 17- محمد كامل درويش، ضريبة القيمة المضافة خطوة أساسية لمواكبة العالمي، الطبعة الأولى، لبنان.
- 18- محمد نبيل جامع، اجتماعيات التنمية الاقتصادية، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2000.
- 19- محمد ندا محمد لبد، الاستثمار التمويلي في تنمية الاقتصاد العالمي والحد من حدوث الأزمات المالية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجماعي، الإسكندرية، مصر، 2014.
- 20- منصور بن عمارة، أعمال موجهة في تقنيات الجبابة، الطبعة الثانية، دار هو للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.

- 21- يسرى أبو العلاء، محمد الصغير بعلي، المالية، ملحق القوانين العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003.
- 22- دايلسشاموس بشير، المالية العامة، مبادئ المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجماعية، طبعة 2008.
- 23- لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة 2004.
- 24- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر، 2003.
- 25- لويس معلوف، المنجد في اللغة العربية، لبنان، دار المشرق، 2001.
- 26- أحمد رضا، معجم متن اللغة، لبنان، منشورات مكتبة الحياة، 1987.
- 27- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، لبنان، دار الميسرة للنشر والتوزيع، 2008.
- 28- محمد عبد المنعم عفر واحمد فريد الاقتصاد المالي الوضعي الإسلامي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 1999.
- 29- دوراسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، حالة الجزائر، 1990، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2004.
- 30- أحمد أبو بكر علي بدوي، مفاهيم تقليدية ومعاصرة في إدارة المالية العامة، دراسات اقتصادية، صندوق النقد العربي، أبوظبي، 2011.
- 31- دافيد مويناع وآخرون، المساءلة والتقارير حول الأداء والرقابة الشاملة، نظرة عامة، المؤسسة الكندية للرقابة الشاملة، كندا.
- 32- عبد الفتاح الجبالي، المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة، ورقة مقدمة لمؤتمر "دور الدولة في الاقتصاد المختلط" مركز شركاء التنمية للبحوث والاستثمارات والتدريب، يومي 12 و13 أبريل 2008، القاهرة.
- 33- علي الضاوي، ماهية الشفافية والمساءلة في تعزيز التنمية الإنسانية، ورقة مقدمة ضمن المؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية، بالتعاون مع الجمعية الخليجية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول المساءلة والشفافية، 21 و22 مارس 2009، عمان.
- 34- عدنان محسن ظاهر، الموازنات العامة في الدول العربية، دراسة مقارنة حول إعداد وتقرير وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة في الدول العربية، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لبنان، 2004.
- 35- الاعتماد المالي هو الرخصة القانونية التي تسمح للأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات الموكله إليهم في حدود الميزانية المخصصة لذلك الغرض، المرج بن داود براهيم الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، 2010.
- المجلات والملتقيات:**
- 1- بسمة عولبي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة باجي مختار، عنابة، العدد 4.
- 2- لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية جامعة محمد خضير بسكرة، العدد 2005.

- 3- نصر الدين بن شعيب، شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، جامعة تلمسان، العدد 10، 2012.
- 4- عبد اللطيف الخراط، المساءلة وتحقيق الاستعمال الأمثل للمال العام، مجلة الرقابة المالية، العدد 50، المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، جوان، تونس، 2007.
- 5- الخاص بتحديد أجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم، در. عدد 09.
- 6- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، هي شبكة عالمية للأمم المتحدة، وهي منظمة تدعم التغيير وربط الدول بالمعرفة والخبرة والموارد لمساعدة الأشخاص لبناء حياة أفضل، وهي تعمل في 177 وتساعدهم في تطوير حلولهم لمواجهة تحديات المحلية والعالمية.
- 7- تأسست المنظمة ومقرها في العاصمة النمساوية "فيينا" في عام 1960 لتنسيق وتوحيد السياسات النفطية بين الدول الأعضاء الإثني عشر وهم الجزائر وأنغولا والإكوادور وإيران والعرق، والكويت وليبيا ونيجيريا وقطر والمملكة العربية السعودية، والإمارات العربية المتحدة، وفنزويلا.
- 8- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، هي شبكة عالمية للأمم المتحدة، وهي منظمة تدعم التغيير وربط الدول بالمعرفة والخبرة والموارد لمساعدة الأشخاص لبناء حياة أفضل، وهي تعمل في 177 وتساعدهم في تطوير حلولهم لمواجهة تحديات المحلية والعالمية.
- 9- تأسست المنظمة ومقرها في العاصمة النمساوية "فيينا" في عام 1960 لتنسيق وتوحيد السياسات النفطية بين الدول الأعضاء الإثني عشر وهم الجزائر وأنغولا والإكوادور وإيران والعرق، والكويت وليبيا ونيجيريا وقطر والمملكة العربية السعودية، والإمارات العربية المتحدة، وفنزويلا.
- 10- يتم تمويل هذا الصندوق من الفرق بين السعر الحقيقي للنفط والسعر المرجعي لميزانية الدولة والمحدد بـ 37 دولار البرميل.

المذكرات:

- 1- إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام - تخصص تنظيم إداري، جامعة الوادي، 2013 - 2014.
- 2- عبد القادر لمير، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد وإدارة أعمال، جامعة وهران، 2014.
- 3- رفيق بن مرسل، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق دراسة حالة الجزائر: 2001 - 2011، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو - ، 2011.
- 4- سهام شباب، إشكالية تسيير المواد المالية للبلديات الجزائرية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية في إطار مدرسة الدكتوراه - فرع تسيير المالية العامة، جامعة تلمسان، 2011 - 2012.
- 5- صورية بن بن عياد، الجباية والتنمية الاقتصادية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير اختصاص مالية، جامعة الجلفة، 2004 / 2005.

- 6- عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الإستقلال والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون فرع:الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، 2009، 2010.
- 7- عتيقة جديدي، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر – بلدية بسكرة نموذجا -، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية تخصص: سياسة عامة وإدارة محلية، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2012 – 2013.
- 8- علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، ماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2012.
- 9- نور الدين يوسف، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة بومرداس، 2010.
- القوانين والأوامر، المواد المتعلقة بالضرائب المباشرة والرسوم المماثلة:
- 1-الأمر رقم 67-24 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، الجزائر، العدد 06، 18 جانفي 1967، ص 90.
- 2- الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، الجزائر، العدد 44، 23 ماي 1969، ص 512.
- 3-المادة 86 من قانون 09/90 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 07 أفريل 1990.
- 4- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، لسنة 1990.
- 5- قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، 2017.
- 6- المادة (135) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.
- 7- المادة (147) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.
- 10- المادة (261 - د) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.
- 11- المادة (263) والمادة (263 مكرر) من قانون الضرائب والرسوم المماثلة.
- 12-المادة (274) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.
- 13- المادة (281 مكرر 8) من قانون الشرائب المباشرة والرسوم المماثلة.
- 14- المادة (282 مكرر) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.
- 15- المادة (282) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.
- 16- المادة 55 من القانون 21/20 المتعلق بالمحاسبة العمومية.
- 17- المادة الأولى من القرار المشترك المؤرخ في 02 ديسمبر 2014، المحدد الاقتطاع لنسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانيات البلديات.
- 18- المادة 180 من قانون البلدية والمادة 160 من قانون الولاية.
- 19- المادة 01، من القرار الوزاري المشترك.
- 20- المادة 01، من القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 02/12/2014 المتعلق بنسبة البلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية.

- 21- المادة 05، من المرسوم التنفيذي رقم 374 / 09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات.
- 22- المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 92/414 المؤرخ في 14/11/1992، والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات معدلة ومتممة بموجب المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 16/11/2009.
- 23- الدستور الجزائري المعدل بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 07 مارس 2016.
- 24- المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات.
- 25- المادة 01 من القرار رقم 40، الصادر عن وزير المالية، المؤرخ في 17 نوفمبر 1992.
- 26- المرسوم التنفيذي رقم 315/12 المؤرخ في 21 أوت 2012 يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها الجريدي الرسمية العدد 49 بتاريخ 09 سبتمبر 2012.
- المراجع باللغة الفرنسية:

Louvrage et Rapports :

- 1- Rapport «développement local: concepts, stratégies et benchmarking, série politique économique et développement, n° 33, septembre, 2011, p6».
- 2- Samir boumoula, la fiscalité locale en Algérie nécessite d'une réforme en profondeur, revue nouvelle économie, N° 04, septembre 2011.
- 3- Ali Bissaad, droit de la comptabilité publique, alger 2003.
- 4- Idem
- 5- Pablo Druck, Nicolas E. Magud, and Rodrigo Mariscal, Collateral Damage : Dollar Strength and Emerging Markets Growth IMF Working Paper, July 2015.
- 6- Conseil national économique et social, rapport de conjoncture économique et sociale Alger 1er semestre 2015.

الملخص:

يمكن اعتبار الجماعات المحلية كخلايا تكون الجسم الإداري للدولة، فمن خلال 48 ولاية و1541 بلدية يمكن للجهاز التنفيذي للدولة الجزائرية ضمان ومتابعة الإدارة العمومية للبلاد.

إن نجاح التسيير العمومي المحلي يحتاج إلى وضع لامركزية القرار هذه اللامركزية تمثل حجر الزاوية لتنفيذ أي إدارة تغيير، والذي يحتاج إلى تضافر كل المتدخلين سواء مؤسساتيين أو غير مؤسساتيين، وذلك بالتركيز على الإمكانيات المحلية.

من خلال دراستنا توصلنا إلى عدة نتائج من بينها: أن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من مجموعة من الصعوبات فيما يخص: التمويل؛ بسبب هامش الحرية في التسيير الموضوعة في المنتخبين المحليين؛ فعالية التسيير؛ المستوى المتدني لمعظم المنتخبين المحليين؛ الإنصاف في التمويل بسبب التنظيم المتقادم للصندوق المشترك للجماعات المحلية والذي أصبح لا يضمن مساندة التغيرات الكبرى الاجتماعية الاقتصادية التي تشهدها الجزائر.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية، اللامركزية، التنمية المحلية، الضرائب المحلية.

Résumé :

Nous pouvons considérer les collectivités locales comme des cellules qui constituent le corps administratif du pays. C'est par le biais des 48 wilayas et 1541 communes, que l'exécutif du pays assure et chapote l'administration publique du pays.

La réussite de la gestion publique locale nécessite l'instauration d'une décentralisation en matière de gestion publique, cette décentralisation est le cheval de bataille de quelconque projet de gestion de changement, qui implique tous les intervenants que ce soit institutionnels ou noninstitutionnels, et en mettant l'accent sur les potentialités locales.

A travers notre étude, nous avons arrivé à plusieurs résultats, parmi elles; les collectivités locales en Algérie accusent des vrais problèmes en matière: de financement, à cause de la faible marge de manœuvre allouée aux élus locaux ; d'efficacité de gestion, à cause du niveau faible de la majorité des élus locaux ; d'équité de financement, à cause de l'organisation caduc du FCCL qui n'est pas en mesure d'assurer les grands changements socio-économiques du pays.

Mots clés : les collectivités locales, la décentralisation, le développement local, la fiscalité locale.