

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

فرع : الحقوق

رقم :

ميدان : الحقوق والعلوم السياسية

تخصص : القانون الإداري

قسم : الحقوق



مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق

إعداد الطالبان :

- زغبة رضا

- مناصري عبد الكريم

بعنوان :

الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

لجنة المناقشة

مشرفة ومقررة	جامعة محمد بوضياف المسيلة	د/ ضريفي نادية
رئيسا	جامعة محمد بوضياف المسيلة	د/ والي عبد اللطيف
مناقشا	جامعة محمد بوضياف المسيلة	د/ لجلط فواز

السنة الجامعية : 2019 - 2020

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة محمد بوضياف بالمسيلة



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم : الحقوق

المرجع: القرار الوزاري رقم 933 المؤرخ في 28 جويلية 2016 المحدد للقواعد المتعلقة بالوقاية من السرقات العلمية ومكافحتها

تصريح شرفي

خاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لانجاز البحث

أنا الممضي أدناه،

السيد (م) مناصري عبد الكريم

الصفة: طالب، أستاذ باحث، باحث دأتم طالب

الحامل لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 101594421

المصادرة بتاريخ 2016 / 10 / 29 عن دائرة/ بلدية المسيلة

المسجل (م) بكلية حقوق و العلوم السياسية قسم : الحقوق

والمكلف بانجاز أعمال بحث (مذكرة ماستر ، مذكرة ماجستير ، أطروحة دكتوراه) الموسومة بـ :

الإستقلالية المالية للجماعات المحلية

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه.

التاريخ 2020 / 04 / 10

إمضاء المعنى



استمارة معلومات

المعلومات الشخصية:

الاسم: **عبد الكريم**
اللقب: **مسعود**
تاريخ الميلاد: **1974/08/29** من الزيد المسيلة
رقم الهاتف: **0661 98 20 70**
البريد الإلكتروني: **Krimomenaski@gmail.com**
عنوان السكن: **حي 307 عدل المسيلة**
البياتوريا:

السنة: **2015** سنة الحصول على شهادة البياتوريا
السنة: **10,41** نسبة التخصيص **آداب وفلسفة**
السنة: **2017 - 2018** السنة التخرج **قانون عام**
السنة: **2019 - 2020** السنة التخرج **قانون إداري**
السنة: **2019 - 2020** السنة التخرج **قانون إداري**

السنة: **2019 - 2020** السنة التخرج **قانون إداري**

الوضع الوظيفي:

عمل من العمل

موظف

في حالة موظف:

وصف العمود:

مصدر الخدمة:

ترتبة في العمل:

التصنيف:

نوع العقد:

يرتبط في إطار عقود:

موظف:

امضاء الطالب

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة محمد بوضياف بالمسيلة



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم : الحقوق

المرجع: القرار الوزاري رقم 933 المؤرخ في 28 جويلية 2016 المحدد للقواعد المتعلقة بالوقاية من السرقات العلمية ومكافحتها

تصريح شرفي

خاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لانجاز البحث

أنا الممضي أدناه،

السيد(ة) زعيبة رضا

الصفة: طالب، أستاذ باحث، باحث دائم طالب

الحامل لبطاقة التعريف الوطنية رقم: لرخصة لسيارة رقم 38

الصادرة بتاريخ 04/06/2010 عن دائرة/ بلدية المسيلة

المسجل(ة) بكلية حقوق - العلوم السياسية قسم : الحقوق

والمكلف بانجاز أعمال بحث (مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه) الموسومة ب :

الإستراتيجية المالية للإجماعات المحلية

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه.

التاريخ 2020/06/10

إمضاء الممضي



استمارة معلومات

معلومات الشخصية:

الاسم: رضا
اللقب: زغبة
الجنس: الذكري
تاريخ الميلاد: 1975 / 11 / 27
رقم الهاتف: 0662064677
البريد الإلكتروني: 2264barida@gmail.com
محل السكن: حي وعراف المراتي -

البيانات:

عدد سنوات الخبرة: 14,24
سنة الحصول على شهادة البكالوريا: 2015
المستوى: ثانوية

تخصصات: قانون عام
الفترة: 2017 - 2018
المستوى: ثانوية

تخصصات: قانون إداري
الفترة: 2019 - 2020
المستوى: ثانوية

المعلم الرئيسي (المعلم العام)

توضيح مهنية:

شغل من قبل

مؤهل

في حصة موظف:

رقم هوية:

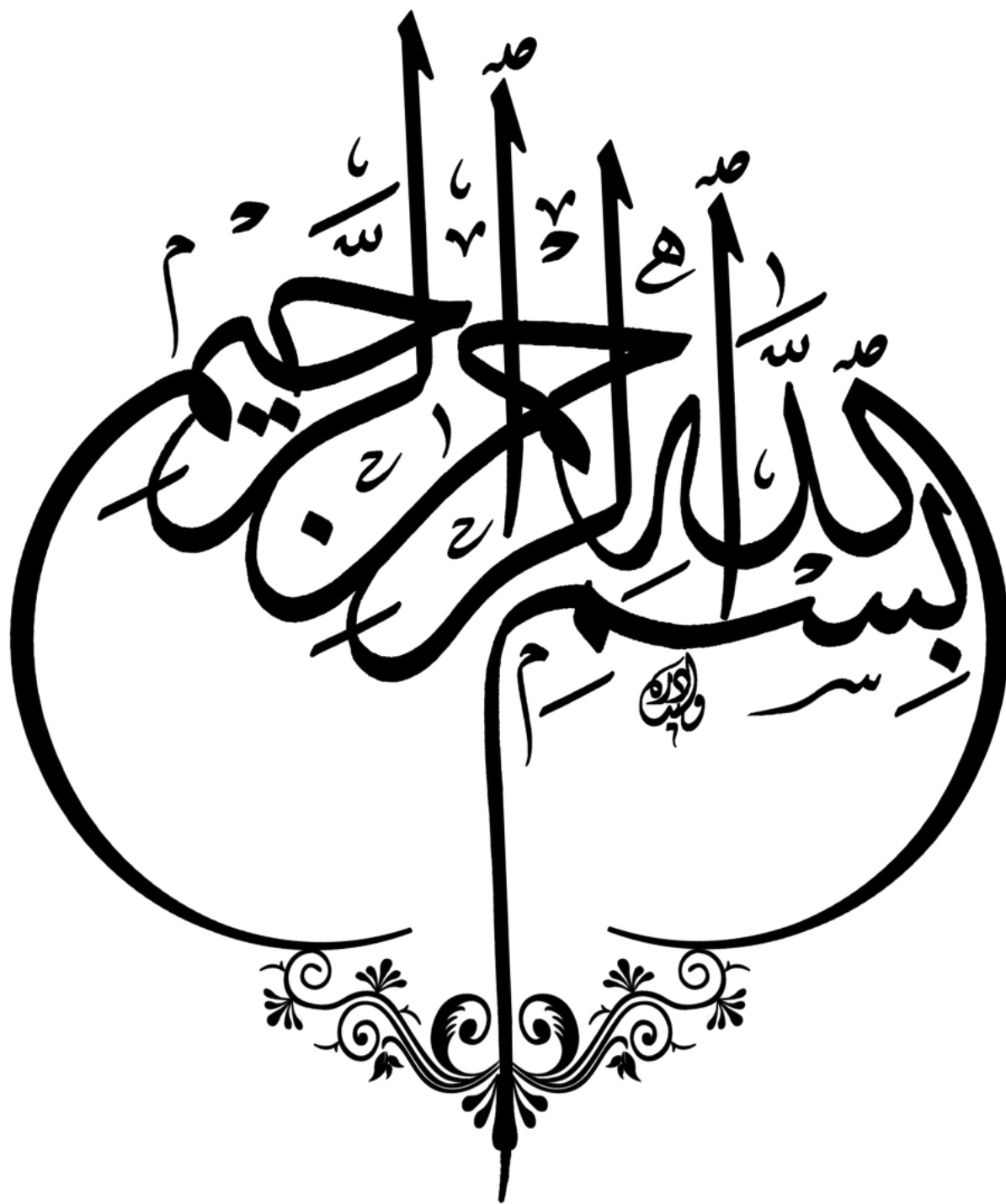
المنظمة المستهدفة:

الترتيب:

الصفة:

تاريخ العقد: تاريخ في إطار عقود: تاريخ:

امضاء الطالب



شكر و عرفان

اللهم لك الحمد حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه ولك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك أتقدم بالشكر الجزيل لأستاذتي المشرفة الدكتورة "ضريفي نادية" لقبولها الإشراف على مذكرتي ومساعدتي بتوجيهاتها القيمة . وإلى كل أساتذة قسم الحقوق بكلية الحقوق والعلوم السياسية كل باسمه ومنصبه

والشكر موصول إلى أعضاء لجنة المناقشة، كل باسمه ومقامه، إلى كل زملائي في العمل وإلى كل من ساعدني وشجعني على المضي قدما لإتمام هذا العمل . لكل هؤلاء جزيل الشكر والفضل والعرفان .

الإهداء

أهدي ثمرة جهدي المتواضع إلى من أوصاني بهما القرآن الكريم، إلى أعلى ما
أملك في الدنيا

إلى التي حملتني وأرضعتني عذب الحنان، إلى من كانت شمعة تنير دربي، إلى
من كانت تسقيني الدعاء حتى وصلت إلى أسنى المراتب أُمي رحمها الله تعالى
برحمته الواسعة

إلى سندي الذي علمني حب الخير والاعتماد على النفس والذي جعلني أعرف
معنى التحدي والنجاح، الذي آمل أن يراني دوما في الطليعة أبي أطال الله في
عمره .

إلى التي ساندتني زوجتي ورفيقة دربي وشريكتي في الحياة ولا أنسى بالذكر أم
زوجتي " أمي " ربي يحفظها ويطول في عمرها.
والى فلذات كبدي : " زيد " ، " كوثر " ، " محمود " ، " غيث " حفظهم الله
ورعاهم ووفقهم.

وإلى كل أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية وإلى جمع أصدقائي وزملائي
في دفعة 2020 أهدي هذا العمل .

عبد الكريم

الإهداء

أهدي ثمرة جهدي المتواضع إلى من أوصاني بهما القرآن الكريم ، إلى أعلى ما
أملك في الدنيا

إلى التي حملتني وأرضعتني عذب الحنان ، إلى من كانت شمعة تنير دربي ، إلى
من كانت تسقيني الدعاء حتى وصلت إلى أسنى المراتب أمي ربي يحفظها
ويطول في عمرها.

إلى سندي الذي علمني حب الخير والاعتماد على النفس والذي جعلني أعرف
معنى التحدي والنجاح ، الذي أمل أن يراني دوما في الطليعة أبي أطال الله في
عمره .

إلى التي ساندتني ، زوجتي ورفيقة دربي وشريكتي في الحياة .

والى فلذات كبدي : " ملك " ، " دعاء " ، والتوأم " أشرف " ، " أكرم " ، "

بيسونة " حفظهم الله ورعاهم ووفقهم.

وإلى كل أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية وإلى جمع أصدقائي وزملائي
في دفعة 2020 أهدي هذا العمل .

رضا

قائمة المختصرات

الاختصار	الاسم الكامل
ج.ر.ج.ج	الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية
ق ب	قانون البلدية
ص	الصفحة
P	PAGE

مقدمة

مقدمة :

أمام تزايد المسؤوليات الملقاة على عاتق الدولة وتزايد متطلبات وتعدد حاجيات السكان، وتزايد النمو الديموغرافي والتوسع الإقليمي أصبحت الدولة غير قادرة على تقديم الخدمات وتحقيق الحاجات ومتطلبات مجتمعاتها، لذا بدأت معظم دول العالم المتقدمة منها والنامية التفكير جدياً في إعادة تنظيم بناءها الإداري حيث قامت بتنفيذ خطط إصلاح إداري لأجهزتها الحكومية، ومن ثم كان تبني اللامركزية كأسلوب للتنظيم الإداري يسعى إلى فرض واقع جديد للإدارة تقوده الجماعات المحلية حتى يتحقق التكامل في إدارة الشؤون المحلية في إطار توزيع الأدوار بين السلطة المركزية والجماعات المحلية بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي¹.

إلا أن الاعتراف بهذه المصالح المحلية المتميزة لا يكفي لتحقيق اللامركزية الإدارية بل لا بد أن تتمتع هذه الهيئات المحلية بإدارة ذاتية مستقلة عن طريق وجود نظام قانوني يسمح لهذه الإدارة الذاتية بأن تكون مستقلة عن سلطات الإدارة المركزية في الدولة ولا يكون ذلك إلا بمنحها الشخصية المعنوية مما يحقق لها الاستقلال الهيكلي والوظيفي والمالي .

وبالرجوع إلى نص المادة 16 من دستور 2016 نجد أن التنظيم الإداري الجزائري تبنى فكرة اللامركزية الإدارية وأعتبر البلدية أصغر وحدة، وخلية أساسية وقاعدية في التنظيم الإداري، يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهو يجعلها تلعب دوراً فعالاً في تفعيل دعائم الديمقراطية المحلية وتوفير متطلبات التنمية المحلية².

وهذا إلى جانب مهامها التنموية المحلية إضافة إلى أدوار أخرى رئيسية في مجالات اقتصادية واجتماعية، إلا أن هذه المهام كبيرة وحساسة تتطلب موارد مالية كبيرة يجب توفرها حتى تتمكن البلدية من قيام بأدائها على أحسن وجه³.

وبما أن الممارسة الفعلية لهذه الإختصاصات والصلاحيات تبقى رهينة توفير الموارد المالية كان التأكيد على ضمان الاستقلالية المالية للبلدية كقطب تنموي وهذا ما جسده المادة الأولى من قانون

¹ - لخضر عيبرات، أهمية الجباية المحلية في تعزيز الإستقلالية المالية لتسيير ميزانية الجماعات المحلية (البلدية)، مجلة دراسات - العدد الإقتصادي، المجلد 15 العدد الثاني، جوان 2018، ص 80 .

² - بوزار مريم، ميزانية البلدية بين الإستقلالية وتقييد السلطة الوصية، مجلة الدراسات القانونية - مخبر السيادة والعمولة، جامعة المديّة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، المجلد الخامس العدد الأول، جانفي 2019، ص 263 .

³ - حمدي معمر، الإصلاحات المالية المحلية في الجزائر كآلية لتصحيح عجز ميزانية الجماعات المحلية - بالإشارة إلى حالة ميزانية البلديات، مجلة الإقتصاد والمالية، جامعة الشلف الجزائر، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المجلد 04 العدد 02، 2018، ص 85 .

مقدمة

البلدية 11 - 10، فلا بد أن تتوفر على موارد مالية ذاتية والتي تشكل عصب حياتها وتدعم قدراتها على تسيير مرافقها وإطلاق مشاريعها التنموية والخدماتية.⁴

إن قضية التمويل المحلي الذاتي والمستقل للجماعات المحلية من التحديات والرهانات التي تواجه الأنظمة المحلية قانونيا، إداريا، وماليا وهذا تحت القيود والقواعد التي تفرزها الدولة، ويقتضي مبدأ الاستقلالية المالية بحتمية أن تكون موارد ومصادر التمويل المحلي الذاتية والخارجية مستقلة لضمان تحقيق الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية والقانونية لنظام اللامركزية الإقليمية إلا أن التمويل والموارد المحلية تتميز بضعفها وعدم كفايتها بصورة تجعل مجالس تسيير إدارة الجماعات المحلية مشلولة وعاجزة عن المحافظة على استقلاليتها المالية، وعاجزة عن الإضطلاع بوظائفها ومهامها التي تبرر وجودها⁵، وبالرجوع إلى النصوص القانونية والتنظيمية ومختلف المواثيق والداستاتير، وبالأخص قانون البلدية وقانون الولاية، نجد أن الاستقلالية المالية المحلية مكرسة بكل وضوح، وهذا من خلال إستقراء نص المادتين 169 من قانون البلدية 11 - 10، والمادة 152 من قانون الولاية 12 - 07، كون هذا الأخير ينص على مسؤولية البلدية والولاية في تسيير ماليتهما، ولكن بالمقارنة مع الواقع نجد هناك كثير من المفارقات والتي تكمن في ميزانية الجماعات المحلية والرقابة عليها، فالضريبة مثلا تعد أهم مصادر التمويل للجماعات المحلية، لكن هذه الأخيرة تستفيد منها بنسب ضعيفة وأحيانا معدومة، وبرامج التجهيز والاستثمار تستحوذ الدولة على أكبر العمليات المنجزة فيها، ناهيك عن ما ينتج عن التمويل المركزي من تقييد للجماعات المحلية على مستوى اتخاذ القرار وتخطيط التنمية المحلية.⁶

من الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع (الاستقلالية المالية للجماعات المحلية) هي أسباب شخصية (ذاتية) وأسباب موضوعية.

- الرغبة الشخصية الدائمة للبحث في شؤون الجماعات المحلية.
- المعرفة العلمية والإسهام في إثراء الدراسات المرتبطة بالجماعات المحلية لا سيما في شقها المتعلق بالاستقلالية المالية للجماعات المحلية.
- محاولة البحث عن آليات وحلول علاجية للمشاكل التي تتخبط فيها الجماعات المحلية وفي طليعتها ضعف الأداء المحلي الناتج عن مشكل الوصاية المفروضة عليها.

⁴ - حمور آسية، استقلالية البلدية في الجزائر، ص 7.

⁵ - قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية - دراسة حالة ثلاث بلديات، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، 2010 - 2011، ص ب.

⁶ - قديد ياقوت، المرجع نفسه، ص ج.

مقدمة

- كون موضوع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية أصبح من الإشكالات المطروحة على الساحة السياسية والتي تستحوذ على اهتمام صنّاع القرار والباحثين في الجزائر.
- الاهتمام المتزايد حول تأثير التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية باعتبار الاستقلالية كأحد مداخل إصلاح الإدارة المحلية للخروج من التبعية .
- تقديم رأى إستشرافية مستقبلية حول تدعيم آليات الاستقلال المالي للجماعات المحلية .
- وتكمن أهمية الدراسة في كونها تتناول أحد المقومات الأساسية وهي الاستقلالية المالية للجماعات المحلية والتي بدونها يبقى عمل هذه الجماعات محدودا ومكبلا بقيود السلطة المركزية، والعلاقة التي تربط الجماعات المحلية بالسلطة المركزية من الناحية المالية .
- تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على الوضعية الحالية للمالية المحلية وبالأخص الموارد الجبائية للجماعات المحلية (البلدية والولاية)، ومدى مساهمتها في التكفل بالأعباء المسندة لها وحجم الدعم المالي الذي تتلقاه من الدولة سنويا هذا من جهة، ومن جهة أخرى البحث عن سبل تطوير الموارد الذاتية للجماعات المحلية لتحقيق استقلالية مالية تمكنها من مواجهة انشغالات المواطنين وقيادة التنمية المحلية وتخفيف العبء عن الميزانية العامة للدولة .
- نعالج الموضوع من خلال الإشكالية التالية:
- ما مدى تجسيد الاستقلالية المالية للجماعات المحلية؟ وكيف يمكن تدعيمها؟
- لدراسة هذا الموضوع ومحاولة الإلمام بمختلف جوانبه تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي القائم على سرد القوانين وعلى التحليل والتفسير بشكل علمي للوصول والوقوف على مضمون الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وآليات تدعيم هذه الاستقلالية .
- وبالرغم من أن هذه الدراسات التي تتطرق لموضوع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية إلا أن لها خصوصيتها مقارنة بدراسات سابقة من بين الدراسات التي اعتمدنا عليها عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، 2010-2011، والدكتورة نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، 2010، قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية " دراسة ثلاث بلديات "، 2010 - 2011، ولطيفة بهي، استقلالية البلدية في التشريع الجزائري، ورمضان تسمبالاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، مذكرة ماجستير في القانون .
- ومن الصعوبات التي واجهتنا في بحثنا الأكاديمي هذا نذكر ما يلي :
- قلة المراجع التي تتناول موضوع استقلالية الجماعات المحلية.

مقدمة

- بسبب جائحة كورونا والحجر الصحي الذي ألزمتنا بيوتنا أدى إلى عدم التنقل إلى الجامعة لجلب المراجع .
تضمنت الدراسة فصلين الفصل الأول بعنوان مضمون الاستقلالية المالية للجماعات المحلية
وبدوره تم تقسيمه إلى مبحثين المبحث الأول يتكلم عن عناصر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية
والمبحث الثاني تأثير التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية .
أما الفصل الثاني فكانت الدراسة حول آليات تدعيم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية
والذي بدوره تم تقسيمه إلى مبحثين، المبحث الأول حول تدعيم وسائل التمويل التقليدية للجماعات
المحلية، أما المبحث الثاني فكان حول التحول لوسائل التمويل الجديدة عن طريق تفويض المرفق العام

الفصل الأول

مضمون الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

الفصل الأول _____ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

من خلال قانون البلدية 11-10 في مادته الأولى وقانون الولاية 12-07 في مادته الأولى أيضا خص المشرع الجزائري صراحة الاستقلال المالي للجماعات المحلية، ولقد دعم هذا الاستقلال بالنص على وجود موارد مالية مستقلة والتي تعتبر الدعامة الأساسية التي تعتمد عليها الجماعات المحلية (البلدية والولاية) للقيام بواجباتها ومهامها . وينتج عن هذه الاستقلالية المالية أيضا تمتعها بإدارة ميزانيتها بكل حرية في حدود ما تمليه عليها القوانين والتشريعات للدولة .

إن عدم قدرة الجماعات المحلية على سد وتلبية الحاجات المحلية المتزايدة أدى إلى ظهور إشكالات ومشاكل كثيرة، ومن هنا وجدت الدولة نفسها مجبرة من قبل على التدخل وحل كل مشاكل العجز وعدم قدرة التنفيذ، وذلك بمنحها إعانات دورية مشروطة وغير مشروطة، فأصبحت تمثل المورد الأساسي للجماعات المحلية الفقيرة ذات الموارد المحدودة، ففي ظل ضعف الموارد المالية وسوء تسييرها أصبح تدخل الدولة أمرا ضروريا لإعادة التوازن المالي للميزانيات المحلية إلا أن ذلك يؤدي إلى التضيق من حرية الجماعات المحلية لأن ذلك يحدد مدى تبعيتها للدولة حسب حجم ونسبة هذه الإعانات وتلك الشروط التي تعجز عن تحقيقها .

ولدراسة مضمون الاستقلالية المالية للجماعات المحلية قسمنا هذا الفصل الى مبحثين، عناصر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية (المبحث الأول)، وتأثير التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية (المبحث الثاني).

المبحث الأول : عناصر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

بما أن الجماعات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري بسبب يوجب لها الاستقلال المالي والذمة المالية ، وهذا يعني توفير للجماعات المحلية موارد مالية تكون ملكيتها لها تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة لها ، وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها ، وتتمتع بحق التملك للأموال الخاصة .

وعلى هذا الأساس سنتناول ميزانية الجماعات المحلية (المطلب الأول) ، وأهمية الاستقلالية المالية في تكريس استقلالية الجماعات المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول : ميزانية الجماعات المحلية

يمكن تعريف ميزانية الجماعات المحلية بالنسبة لميزانية البلدية من خلال المادة 176 من قانون البلدية.

وبالنسبة لميزانية الولاية من خلال المادة 157 من قانون الولاية .

وسنتناول في هذا المطلب فكرة استقلال ميزانية الجماعات المحلية والرقابة عنها (الفرع الأول) ، وطبيعة الموارد المالية للجماعات المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول : فكرة استقلال ميزانية الجماعات المحلية والرقابة عليها

يمكن من التعاريف السابقة أن نستنتج بأن ميزانية الجماعات المحلية هي عبارة عن وثيقة تقرر الإيرادات والنفقات النهائية للجماعات المحلية وترخص بها لفترة زمنية عادة ما تكون سنة ، وهي أداة فعالة لتسيير مصالح الجماعات المحلية بما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لها¹.

أولا: ميزانية مستقلة :

إن المبادئ العامة لميزانية البلديات تنطبق على نظيرتها في تسيير الأموال العمومية للدولة وهي كالآتي :

¹ - درار أمال ، ازموور سليمة ، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ، مذكرة ماستر ، جامعة أكلي محند اولحاج - البويرة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، 09\03\2016 ، ص47.

1. مبدأ سنوية الميزانية :

يعني هذا المبدأ استغلال كل دورة محاسبية على الأخرى والمتمثلة في سنة حيث أن إيرادات الجماعات ونفقاتها تحدد وتتجدد كل سنة وذلك لأن فترة سنة معقولة لتنبؤ بحصيلة الإيرادات وحاجتها إلى النفقات وإذا زادت الفترة المحاسبية عن سنة فان ذلك يؤدي إلى إضعاف الرقابة على الأموال العمومية.¹

2. مبدأ الوحدة :

يعني أن تجمع كل النفقات والإيرادات تظهر في بيان واحد من أجل سهولة عرض الميزانية ومعرفة المركز المالي للجماعات المحلية .

3. مبدأ عدم التخصيص :

على عكس الميزانية العامة للدولة ففي ميزانية الجماعات المحلية هناك إيرادات خاصة من أجل نفقات خاصة، فعلى سبيل المثال هناك اقتطاع من موارد التسيير لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار أو الإيرادات المقيدة بتخصيصها معينة (مكفوفين، عجرة، بناء مدارس ...).²

4. مبدأ الشمولية :

هذا المبدأ يؤكد على أنه ينبغي أن تقدم كل العمليات الخاصة بالإيرادات والنفقات وفقا لإطار ووثيقة عرض قائمة الميزانية، وينجم على ذلك مانعان اثنان أحدهما منع القيام بتعويضات بين الإيرادات والنفقات قصد تخصيص الحسابات الشاملة وحدها، والمانع الأخر يتعلق بعدم تخصيص الإيرادات لتغطية النفقات، فمبدأ وحدة الصندوق المالي هو الذي يسمح بتغطية أي نفقة بالرصيد المتوفر.³

¹ - عبد الله الطاهر، زايد محمد، آليات زيادة إيرادات ميزانية الجماعات المحلية (دراسة حالة بلدية بودة)، مذكرة ماستر، جامعة أحمد دراية أدرار، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم تجارية، 2016-2017، ص24.

² - درار أمال، از مور سليمة، المرجع السابق، ص54.

³ - باي عبد الحق، دور الموارد الجبائية في تمويل ميزانية البلدية (دراسة حالة بلديات مقرة للفترة بين 2010-2017)، مذكرة ماستر، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم المالية والمحاسبة، 2018\09\30، ص15.

ثانيا :مضمون الميزانية وتشكيلها

1. مضمون الميزانية :

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

2. تشكيل الميزانية:

تشكل ميزانية الجماعات المحلية من وثيقتين على الخصوص : الميزانية الأولية والميزانية الإضافية (المادة 177 قانون البلدية والمادة 164 قانون الولاية).¹

أ. الميزانية الأولية (le budget primitif)

أطلقت عليها هذه التسمية لأنها الوثيقة الأولى التي يتم إعدادها خلال السنة المالية للجماعات المحلية، فهي عبارة عن كشف تفصيلي لكافة العمليات المالية المقررة لها خلال السنة.² يتم إعداد الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية ويتم تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية حسب نتائج السنة المالية السابقة عن طريق ميزانية إضافية.³

ب. الميزانية الإضافية (le budget supplémentaire) :

يتمثل دورها في إعادة النظر في الميزانية الأولية قصد تكميلها وتعديلها بإجراء النفقات والإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج تنفيذ ميزانية السنة السابقة، تعتبر إذن الميزانية الإضافية تصحيحا وتكميلا للميزانية الأولية.⁴

ثالثا. تحضير وإعداد ميزانية الجماعات المحلية :

ستتم دراسة مراحل إعداد الميزانية للبلدية والمصادقة عليها وفق القواعد التي جاء بها قانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12.⁵

¹ - بوراية أمين، قوريش عبد اللطيف، المحلية ومساهمتها في ميزانية الجماعات المحلية (دراسة حالة بلدية عين الخضراء 2014-2018)، مذكرة ماستر، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، قسم مالية ومحاسبة، 2018-2019، ص26.

² - درار أمال، ازموور سليمة، المرجع السابق، ص49 .

³ - المادة 177 من قانون البلدية الجزائري 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، ج ر ج رقم 37 مؤرخة في 03 - 07 - 2011 والمادة 164 من قانون الولاية الجزائري 07-12 المؤرخ في 21 - 02 - 2012 ن ج ر ج رقم 12 المؤرخة في 29 - 02 - 2012 .

⁴ - بلس شواوش بشير، المالية العامة - المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص164.

⁵ - انظر المادة 180 من قانون البلدية 10-11 والمادة 160 من قانون الولاية 07-12 .

1 . تحضير الميزانية المحلية :

يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد مشروع ميزانية البلدية وهذا بمساعدة أمنائها العامين والمصالح المختصة وفقا لتعليمات وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية . ولتمكينها من تحضير ميزانيتها، يبلغ مدير الضرائب للولاية كل سنة الولايات والبلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية مبلغ التحصيلات المنتظرة فيما يخص الضرائب والرسوم التي تقوم مصالحه بتحصيلها لفائدة هذه الجماعات . ويتم ضبط التقديرات الواجب القيام بها في ميزانية السنة على أساس آخر النتائج المعروفة للتحصيل¹ .

2 . التصويت والمصادقة على الميزانية المحلية :

تقدم الميزانية المحلية بعد إعدادها الى المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي وذلك من أجل الدراسة والتصويت والمصادقة، ويكون مع هذه الميزانية دفتر أو كراس الملاحظات ويتركب من ملخص وفقا لترتيب مواد الميزانية، وكذلك تفصيل توجيه كل اعتماد وطبيعته وأسباب الاقتراحات المسجلة في هذه الميزانية ويكون الشرح معمقا حول النفقات التي تظهر لأول مرة في الميزانية² . يصوت على ميزانية البلدية، المجلس الشعبي البلدي وذلك عند تقديمها من رئيس المجلس، وتتم عملية التصويت فيما يخص الاعتمادات بابا، بابا ومادة، مادة . أما التصويت على ميزانية الولاية فيتم من طرف المجلس الشعبي الولائي بابا، بابا وهي تشمل فضلا عن ذلك على توزيع النفقات والإيرادات في شكل فصول وفصول فرعية ومواد . غير انه إذا لم تتم الموافقة على ميزانية الولاية أو البلدية بصفة نهائية قبل بدأ السنة المالية لسبب من الأسباب، يستمر العمل بالإيرادات والنفقات العادية المدرجة في السنة المالية الأخيرة الى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة³ . ولا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة وإذا لم تنص على النفقات الإجبارية وفي حالة مخالفة تؤخذ الإجراءات التالية :

¹ - يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 164.

² - مرغاد لخضر، واقع المالية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الاقتصاد وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، 2000-2001، ص 38-39.

³ - دندني يحي، المالية العمومية، الطبعة الثانية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر، 2014، ص 148-149.

الفصل الأول _____ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

. يرجعها الوالي مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوما التي تلي استلامها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي .

. تخضع الميزانية للمداولة الثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال 10 أيام .

. إذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإلزامية يتم اعذار المجلس من طرف الوالي .

. إذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المطلوبة خلال 8 أيام التي تلي الأعذار تضبط تلقائيا من طرف الوالي¹ .

يمكن للوالي وتحت سلطته أن يفوض رئيس الدائرة أن يصادق على مداوات المجالس الشعبية البلدية المتضمنة الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها .

ومن هنا يبدو جليا تدخل الهيئة الوصائية في هذه المرحلة بحيث لا يكفي التصويت على الميزانية من طرف المجلس الشعبي البلدي، فلا بد من تدخل الوالي والموافقة عليها عن طريق المصادقة، وقد يذهب أبعد من ذلك عن طريق ما يسمى بالحلول المالي² .

رابعا. الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية :

1 . رقابة المراقب المالي على ميزانية الجماعات المحلية :

أ . تعريف المراقب المالي :

المراقب المالي هو شخص معين من الإدارة المركزية يمارس مهامه على المستوى الإقليمي (الولاية والبلدية) ويتم تعيينه بمقتضى قرار الوزير المكلف بالميزانية³ .

¹ - زين الدين بكاي، عبد الرزاق سبة، مالية الجماعات المحلية في الجزائر بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماستر، جامعة العقيد أحمد دراية -أدرار، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2018-2019، ص 33-34 .

² - بوزار مريم، ميزانية البلدية بين الاستقلالية وتقييد السلطة الوصية، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بالمدينة، المجلد الخامس (العدد الأول)، 2019 جانفي، ص 268.

³ - انظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي 92-414 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق 14 نوفمبر سنة 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها " يمارس الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها، المراقبون الماليون بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين، طبقا لأحكام هذا المرسوم وللقوانين الأساسية الخاصة التي تحكمهم .
يعين الوزير المكلف بالميزانية المراقبين الماليين والمراقبين الماليين المساعدين.

الفصل الأول _____ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

ويكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية ويعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري، ورقابة المراقب المالي هي رقابة مشروعية وليست مراقبة ملائمة إذ أنها تقوم على رقابة مشروعية النفقة¹.

ب . مجال رقابة المراقب المالي:

اقتصرت الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها في بداية تطبيقها فيما يخص الجماعات المحلية، على ميزانية الولايات دون البلديات، حيث استبعدت من مجال تطبيق هذه الرقابة وهذا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14-11-1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها². إلا أنه وبصدور المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16-11-2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 السالف الذكر، فد أصبحت ميزانية البلديات هي كذلك مشمولة بهذه الرقابة وهذا وفقا لما نصت عليه المادة 02 من المرسوم التنفيذي³. تمثل دور المراقب المالي في ممارسة رقابة قبلية على الالتزام بالنفقة والتأشير عليه، لا يمكن لأية إدارة عمومية صرف اعتماد إلا إذا كان الالتزام بالنفقة صحيحا ومؤشرا عليه من طرف المراقب المالي⁴.

¹ - ترشين عبد العزيز، حجيري نورالدين، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة ماستر، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2017-2018، ص 3.

² - عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، اطروحة دكتوراه، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، كلية الحقوق، 2010-2011، ص 269.

³ - أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 374-09 "تعديل وتتمم أحكام المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992 والمذكور أعلاه، كما يأتي :

المادة 2 : تطبق الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولايات، وميزانيات البلديات، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة . يتم تنفيذ اجراء توسيع الرقابة السابقة على البلديات، تدريجيا، وفقا لبرنامجا تحدد من طرف الوزيرين المكلفين على التوالي بالميزانية والجماعات المحلية .

تخضع ميزانيتنا مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليهما .

⁴ - يلس بشير شاوش، المرجع السابق، ص 283.

لقد حدد المرسوم الصادر في 1992 نوع العمليات الخاضعة لتأشيرة المراقب المالي¹.

ت . مهمة المراقب المالي :

لا يمكن للمراقب المالي تسليم التأشيرة إلا بعد فحصه لعناصر النفقة الملتزم بها .

* عناصر الالتزام بالنفقة الخاضعة للرقابة :

للتأكد من صحة الالتزام بالنفقة يستوجب على المراقب المالي فحص العناصر التالية من الالتزام² :

صفة الأمر بالصرف كما ورد تحديه في القانون والتنظيم، مطابقة النفقة الملتزم بها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، توفر الاعتمادات أو المناصب المالية، التخصيص القانوني للنفقة، مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة، وجود التأشير أو الآراء المسبقة عندما يشترطها التنظيم المعمول به³.

ومن هذا نجد أن المراقب المالي يسعى للتأكد من توفر العناصر السابقة ذكرها، فإذا توفرت أشر بالموافقة على السجل أو الوثيقة المثبتة بالالتزام بالنفقة، أو يقوم برفض التأشيرة لانعدام العناصر السابقة مع تعليل الرفض في مد لا تفوق 20 يوما، ومن كل هذا نجد أن هناك حالات قد يتم فيها رفض التأشيرة على الالتزام بالنفقة، غير أن هذا الرفض قد يكتسي طابع مؤقتا كما قد يكتسي طابعا نهائيا .

* حالات الرفض المؤقت أو النهائي للتأشيرة على الالتزام بالنفقة :

- حالات الرفض المؤقت :

لقد بينت المادة 11 من المرسوم حالات الرفض المؤقت وهي :

- اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح .

¹ - أنظر المواد 5 و 6 و 7 من المرسوم التنفيذي 92-414 ،

المادة 5 " تخضع القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات المبينة فيما يلي، مسبقا قبل التوقيع عليها، لتأشيرة المراقب المالي :

1- قرارات التعيين والتثبيت والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم، باستثناء الترقية في الدرجة،

2- الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية،

3- الجداول الأصلية الأولية، التي تعد في بداية السنة والجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية .

المادة 6 " تخضع لتأشيرة المراقب المالي أيضا، الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار .

المادة 7 " يخضع، فضلا عن ذلك، لتأشير المراقب المالي :

- كل التزام مدعم بسند الطلب أو الفاتورة الشكلية عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية .

- كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويضا بالاعتماد أو تكفلا بالإلحاق أو تحويل اعتمادات .

- كل التزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف الملحقه والنفقات التي تصرف من الإدارة المباشرة، والمثبتة بفاتورات نهائية .

² أنظر المادة 9 من المرسوم التنفيذي 92-414 السالف الذكر .

³ . يلس بشير شاوش، المرجع نفسه، ص 284 .

- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة .

- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة .¹

- حالات الرفض النهائي :

لقد بينت المادة 12 من المرسوم حالات الرفض النهائي وهي :

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها .

- عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية .

- عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت .²

- حالة التغاضي :

في حالة رفض نهائي للالتزام بالنفقات، المنصوص عليها في المادتين 6 و 7 من هذا المرسوم، يمكن

الأمر بالصرف أن يتغاضى عن ذلك تحت مسؤوليته بمقرر معلل، يعلم به الوزير المكلف بالميزانية .

يرسل الملف الذي يكون موضوع التغاضي فوراً إلى الوزير المعني أو الوالي المعني حسب الحالة .³

غير أنه لا يمكن اللجوء إلى إجراء التغاضي في حالة ما إذا كان سبب الرفض النهائي يرجع إلى ما

بينته المادة 19 من المرسوم التنفيذي .⁴

وفي غير هذه الحالات يرسل الأمر بالصرف للالتزام مرفقاً بمقرر التغاضي إلى المراقب المالي ليضع

عليه تأشيرة الأخذ بالحسبان ثم يرسل نسخة من ملف الالتزام إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد إعلامه .

ويقوم هذا الأخير بدوره بإرسال الملف إلى المؤسسات المتخصصة في الرقابة .⁵

ث . مسؤولية المراقب المالي :

يعتبر المراقب المالي مسؤولاً عن الأعمال التي يقوم بها، وعن التأشيرات التي يسلمها، أما بالنسبة

للمراقب المالي المساعد فيكون مسؤولاً عن الأعمال والتصرفات التي يقوم بها، وعن التأشيرات التي يسلمها

وهذا في حدود الاختصاصات التي يفوضها إليه المراقب المالي .⁶

يملك المراقب المالي سلطة واسعة في مواجهة الأمرين بالصرف القائمين بتسيير المرافق العمومية،

فإذا أشر على نفقة رغم عدم صحتها يكون عرض الأموال العمومية للضياع، وإذا تشدد في الرقابة ورفض

¹ - انظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي 414-92 السالف الذكر.

² - انظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي 414-92 السالف الذكر.

³ - انظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي 414-92 السالف الذكر.

⁴ - انظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي 414-92 السالف الذكر.

⁵ - بليس بشير شاوش، المرجع السابق، ص 287 .

⁶ - عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 273.

الفصل الأول _____ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

التأشير عليها دون سبب جدي يكون عرقل نشاط المرافق العمومية، وفي كلتا الحالتين يكون مخطئا لذلك أقام التشريع المتعلق بمجلس المحاسبة مسؤوليته الشخصية في الحالتين .

اعتبر الرفض غير المؤسس للتأشيريات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيريات الممنوحة خارج الشروط القانونية مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.¹ إلا أن مسؤولية كل من المراقب المالي، والمراقب المالي المساعد تسقط في حالة الرفض النهائي، للالتزامات بالنفقات السابق ذكرها، وهذا بمناسبة تحديد شروط وإجراءات الرقابة، وتنتقل بذلك المسؤولية للأمر بالصرف، في حالة عدم التزامه بمذكرة الرفض، ويتعين عليه في هذه الحالة اعلام الوزير المكلف بالميزانية بموجب مقرر معلل.²

ج . آجال تنفيذ الرقابة المسبقة من طرف المراقب المالي :

يشرع المراقب المالي في تفحص ومراجعة كل الوثائق المتعلقة بالنفقة الملتزم بها والتي قدمها الأمر بالصرف في أجل 10 أيام من تاريخ استلام المراقبة المالية لاستمارة الالتزام، ويمكن تمديد هذا الأجل الى 20 يوما في حالة تتطلب الملفات دراسة مكثفة من المراقب المالي، وهذا ما أكدته المرسوم التنفيذي .

أما في حالة الرفض المؤقت والمعلل من طرف المراقب المالي فيترتب عنها توقف سريان هذه المواعيد وهذا طبقا للمادة 10 من المرسوم التنفيذي 92-414 السالف الذكر.³

أما مادة من نفس المرسوم التنفيذي حددت تاريخ اختتام الالتزام بنفقات التسيير يوم 10 ديسمبر من السنة التي يتم فيها، ويمدد الى غاية 20 ديسمبر من نفس السنة للنفقات المبينة فيما يأتي :

- التجهيز والاستثمار، النفقات التي تصرف بواسطة الإدارة المباشرة، القرارات التي تتعلق بتسيير الحياة المهنية للموظفين، جداول أجور المستخدمين المؤقتين والمياومين.⁴

2 . رقابة المحاسب العمومي على ميزانية الجماعات المحلية :

أ . تعريف المحاسب العمومي :

تكريسا لحرص المشرع بإعطاء مكانة معتبرة للأعمال الإدارية التي يترتب عنها نفقات عمومية، فقد دعم الرقابة السابقة للمراقب المالي برقابة أخرى من أجل تفادي أي اختلال في تسيير الأموال العمومية

¹ - يلس بشير شاوش، المرجع والموضع السابقان، ص 287.

² - عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 273-274.

³ - ترشين عبد العزيز، حجيري نور الدين، المرجع السابق، ص 6 .

⁴ - انظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي 92-414 السالف الذكر.

تمثلت هذه الرقابة في رقابة المحاسب العمومي¹.

المحاسب العمومي هو كل موظف أو عون له الصفة القانونية للممارسة باسم الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية عمليات الإيرادات والنفقات وحياسة وتداول الأموال والقيم العمومية². وهذا ما نصت عليه المادة 33 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية " يعد محاسبا عموميا في مفهوم الأحكام، كل شخص يعين قانون للقيام، فضلا عن العمليات المشار إليها في المادتين 18 و22، 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 حسابات الموجودات³.

ب . مجال رقابة المحاسب العمومي :

يتواجد المحاسب العمومي على مستوى جميع الهيئات والإدارات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وذلك ليمارس رقابة محاسبية على تنفيذ النفقات العمومية بصفة شاملة، وتمارس هذه الرقابة من طرفه قبل قيامه بعمليات الدفع للنفقات على جميع أجهزة الدولة وعلى جميع تصرفاتها المالية المتعلقة بتنفيذ هذه النفقات، فهي رقابة شاملة من حيث مجال تغطيتها للأجهزة⁴.

ووفقا لأحكام المادة الأولى من القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية، والتي جاء فيها الأحكام التنفيذية

العامة التي تطبق على :

- الميزانيات والعمليات المالية الخاصة بالدولة،

- المجلس الدستوري،

- المجلس الشعبي الوطني،

- مجلس المحاسبة،

- الميزانيات الملحق،

¹ - تريش عبد العزيز، حجيري نور الدين، المرجع والموضع السابقان، ص 6.

² - زغاد نصير، بن صوشة الساسي، النظام القانوني للمحاسب العمومي، مذكرة ماستر، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2017-2018، ص 6.

³ - انظر المادة 33 من القانون 90-21 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت سنة 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35.

⁴ - زغاد نصير، بن صوشة الساسي، المرجع نفسه، ص 26.

- الجماعات الإقليمية (الولاية، البلدية)

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري .¹

ت . التنافي بين وظيفتي الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين :

يخضع تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، الى قواعد المحاسبة العمومية التي تركز على مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية، وهو يعد أساس تنفيذ ميزانية الدولة وكذلك الجماعات المحلية، لقد كرسته المادة 55 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية بنصها على أنه :

" تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي"²

يؤدي تطبيق هذا المبدأ الى تقسيم المهام بحيث من يتداول المال العام (المحاسب العمومي) لا يملك سلطة التصرف فيه ومن يملك سلطة التصرف في المال العام لا يملك سلطة حيازة وتداول المال العام ونتيجة لذلك فان تطبيق مبدأ الفصل يسمح بتحقيق مجموعة من الأهداف نلخصها فيما يلي :

- التبرير الفني لتقسيم العمل،

- تسهيل الرقابة،

- تطبيق وحدة الصندوق .³

ث . مسؤولية المحاسب العمومي :

تحدد مسؤولية المحاسب العمومي تبعا للإلتزامات الملقاة على عاتقه بالقيام بالمهام المسندة إليه بالإضافة إلى مسؤوليته على الأعوان الذين يعملون تحت سلطته .⁴

3 . الرقابة الوصائية على ميزانية الجماعات المحلية :

تخضع ميزانية الجماعات المحلية لرقابة الجهات الوصية عليها، وذلك أثناء وضع الميزانية وعند تنفيذها وتمارس هذه الرقابة على مالية الولاية، كما تمارس هذه الرقابة أيضا علمالية البلدية .

أ . الرقابة الوصائية على مالية الولاية :

¹ - انظر المادة 1 من القانون 21-90، المرجع السابق .

² - عبد الصديق الشيخ، المرجع السابق، ص 264 .

³ - حرفوش ليلة، إفوراج فروجة، دور المحاسب العمومي والمفتشية العامة للمالية في الرقابة على مالية الجماعات الإقليمية، مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، 2015-2016، ص 24-25 .

⁴ - زغاد نصير، بن صوشة الساسي، المرجع السابق، ص 42 .

- المواد 40 و41 و42 من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المرجع السابق .

الفصل الأول _____ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

تخضع الولاية لرقابة الجهة الوصية (الوزير المكلف بالداخلية) أثناء وضع الميزانية وعند تنفيذها وتأخذ هذه الرقابة إحدى هاتين الصورتين إما المصادقة أو الحلول.¹

فيما يخص المصادقة ما تكلمت عليه المادة 55 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، وأما الحلول ما تكلمت عليه المادة 168 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية .

ب . الرقابة الوصائية على ميزانية البلدية :

تخضع البلدية لرقابة الوالي أثناء وضع الميزانية وعند تنفيذها، تمارس هذه الرقابة على صورتين إما المصادقة أو الحلول.²

فيما يخص المصادقة ما تكلمت عليه المادة 56 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، وأما الحلول ما تكلمت عليه المادة 102 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

الفرع الثاني : طبيعة الموارد المالية للجماعات المحلية

تتمثل الموارد المالية للجماعات المحلية، أساسا في مدى القدرة الذاتية لها في الاعتماد على نفسها في تمويل التنمية المحلية، ومن ثم فهي مؤثر جيد لنجاح الجماعات المحلية من عدمه في تحقيق أهدافها من خلال تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية الذاتية، ويمكن تقسيم الموارد الداخلية إلى موارد جبائية وموارد غير جبائية.³

أولا - المواد الجبائية :

أ . المواد الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية :

* الدفع العقاري : أسس قانون الضرائب المباشرة لفائدة البلديات رسما سنويا على العقارات المبنية ورسما آخر على العقارات غير المبنية.⁴

* رسم التطهير : يؤسس رسم التطهير سنويا ويحصل لفائدة البلديات التي يوجد بها مصلحة لرفع القمامات المنزلية باسم المالك أو المنتفع .

ويتمدد هذا الرسم إلى كل المساكن والمحلات والقطع الرضوية ذات النشاط التجاري والحرفي من شأنها ترك النفايات والقمامات .

¹ - ترشين عبد العزيز، حجيري نور الدين، المرجع السابق، ص 21 .

² - ترشين عبد العزيز، حجيري نور الدين، المرجع نفسه، ص 22 .

³ - أعراب كريمة، عمريو نعيمة، إيرادات الجماعات المحلية - بلدية وولاية بجاية نموذجا، مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2015-2016، ص 11 .

⁴ - يلس بشيرشاوش، المرجع السابق، ص 179 .

الفصل الأول _____ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

ويعضى من رسم التطهير المنازل والملكيات غير المستفيدة من خدمات مصلحة رفع القمامات المنزلية الواقعة داخل البلديات المتوفرة على مصلحة خاصة برفع القمامات المنزلية.¹

* رسم الإسكان : يخصص هذا الرسم بالكامل لصيانة الحضائر العقارية للبلديات والولايات، بموجب قانون المالية لسنة 2003 امتد رسم الإسكان الى جميع البلديات ومقرات الدوائر الرسمية الحضرية والذي يقدر كآتي :

- 300 دج بالنسبة للعمارات ذات الطابع السكني .

- 1200 دج للمحلات ذات الطابع التجاري وغير التجاري، الحرفي وغيرها من النشاطات

يتم تحصيل رسم الإسكان من طرف مصالح سونلغاز.²

ب . الموارد الجبائية المخصصة جزئيا للجماعات المحلية :

* الرسم على القيمة المضافة :

يعتبر الرسم على القيمة المضافة من أهم الموارد الجبائية للبلدية نظرا لمردوديته العالية الذي يطبق على عمليات البيع والأشغال العقارية والخدمات غير الخاضعة لرسوم خاصة، وعمليات الإستيراد .
- الدولة بنسبة 85%، البلدية بنسبة 5 %، الصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 10 % .

* الرسم على الذبح :

يتم تحصيل هذه الضريبة لصالح البلديات بمناسبة ذبح الحيوانات ذات اللحوم الإستهلاكية (الأبقار، الماعز، الأغنام، ...) بمعدل 05 دج للكيلوغرام الواحد الذي يوزع كآتي:

- 3.5 دج للكيلوغرام الواحد لصالح البلدية

- 1.5 دج للكيلوغرام الواحد لصالح الصندوق الخاص بحماية الصحة الحيوانية.³

* الضريبة على الأملاك :

الضريبة على الثروة هي الضريبة المباشرة الوحيدة المخصصة جزئيا للجماعات المحلية وجزئيا للدولة، تأسست هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 1993.⁴

¹ - أعراب كريمة، عمريو نعيمة، المرجع السابق، ص 16-17 .

² - أمغار مريم، أمغار طاوس، الإستقلالية المالية للجماعات المحلية في القانون الجزائري، مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2012-2013 .

³ - أعراب كريمة، عمريو نعيمة، المرجع نفسه، ص 19 .

⁴ - انظر المادة 27 من المرسوم التشريعي رقم 93-01 مؤرخ في 26 رجب عام 1413 الموافق 19 يناير سنة 1993، يتضمن قانون المالية لسنة 1993 .

الفصل الأول _____ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

الضريبة على الثروة هي ضريبة سنوية تصريحية يقوم المكلف في بداية كل سنة بتقديم تصريح حسب النماذج المقدمة من طرف مصلحة الضرائب، وكل الأشخاص الطبيعيين الذين تفوق ثروتهم 08 ملايين الذين يخضعون إجباريا لهذه الضريبة كما يخضع للضريبة على الثروة.¹

* قسيمة السيارات :

أحدثت هذه الضريبة على السيارات المرقمة بموجب الأمر رقم 95-27 المتضمن قانون المالية لسنة 1996، ويقع عبؤها على كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارات خاضعة للقسيمة، تعفى من هذه القسيمة السيارات ذات رقم التسجيل الخاص التابعة للدولة والجماعات المحلية أو السيارات التي يتمتع أصحابها بامتيازات دبلوماسية أو قنصلية وسيارات الإسعاف والسيارات المجهزة بعناد صحي والسيارات المجهزة بعناد مضاد للحرائق والسيارات المجهزة والمخصصة للمعاقين.²

ثانيا - الموارد غير الجبائية :

أ - مداخيل الأملاك :

ويقصد بها الإيرادات التي تشمل مداخيل الأملاك، التي تحصل عليها الدولة والجماعات المحلية، مقابل الخدمات التي تقدمها للمواطنين، ويحصلون على نفع منها سواء كان نفعاً عاماً أو خاصاً .
أما بالنسبة للأملاك فهي كل ما تملكه الدولة، أو الجماعات المحلية، سواء ملكية وطنية عمومية أو ملكية وطنية خاصة، وسواء كانت أموالاً عقارية أو منقولة.³

ب - موارد القروض :

يمكن الجماعات المحلية اللجوء الى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل، حيث تعد القروض من الموارد المالية التي تلجأ إليها الجماعات المحلية بغرض تمويل عمليات التجهيز والاستثمار، إذ لا يجوز للبلديات والولايات القيام بتمويل نفقات التسيير عن طريق القروض، وذلك نظراً لطبيعتها حيث تبدأ كموارد وتنتهي كنفقات إجبارية حيث تنص المادة 199 من قانون 10-11 على " لا تعد إجبارية بالنسبة للبلدية الا النفقات الملقاة على عاتقها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما والنفقات المتعلقة بتسديد الديون الواجبة الأداء في إطار القرض".⁴

¹ محلاي علي، مصادر تمويل الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية - دراسة حالة بلدية المعمورة ولاية البويرة، مذكرة ماستر، جامعة أكلي محند أولحاج البويرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، 2017-2018، ص 56 .

² ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الإستقلالية والرقابة - دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماجستير، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2014-2015، ص 65 .

³ عبد الصديق شيخ، الرجوع السابق، ص 45

⁴ ملياني صليحة، المرجع نفسه، ص 69.

ت - إعانات الدولة :

نظرا لعدم كفاية موارد الجماعات المحلية، فإن السلطات المركزية تخصص إعانات للجماعات المحلية بهدف الإنفاق على التنمية المحلية، وتسعى من خلالها الدولة إلى تعميم الرفاه والرخاء في مختلف الجهات والمناطق وإزالة الفوارق الجهوية، ويعد هذا المصدر من المصادر الهامة لكونه باعثا على استقرار وثبات ميزانيات الجماعات المحلية، ويؤدي حتما إلى تنفيذ المشاريع التنموية.¹

تقدم الإعانات في إطار تنفيذ المخططات البلدية للتنمية، وكذا البرامج الممركزة أو تدعيم إنجاز البناءات المدرسية .

تحتوي إعانات المخططات البلدية للتنمية على مجموعتين من العمليات تخص التجهيز والإستثمار ومن خلالها تستفيد البلديات من إيرادات غير مباشرة، تمنح في قسم التجهيز والاستثمار لميزانياتها السنوية².

ث - إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية :

تهتم الجماعات المحلية بتوفير الأموال اللازمة لتقديم الخدمات العامة (الصحة، النقل، ...) للمواطنين وبسبب التغيرات المجتمعية العامة، وجدت لا مساواة كبيرة في الخدمات المقدمة للأفراد في الأقاليم المختلفة وحتى تتمكن الإدارة المحلية من تقليل الفوارق الجهوية الموجودة بين الأقاليم وتخفيف العجز عن ميزانية البلديات والولايات، تم إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية والذي أوكلت إليه مهمة إعادة التوازن لميزانيات هذه الأخيرة.³

يتولى الصندوق المشترك للجماعات المحلية، تسيير كل من الصندوق البلدي للتضامن وصندوق الضمان، المنصوص عليهما بموجب المواد 266 و 267 و 268 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية، وكذلك صندوق التضامن وصندوق الضمان المنصوص عليهما بموجب المادة 115 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية.⁴

ج - الهبات والوصايا :

تشكل من حصيلة ما يتبرع به المواطنون إما مباشرة للبلدية، أو بطريقة غير مباشرة بالمساهمة في تنفيذ وتمويل أحد المشاريع التي تقوم بها .

¹ - شاشوة عبد الحكيم، المرجع السابق، ص 26-27 .

² - عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 57-58 .

³ - وليد سعيود، الجباية المحلية في الجزائر - دراسة حالة بلدية تمالوس، مذكرة ماستر، جامعة عبد الحميد مهري قسنطينة 2، كلية العلوم الإقتصادية التجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الإقتصادية، 2014-2015، ص 86 .

⁴ - عبد الصديق شيخ، المرجع نفسه، ص 66 .

ولقد اشترط المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية " يخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية ويتم جردها وإدراجها في الميزانية ".¹

المطلب الثاني : أهمية الاستقلالية المالية في تكريس استقلالية الجماعات المحلية

إن مفهوم الاستقلالية المالية واسع ويحمل عدة معاني، يتحدد مضمونه بمجال استعماله ويستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية والاقتصادية .

أما مضمونه في مجال الجماعات المحلية، فإنه يقاس انطلاقا من علاقات هذه الأخيرة (الجماعات المحلية) بالسلطة المركزية، حيث تخول اختصاصات محددة قانونا، والقاعدة تقول أن الاعتراف للجماعات المحلية باختصاصات وأعمال تقوم بها في إطار مبدأ اللامركزية الإدارية يجب أن تصاحبه استقلالية مالية، تمكنها من تمويل هذه الاختصاصات وتأييدها على أكمل وجه .

الفرع الأول : المقصود بالاستقلالية المالية

تعد الإستقلالية المالية عنصرا أساسيا لتحقيق الاستقلالية المحلية، فبدونها لا يمكن الحديث عن حرية التصرف في الشؤون المحلية بالنسبة للجماعات الإقليمية، فالصلاحيات تجسد ميدانيا بوجود موارد مالية كافية.²

أولا : تعريف الاستقلالية المالية

اختلف الفقهاء حول تعريف الاستقلالية المالية، فهي تمثل للأستاذ مصطفى منار " توفير الوسائل المالية اللازمة، التي تمكن الوحدة من مجابهة أعباء التكفل باختصاصاتها، أي موافقة المورد المالي لحجم الصلاحيات الممنوحة للهيئة المحلية " .

وعرفها كذلك الفقيه فرانسوا لابي " François Labie " بأنها " أهلية الجماعات المحلية القانونية في المجال المالي، وبالإستقلال ماليا عن الدولة ".³

وهذا الاستقلال لا يعني الانفصال بين الهيئات المحلية وبين الحكومة المركزية، بل تبقى الصلة في نطاق الوصاية أو الرقابة الإدارية، فالاستقلالية إذن تقاس انطلاقا من علاقة الجماعات المحلية بالسلطة الوصية، فهي علاقة ثنائية قانونية وإدارية واقتصادية واجتماعية في إطار وحدة الدولة، فهي استقلالية نسبية وفقا للأهداف المسطرة لها .

¹ - المادة 171 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

² - برازة وهيبة، إستقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه ، جامعة مولود معمري تيزي وزو الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، نوقشت في 11 - 10 - 2017 ، ص 131 .

³ - برازة وهيبة، المرجع نفسه، ص 132 .

- يعرف الاستقلال المالي للجماعات المحلية أن يكون لها حق إصدار قراراتها الإدارية في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية، ومن هنا يترتب عن إستقلال الهيئة المحلية مايلي :
- حرية المبادرة ولا تتدخل السلطة المركزية الا في الحالات المبينة في القانون .
 - أن لا يكون للسلطة المركزية حق تعديل قرارات الجماعات المحلية .
 - أن لا تسأل عن أعمالها حتى ولو كانت خاضعة للسلطة الوصائية¹ .

ثانيا : أهمية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

يعد التمويل المالي المحلي أو الاستقلالية المالية أحد مقومات استقلالية الجماعات الإقليمية، إذ حدد بعض فقهاء عناصر اللامركزية بالمصالح الخاصة، الموارد الخاصة، وأخيرا السلطة الخاصة، وجعل الكثير منهم الموارد الخاصة أكبر ضمانا لتجسيد الاختصاصات المحلية فعليا² .

يعد بذلك التمويل المحلي مقوما وعنصرا أساسيا للاستقلالية المحلية، فتوافر الشخصية المعنوية والاختصاصات المحلية كعناصر لاستقلالية الجماعات المحلية، تفرغ من محتواها إذا لم يكن للوحدات الإدارية الإقليمية موارد مالية مستقلة، وحرية التصرف فيها قصد النهوض بالمصالح المحلية، لأن تحويل الاختصاصات دون الموارد المالية الكافية، يؤدي الى فتح المجال للتدخل الكثيف للسلطة المركزية في تسيير الشؤون المحلية³ .

تتحقق الاستقلالية المالية بتوافر بعض الشروط في الموارد المالية المحلية، والمتمثلة أساسا في :

* **محلية المورد** : حيث يتعين أن يكون وعاء المورد المالي محلي في أصله، ومتميز بقدر الامكان عن الأوعية المركزية لأنها تقلص من استقلاليتها وتجعلها في حالة تبعية مستمرة لها على الرغم من كون هذه الإعانات ضرورية في الكثير من الأحيان نظرا لوجود مصالح في الجماعة المحلية ذات طابع وطني وإستراتيجية وطنية متعلقة بالدولة⁴ .

* **ذاتية المورد** : ويعني منح كامل السلطات للجهات المحلية فيما يتعلق بتقدير سعر المورد وتحصيله، حتى يمكن التوفيق بين المواد المتاحة لها والاحتياجات الموجودة .

* **كفاية المورد** : وهو أن يكون المورد المالي، كافيا لتغطية كل احتياجات الجماعات المحلية .

¹ - طيبي سعاد، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة دكتوراه، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2009-2008، ص 113- 114 .

² - برازة وهيبية، المرجع السابق، ص 133 .

³ - برازة وهيبية، المرجع نفسه، ص 134 .

⁴ - رمضان تيسمبال، إستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، مذكرة ماجستير في القانون ، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2009، ص 32 .

الفصل الأول _____ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

* مرونة المورد : وذلك السماح بمواجهة النمو المطرد في نشاط الوحدات المحلية، إذ كلما كانت هذه الموارد مرنة، زادت مقدرة الهيئات الإقليمية في الإنتاج والنمو.¹

الفرع الثاني : الاستقلالية المالية في قانون البلدية وقانون الولاية

أ - الاستقلالية المالية في قانون البلدية 10- 11 :

قام المشرع الجزائري بالتأكيد على الاستقلالية المالية للبلدية، بالإضافة إلى النص على دعم هذه الأخيرة من خلال :

- إلزام البلدية بالتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالمصالح المحلية.²
- توفير الموارد المالية اللازمة في حالة إسناد مهام جديدة للبلدية، وهو أمر فيه تدعيم لإستقلالية البلدية.³

- إلزام الدولة بتعويض أي تخفيض في الإيرادات تكون هي السبب فيه.⁴

يتبين لنا أن المشرع الجزائري قام فعلا بتدعيم الإستقلالية المالية للبلدية، وهو ما يؤثر إيجابا على الاستقلالية المحلية، كون أن الاختصاصات لا تتجسد الا بتوفر الموارد المالية الضرورية غير أنه من جهة أخرى، قام بسحب صلاحية إعداد الميزانية من رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنحها للأمين العام للبلدية.

ب - الإستقلالية المالية في قانون الولاية 07 - 12 :

إعترفت المادة الأولى من القانون 07 - 12 صراحة للولاية بالإستقلالية المالية، وقد جاء بنفس الإضافات التي نص عليها قانون البلدية لتدعيم الإستقلالية المالية وذلك في كل من المادة 03 التي تنص : " تتوفر الولاية بصفتها الجماعة الإقليمية اللامركزية على ميزانية خاصة بها لتمويل الأعمال والبرامج المصادق عليها من المجلس الشعبي الولائي..."، وأضافت المادة 05 على أن " تخصص الدولة للولاية بصفتها الجماعة الإقليمية، الموارد المخصصة لتغطية الأعباء والصلاحيات المخولة لها بموجب القانون..." . ويتبين لنا أن المشرع أبقى صلاحية إعداد الميزانية بيد الوالي، وهو ما نصت عليه المادة 161، وبهذا أكد المشرع تهميشه للمجلس المنتخب في إعداد الميزانية .

¹ - برازة وهيبية، المرجع السابق، ص 137.

² - أنظر المادة 4 من قانون البلدية 10 - 11 الفقرة 1 .

³ - أنظر المادة 4 من قانون البلدية 10 - 11 الفقرة 2 .

⁴ - أنظر المادة 5 من قانون البلدية 10 - 11 .

المبحث الثاني : تأثير التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية

غني عن البيان أن مساعدات الدولة تكون من أجل سد العجز المالي المحلي، حيث تسمح المساعدات بإعادة توازن الميزانية ولكنها تهدد في نفس الوقت الاستقلال المحلي تطبيقا لقاعدة " من يدفع يقود " وبالرغم من أنه على الدولة أن تدفع دون أن تحكم وإلا خرقت مفهوم اللامركزية، إلا أنها من جهة أخرى لا تستطيع عدم متابعة كيفية صرف أموالها .

لذلك فإن استفادة الجماعات المحلية من الإعانات المركزية إنما يكون ضمن إطار قانوني محدد مسبقا، يتجلى في تحديد إجراءات منح الإعانات وكيفية إنفاقها وأشكال الرقابة عليها لضمان حسن استغلالها بما يتماشى والصالح العام .

وسيتم تناول في هذا المبحث دراسة تأثير مركزية الإعانات على التمويل المحلي (المطلب الأول)، وعدم قدرة نظام الإعانات على تغطية الفوارق المالية المحلية (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : تأثير مركزية الإعانات على التمويل المحلي

تبرز مركزية نظام الإعانات محدودية الاستقلال المالي للجماعات المحلية، بشكل واضح حيث تحتفظ الدولة بحق الإشراف والتوجيه، في كل ما يتعلق بتسيير هذه الإعانات، وأحسن من عبر عن ذلك الأستاذ " PISANI " بقوله : " إن الدولة لا تمول إلا إذا تحكمت " .

فالدولة باعتبارها المصدر الأساسي لهذه الإعانات، خاصة الإعانات التي تقدمها عن طريق المخططات التنموية بمختلف أشكالها، فهي التي تتولى توجيه إنفاقها بما يتلاءم مع السياسة الوطنية للتنمية، ولا يتعدى دور المجالس الشعبية المحلية حدود تقديم الآراء غير الملزمة .

وسيتم من خلال هذا المطلب دراسة مظاهر مركزية نظام الإعانات (الفرع الأول)، تحويل الإعانات عن الأهداف المحددة لها (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : مظاهر مركزية نظام الإعانات

تتلقى الجماعات المحلية إعانات ومخصصات تسيير خاصة أنها اليوم تعاني من مشاكل عجز الموارد المالية الذاتية للقيام بمهامها، حيث لا فائدة من توفر سلطة إتخاذ القرار حين لا تستند على موارد مالية كافية لتنفيذها ودعمها وهو ما يؤثر مباشرة على استقلاليتها¹.

¹ - ملياني صليحة، المرجع السابق، ص 68 .

أولا : توجيه القرار المحلي

لا شك أن الإعانات والمساعدات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية كان لها دور في التخفيف من ضعف إيراداتها الجبائية، إلا أن ذلك يكون على حساب استقلاليتها ذلك أن ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها تعني حريتها في التسيير، ولا يكون لها ذلك في ظل الإعانات المركزية، فالتمويل المركزي للإستثمارات المحلية يعبر عن رغبة السلطة المحلية في قيادة التنمية المحلية، ومن هنا تكون سياسة التنمية المحلية سياسة مشتركة تظم الدولة والجماعات المحلية فتكون بذلك تحت وصاية السلطة المركزية من حيث الاختيار الاقتصادي والاتفاق المالي وصاية فعلية.¹

وقد يتعدى السلطة المركزية ذلك بممارسة حق اختيار الحاجيات المحلية، لتكون التنمية المحلية بمقتضى ذلك صادرة من القمة أي بقرارات مركزية.²

ثانيا : التخطيط المركزي للتنمية المحلية

إن الإعانات التي تقدمها الدولة، إضافة إلى أنها غالبا ما تتضمن شروطا تقيد من حرية الجماعات المحلية في تحديد مجالات إنفاق هذه الإعانات، فهي تؤدي كذلك الى قيام نوع من الإدارة المشتركة، بين السلطة المركزية والهيئات المحلية في تسيير الشؤون المحلية .

وانطلاقا من فكرة أن نجاح أية تنمية يتطلب تخطيطا محكما، ونظرا لحجم الموارد المالية المعتبرة التي رصدتها الدولة للاستثمارات المحلية، فقد تم ادراج تخطيط التنمية المحلية ضمن المخطط الوطني للتنمية، بحيث يتم اختيار وضبط الاستثمارات بعد تحديد الحاجات المحلية وترتيبها حسب الأولويات.³

ومن هنا قيد المشرع الجماعات المحلية في عملية التهيئة العمرانية ضمن الحدود التي رسمها، ومنها انسجام المخطط البلدي مع المخطط الولائي وانسجام هذا الأخير مع مخططات التهيئة العمرانية، وقد جعل المشرع السلطة المركزية والوالي مسؤولين عن تنفيذ ومراقبة وتنشيط المخططات البلدية للتنمية مما جعل التخطيط اختصاص تنفيذي للجماعات المحلية.⁴

¹ - تسمبال رمضان، المرجع السابق، ص 113- 114 .

² - رابعي ابراهيم، المرجع السابق، ص 82 .

³ - عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 121 .

⁴ - رابعي ابراهيم، المرجع نفسه، ص 83 .

ثالثا : تخصيص الإعانات

يقضي التسيير المحلي الحر أن يكون للجماعات المحلية حرية الاختيار الذي لن يكون إلا في ظل وجود موارد مالية ذاتية وكافية، وأمام عدم كفاية هذه المواد تجد هذه الجماعات نفسها مجبرة على الاعتماد على الإعانات المقدمة لها من الدولة، والتي تكون في غالبيتها مخصصة لمشاريع وقطاعات معينة لا تملك السلطة المحلية حرية التصرف في هذه الإعانات أو تحديد المشاريع التي تمويلها بها.¹

وتتلقى الهيئات المحلية إعانات مركزية قد تكون إجمالية وقد تكون تخصيصية، فالإعانات الإجمالية هي الغلاف المالي المخصص للاستثمارات المحلية دون تحديد للمشاريع الواجب تمويلها، تتحرر بمقتضاه الجماعات المحلية وتملك فيها حرية الاختيار، أما الإعانات المتخصصة فيجب أن تنفق فيما خصصت له ولقد اعتمد المشرع أسلوب الإعانات التخصيفية في نص المادة 263 الفقرة 2 من قانون البلدية، إذ استعمل عبارة تخصيصات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية وهذا لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار، كما جاء في المادة 167 الفقرة 2 من قانون البلدية والمادة 152 من قانون الولاية بأنه يتولى صندوق التضامن تخصيصات مالية لقسم التجهيز والاستثمار.²

وإذا كان الهدف من تخصيص الإعانات التي تقدمها الدولة، هو ضمان تسيير الموارد المالية للجماعات المحلية بصورة عقلانية، وتحقيق أفضل للتنسيق المالي والمحاسبي، إلا أنها تحولت مع الوقت، من وسيلة لمساعدة الجماعات المحلية الى وسيلة للتدخل، وفرض توجهات السلطات الإدارية المركزية، والاكتفاء برؤيتها الخاصة في تحديد متطلبات وأولويات التنمية المحلية، وفي المحصلة فإن أسلوب تخصيص الإعانات، لم يحقق النتائج المنتظرة لا في اقتصاد الموارد المالية، ولا حتى التحكم في النفقات العامة.³

الفرع الثاني : تحويل الإعانات عن الأهداف المحددة لها

يطرح السؤال هل الإعانات التي تقدمها الدولة للجماعات الإقليمية والبلديات بالأخص يؤثر على استقلاليتها؟ من البديهي أن تكون الإجابة بالإيجاب لأن من يمول لديه كل الحقوق في توجيه المال الى

¹ - تسميال رمضان، المرجع السابق، ص 114 .

² - رابعي ابراهيم، المرجع السابق، ص 82 .

³ - عبد الصديق الشيخ، المرجع السابق، ص 123 .

مجالات يحددها، بالنسبة للبلديات فإن الأمر مرتبط بمسائل أخرى كالقوانين التي تمنح البلديات القدر الكافي من الحرية في التسيير واتخاذ القرارات.¹

أن الإعانات التي أوجدت من أجل إعادة التوازن في الموارد المالية للجماعات المحلية وتغطية الفوارق الموجودة في هذه الموارد لم تعد تقوم بدورها، وأصبحت نسبة هامة منها توجه أساسا لبناء المدارس والمراكز التعليمية، ونسبة قليلة منها للاستثمار في إطار المخطط البلدي للتنمية، وهي أعباء كان يفترض أن تتكفل بها ميزانية الدولة مباشرة، تم تحويلها الى الجماعات المحلية، حيث تخصص البلديات مبلغ 7 مليار دج، لبناء المدارس سنويا في إطار المخطط البلدي للتنمية.²

وقد طال سوء التنظيم حتى الصندوق المشترك للجماعات المحلية، فرغم أهمية ما يقوم به في توجيه إعانات للجماعات المحلية في إطار التضامن من أجل تدعيم عمليات الاستثمار والتجهيز، أضيفت له أعباء جديدة حيث تكفل ابتداء من سنة 1995 بمنح مساعدات سنوية للمساهمة في تسيير الحرس البلدي إذ تكفل بنفقات التسيير رغم أن هذه النفقات تتعلق أساسا بميزانية الدولة.³ وبهذا تحولت إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية عن الدور الذي وجدت من أجله وعن الأهداف المحددة لها.

المطلب الثاني : عدم قدرة نظام الإعانات على تغطية الفوارق المالية المحلية

إن عدم قدرة نظام الإعانات على تغطية الفوارق المالية المحلية يرجع بالأساس إلى دراسة عدم التحكم في النفقات المحلية (الفرع الأول)، محدودية الوسائل البشرية للجماعات المحلية (الفرع الثاني)، سوء معالجة مديونية البلديات (الفرع الثالث) .

الفرع الأول : عدم التحكم في النفقات المحلية

في ظل ضعف وعدم نجاعة التمويل المحلي، يصبح تحكم الدولة في نفقاتها وتوزيعها بما يتناسب وحاجياتها صعب التحقق، وهذا ما سيتم تناوله من خلال دراسة تحديد وتوزيع نفقات الجماعات المحلية

4 .

¹ - بن عيسى قدور، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات الاقليمية " حالة بلديات "، أطروحة دكتوراه، جامعة وهران 2 الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014 - 2015، ص 210 .

² - عبد الصديق الشيخ، المرجع السابق، ص 124 .

³ - تسمبال رمضان، المرجع السابق، ص 120 .

⁴ - قصاري ليندة، نظام تمويل الجماعات المحلية، مذكرة ماستر، جامعة أكلي محند اولحاج -البويرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2017-2018، ص 63 .

أولاً : تحديد نفقات الجماعات المحلية

إن تحديد قانوني البلدية والولاية للنفقات الإجبارية¹، التي يتعين على المجالس المحلية المنتخبة إدراجها في الميزانية، يدل على حرص المشرع على دفع الجماعات المحلية للتكفل بالنفقات الضرورية التي تمتص النسبة الأكبر من الميزانية الأمر الذي يحد من التنمية المحلية ناتج عن ضعف الموارد المالية لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار، وكل هذا يعود لعدم قدرة هذه الهيئات المحلية في تحديد نفقاتها².

ثانياً : توزيع نفقات الجماعات المحلية

أمام ضعف وقلة الموارد المالية وتحديد النفقات الإجبارية، لا يبقى أمام الجماعات المحلية خيارات كبيرة، إذ يصبح عليها التعامل بما هو متوفر لديها من وسائل وبالتالي إهمال شبه تام للمشاريع التنموية والاكتفاء بإعانات الدولة، الأمر الذي يفسر ضعف نفقات قسم التجهيز والاستثمار في ميزانيتها³.

الفرع الثاني : محدودية الوسائل البشرية للجماعات المحلية

تتميز الجماعات المحلية بضعف كبير في وسائلها البشرية، ونقص فادح في الإطارات المسيرة الكفاء لا سيما البلديات منها، وهو ما يعني بالضرورة عدم قدرتها على تسيير مآليتها المحلية، وارتباطها الدائم بالدولة وذلك بدءاً بتوزيع وتحويل الموارد المالية، ثم تسييرها ومراقبتها⁴. فتوفر العنصر البشري المؤهل يعد أمراً ضرورياً لتسيير الموارد المالية بشكل أفضل فغياب أو ضعف نسبة تأهيل وتأطير الموارد البشرية على المستوى المحلي، والذي يؤثر على صلاحيات الجماعات المحلية لتجسيدها على أرض الواقع يعد أكبر مشكل بالنسبة للتحكم في تسيير الموارد الجبائية المحلية. والذي هو إلا نتيجة لإهمال التكوين وعدم اشتراط المقاييس العلمية والتقنية في المترشحين للمجالس الشعبية المنتخبة على المستوى المحلي⁵.

الفرع الثالث : سوء معالجة مديونية البلديات

إن ما يميز مالية الجماعات المحلية بصفة عامة، هو النقص الخطير في الموارد مع زيادة كبيرة في النفقات، وهذا راجع لعدة أسباب : عدم الاستغلال الجيد للثروات الذاتية البلدية إضافة إلى ظاهرة تزايد النفقات بحيث أصبحت البلديات تفكر في كيفية تغطية هذه النفقات دون الاهتمام بتطوير

¹ - أنظر المادة 183 من قانون البلدية 10-11، والمادة 163 من قانون الولاية 07-12، المرجع السابق .

² - أمغار مريم، أمغار طاموس، المرجع السابق، ص 34 .

³ - قصاري ليندة، المرجع السابق، ص 65 .

⁴ - عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 132 .

⁵ - قصاري ليندة، المرجع نفسه، ص 71 .

الفصل الأول _____ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

وتحسين الموارد المتاحة أو البحث عن إيجاد مصادر إضافية لتغطية هذه النفقات، وهو ما أدى لظهور مشكلة عجز ميزانية الجماعات المحلية.¹

وتعود هذه الديون أساسا نتيجة تراكم العجز الذي لم يتم تداركه في كل سنة رغم الآليات التي وضعتها جميع قوانين البلدية، والتي تهدف إلى امتصاص العجز المالي في أقرب الآجال وهو ما يؤكد عدم فعالية هذه الآليات.²

¹ - عبد الكريم مسعودي، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية دراسة بلدية أدرار، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بالقائد تلمسان الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلو التسيير، 2012 - 2013 ، ص 123 .

² - عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 138 .

خلاصة الفصل الأول :

على ضوء ما تم معالجته في الفصل الأول والذي تم تقسيمه إلى مبحثين .

تكلّمنا في المبحث الأول عن مضمون الاستقلالية المالية للجماعات المحلية محاولين تحديد عناصر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية التي تضم ميزانية الجماعات المحلية وأهمية هذه الاستقلالية المالية في تكريس استقلالية الجماعات المحلية .

في حين عالّجنا في المبحث الثاني تأثير التمويل المركزي على هذه الاستقلالية (الجماعات المحلية) حيث تطرقنا إلى تأثير مركزية الإعانات على التمويل المحلي مبرزين مركزية هذه الإعانات في محدودية الاستقلال المالي للجماعات المحلية .

ولاشك أن لنظام الإعانات المركزية مظاهر متمثلة في توجيه القرار المحلي والتخطيط المركزي للتنمية المحلية وإعانات مركزية قد تكون إجمالية وقد تكون تخصيصية .

ثم تطرقنا بعدها إلى عدم قدرة نظام هذه الإعانات على تغطية الفوارق المالية المحلية وهذا راجع لعدة أسباب أهمها عدم التحكم في النفقات المحلية والذي يندرج ضمنه أولا تحديد نفقات الجماعات المحلية، مع أن قانوني البلدية والولاية حددا النفقات الإلزامية التي تدرج ضمن الميزانية المحلية، الأمر الذي دفع الجماعات المحلية للتكفل بالنفقات الضرورية التي تأخذ النسبة الكبرى من هذه الميزانية وهذا التكفل بهذه النفقات يؤثر على التنمية المحلية.

وثاني سبب هو الضعف الكبير الذي تعاني منه الجماعات المحلية فيما يخص وسائلها البشرية وهو نقص فادح في الإطارات الكفاء لا سيما البلديات منها، فالعنصر البشري المؤهل الكفاء يعد من الأمور الضرورية لتسيير هذه الموارد بشكل جيد .

وثالث سبب هو سوء معالجة مديونية البلديات وهذا يعود أساسا لعدم الاستغلال الجيد للثروات وزيادة النفقات حيث أصبح الشغل الشاغل للبلديات هو كيفية تغطية هذه النفقات دون النظر إلى إمكانية تحسين وتطوير هذه النفقات، وهذه الديون الموجودة على مستوى البلديات نتيجة لتراكمات سنوات وسنوات .

الفصل الثاني

آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

في ظل التحولات الجديدة للوضعية الراهنة للمالية المحلية ، لم يعد بإمكان الجماعات المحلية الإضطلاع بالأعباء والمهام المنوطين بها ، وهو ما يتطلب بضرورة التعجيل بتفعيل لوسائل التمويل التقليدية للجماعات المحلية ، وذلك بتمين مختلف مواردها المالية ، بما سيساهم في تدعيم استقلالها المالي ، ويمكنها من المساهمة في تحديد مواردها المالية ، لا سيما الموارد الجبائية ، وتشجيع الإستثمار المحلي للجماعات المحلية .

المبحث الأول : تدعيم وسائل التمويل التقليدية للجماعات المحلية

لقد أصبح تدعيم وسائل تمويل الجماعات المحلية ضرورة حيوية بالنسبة لها، حيث لا يمكن بدون توفر وسائل مادية (مالية) كافية ومنتظمة المداخيل والتحصيل أن تقوم بالأعباء المحلية لابد من تامين الموارد المالية للجماعات المحلية حتى تواكب الدور الكبير التي تضطلع له على مستوى المحلي. كما يعد الاستثمار المحلي أحد أهم دعائم التنمية المحلية ومصادره، وهذا ما سنتناوله في : تامين الموارد المالية للجماعات المحلية (المطلب الأول)، وتشجيع الاستثمار المحلي (المطلب الثاني)

المطلب الأول : تامين الموارد المالية للجماعات المحلية

إن تامين الموارد المالية يتطلب إصلاحا شاملا، وأن لا يقتصر على مراجعة نسب تحصيل الضرائب والرسوم، لأنها تبقى قابلة للمراجعة في أي وقت بموجب قوانين المالية، وهو ما سبب عدم الإستقرار في المنظومة المالية المحلية، حيث تخضع الجباية إلى تعديلات وفي كل سنة مالية، وعله سيتم تناول دراسة تامين الموارد الجبائية (مطلب أول)، وتدعيم الثروات والأموال المحلية (مطلب ثاني) .

الفرع الأول : تامين الموارد الجبائية

تشكل الضرائب إحدى أهم الوسائل المالية التي تتخذها معظم الدول كمصدر تمويل رئيسي لتحويل إنفاقها العام، ويمثل النظام الضريبي مجموعة الضرائب المحددة وفق التشريعات والقوانين المعمول بها وهذا تماشيا مع أوضاع المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . وتشكل الجباية المحلية حديث الساعة للأهمية التي تكتسبها الإيرادات الجبائية المحلية في تمويل ميزانية البلدية¹.

وهي أيضا حجر الأساس للنهوض بدعائم اللامركزية والاستقلال المالي، ولذلك تعتمد الجماعات المحلية، في تمويل نفقاتها على الموارد الجبائية بشكل كبير حيث تبقى تشكل العامل الأساسي في تحديد أهمية الموارد المالية²، في الوقت الذي تعرف فيه أعباء الجماعات المحلية تزايدا مستمرا، خاصة بالنسبة للبلديات، فإن وسائلها المالية تبقى جد متواضعة وفي بعض الأحيان في تناقض³.

¹- خلود عواطف، إشكالية مساهمة الضرائب في تحويل الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، 2008 - 2009، ص 107 .

²- عبد الصديق الشيخ، المرجع السابق، ص 152 .

³- يلس شاول بشير، المرجع السابق، ص 199 .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

إن تحسين فعالية النظام الضريبي أضحي يشكل إحدى الاهتمامات الرئيسية للدولة، قصد تكيفه مع الأوضاع الجديدة لزيادة فعاليته التي من شأنها الرفع من مردودية الجباية، واعتبارها كمورد مالي يعول عليه في تحقيق الحاجات والمتطلبات الأساسية للمواطنين ومباشرة برامج التنمية.¹

وأهم هذه الإصلاحات، منح الهيئات المحلية الاستقلالية المالية وحصولها على نصيب معقول من الموارد المالية الوطنية لتواكب متطلبات التنمية المحلية، وزيادة الاستثمار لإعطاء المجالس المحلية حرية أكثر في التصرف في أموالها وفرض الضرائب والرسوم، وأن ينص على ذلك في الدساتير القائمة، وقوانين ونظم الإدارة المحلية، في هذه البلدان، على أن تتولى الهيئات المحلية مهام تحصيل الضرائب والرسوم التي تؤول إليها قانونيا.²

كما أن تثمين الموارد الجبائية، لو إقتصرت فقط على مجرد مراجعة نسب الضرائب والرسوم، لن يحقق النتائج المنتظرة، وذلك يجب أن يتضمن مراجعة شاملة للمنظومة الجبائية، حتى يسمح بتحقيق تحصيل أفضل فعالية ونجاعة أكبر، ولن يتأتى ذلك إلا بإشراك الجماعات المحلية في تحديد أساس ونسبة الضريبة التي تعود لها³، وتستند هذه النسب المخصصة الى دراسة ميدانية حتى تعكس الاستقلالية الجبائية للجماعات المحلية⁴، والتنازل من طرف السلطة المركزية عن بعض الضرائب لصالح الجماعات المحلية، وكذلك بإعادة التوزيع للنسب المطبقة بين الدولة والجماعات المحلية، والتحكم الأحسن في إنشاء وتحصيل الضريبة، وتكمن أهم الحلول لإصلاح الجباية المحلية فيما يلي :

أولا : إشراك البلديات والولايات في الجباية المحلية

باعتبار الجباية أهم مورد لميزانية الجماعات المحلية فإن الأمر يستوجب إعادة الاعتبار لهذا المورد وتجديده، انطلاقا من إشراك البلديات من تحديد الأوعية الضريبية ونسبها وغير ذلك من المواضيع ذات الصلة، وذلك من أجل رفع مردودية الضرائب، لأنه ليس هناك هيئة عمومية هي أعرف من البلدية بإمكاناتها المحلية التي يمكن أن تنتج حصيلة ضريبية معتبرة.⁵

¹- صياغ عصام، أثر الجباية المحلية على مالية البلدية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة 1 الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2017 - 2018، ص 182 .

²- سمير سالم، تمويل الجماعات المحلية في الجزائر وواقع الممارسة ومقتضيات الإصلاح، مذكرة ماستر أكاديمي، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2018 - 2019، ص 34 .

³- عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 152 .

⁴- لخضر عبيرات، " أهمية الجباية المحلية في تعزيز الاستقلالية المالية لتسيير ميزانية الجماعات المحلية (البلدية) "، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، جامعة الاغواط، العدد الثاني (المجلد الخامس عشر)، جوان 2018، ص 94 .

⁵- بن الشيخ توفيق، " تفعيل دور البلديات "، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الذي نظّمته كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، الموسوم بعنوان : التسيير المحلي بين اشكالية التمويل وتفعيل دور البلديات، ص 163 .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

ولذلك فإن إشراك البلديات والولايات في الجباية المحلية، من شأنه أن يضمن تحصيل أفضل للجباية، ومشاركة فعالة في محاربة التهرب الضريبي (الجبائي)، وإن كان هذا لا يعني أن تقوم بتحديد الضرائب والرسوم ووعائها ونسبها¹.

بما أن البرلمان حسب المادة 140 الفقرة 12 من دستور 2016²، هو المتخصص بتحديد الضرائب والرسوم ووعائها ونسبها، والمادة 196 من قانون البلدية³.

كما أن القيام بإشراك البلديات والولايات في الجباية المحلية، ليس بالعملية الجديدة، ولا بالأمر على التشريع الجزائري⁴.

لقد نص الأمر رقم 67 - 24 المتضمن قانون البلدية في المواد 262 و 263 المؤرخ في 18 جانفي 1967 على ما يلي :

- يمكن للبلديات أن تؤسس رسما على تفتيش اللحوم، التي تتولى مراقبتها وختمها بالطابع .
- يجوز أن تفرض البلدية مالكي المباني المحاذية للطريق العمومي رسوما تخصص لبناء الأرصفة أو ترميمها⁵.

وهو كذلك ما جاء في الأمر رقم 69 - 38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية وذلك حسب المادة 113 - 114 بأن المجلس الشعبي الولائي يصادق على الضرائب والرسوم لتمويل ميزانيتها ويصوت على القروض الضرورية لإنجاز المشاريع، وكما نجد أيضا في قانون المالية لسنة 2002 أنه ينص على الإشراك المباشر للمجالس الشعبية البلدية في تحديد تعريفه رسم إزالة القمامات المنزلية طبقا لجدول أسعار محددة من طرف المشرع في المادة 12 منه⁶.

إن ما جاء في الأمر 67 - 24 والأمر 69 - 38 المتضمنين قانون البلدية والولاية على التوالي⁷، وقانون المالية لسنة 2002 بأن المشرع أدرك الحقيقة منذ مدة طويلة بإشراك البلديات والولايات في الجباية المحلية والمساهمة الفعالة، وذلك من تحديد الأوعية الضريبية وتحصيلها.

¹- عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 159 .

²- تنص المادة 140 من دستور 2016 المؤرخ في 30 يناير سنة 2016 (ج . ر 06 ل 03 فبراير 2016) على أنه :يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية : ... إحداهن الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها...

³- انظر المادة 196 من قانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق .

⁴- عبد الصديق شيخ، المرجع نفسه، ص 160 .

⁵- طهر وست فاتح، زروكلان بلال، التمويل المحلي وإشكالية عجز مالية الجماعات المحلية، مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، نوقشت في 25 ماي 2017، ص 168 - 169 .

⁶- قانون رقم 01 - 21 مؤرخ في 22 ديسمبر 2001 المتضمن قانون المالية لسنة 2001، ج ر العدد 79 الصادر بتاريخ 23 ديسمبر 2001 .

⁷- عبد الصديق شيخ، المرجع نفسه، ص 161 .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

ثانيا : تخلي الدولة عن بعض الضرائب المحلية

لقد عرفت الجزائر منذ الاستقلال جباية معقدة وغير منتجة، انعكست آثارها على مالية الجماعات المحلية، فمن بين الأسباب التي أدت إلى تفاقم ظاهرة عجز الموازين لأغلب البلديات¹، واحتكار الدولة لأهم الضرائب والرسوم المدرة للدخل على حساب الجماعات المحلية من أهم الأسباب الموضوعية للأزمة المالية الخانقة التي تعيشها الجماعات المحلية في الجزائر، ولهذا أصبح من الضروري على الدولة التخلي عن بعض هذه الضرائب للمجالس المحلية، إذ من شأنه أن يساهم بصفة فعالة في تحسين الوضعية المالية للجماعات المحلية ويعفي الدولة في نفس الوقت من تقديم المزيد من الإعانات للتجهيز والاستثمار.²

ومن بين الضرائب الكفيلة بتحقيق هذا الشرط نجد الضريبة على الرواتب والأجور التي يمكن تحويلها لصالح الجماعات المحلية باعتبارها ضريبة سهلة الحصر وبالتالي يمكن التخلي عنها .

كما يمكن أن يضاف إليها رسم التسجيل الذي أصبح بالإمكان تحويله بسهولة لحساب البلديات³. كما يمكن للجماعات المحلية الواقعة في مناطق سياحية، أن تعتمد على الضرائب والرسوم على القطاعات الأخرى لتفادي الضغط الجبائي .

كما يتعين رفع حصة الجماعات المحلية من الرسم على القيمة المضافة، والضريبة على الدخل الإجمالي بنسب متفاوتة، بين البلديات الغنية والبلديات الفقيرة.

إن عملية التنازل عن الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي من الدولة للمجالس المحلية أصبح حتمية يفرضها الواقع المعاش وموردا فعالا لمداخيل الجماعات المحلية.⁴

وهذا لا يكمن في التعديلات السطحية، بل يتعداها إلى انتهاج إستراتيجية شاملة وموضوعية، تستند إلى دراسة معمقة وتشخيص دقيق للواقع، يكون أساس هذه الإستراتيجية، فصل الجباية المحلية عن الجباية العامة المركزية، بالإضافة إلى إشراك الجميع في رسم الهيكل العام للضرائب وخصوصا المنتخبين المحليين وذلك لتحقيق الاستقلالية المالية، ومن هذا المنطلق يجب النظر الى النقاط التالية⁵ :

1- محاربة ومجابهة كافة أشغال الغش والتهرب الضريبي : من خلال معالجة الظروف والأسباب المؤدية إلى ذلك .

¹- بن الشيخ توفيق، " تفعيل دور البلديات"، المرجع السابق، ص 162.

²- لوصيف لخضر، مدى فعالية المجالس المحلية في تحقيق التنمية، مذكرة ماجستير، ص 149 .

³- عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 167 .

⁴- لوصيف لخضر، المرجع السابق، ص 149 .

⁵- بن الشيخ توفيق، " تفعيل دور البلديات"، المرجع نفسه، ص 162 .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

1-1- تحسين فعالية النظام الضريبي : وذلك بتبسيط الإجراءات الإدارية بفرض وتحصيل الضرائب، وإرساء نظام ضريبي عادل وبالإضافة إلى تحسين التشريع الضريبي بإحكام صياغة نصوصه وخلق الثغرات والمنافذ التي يمكن استغلالها للغش أو التهرب .

2-1- تحسين كفاءة الجهاز الضريبي : سواء من ناحية الإمكانيات المادية والبشرية .

3-1- تحسين العلاقة بين الإدارة والمكلف : من خلال تخفيف حدة التوتر بينهما .

4-1- تحسين آليات الرقابة والتدقيق في كافة مراحل التحصيل : وذلك بكشف المخالفات

المرتكبة

5-1 - التنسيق والتعاون بين مختلف الإدارات : من أجل إحصاء الأشخاص والأموال

الخاضعين للضريبة .

ثالثا : مراجعة توزيع الضرائب ونسب تحصيلها

قبل التفكير بإحداث الضرائب وأوعية جديدة، من الأفضل العمل على تامين الموارد الجبائية، ولذلك يتعين إخضاع توزيع الضرائب والرسوم إلى معايير وأسس أكثر واقعية، ومراجعة التوزيع المالي غير العادل للجباية بين الدولة والجماعات المحلية.¹

والواقع يظهر أن الدولة تحتكر معظم الضرائب المنتجة للمداخيل المتطورة على حساب الجماعات المحلية، ما يفرض هذه الأخيرة أن تبقى دائما في تبعية اتجاه الدولة وبالتالي زعزعة مفهوم الاستقلالية المالية للبلديات.²

حيث لاكتفي الدولة بتحديد الضريبة ونسبتها بل تتعدى الى تحديد توزيع نسبها وهذا ما أضعف قدرة البلدية على التحكم في ماليتها المحلية.³

وبالنظر إلى التركيبة الجبائية المحلية حسب الجدول أدناه، يمكن أن نستنتج ما أسلفناه سابقا .

¹ - عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 161 .

² - ناجي طارق، تسيير الموارد المالية للبلدية "دراسة حالة"، مذكرة تخرج لنيل شهادة الدراسات العليا المتخصصة في مانجمنت المؤسسات، جامعة الاخوة منتوري قسنطينة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، ص 29 .

³ - موساسيمريم، مولا حسن مراد، فعالية الضريبة المحلية في تمويل الجماعات المحلية، مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية الجزائر، 2016 - 2017، ص 58 .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

الجدول رقم (01) توزيع الجباية المحلية بين الدولة والجماعات الإقليمية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.¹

طبيعة الضريبة	الدولة	الولاية	البلدية	الصندوق المشترك (ج م)
رسم التطهير العقاري			100%	
الرسم على النشاط المهني		29.5%	65 %	5.5%
الضريبة على الممتلكات	60%		20%	20% الصندوق الوطني للسكن
الرسم على القيمة المضافة	80%		10%	10%
رسم الذبح، رخص البناء، الإقامة			100%	
الرسم الخاص يـرخص الإعلانات المصفحة			100%	
الضريبة الجزائرية الوحيدة	50%	05%	40%	05%

من الجدول أعلاه نلاحظ أن الدولة بالإضافة إلى المجموعة المعتبرة من الضرائب والرسوم فهي تشارك الجماعات المحلية في نسب بعض الضرائب كالرسم على القيمة المضافة فهي تأخذ حصة الأسد 80% والضريبة على الممتلكات 60 % للدولة و 40 % للبلدية والباقي 10 % بين الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، لذلك يتوجب وضع قواعد أكثر مرونة في توزيع الجباية ورفعها إلى المستوى المطلوب .

لدعم الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية بصفة عامة وإصلاح جبايتها بصفة خاصة يتعين استعداد الدولة للتنازل عن بعض الضرائب التي كانت تستحوذ عليها لصالح الجماعات الإقليمية.²

¹ - داودي محمد، الإدارة الجبائية والتحصيل الجبائي في الجزائر، رسالة تخرج شهادة الماجستير، جامعة تلمسان الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، 2005-2006، ص 95 .

² - موساسيمريم، مولا حسن مراد، المرجع السابق، ص 58 .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

ولتمكين الجماعات المحلية القيام بصلاحياتها المخولة لها، لا بد من إعادة توزيع النسب في إطار الشفافية المطلقة، وعلى أسس أكثر واقعية، الذي لا يعود بالفائدة على مالية الجماعات المحلية فحسب وإنما يعتبر كضمانة لها اتجاه السلطة المركزية، وإن ارتفاع ناتج الموارد الذاتية للجماعات المحلية تغنيها من اللجوء إلى الإعانات المركزية ومن ثم نقول أنه كلما زادت الاستقلالية المالية للبلديات زادت استقلالية الجماعات المحلية .

الفرع الثاني : تدعيم الثروات والأموال المحلية

أصبحت البلديات تعتمد على موارد ذات الطابع المحلي لتدعيم استقلالها المالي وكضمانة فعلية للابتعاد عن الموارد التي تأتي من الإعانات التي توجه أغلبها للتجهيزات والهياكل القاعدية غير منتجة للثروة، فكلما زادت القدرة المالية الذاتية للجماعات المحلية، كلما قل اعتمادها على إعانة الدولة.¹ ولقد أصبحت الجماعات المحلية وأمام ضعف مواردها بشكل عام، مجبرة على التثمين والاعتماد على الموارد ذات الطابع المحلي، وعدم الاكتفاء بإعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية وذلك بتثمين ثرواتها وممتلكاتها حتى تجعل منها مصدر دخل، يمكنها من تغطية مختلف النفقات والأعباء المالية الكبيرة التي أصبحت تتزايد يوما بعد يوم.²

أولا : إعادة تثمين الأملاك المحلية :

كما فرض قانون البلدية على المجالس الشعبية البلدية القيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية (قانون البلدية). كما يضاف لها توصيات اجتماعات الحكومة مع الولاية، والتعليمات والمذكرات وقرارات الوزير الأول والقرارات الوزارية المشتركة .

لتحسين وتثمين وزيادة أملاك البلديات المنتجة للمداخيل ومنع تأجيرها بالدينار الرمزي مثل مذكرة وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمران رقم 96 المؤرخة في 10 مارس 2016 المتعلقة بعملية تحسين أسعار الإيجار للأملاك البلديات والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 08 جانفي 2017 المحدد لكيفيات نقل ملكية المحلات المنجزة³، فهي تعدو وسيلة مهمة لتنمية الموارد المالية الذاتية إلى جانب

¹ - طويبي منصور، حالة العجز المالي في ميزانية البلدية وكيفية الحد منه، مذكرة ماستر، جامعة زيان عاشور الجلفة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2016-2017، ص 38 .

² - عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 179 .

³ - بن عياش سمير، ترشيد استغلال الأملاك الوطنية الخاصة (الدومين الخاص) التابعة للبلدية في الجزائر – آلية التطبيق، المعينات وسبل تجاوزها، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة بومرداس، الجزائر، كلية الحقوق، 1 جوان 2019، ص 179 .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

الضرائب والرسوم، وكلما زاد حجم أملاك الجماعات المحلية كلما زادت الاستقلالية المالية للجماعات المحلية .

كما أن تثمين ممتلكات الجماعات المحلية من شأنه يساهم في تخفيف توازن أفضل في ميزانيتها ويحد من العجز الذي تعاني منه البلديات، خاصة مع الإمكانيات الكبيرة التي تتمتع بها¹ ، والقابلة للتطوير في المجالات والميادين التالية :

1 - الأملاك العقارية :

نظرا للموارد المحلية الموجودة عند الجماعات المحلية المتمثلة في الأملاك العقارية، فإن تثمينها يبدأ بإحصاء دقيق للممتلكات والعقارات الموجودة في الإقليم حسب المادة 160 من (ق ب)، ومتابعة من طرف المجلس الشعبي البلدي المادة 162 من نفس القانون، بإمكان الأملاك العقارية جلب موارد مالية هامة إن أحسن استغلالها، وذلك بضرورة مراجعة أسعار إيجار العقارات التابعة لها حتى تكون الأسعار متماشية مع أسعار السوق العقاري وتطبيق تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية بتثمين الأملاك الوطنية .

2 - ترقية الأنشطة المحلية باستغلال المناجم والمحاجر :

إن استغلال المناجم والمحاجر تعرض لإهمال تام، رغم أنه يمثل مصدر دخل معتبر يمتص نسبة هامة من البطالة .

ولقد جاء في البرنامج الخاص بالاستثمار، الذي اقترحه الشركة القابضة للمناجم² ، واستغلال المحاجر والمرامل لأن مداخلها هامة يمكن أن تستفيد منها الجماعات المحلية .

3 - تنظيم التسيير الحضري :

إن المهام التقليدية للخدمة العمومية، المتعلقة بالتسيير الحضري كتنظيف مصلحة الطرقات والمساحات الخضراء وإدارة المياه، وغيرها من النفقات المالية المعتبرة، بإمكان الجماعات المحلية التنازل عنها عن طريق عقد الامتياز، وإقرارها بواسطة دفاتر شروط تخضع لمراقبة قانونية صارمة³ ، وهذا ما سوف نوضحه في المبحث الثاني من الفصل الثاني .

ثانيا : ترقية التعاون المشترك بين البلديات

يمكن بلديتين (2) متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد الهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين والتنظيمات .

¹ - عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 180 .

² - عبد الصديق شيخ، المرجع نفسه، ص 180 .

³ - عبد الصديق شيخ، المرجع نفسه، ص 181 .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

يسمح التعاون المشترك بين البلديات للبلديات بتعاقد وسائلها وإنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة.¹

تنجز الأعمال المسجلة في إطار التعاون المشترك بين البلديات بموجب إتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق المداولات .

تحدد كليات تطبيق المادتين 215 و 216 عن طريق التنظيم.²

يقوم التعاون المشترك بين البلديات بترقية فضاء للشراكة والتضامن بين بلديتين متجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو لعدة ولايات.³

المطلب الثاني : تشجيع الاستثمار المحلي

أعطت السلطة المركزية أهمية كبيرة لعملية الاستثمار المحلي⁴، خاصة في السنوات الأخيرة، بعد الركود الذي عرفته الجماعات المحلية في مجال التنمية، أين تفتنت السلطات المركزية بضرورة ربط حاجيات السكان ومتطلبات التنمية المحلية، عن طريق توليد الأقطاب التنموية على الدفع بالنمو الاقتصادي وتحسين الوضع الاجتماعي لسكانها، ولا يكون إلا عن طريق ترقية الاستثمار المحلي وهذا ما سنتناوله في تدعيم استثمار الجماعات المحلية ذات المورد المحدود في (الفرع الأول)، وتشجيع المؤسسات المالية على الاستثمار المحلي في (الفرع الثاني)، وتفعيل آليات الاستثمار المحلي في (الفرع الثالث) .

الفرع الأول : تدعيم الاستثمار في البلديات ذات الموارد المحدودة

إن التركيز على زيادة حجم ومردودية الموارد المالية المحلية سيحل وحده مشكل نقص هذه الموارد في ظل غياب استثمارات محلية منتجة للموارد المالية، خاصة أمام محدودية الأوعية الجبائية للبلديات نتيجة التفاوت الكبير في الإمكانيات الاقتصادية، وإن تتبع مسار التنمية في جميع مجالات البلدية، يؤكد على أن التركيز كان بالدرجة الأولى على المناطق الحضرية الكبرى على حساب غيرها من المناطق⁵، مما شكل نوعاً من عدم التوازن التنموي، وهو ما أدى إلى ظهور بلديات تفتقر إلى أدنى الهياكل القاعدية الأساسية ناهيك عن المنشآت الاقتصادية، حيث إنه غالباً ما يرفض المستثمرون المغامرة بمشاريع في المناطق

¹ - المادة 215 من قانون البلدية، المرجع السابق، ص 32.

² - المادة 216 من قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 32.

³ - المادة 217 من قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 32.

⁴ - الاستثمار المحلي : هو توظيف الأموال في السوق المحلي بغض النظر عن الأداة الاستثمارية التي تم اختيارها للاستثمار، ولذلك فإن الأموال التي قامت الدولة بتوظيفها داخل الوطن، تعتبر بمثابة استثمارات محلية مهما كان مجال الاستثمارات .

⁵ - طويبي منصور، المرجع السابق، ص 41 .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

الريفية لافتقارها إلى المرافق الضرورية والهياكل الأساسية، وهو ما يزيد في تكلفة هذه المشاريع، وهو ما يفسر تمركز غالبية المشاريع الاستثمارية في المناطق الحضرية.¹

وانطلاقا من التجارب التنموية السابقة، أدركت الدولة مدى ضرورة ربط حاجات السكان ومتطلبات التنمية المحلية، بإيجاد أقطاب تنموية قادرة على الدفع بالنمو الاقتصادي وتحسين الوضع الاجتماعي للمواطن وترقية الاستثمار المحلي، عن طريق الاهتمام بإنجاز الهياكل والمنشآت القاعدية، من أجل جذب أكبر قدر من الاستثمارات الوطنية وحتى الدولية، فغالبا ما يتحجج المستثمرون الخواص والأجانب بضعف التجهيزات والمرافق الأساسية.²

الفرع الثاني : تشجيع المؤسسات المالية على الاستثمار المحلي

إن الاستثمار يرتبط بشكل وثيق بمدى توفر القروض، ولذلك لا بد من إعادة النظر ومراجعة عملية الاقتراض بالنسبة للجماعات المحلية، وأن تكون لها نظرة واضحة عن وضعيتها المالية، وتقدير للمشاريع التي تريد الاستثمار فيها، إذ يعد نظام الاقتراض نظاما معقدا من حيث طبيعته وآلياته، حيث أن البنوك وجميع المؤسسات المالية لا تقرض إلا لمن له وضعية مالية تسمح له بتسديد القروض، ولذلك يجب أن تستعين بمستشارين ماليين لتحسين المعارف المالية للمنتخبين المحليين.³

كما يجب الاستعانة كذلك بمكاتب دراسات لمساعدتها في اتخاذ القرار الملائم، وتحسين القرض بأفضل الطرق الممكنة، وهذا محدودية تجاربها في هذا المجال، فالاستقلال المالي والجبايي يتطلب تحسين وتكوين المنتخبين خاصة في المجال المالي.⁴

كما أن مراجعة نظرة الاقتراض، يفسح المجال للجماعات المحلية من تنوع مصادر الحصول على القروض، وخلق جو من المنافسة النزيهة، بين مختلف المؤسسات المالية المهتمة بتمويل الجماعات المحلية. بالإضافة إلى ذلك، فإن إعادة النظر في شروط الاقتراض المصرفي، تستدعي مراجعة النصوص القانونية التي تحكم هذا المجال، والاعتراف للجماعات بحق المبادرة وطلب قروض بنكية حسب قدراتها المالية شريطة أن تكون طويلة المدى، وتتشكل ضماناته من موارد دائمة، وبذلك يصبح القرض المصرفي، وسيلة فعالة لدفع عملية التنمية المحلية.⁵

¹ - عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 188 .

² - طويسي منصور، المرجع السابق، ص 41 - 42 .

³ - طويسي منصور، المرجع نفسه، ص 42 .

⁴ - لطرش الخليفة عبد الله، العجز المالي في ميزانية البلدية، مذكرة ماستر، جامعة زيان عاشور بالجلفة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، قسم الحقوق، 2016 - 2017، ص 54 .

⁵ - عبد الصديق شيخ، المرجع نفسه، ص 190 .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

الفرع الثالث : تفعيل آليات الاستثمار المحلي

على ضوء التغييرات التي شهدتها الجزائر وتماشيا مع التطورات الخارجية لجأت الجزائر إلى تحديث أجهزة دعم الاستثمار وإعطاء دفع قوي وتشجيع الاستثمارات الداخلية (الوطنية)، ودخول الاستثمارات الأجنبية وعلى هذا الأساس تم تعديل قانون الاستثمار من أجل تفعيل سياسة الدولة في مجال الاستثمار، وكذا متابعة الاستثمارات وتقديم المساعدة الفعلية للمستثمرين من خلال مراحل إنجاز استثماراتهم.¹ ومن بين الوكالات المنشأة والمنجزة لتدعيم وتفعيل الاستثمار المحلي وهي كالاتي :

أولا : إنشاء وكالة دعم وترقية الاستثمارات (APSI)

من خلال المرسوم التشريعي رقم 93 - 12 المتعلق بترقية الاستثمارات²، أنشأت الدولة الجزائرية بفضل هذا المرسوم وكالة دعم وترقية الاستثمار الذي يمثل المرجع الأساسي لكل ما يتعلق بالاستثمار المحلي والأجنبي في الجزائر، ومن بين الأهداف التي ترمي إليها هذه الوكالة هي :

- دعم ومساعدة المستثمرين لإنجاز مشاريعهم

- العمل على تطوير الاستثمارات المحلية

- منح الحوافز المرتبطة بالاستثمار تطبيقا للسياسة الوطنية في هذا المجال

- العمل على احترام المستثمرين

ومن بين المهام الموكلة لها هي :

- متابعة الاستثمارات وترقيتها

- مراقبة ومتابعة الاستثمارات لتتم في إطار الشروط والمواصفات المحددة .

وعلى غرار المرسوم التشريعي رقم 93 - 12 السالف الذكر، الذي منح امتيازات و ضمانات معتبرة للمستثمرين فقد منح الأمر 01 - 03³ إعفاءات جبائية للمستثمرين ومنها أنه بعد أن يتم معاينة انطلاق الاستغلال، يستفيد المستثمرون من إعفاء لمدة 10 سنوات من النشاط الفعلي من الضريبة على أرباح الشركات، والضريبة على الدخل الإجمالي، وكذلك من كل من الدفع الجزافي والرسم على النشاط المهني، والرسم العقاري على الملكيات العقارية التي تدخل في إطار الاستثمار.⁴

¹ - فتوح خالد، الاستثمار ودوره في التنمية المحلية - دراسة حالة قطاع الري لولاية تيسمسيلت، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، 2009 - 2010، ص 145 .

² - المرسوم التشريعي 93 - 12 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 المتعلق بترقية الاستثمارات، الجريدة الرسمية 64 الصادرة بتاريخ 10/10/1993 .

³ - الأمر 01 - 03 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار، الجريدة الرسمية، العدد 47 الصادر في 22 أوت 2001 .

⁴ - عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 192 .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

ثانيا : المجلس الوطني للاستثمار

في ظل الأمر رقم 01 - 03 السالف الذكر، ينشأ المجلس الوطني للاستثمار برئاسة الوزير الأول

¹ وهذا لغرض تشجيع وتطوير الاستثمار، ويقوم بما يلي :

- يقترح إستراتيجية تطوير الاستثمار وأولوياتها .

- يقترح تدابير تحفيزية للاستثمار مسايرة للتطورات الملحوظة .

- الفصل في اتفاقيات الاستثمار بإبداء الموافقة على الاتفاقيات التي تبرم بين الوكالة الوطنية

لتطوير الاستثمارات والمستثمر .

- الفصل في مزايا الاستثمار الممنوحة .

- تحديد المناطق التي تستفيد من مزايا النظام الاستثنائي بهدف تهيئتها اقليميا.

- اقتراح التدابير والقرارات التي من شأنها دعم الاستثمار وتشجيعه .

- تشجيع إنشاء مؤسسات مالية لتمويل الاستثمار وتطويره.

ثالثا : الشباك الوحيد

ينشأ شباك وحيد ضمن الوكالة، يضم الإدارات والهيئات المعنية بالاستثمار، يؤهل الشباك

الوحيد قانونا لتوفير الخدمات الإدارية الضرورية لتحقيق الاستثمارات، موضوع التصريح المذكور في المادة

4 من نفس الأمر.² ويكون هذا الشباك على مستوى الهيكل اللامركزي للوكالة.³

ينشأ الشباك الوحيد على مستوى الولاية ويضم الممثلين المحليين للوكالة الوطنية لتطوير

الاستثمار، وكذا ممثلي المركز الوطني للسجل التجاري والضرائب، الجمارك، التعمير تهيئة الإقليم والبيئة

والهيئات المكلفة بالعقار الموجه للاستثمار، وأمور المجلس الشعبي البلدي الذي يتبعه مكان إقامة

الشباك الوحيد، كما يضم ممثلي ملحقات قباضات الخزينة والضرائب.⁴

رابعا : دور لجنة دعم وترقية الاستثمارات المحلية (CALPI)

أنشئت هذه اللجنة سنة 1994 بناء على التعليمات الوزارية المشتركة والمتعلقة بإجراءات توزيع

الأراضي على المستثمرين وترتكز مهمتها الأساسية على العنصر الاعلامي والتشاور المحلي، حيث أن هذه

¹ - أنظر المادة 18 من الأمر 01 - 03، المرجع السابق .

² - أنظر المادة 23 من الأمر 01 - 03، المرجع نفسه .

³ - أنظر المادة 24 من الأمر 01 - 03، المرجع نفسه .

⁴ - المادة 25 من المرسوم التنفيذي 01 - 282 المؤرخ في 24 سبتمبر 2001 المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها

وسيرها، ج ر، رقم 55 الصادرة بتاريخ 26-10-2001 .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

اللجنة تتشكل من الوالي ومدير الدراسات وتهيئة الإقليم، مدير الصناعات والمناجم، مدير مكلف بالمجال الحضري، مدير الأملاك العمومية، مدير الفلاحة، مدير المناطق الصناعية، ممثلو مؤسسات الترقية العقارية، رؤساء البلديات والدوائر.¹

ولهذه اللجنة مهام وهذا حسب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 07 - 120 المؤرخ في 23 - 04 - 2007، والمتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار وتشكيلاتها وسيرها، والمتمثلة في :

- إنشاء بنك معلومات حول العرض العقاري على مستوى الولاية،
- مساعدة المستثمرين في تعيين الأراضي المناسبة لإقامة مشاريعهم الاستشارية
- تشجيع جميع المبادرات المتعلقة بالترقية العقارية العمومية أو الخاصة لإنشاء أراض مهينة ومجهزة لاستقبال الاستثمارات،
- المساهمة في الضبط والاستعمال العقلاني للعقار الموجه للاستثمار في إطار الإستراتيجية المحددة من الولاية مع الأخذ بعين الاعتبار على الخصوص التجهيزات العمومية،
- جعل المعلومات المتعلقة بالإمكانات العقارية الموجهة للإستثمار في متناول المستثمرين عن طريق كل وسائل الاتصال،

- تقييم شروط سير السوق العقارية المحلية.
- اقتراح إنشاء مناطق صناعية أو مناطق نشاطات جديدة.
- متابعة إقامة وإنجاز المشاريع الاستثمارية وتقييمها .

كما ترسل اللجنة إلى وزير الداخلية والجماعات المحلية كل 06 أشهر تقريرا عن نشاطها يبين العرض القاري المتاح وإمكانات الولاية في ذلك، وترسل كذلك نسخة من هذا التقرير إلى الوزير المكلف بترقية الاستثمارات، وهي مطالبة كذلك بدراسة طلبات تمركز الأراضي التي من الممكن أن تستوعب مشاريع استثمارية، والفصل في إمكانية استيعاب هذه الأراضي للمشاريع الغنية وضمان متابعة تطور وتوطين إنجاز هذه المشاريع.²

وفي هذا الإطار لقد تضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 أحكاما متعلقة بأموال الدولة فيما يخص تشجيع الاستثمار في مادته 48 التي تعدل وتتمم المادة 05 من الأمر رقم 08 - 04 المؤرخ في 01

¹ - فتحي خالد، المرجع السابق، ص 156.

² - نقلا عن، عبد الصديق شيخ، مراسلة موجهة إلى مديري أملاك الدولة في كل الولايات، حول تسيير الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة، وزارة المالية، المديرية العامة للأملاك الوطنية، 11 جوان 2007، ص 3 .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

سبتمبر 2008 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية وهذا عن طريق التراضي بموجب قرار من الوالي وعلى أساس اقتراح من المدير الولائي المكلف بالاستثمار المختص إقليميا.¹

المبحث الثاني : التحول لوسائل التمويل الجديدة عن طريق تفويض المرفق العام

ينبغي أن تساهم الجماعات المحلية والإقليمية، الى جانب السلطات المركزية في ضمان سير وإدارة المرفق العام، ويتطلب ذلك وجود إدارة محلية فعالة تعمل على السعي دوماً إلى إشباع الحاجات العامة للمواطن على المستوى المحلي بشكل منتظم، كما تسعى الجماعات الإقليمية إلى البحث عن تقديم خدمات ذات نوعية عالية وذلك من أجل المساهمة إلى رد الاعتبار إلى المرفق العام المحلي الذي يعتبر أكبر واجهة في نظر المواطن عن مدى مصداقية الدولة ومدى انسجام برامجها التنموية في تلبية حاجيات المجتمع، إلا أن أغلب البلديات حالياً تعاني من العجز المالي مما أثقل كاهل الدولة الجزائرية، ويرجع ذلك إلى الموارد البشرية والمالية الضرورية، وغياب الكفاءة في التسيير.

وعليه فقد اتجهت الدولة إلى إيجاد طرق أكثر نجاعة من أجل إدارة المرافق العمومية، وللوصول إلى هذه الأهداف فإنه بإمكان الجماعات الإقليمية اللجوء إلى أساليب مغايرة لتلك المعتمدة في تسيير مرافقها العمومية، فقد أسندت إدارة بعض المرافق العمومية إلى المتعاملين الخواص، خاصة منها التي تكتسي طابعاً تجارياً وصناعياً والتي تكون مجالاً للمنافسة، لتجنب كل ما يحمله التسيير العمومي من نقائص ويكون التخلي عن تسيير هذه المرافق في إطار قانوني يعرف بتفويض المرفق العمومي.

سنتطرق في هذا المبحث إلى دراسة مفهوم التسيير المفوض للمرفق العام (المطلب الأول)، ثم دراسة أنواع وأشكال تفويضات المرافق العامة المحلية ومدى مساهمتها في تمويل الجماعات المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول : مفهوم التسيير المفوض للمرفق العام

إن تفويض تسيير المرفق العام ظهر في فرنسا في القرن الماضي عندما اتجهت الدولة الفرنسية إلى تفويض أشخاص القانون الخاص إلى إدارة بعض المرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري، وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي هذا التوجه في كثير من أحكامه.

¹ - من موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

تفويض المرفق العام هو مصطلح جديد لعلاقة قديمة بين السلطات العمومية والقطاع الخاص، واستعمل مصطلح تفويض المرفق العام لأول مرة من طرف الأستاذ جون ميشال أوبي في الثمانينات في كتابة المرافق العامة المحلية، فهو إطار يجمع كل العقود التي تتضمن تفويض التسيير لكنه في اللغة القانونية لم يستعمل حتى سنوات التسعينات¹، وأستعمل تدير المفوض لأول مرة في التشريع الفرنسي وذلك في قانون 6 فبراير 1992 الخاص بالإدارة المركزية² من خلال القانون 92 - 125 الخاص بالإدارة الإقليمية وهذا القانون أستعمل المصطلح ولكنه لم يعطه معنى دقيق حيث استعمل :

- اتفاقية تفويض المرفق العام،

- اتفاقية التسيير المفوض،

- اتفاقية المرفق العام،

وليؤكد هذا المصطلح القانون الجديد ويكرسه القانون، 93 - 122 المؤرخ في 09 جانفي 1993 المتعلق بمحاربة الرشوة والشفافية في الحياة الاقتصادية³.

أما في الجزائر فقد دخل تفويض المرفق العام المحلي حيز التطبيق في ظل عقود الامتياز ابتداء من سنة 1994 وذلك حسب التعليم الصادر عن وزير الداخلية⁴، والتي جاءت في الأصل لتنفيذ تعليمة رئيس الحكومة رقم 20 الصادرة بتاريخ 07 / 07 / 1994 وهذا تحت عنوان إمتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، والموجهة إلى السادة الولاة بالاتصال مع السادة رؤساء الدوائر والمجالس الشعبية البلدية⁵.

ولتأكيد هذا المصطلح الجديد ألا وهو تفويض المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، وأبرز القوانين التي نصت عليه نذكر على سبيل المثال لا الحصر:

- قانون 05 - 12 المتعلق بالمياه وذلك حسب المادة 101 الفقرة 02 .

- والقانون 02 - 01 والمتعلق بالكهرباء والغاز⁶.

¹ - نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، دار بلقيس ، 2010، ص 127 .

² - سعيد نكاوي، التسيير المفوض في المغرب على ضوء القانون 05 - 54، دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع، المطبعة الأمنية الرباط، ص 28.

³ - نادية ضريفي، المرجع نفسه، ص 128 .

⁴ - أنظر التعليم 3.94-842 الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري .

⁵ - أنظر القانون 05 - 12 المؤرخ في 28 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 4 غشت سنة 2005، المتعلق بالمياه، ج ر العدد 60 .

⁶ - أنظر القانون 02 - 01 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1422 الموافق 5 فبراير سنة 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية العدد 08، الصادر 06 فبراير 2002.

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

وليس هناك تعريف فقهي محدد بقدر ما هناك محاولات فقهية مثل، تعريف الأستاذ " carole " أن التسيير المفوض هو تقنية من شأنها تمكين التعاقد مع شخص خاص لتسيير مرفق عام حسب العقود الموجودة والمعروفة باسم الامتياز والتسيير، فهو مفهوم واسع يشمل كل العقود التي تنازل الدولة من خلالها عن تسيير مرفق عمومي دون التنازل عنه كليا.¹

كما عرف المغرب التسيير المفوض للمرافق العامة من خلال القانون المنظم له 05 - 54 الصادر بتاريخ 14 فيفري 2006 ويعرف التسيير المفوض وفقا للقانون المغربي " حيث يعتبر التسيير المفوض عقدا يفوض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى المفوض، لمدة محددة، تسيير مرفق عام يتولى إلى شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يسمى المفوض إليه يخول إليه حق تحصيل أجره من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التسيير المذكور أوهما معا، يمكن أن يتعلق التسيير المفوض كذلك بإنجاز أو تجهيز منشأة عمومية أوهما معا أو تساهم في مزاولة نشاط المرفق العام المفوض.²

أما الدكتورة ضريفي نادية عرفت على النحو التالي :

" تفويض المرفق العام هو العقد الذي من خلاله يحول شخص من القانون العام (الدولة، الجماعات المحلية، المؤسسات العمومية) تسيير واستغلال وطريقة تحصيل المقابل المالي، ويتحصل المفوض له على المقابل المالي للتسيير والاستغلال من إتوات المرتفقين مقابل أداء خدمة، أو عن طريق الإدارة لكن يجب أن يكون هذا المقابل المالي مرتبطا باستغلال المرفق ونتاجا عن تشغيله، ويكون هذا الاستغلال لمدة معينة، قد يشمل المرافق العامة الإدارية أو الصناعية والتجارية، ويتم إختيار المفوض وفق إجراءات واضحة تضمن الشفافية والمنافسة لاختيار أفضل، وبذلك ضمان خدمة عمومية أجود وأحسن تجاه المرتفقين، وفق عقد يحدد حقوق المفوض له والتزاماته بكل عقود المرفق من مساواة واستمرارية وضرورة التكيف مع المحيط الداخلي والخارجي.³

الفرع الأول : معنى التسيير المفوض للمرفق العام المحلي في ظل قانون البلدية 11 - 10

يمكننا تحديد معنى التسيير المفوض للمرفق العام المحلي في الجزائر حسب قانون البلدية 11 - 10، ليجد التفويض أساسه القانون على نحو صريح في قانون البلدية الساري المفعول رقم 11 - 10 في المواد الواردة في الفصل الرابع بعنوان " الامتياز وتفويض المصالح العمومية " من الباب الثالث بعنوان " المصالح العمومية البلدية " والتي جمعت بين الإمتياز والتفويض كأسلوب لتسيير المصالح العمومية

¹ - نادية ضريفي، محاضرات في العقود الإدارية، موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر حقوق ، جامعة محمد بوضياف المسيلة الجزائر 2018 - 2019، ص 65 .

² - سعيد نكوي، المرجع السابق، ص 30 - 31 .

³ - نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحول الجديدة، المرجع السابق، ص 141 .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

البلدية إذ تعذر تسييرها مباشرة أو عن طريق أسلوب المؤسسة العمومية حسب النص الوارد في المادة 150 على النحو التالي " يمكن تسيير هذه المصالح مباشرة في شكل إستغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق الإمتياز أو التفويض " ¹، في حين المادتين 155، 156 فقد أسست لأعمال الإمتياز والتفويض بالإحالة الى التنظيم المعمول به، والذي يتجلى في قانون الصفقات العمومية رقم 10 - 236 الساري المفعول آنذاك ²، والذي يشير إلى أنه لم يأتي بذكر تفويض المرافق العامة .

وكان ذكر كلمة تفويض بصريح العبارة في قانون 13 - 03 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 10 - 236 في المادة 02 منه " تخضع الصفقات المبرمة في إطار المشروع المفوض لأحكام هذا المرسوم، وتتولى لجنة الصفقات المختصة بالرقابة الخارجية لهذه الصفقات وهوما يتوافق وأحكام قانون البلدية الذي فوض تسيير المعالم العمومية في شكل عقود برنامج وعقود صفقات تخضع بالضرورة لأحكام تنظيم الصفقات العمومية بإعتبارها أحد أنواعها ³.

تم تحديد نطاق تفويض تسيير المرفق العام المحلي في قانون البلدية رقم 11 - 10 وذلك على سبيل الحصر بموجب المادة 149 من قانون البلدية ⁴.

يتميز التسيير المفوض للمرفق العام المحلي حسب قانون البلدية 11 - 10 بأنه " هو صفقة عمومية بصراحة النص وتأخذ شكل عقد برنامج أو صفقة طلبية وهذا بعد استقراء المادة 156 من قانون البلدية السالف الذكر " يمكن البلدية أن تفوض تسيير المصالح العمومية المنصوص عليها في المادة 149 أعلاه عن طريق برنامج أو صفقة طلبية طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها ⁵.

¹ -صونية نايل، التسيير المفوض للمرفق العام المحلي في قانون البلدية الجزائر، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد 15، ص 725 .

² - المرسوم الرئاسي رقم 10 - 236 المؤرخ في 17 أكتوبر 2010 المتضمن الصفقات العمومية، ج ر ج رقم 58 الصادر بتاريخ 7 أكتوبر 2010 المعدل والمتمم الملغى.

³ -صونية نايل، المرجع نفسه، ص 725 .

⁴ - المادة 149 من قانون البلدية 11 - 10 التي نصت على أن " مع مراعاة الاحكام القانونية المطبقة في هذا المجال، تضمن البلدية سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها. وبهذه الصفة، فهي تحدث إضافة إلى مصالح الإدارة العامة، مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص، بما يلي : التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة، النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، صيانة الطرقات وإشارات المرور، الإنارة العمومية، الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية، الحظائر ومساحات التوقف، المحاشر، النقل الجماعي، المذابح البلدية، الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء، الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها، فضاءات الرياضة والتسليّة التابعة لأملاكها، المساحات الخضراء .

⁵ - أنظر المادة 156 من قانون 11 - 10، المرجع السابق .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

الفرع الثاني : معنى التسيير المفوض للمرفق العام المحلي في ظل المرسوم الرئاسي 15 - 247

تبنى المشرع الجزائري عقود تفويض المرفق العام المحلي والوطني في ظل المرسوم الرئاسي 15 - 247 حسب الفقرة الأولى من المادة 207 من الباب الثاني الذي تحت عنوان الأحكام المطبقة على تفويضات المرفق العام، والذي تكلم فيها عن موارد جديدة للتفويض .

وكانت فلسفة المشرع الجزائري والهدف من هذه التفويضات هو ترشيد النفقات العامة وعقلانيتها، والبحث عن موارد جديدة وهذا من خلال أربعة مواد 207 إلى 210 من المرسوم الرئاسي 15 - 247 وقد عرفته المادة 207 على أنه " يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام والمسؤول عن مرفق عام، أن يقوم بتفويض تسييره إلى مفوض له، وذلك ما لم يجد حكم تشريعي مخالف، ويتم التكفل بأجر المفوض له، بصفة أساسية، من إستغلال المرفق العام، .

وتقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العام بموجب إتفاقية .

وبهذه الصفة، يمكن السلطة المفوضة أن تعهد للمفوض له إنجاز منشآت أو إقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمل المرفق العام .

ولقد أرجع المشرع تطبيق أحكام هذا الباب أي (الأحكام المطبقة على تفويضات المرفق العام) بموجب المرسوم التنفيذي 18 - 199 السالف الذكر.¹

الفرع الثالث : معنى التسيير المفوض للمرفق العام المحلي في ظل المرسوم التنفيذي 18 - 199

إن الهدف من المرسوم التنفيذي رقم 18 - 199 هو التوجه نحو الفعالية وإرساء قواعد جديدة غايتها تحسين رؤية المؤسسات وتحقيق الجدية في أدائها مع تشجيع روح المبادرة وعصرنة طرق التسيير والعمل على تقليص دور تدخل الجماعات الإقليمية في التسيير المباشر لحاجيات المواطنين من خلال إعادة توزيع الثروة بين القطاعين العام والخاص²، وهذا ما أكدته المادة 149 من قانون البلدية السالف الذكر، بإمكان الجماعات الإقليمية اللجوء الى أسلوب التفويض في العديد من المجالات التي حددها القانون وكل المجالات القابلة للتفويض، وهذا سيسمح تسيير أفضل للجماعات الإقليمية عن طريق خلق ثروة من خلال تثمين وتسيير المنشآت المحلية المنتجة، وهذا من خلال دفع بآليات تدعيم الإستقلالية

¹ - المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15 - 247، المرجع السابق .

² - جليل مونية، تفويض المرفق العام المحلي كآلية فعالة للتمويل المحلي في ظل المرسوم الرئاسي 15 - 247، مجلة الإختياد للدراسات القانونية والإقتصادية، جامعة بومرداس الجزائر، المجلد 8 العدد 4، 2019، ص 105 .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

المالية للجماعات المحلية وخلق ديناميكية تستمد قوتها من تثمين المبادرة الناجحة وتصحيح كل الإختلالات التي تعيق حاليا الأداء الفعال للمرافق العامة المحلية .

ويقصد بتفويض المرفق العام في مفهوم هذا المرسوم حسب المادة 02 منه على " تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية، لمدة محددة، إلى المفوض له المذكور في المادة 04 أدناه، بهدف الصالح العام"¹.

ويكون تعريف تسيير المفوض للمرافق العامة المحلية وهذا ما أكدته نص المادة 06 والتي تنص على مايلي " إتفاقية تفويض المرفق العام عقد إداري يبرم طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما وأحكام هذا المرسوم .

كما كرس المشرع الجزائري في إطار المرسوم التنفيذي 18 - 199 التعريف الإتفاقي لتسيير المرفق العام المحلي، بإعتبار عقود التفويض هي عقود إدارية، أي وجود أطراف متعاقدة وهي، السلطة المفوضة مانحة تفويض المرفق العام، والمفوض له المكلف بتسيير وإستغلال المرفق العام، والمنتفعون من المرفق العام بصفتهم طرف ثالث .

أولا : السلطة المفوضة

وتتمثل السلطة المفوضة وفقا لنص المادة 04 من المرسوم التنفيذي 18 - 199 هي الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها، والمسؤولة عن مرفق عام².

ويمكن أن تكون السلطة المفوضة وفقا لنص المادة 05 من نفس المرسوم التنفيذي، عبارة عن مجموعة من أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام في إطار تجمع ويعين الأشخاص العموميون المذكورين أعلاه ممثلا عنهم ضمن التجمع، بموجب إتفاقية، ويحوز العضو المعين صفة السلطة المفوضة، ويمثل أعضاء التجمع في تجسيد تفويض المرفق العام .

أما إذا كانت السلطة المفوضة هي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تابعة سواء للولاية أو البلدية فإن الشخص المؤهل في عملية إبرام إتفاقية التفويض هو المدير العام للمؤسسة عن طريق مصادقة من طرف الجهاز التداولي للمؤسسة³.

¹ - أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 18 - 199 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1439 الموافق 2 غشت سنة 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام .

² - أنظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي 18 - 199، المرجع نفسه .

³ - أنظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي 18 - 199، المرجع نفسه .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

ثانيا : المفوض له

قد يكون المفوض له وفق المرسوم التنفيذي 18 - 199 شخصا معنويا عاما أو خاصا، شريطة أن يكون خاضع للقانون الجزائري وهذا ما أكدته المادة 04 من المرسوم نفسه . ومن ثم نفهم أن المشرع الجزائري لم يأخذ مصطلح تسيير المفوض للمرفق العام المحلي كما أخذه المشرع الفرنسي بل أعطاه معنى آخر جديد عن مفهوم تسيير المفوض وجعل الصفقة وعقد البرنامج لطرق تسيير المرفق العام وهذا ما نلاحظه في نص المادة 156 من قانون البلدية 11 - 10 من خلط في بعض المصطلحات (تفويض، صفقة عمومية، عقد برنامج) .

ثالثا : طبيعة العلاقة بين صاحب التفويض والسلطة المفوضة

إن العلاقة القائمة بين صاحب التفويض والسلطة المانحة هي علاقة تعاقدية وبالتالي يخضع طرفا العقد إلى بنود الأحكام المدرجة في العقد، ويعتبر عقد تفويض المرفق العام من العقود الإدارية، لأن أحد أطرافه شخص عام وهو مانح التفويض، ويتضمن إمتيازات السلطة العامة كحق الدولة بإنهاء العقد بإرادتها المنفردة بدافع تحقيق المصلحة العامة، إذن العلاقة بين الطرفين هي علاقة تعاقدية بشروطها التنفيذ، المقابل المالي، الرقابة، إذ إنه اتفاق بين إرادتين السلطة العمومية والمتعامل الخاص أو العام.¹

المطلب الثاني : أنواع تفويض المرفق العام المحلي ومساهمتها في تمويل الجماعات المحلية

تفويض المرافق العامة ما هو إلا مفهوم يعبر عن انتقال الإدارة من التسيير المباشر إلى الإدارة غير المباشرة لتسيير المرافق العمومية وهذا الانتقال قلص من الميزانية العامة للدولة والجماعات المحلية، وهذه الفكرة ليست حديثة في التشريع الجزائري وإنما لم يتم التوصل إلى اعتماد سياسة شاملة ومنظمة لهذه العقود في إطار قانوني إلى أن صدر المرسوم الرئاسي 15 - 247 الذي تضمن عقود تفويض المرفق العام لأول مرة منذ الاستقلال، ثم تلاه المرسوم التنفيذي 18 - 199 المتعلق بتفويضات المرفق العام.²

فالتحولات الحديثة فرضت اعتماد خيارات جديدة للتنمية تتجلى في المردودية والتي تبيح لكل المرافق تنمية إمكاناتها وتوجيهاتها نحو الإنتاجية والمردودية وتحسين طرق الإدارة³، وضبط الموارد يقتضي دراسة تحديد أشكال وصور تفويض المرافق العامة في (الفرع الأول)، ومدى مساهمتها في تمويل الجماعات المحلية في (الفرع الثاني) .

¹ - ياسين حجاب، "الإطار القانوني المنظم لتفويضات المرفق العام في التشريع الجزائري"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة الجزائر، العدد الثاني، جوان 2016، ص 137 - 138 .

² - نادية ضريفي، محاضرات في العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 68 .

³ - نادية ضريفي، تسيير المرافق العامة والتحويلات الجديدة، المرجع السابق، ص 78 .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

الفرع الأول : صور وأشكال تفويض المرافق العامة

اعتمدت الجزائر عقود الامتياز منذ الاستقلال كأحد أساليب تسيير المرافق العامة، إن لم نقل الوحيدة، لتتراجع عن هذه الطريقة في السبعينات وتعود مرة أخرى بموجب القانون رقم 83 - 317 المتعلق بالمياه، لكن المشرع لم يضع تنظيم واضح المعالم لهذا الأسلوب الا بصدور المرسوم الرئاسي 15 - 247 الذي تضمن تنظيم عقود تفويض المرفق العام حيث جاء هذا الأخير بأساليب جديدة في تفويض المرافق العامة من بينها الإمتياز (أولا)، الإيجار (ثانيا)، الوكالة المحفزة (ثالثا)، التسيير (رابعا).

أولا : عقد الامتياز

يقصد بالامتياز أن تعهد الإدارة ممثلة في الدولة أو الولاية أو البلدية لأحد الأفراد أو أشخاص القانون الخاص بإدارة مرفق اقتصادي واستغلاله لمدة محدودة وذلك عن طريق عمال وأموال يقدمها الملتزم وعلى مسؤوليته وفي مقابل ذلك يتقاضى رسوما يدفعها كل من إنتفع بخدمات المرفق ومثال ذلك أن تعهد الدولة لأحد أفراد استغلال خدمات توزيع المياه أو الكهرباء أو الغاز أو البترول أو المرجان أو استغلال الميناء أو منطقة حرة .

ولقد اعتبر القضاء الإداري عقد الامتياز بأنه عقد إداري من نوع خاص موضوعه إدارة مرفق عام يتعهد بمقتضاه الملتزم وعلى نفقته وتحت مسؤوليته وتكليف من الدولة أو بأحد هيئاتها بالقيام بنشاط معين وخدمة محددة والحصول على مقابل من المنتفعين .¹

1 - تعريف عقد الامتياز :

عرفه الأستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنه " عقد إداري يتولى الملتزم فرد أكان أو شركة بمقتضاه وعلى مسؤوليته، إدارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين، مع خضوعه للقواعد الأساسية الضابطة لتسيير المرافق العامة فضلا عن الشروط التي تضمنها الإدارة عقد الامتياز .²

كما عرفه الأستاذ محيو أنه " هو أسلوب تسيير، يتولى من خلاله شخص خاص بصورة عامة يسمى صاحب الامتياز، أعباء مرفق خلال فترة من الزمن في تحمل النفقات وتسليم الدخل من المنتفعين بالمرفق .³

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، 2007، ص 356 .

² - سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الادارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، 1991، ص 108 .

³ - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسة الإدارية، ترجمة عرب صاصيلا، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1979، ص

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

كما عرف الأستاذ زوايمية رشيد ZOUAIMIA RACHID على أنه " عقد تبرمه الجماعات العمومية مع شخص، طبيعي أو معنوي، عام أو خاص، يسمى عقد الإمتياز، بتسيير مرفق عمومي في إطار احترام دفتر الشروط مع تحمل صاحب الإمتياز مخاطر وأعباء تسيير المرفق العام.¹

وعرف المشرع الجزائري حسب المرسوم الرئاسي 15 - 247 حسب المادة 210 والمرسوم التنفيذي 18 - 199 حسب المادة 53 على أنه " الامتياز هو الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإما تعهد له فقط باستغلال المرفق العام (...).²

يعتبر هذا التعريف نقلة نوعية بالنسبة لمفهوم الامتياز في القانون الجزائري، وذلك لأن المشرع أصبح له مفهوم عام لعقد امتياز المرفق العام من جهة، ومن جهة أخرى يفصل بين امتياز المرفق العام الذي يكون عقد من عقود تفويض المرفق العام والامتياز خارج عقود تفويض المرفق العام.³

2 - خصائص عقد الامتياز :

من خلال التعاريف السابقة الذكر تبين أن عقد الامتياز يتميز بجملة من الخصائص والمميزات والتي يمكن إيجازها فيما يلي :

* عقد الامتياز عقدا إداريا يخضع للنظام القانوني للعقود الإدارية وعلى الأخص في الدول التي تأخذ بأسلوب إدارة مرافقها المهمة.

* موضوع عقد الامتياز هو إدارة وإستغلال المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي .

* عقد الامتياز محدد المدة وطويلة نسبيا، فهو ليس أبدي وليس تنازلا عن المرفق العام، إنما مجرد طريقة للتسيير .

* يخضع المرفق الذي يدار بطريق الإمتياز للقواعد كافة التي تحكم سير المرافق العامة من حيث ضرورة سيره بانتظام واطراد وتحقيق المساواة بين المنتفعين وقابلية المرفق للتعديل والتطوير .

* المفوض له يتقاضى أتعابه مقابل تسييره للمرفق العام من المنتفعين به، كما يمكن أن تتحمل الإدارة مانحة الإمتياز دفع كل المقابل أو جزء منه لصاحب الإمتياز كما في حالة المرافق العامة المجانية.⁴

¹ - ZOUAIMIA RACHID la délégation de service public (un profil des personnes priveés); edition belkissalger , 2012 ; p 74 .

² - المرسوم التنفيذي 18 - 199، المرجع السابق، ص 53 .

³ - نادية ضريفي، محاضرات في العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 82 .

⁴ - نادية ضريفي، المرجع نفسه، ص 83 .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

3 - الطبيعة القانونية لعقد الإمتياز:

لقد اختلفت الآراء الفقهية في تحديد الطبيعة القانونية لعقد الإمتياز، فقد ذهب بعض الفقهاء إلى أن عقد الإمتياز هو وليد أمر إنفرادي تصدر السلطة مانحة الإمتياز بما لها من ولاية أمر، ويرضخ له صاحب الإمتياز إختيارا لقبوله شروط عقد الإمتياز، وهذا الرأي وإن كان يحتفظ للإدارة بحقها في التدخل للتعديل في قواعد عقد الإمتياز وإلغائه دون الحاجة لرضاء الطرف الآخر، إلا أنه يغالي في إغفال نصيب الملتزم في إبرام العقد مغالاة قد تؤدي إلى زعزعة مركزه.¹

ثانيا : عقد الإيجار

يمكن اعتبار عقد الإيجار كذلك من بين الأساليب الأساسية التي من خلالها تقوم السلطة المفوضة بتفويض المرفق العام، وهو من بين العقود التي عرفت انتشارا موسعا في الجزائر نظرا لبساطة إجراءاته .

1 - تعريف عقد الإيجار

قدم الفقه عدة تعاريف لأسلوب الإيجار كما يضاف إليها تلك التعاريف التي سنتها التشريعات والتي سنذكر البعض منها على النحو التالي :

عرفه الأستاذ BOITEAU CLAUDIE بواتر كلودي على أنه " عقد بمقتضاه تفرض هيئة عمومية لشخص قد يكون عاما أو خاصا استغلال مرفق عام مع استبعاد قيام المستأجر باستثمارات ويتم دفع المقابل المالي عن طريق إتاوات يدفعها المرتفقون وهي متعلقة مباشرة باستغلال المرفق.²

ويعرف عقد الإيجار أيضا قيام السلطة المفوضة بتفويض المرفق العام بأسلوب الإيجار (قد تكون عبر المزايدة) الى المفوض له بتسيير أو صيانة مقابل أتاوى تقدم له، لا يتحمل عمليات البناء المتعلقة بالمرفق، إيجار موقف السيارات أو إيجار أماكن في الأسواق، مذابح البلدية، قاعة السينما، قاعة الحفلات، دور الحضانة³، ويتصرف المفوض له حينئذ لحسابه وعلى مسؤوليته .

أما عن مدة اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل إيجار، فتحدد ب 15 سنة كحد أقصى، ويمكن تمديدها من السلطة المفوضة بموجب ملحق لمرة واحدة على أساس تقرير معلن لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية شريطة لا تتعدى مدة التمديد 3 سنوات.⁴

¹ - نادية ضيفي، المرجع السابق، ص 83 .

² - BOITEAU CLOUDIE ; LES CONVENTION DE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC IMPRIMERIE NATIONALE PRIS; 2007 ; P 98 .

³ - حساين سامية، المشاركة في القطاع العام بين ضرورة المحافظة على المرفق العام والبحث عن المصلحة الاقتصادية، مداخلة ضمن فعاليات الملتقى الوطني حول المشاركة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، كلية الحقوق الجزائر 1، الجزائر العاصمة يومي 2 و 3 ماي 2018، الطبعة الأولى 2019، ص 82 - 83 .

⁴ - كمال محمد الأمين، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية، بدون سنة نشر، ص 93 - 94 .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

كما عرف المشرع الجزائري عقد إيجار المرفق العام وذلك وفق نص المادة 210 الفقرة 7 من المرسوم الرئاسي 15 - 247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.¹
وعرفتها المادة 54 من المرسوم التنفيذي 18 - 199 المتعلق بتفويض المرفق العام.²

2 - خصائص عقد إيجار المرافق العامة :

من خلال تعريف عقد إيجار المرفق العام يتبين أن هناك ثلاث عناصر تميز عقد إيجار المرفق العام والتي تتمثل في :

أ - تحمل الشخص العام نفقات إقامة المرفق العام : تتولى السلطة مانحة التفويض تحمل نفقات إقامة المرافق العامة أو إقامة المنشآت الأساسية العائدة له، بحيث يسلم الشخص العام المرفق الى صاحب التفويض جاهز للتشغيل ويتولى هذا الأخير إدارته وإستغلاله .

ب - تأدية جزء من المقابل المالي الى السلطة المفوضة : يلتزم المستأجر المرفق العام بدفع مقابل مالي للسلطة مانحة التفويض جزء من العائدات التي حصلها من المنتفعين، وتبدو هذه النتيجة طبيعية، طالما أن الإدارة تساهم في عملية الإستثمار بتقديمها منشآت المرفق العام محل عقد الإيجار والذي تكبد الشخص العام نفقات إقامتها .

ج - مدة عقد إيجار المرفق العام : بإعتبار أن الإستثمارات التي تتركس في عقد إيجار المرافق العمدة متواضعة ومقتصرة على نفقات التشغيل وصيانة المنشآت العامة، دون تحمل نفقات إقامة المرافق، لذا فمدة عقد ايجار المرافق العامة تكون قصيرة ولا تتجاوز 15 عاما.³

ثالثا : عقد الوكالة المحفزة

قدم الفقه عدة تعاريف لأسلوب الوكالة المحفزة، كما يضاف إليهما تلك التعاريف التي تسنها مختلف التشريعات والتي سنذكر البعض منها .

1 - تعريف عقد الوكالة المحفزة :

عرف الدكتور وليد حيدر جابر الوكالة المحفزة بأنها " عقد بمقتضاه يفوض الموكل إلى الوكيل القيام بقضية أو عدة قضايا أو بالإهتمام بعمل أو جملة من أعمال أو أفعال ويشترط قبول الموكل، ويجوز أن يكون قبول الوكالة ضمنيا وأن يستفيد من قبل الوكيل.⁴

¹ - أنظر المادة 201 من المرسوم الرئاسي 15 - 247، المرجع السابق .

² - أنظر المادة 54 من المرسوم التنفيذي 18 - 199، المرجع السابق .

³ - نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 72 .

⁴ - وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة إستثمار المرافق العامة - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات حلي الحقوقية، لبنان ، 2009، ص 61 .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

كما عرفه الفقيه الفرنسي الأستاذ Brakonnier (براكوني) على أنه "العقد الذي من خلاله توكل السلطات العمومية تسيير وصيانة مرفق عام لشخص طبيعي أو معنوي من القانون الخاص يتولى التسيير لحساب الجماعة العمومية المفوضة ولا يتحصل على المقابل المالي من إتاوات المرتفقين بل أجر محدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال المحقق في إستغلال المرفق بالإضافة الى علاوة الإنتاجية وجزء من الأرباح¹. أما المشرع الجزائري نظم عقد الوكالة المحفزة حسب المرسوم الرئاسي 15 - 247 الفقرة 8 من المادة 210²، والمرسوم التنفيذي 18 - 199 من المادة 55³.

المعايير التي تحدد المقابل المالي هي أن يدفع أجر المفوض من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة إنتاجية وحصّة من الأرباح عند الإقتضاء .

2 - خصائص عقد الوكالة المحفزة :

- الإستغلال يكون لحساب الهيئة المفوضة .

- الهيئة العمومية مكلفة بأشغال البناء والصيانة والتجهيزات لسير المرفق العام : حيث يتولى مانح التفويض إقامة منشآت المرافق العامة، وعند بداية العقد يسلمه إلى صاحب التفويض الذي يقوم بأعمال الصيانة العادية للمرفق موضوع التفويض⁴.

- المقابل المالي الذي يتحصل عليه صاحب التفويض : حيث يتكون المقابل المالي الذي تحصل عليه صاحب التفويض على جزء ثابت يحدد في العقد وجزء متحرك يرتبط بنتائج إستغلال المرفق العام والذي يعتبر حافزاً أمام صاحب التفويض بدفعه الى تحسين طرق إستغلال المرفق العام وتحسين إنتاجه .

- مخاطر الإستغلال تتحملها الهيئة العمومية والجزء الآخر يتحملها المسير : لأن جزء من مرتبط بنتيجة الإستغلال، ويمكن إضافة علاوات بسيطة مرتبطة بالتسيير الفعال والمردودية الإنتاجية .

- مدة عقد الإدارة بالشراكة : لا تتجاوز مدة العقد 10 سنوات على إعتبار أن مانح التفويض هو من يتولى إقامة المرفق العام⁵.

¹ - Braconnier stefane : droit de servyce publics ; puf ; paris: 2004 ; cop:cit:p 440 .

² - أنظر المادة 210 الفقرة 8 من المرسوم الرئاسي 15 - 247، المرجع السابق .

³ - انظر المادة 55 من المرسوم التنفيذي 18 - 199، المرجع السابق .

⁴ - سهام سليمان، تفويض المرفق العام كتقنية جديدة في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية، مجلة علمية دولية أكاديمية محكمة، جامعة يحيى فليس المدية الجزائر، ص 18 .

⁵ - نادبة ضريفي، المرجع السابق، ص 157 - 158 .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

رابعاً : عقد التسيير

1 - تعريف عقد التسيير

لقد عرفه الفقيه الفرنسي jeantin عقد التسيير بأنه " هو ذلك العقد الذي بموجبه تعهد شركة مالكة لمباني وتجهيزات مؤسسة التسيير الى شركة متخصصة في النشاط الذي تعمل فيه المؤسسة والتي تحوز قدر من المعرفة الفنية.¹

كما عرفه بعض الفقهاء الفرنسيين كما يلي " هو عقد يفرض بموجبه شخص من القانون العام للغير (شخصاً طبيعياً أو شخصاً معنوياً أو خاصاً) بتسيير مرفق عام لحساب الجماعة العمومية بمقابل مالي جزافي فهو يضمن التسيير اليومي والعادي للمرفق بكل عناصره.²

لقد نظم المشرع الجزائري عقد التسيير أول مرة في التقنين المدني وهو عقد مسمى بموجب القانون رقم 89 - 01 المؤرخ في 07 فيفري 1989 المتمم للقانون المدني وذلك ضمن الباب التاسع الذي يحمل عنوان " العقود الواردة عن العمل وذلك في إطار الفصل الأول مكرر تحت تسمية " عقد التسيير"،³ والذي جاء فيه " عقد التسيير هو العقد الذي يلتزم بموجبه متعامل يتمتع بشهرة معترف بها، يسمى مسيراً إثراء مؤسسة عمومية إقتصادية أو شركة مختلفة الإقتصاد، تسيير كل أملاكها أو بضعها بإسمها ولحسابها مقابل أجر فيضفي عليها علاماته حيب مقاييسه ومعاييرها ويجعلها تستفيد من شبكاته الخاصة بالترويج واسع .⁴

كما عرفه المشرع الجزائري حسب المادة 210 الفقرة 4 من المرسوم الرئاسي 15 - 247 كما يلي " تعهد السلطة المفوضة للمفوض له تسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام، ويستغل المفوض المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام لحساب وتحتفظ بإرادته ويدفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد نسبة سنوية من رقم الأعمال، تضاف اليها منحة إنتاجية..."⁵

في حين جاءت المادة 56 من المرسوم التنفيذي 18 - 199 كما يلي " التسيير هو الشكل الذي تعهد السلطة المفوضة من خلاله للمفوض له تسيير أو تسيير وصيانة بدون أي خطريتحمله المفوض له .

¹ - كمال آيت منصور، عقد التسيير، دار بلقيس الدار للبيضاء الجزائر، بدون طبعة، ص 11 .

² - فوناس سبيلا، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري تيزي وزو الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون، ص 105 .

³ - كمال آيت منصور، المرجع نفسه، ص 5 .

⁴ - انظر القانون رقم 89 - 01 المؤرخ في 07 فيفري 1989 المتمم ويعدل الأمر رقم 75 - 58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني ج ر ج د ش، عدد 06 صادر في 08 فبراير 1989 .

⁵ - أنظر المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15 - 247، المرجع السابق .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

يستغل المفوض له المرفق العام لحساب اليطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحفظ بإدارته ورقابته الكلية...¹

عقد التسيير هدفه ضمان سير المرفق العام وعدم تحمل أعباء البناء والتجهيز، فالمفوض له هو مجرد مسير بسيط للمرفق العام لا يتحمل أرباح وخسارة تسييره.²

2 - خصائص عقد التسيير

- المسير يسير المرفق العام على حساب السلطة المفوضة، ويضمن السير العادي للمرفق .
- تتحمل الهيئة العمومية من خلال عقد التسيير مخاطر التسيير المالية والتقنية أما المسير فلا يتحمل خسائر تسيير المرفق .
- عقد التسيير من عقود التفويض بالنظر الى هدفه المتمثل في التسيير وتقديم خدمات .
- المقابل المالي غير مرتبط بنتائج الإستغلال وكيفية التسيير بل هو مقابل مالي جزافي محدد مسبقا في العقد.³

الفرع الثالث : مساهمة عقود التفويض في تمويل الجماعات المحلية

لقد بات واضحا في كل الدول وبعد إنتهاج سياسات إقتصادية كثيرة ومتنوعة أن النهوض بأعباء التنمية الشاملة في أي دولة لا يمكن أن يضطلع بها القطاع العام لوحده أيا كانت وسائله البشرية والمادية، بل ينبغي لضمان أطرنا حجة إفساح المجال للقطاع الخاص ليساهم في بناء الحركة التنموية ويدفع بها إلى الأمام وترسخ الإعتقاد في كل الدول أن السياسة الهادفة والجادة هي التي تسعى إلى رفع المستوى المحلي، وتهدف إلى جعل الجماعات المحلية البنية الأساسية للتنمية، وقطب إشعاع إقتصادي وإجتماعي.⁴

وحتى تتمكن الجماعات المحلية من الإضطلاع بمهامها في أفضل الظروف لابد من أن تتوفر لديها الوسائل المالية اللازمة، والتي بدونها لا يصبح للامركزية أي معنى.⁵

لذا بات لازما التفكير في أطر أخرى تحفز القطاع الخاص على الإضطلاع بأعباء التنمية وتفتح سبل الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص وفقا ل ضمانات محددة ومعروفة .

¹ - أنظر المادة 56 من المرسوم التنفيذي 18 - 199، المرجع السابق .

² - نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 159.

³ - نادية ضريفي، محاضرات في العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 76 .

⁴ - عمار بوضياف، محاضرات حول عقد الإمتياز ودوره في تطوير العلاقة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص، بدون سنة، ص 1 .

⁵ - عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 4 .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

ولضمان تسيير أفضل وتطوير أداء الجماعات المحلية، لابد من تدعيمها من حيث الاستقلالية واللامركزية، حيث أن مفهوم اللامركزية القانونية يتغير كلياً، إذ لم ترافقه في ذلك لامركزية مالية، والتي تمثل الجانب المالي للامركزية، فبدون استقلال مالي تصبح اللامركزية مجرد افتراض .

حيث أصبح تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية مسألة حيوية وأساسية بالنسبة لها، وتمكينها من تسيير الشؤون المحلية بدون عراقيل وعوائق بيروقراطية، ضمن ما يسمح به القانون.¹

وإذا كان المشرع الجزائري كرس آليات كثيرة للتعاون والشراكة بين القطاع الخاص والقطاع العام (الدولة، الجماعات المحلية)، وهو ما أكدته التشريعات والتنظيمات، وهذا ما نص عليه المرسوم الرئاسي 15 - 247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ولم يكتفي هنا بل نظمها في المرسوم

التنفيذي 18 - 199 المتعلق بتفويض المرفق العام، وذلك لتدعيم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية . إن سبب تفويض المرفق العمومي خاصة للخوادم هو السيطرة على متطلبات الدولة الحديثة خاصة في السنوات الأخيرة والبحث عن الفعالية والتسيير.²

إن دوافع وأسباب لجوء المشرع الجزائري إلى تفويضات المرفق العام ومدى مساهمتها في تمويل الدولة والجماعات المحلية تتمحور في عدة نقاط وهي :

- البحث عن بدائل للتمويل خارج الخزينة العمومية وتقليص العبء المالي للتسيير المباشر على ميزانية الدولة والجماعات المحلية³، فمن خلال تفويض المرفق يتحمل المفوض له العبء المالي لتسيير المرفق بكل المخاطر التي يتحملها .

- التغلب على صعوبات التمويل وذلك بالشراكة مع الخوادم .

- إن الخاصة لها من الإمكانيات التقنية واللوجيستكية ما يؤهلها بتسيير بعض القطاعات الكبرى (قطاع الماء، وقطاع الكهرباء، وجمع النفايات)⁴ ومثال ذلك شركة سيال والردم التقني للنفايات التي تتطلب تقنيات كبيرة ووسائل تكنولوجية متطورة، وهذه المزايا متوفرة في القطاع الخاص والتي أكدت نجاحها على المستوى الوطني، والتي غالباً ما تعجز الدولة عن التحكم فيه، وتوفير الجودة وأداء الخدمات

- حاجة الدولة إلى هياكل قاعدية وتجهيزات عمومية ضخمة والتي بدون شك تكلف الدولة أموال طائلة لذلك تلجأ الدولة لتفويض المرفق، ليتولى المفوض له إنجاز هذه الهياكل وإستغلالها لمدة معينة تسمح بتغطية الأعباء التي دفعها .

¹ - عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 5 .

² - نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، المرجع السابق، ص 139 .

³ - حساين سامية، المرجع السابق، ص 74 .

⁴ - سعيد نكاوي، المرجع السابق، ص 45 .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

- التخفيف من أعباء الدولة والجماعات المحلية .
- التطور التكنولوجي وكبر حجم المجال الذي تشمله المرافق العمومية (مرافق إجتماعية، ثقافية، اقتصادية، إدارية ...) .
- التغلب على صعوبات التمويل les problèmes de financement وذلك بالشراكة مع الخواص .
- البحث عن الفعالية الاقتصادية والجمع بين القطاع العام والخاص¹ .

¹ - نادية ضريفي، المرجع السابق ، ص 140 .

الفصل الثاني — آليات تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية

خلاصة الفصل الثاني :

على ضوء ماتم معالجته في الفصل الثاني والذي تم تقسيمه إلى مبحثين وهما :

تكلّمنا في المبحث الأول عن تدعيم وسائل التمويل التقليدية للجماعات المحلية وذلك بحجم الصلاحيات والمهام التي تتمتع بها ، ولقد أصبح ضرورة حيوية بالنسبة لها حيث لا يمكن بدون موارد مالية كافية ومنظمة المداخل أن تقوم بمهام وأعباء محلية ، ويكون ذلك بتثمين الموارد المالية للجماعات المحلية (البلدية والولاية) حتى تقوم بالدور المناط لها بأحسن وجه ، كإشراك الجماعات المحلية في تحديد الأوعية الضريبية ومراجعة توزيع الضرائب ونسب تحصيلها وغير ذلك من المواضيع التي تهمها ، وكذلك بتخلي الدولة عن بعض الضرائب المحلية لصالح الجماعات المحلية .

فلقد أصبحت الجماعات المحلية مجبرة على تثمين الأملاك الوطنية والثروات المحلية والاعتماد على الموارد ذات الطابع المحلي ، حتى تجعل منها مصدر دخل ويمكنها من تغطية النفقات والأعباء المالية .

أين تفتنت السلطات المركزية بضرورة ربط حاجيات السكان ومتطلبات التنمية المحلية ، عن طريق ترقية وتشجيع وتفعيل آليات الاستثمار المحلي لتحقيق موارد ذاتية .

في حين عالجت المبحث الثاني تحت عنوان التحول لوسائل التمويل الجديدة عن طريق تفويض المرفق العام ، وذلك بتدخل السلطات العمومية في الدولة ، وإعادة النظر في سياسة إدارة المرافق العامة المحلية والتوجه نحو إيجاد أنجع الطرق لتسييرها بهدف ترشيد الخدمات العامة وإسناد تسيير بعض المرافق إلى المتعاملين الخواص عن طريق تفويضات المرافق العامة المحلية لتقليص وتخفيف العبء المالي بالنسبة للدولة والجماعات المحلية وتمكين هذه الأخيرة من القيام بدورها الاقتصادي والتنموي وهذا لتكريس الإستقلالية المالية .

خاتمة

خاتمة

تعتبر الجماعات المحلية لبنة من لبنات التنظيم الإداري الجزائري ، وتمثل إحدى هيئات اللامركزية الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة مما يجعلها تركز مبادئ الديمقراطية المحلية ، التي تستند أساسا على الاستقلال الوظيفي والهيكلية والمالي ، والعمل بعيدا وبكل حرية عن السلطة المركزية ، وهذا الاستقلال المالي ينعكس على ماليتها المحلية ، خاصة فيما يتعلق بميزانية البلدية حيث يتم تحضيرها من طرف الأمين العام للبلدية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي ، ثم المصادقة والتصويت عليها من طرف هيئة البلدية وصولا إلى تنفيذها ، إلا أن ميزانية البلدية تبقى مرتبطة بالسلطة الوصية عن طريق المصادقة من طرف الوالي . وهذه الأخيرة ترسم لها حدود لا يمكن تجاوزها كما خول لها عدة آليات للرقابة ، كان بالإمكان ترك المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة منتخبة من طرف الشعب لفرض رقابته على ميزانية البلدية أو عن طريق استحداث مؤسسات وهيئات مالية تتسم بالاستقلال المالي والاختصاص في المجال المالي والتخطيط لفرض رقابتها .

تعاني الجماعات المحلية من أزمة في ماليتها بسبب عدم التناسب بين مواردها المالية الجبائية والأعباء المسندة لها في إطار اللامركزية مما تطلب التدخل المالي للدولة عن طريق الإعانات وتخصيصات الميزانية لقسم التسيير والتجهيز والاستثمار موجهة نحو نفقات معينة حيث لا يمكن للجماعات المحلية التصرف فيها بحرية مما يرهن استقلالية القرار المحلي .

وهو ما يتطلب اليوم إصلاح المالية المحلية عن طريق إعادة النظر في العلاقة المالية بين الدولة وهذه الجماعات والسماح بوضع معيار موضوعي لتوزيع الموارد والأعباء من خلال تامين الموارد المالية وانتقال الجماعات المحلية من ثقافة إدارية إلى ثقافة السوق .

وفي ظل الوضعية الراهنة للمالية المحلية ، أصبح من الضروري تدعيم وسائل التمويل التقليدية للجماعات المحلية وهذا من خلال تامين الموارد المالية الأمر الذي يتطلب إصلاح شامل ومراجعة نسب تحصيل الضرائب والرسوم التي تتخذها معظم الدول كمصدر تمويل رئيسي لتحويل إنفاقها العام وذلك بإشراك الجماعات المحلية (البلدية والولاية) في الجباية المحلية ، وهذا من شأنه يضمن تحصيل أفضل للجباية ، لأن ليس هناك أعرف من الجماعات المحلية .

وأيا تدعيم الثروات والأملاك المحلية وذلك بالإعتماد على الموارد ذات الطابع المحلي والإبتعاد عن الموارد التي تأتي من التمويل المركزي وهذا لتجنب تأثيرها على الإستقلالية المالية للجماعات المحلية . ولا ننسى تشجيع الإستثمار المحلي وتفعيل آلياته ، كتدعيم الإستثمارات المحلية وتشجيع المؤسسات المالية .

خاتمة

في ظل التحول لوسائل التمويل الجديدة عن طريق التسيير المفوض للمرفق العام المحلي ، الذي تبنته الدولة من خلال المرسوم الرئاسي 15 - 247 والمرسوم التنفيذي 18 - 199 ، والمتضمنان أساليب جديدة لتسيير المرافق العامة من خلال إنتقال الإدارة من التسيير المباشر إلى التسيير غير المباشر ، وهذا الأخير خفف العبء على الميزانية العامة للدولة والجماعات المحلية .

ومن خلال النتائج المتوصل إليها في بحثنا هذا ، يمكننا أن نعطي بعض الاقتراحات التي نضن أنها ضرورية وهي كالتالي :

- وضع معيار موضوعي لتوزيع الموارد العمومية بين الدولة والجماعات المحلية .
- رفع نسب الضرائب والرسوم المحلية التي تعود جزئيا للدولة والجماعات المحلية وضرورة إصلاح نظام الجباية المحلية بعصرنة الضريبة وتحسينها مع التطور الإقتصادي .
- التقليل من إحتكار الدولة للموارد والجباية ذات المردودية العالية والإتجاه نحو اللامركزية الضريبية ليتمكن من خلالها المنتخبون من تحديد وعاء الضريبة وطرق تحصيلها وفق القرارات المحلية وفقا لحدود التي وضعها المشرع ، مع إمكانية تحويل بعض الرسوم ذات القابلية المحلية لصالح الجماعات المحلية.
- التقليل من شدة الرقابة المالية الممارسة على الجماعات المحلية وإنشاء أجهزة مكلفة بالرقابة المالية المحلية تكون مستقلة عن السلطة التنفيذية .
- ترشيد النفقات المحلية واثمين الثروات والأموال المحلية الخاصة العقارية منها وفقا لواقع الأسعار وقيمتها الحقيقية في السوق الخاصة ، وأن لبعض البلديات ممتلكات جد هامة يمكن أن تشكل موردا ماليا معتبرا لها .
- استغلال الجماعات المحلية للآليات القانونية لتنمية مداخيلها عن طريق تفويضات المرفق العام وبالخصوص عقد الإمتياز .

الملاحق

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

إلى	وزارة الداخلية والجماعات المحلية
السادة السادة	والبيئة والإصلاح الإداري
بالإتصال مع السادة	المديرية العامة للحريات العامة
رؤساء الدوائر	والشؤون القانونية
رؤساء المجالس الشعبية	مديرية التقنين العام والمنازعات
رؤساء المندوبيات التنفيذية	المديرية المرعية للمنازعات
	842/3.94

الموضوع : إمتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها.

إن تحقيق الأهداف المنشودة خاصة فيما يتعلق بتحسين سير إدارة المرافق العامة يتطلب إلى جانب الإدارة المركزية وجود إدارة محلية فعالة وعالية الأداء، تعمل على السعي دوما إلى إشباع الحاجات العامة لسكان الإقليم بانتظام واضطراد والعمل على كل ما من شأنه تحقيق سعادتهم أي كانت طبيعة النشاط المحقق لهذه السعادة من تقديم خدمة إلى إنتاج سلعة مع الاحترام الصارم لقواعد المساواة والإنصاف والعدل في توزيع هذه الخدمات.

وعلى هذا الأساس وطبقا لتعليمات السيد رئيس الحكومة فإنه يجب أن نأخذ في الحسبان سرعة تكيفها مع الإصلاحات الجارية، واكتسابها لميكانيزمات جديدة تمكنها من تقديم خدمات ذات نوعية عالية، وذلك عن طريق مساهمتها الفعالة في رد الاعتبار للمرفق العام الذي يسمح لا محالة باستعادة مصداقية الدولة، واسترجاع فعاليتها وانسجامها.

بالفعل فإن التجربة التي مر بها تسيير المرافق العامة المحلية تبرز بوضوح عجز هذه الأخيرة عن تحقيق الأهداف المنشودة وضمنان ديمومة الخدمات ونوعيتها، وسبب ذلك يعود إلى عجز الجماعات المحلية عن توليها تسيير المرافق العامة مباشرة وذلك لقلّة الكفاءات ونقص الموارد البشرية والمالية الضرورية.

وعليه فقد بات من الضروري إعادة النظر في سياسة إدارة المرافق العامة المحلية والتوجه نحو إيجاد أنجع الطرق لتسييرها بهدف ترشيد الخدمات العامة وتميئتها حتى تكون بمثابة انطلاقه جديدة تثبت مصداقية الدولة واكتساب ثقة المواطن والقضاء على الممارسات السلبية وقطع الصلة بالعادات القديمة المبنية أساسا على تدخل الدولة في جميع النشاطات والميادين وفرض أنماط موحدة من التنظيم على جميع المرافق العامة المحلية.

بالتالي فإن إسناد تسيير بعض المرافق العامة المحلية إلى المتعاملين الخواص يمكن أن يؤدي إلى تحقيق جملة من النتائج المرضية يمكن حصرها في النقاط التالية:

1) تمكين الجماعات المحلية من القضاء على عمليات الاستنزاف المالية الذي أنقل كاهلها، وتخلصها من القيود التي كبلتها.

2) الحد من تفوق الجماعات المحلية في حين مهام التسيير من يوم إلى يوم والتدخل في بعض الأحيان في مجالات ليست من صلاحيتها لا سيما على مستوى المؤسسات الاقتصادية والذي كان يتم على حساب التلخيص والتحليل والدراسات التقنية والاجتماعية ، اللازمة لإعداد برامج وسياسات تعرض عن الحكومة.

3) تمكن الجماعات المحلية من القدرة على أداء مهماتها في إطار الإستراتيجيات السياسية والاقتصادية البعيدة المدى التي تضمن الاستقرار والديمومة للهياكل المكلفة بتنفيذ هذه الإستراتيجيات الكبرى.

4) الحد من مسؤولية الجماعات المحلية، والتي تترتب في ذمتها من جراء احتكارها لكل النشاطات المختلفة الصناعية والتجارية والثقافية.

5) الحد من المنازعات والقضايا التي ترفع أمام العدالة ضد الدولة والجماعات المحلية نتيجة تدخلها في جميع الميادين وعلى جميع المستويات.

للوصل إلى تحقيق هذه الأهداف فإنه بإمكان الجماعات المحلية اللجوء إلى أساليب مغايرة لتلك المعتمدة إلى حد الآن في تسيير مرافقها العمومية ، تكون أكثر فعالية ، كأسلوب امتياز المرافق العامة أو تأجيرها وذلك حسب ما تنص عليه المواد 133 و 138 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 7 أفريل 90 المتعلق بالبلدية.

أولا : امتياز المرافق العامة :

طبقا لما نصت عليه كل من المادة 138 من القانون المتعلق بالبلدية والمادة 130 من قانون الولاية فإنه بإمكان الجماعات المحلية أن تعهد بتسيير مرافقها العامة إلى المتعاملين الخواص سواء أكانوا أفراد أو شركات عن طريق الامتياز إذا عجزت عن تسييرها عن طريق الاستغلال المباشر أو بواسطة مؤسسات عمومية محلية (بلدية وولاية).

بالفعل فقد نصت المادة 138 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية على أنه :

" إذا لم يكن استغلال المصالح العمومية البلدية استغلالا مباشرا دون أن ينجم على ذلك ضرر جاز للبلديات منح هذا الإمتياز .

بصادق الوالي على الاتفاقيات التي حررت لهذا الغرض بموجب قرار إذا كانت مطابقة لنماذج الاتفاقيات المعمولة حسب قواعد الإجراءات السارية المفعول ."

كما نصت المادة 130 من القانون رقم 90 - 09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية على أنه: " إذا تعذر استغلال المصالح العمومية الولاية في شكل استغلال مباشر أو مؤسسات يمكن للمجلس الشعبي الولايتي أن يرخص باستغلالها عن طريق الامتياز .

بصادق على العقود المبرمة في هذا الصدد بموجب قرار من الوالي وينبغي أن تكون مطابقة لدفتر الشروط النموذجي المصادق عليه وفقا للقواعد والإجراءات المعمول بها ."

وهكذا فإن أسلوب الامتياز يعتبر الطريقة الأكثر شيوعا في استغلال المرافق العامة وهو عقد تكلف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة فردا أو شركة خاصة بإدارة مرفق عام واستغلاله لمدة معينة من الزمن ، بواسطة عمال وأموال يقدمها صاحب حق الامتياز " الملتزم " على مسئوليته مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته ، وذلك في إطار النظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق.

فبموجب هذا العقد يتعهد أحد الأفراد أو الشركات الخاصة على نفقاته وتحت مسؤولياته المالية بتكليف من الإدارة (الدولة ، الولاية ، البلدية) طبقا للشروط التي توضع له بأداء خدمة عامة للجمهور مقابل السماح له باستغلال المشروع وحصوله على الأرباح التي يدرها لمدة من الزمن تحدد في العقد بحيث يعود المشروع في نهاية المدة إلى الإدارة.

ويختلف أسلوب امتياز المرافق العامة عن كل من أسلوب الاستغلال المباشر أو بواسطة المؤسسات العمومية في أن الإدارة لا تتولى بنفسها استغلال المرفق العام ، بل تتخلى عن إدارته إلى

المتعاملين الخواص من أفراد أو مؤسسات كما أنها لا تقدم الأموال اللازمة لإنجاز المشروع بل يتحملها الملتزم وأن المشرفين على المشروع ليسوا موظفين عموميين وإنما عمال وأجراء يخضعون في علاقاتهم مع الملتزم إلى أحكام القانون الخاص.

وأخيرا فإن المرفق العام في هذه الحالة لا يقدم خدماته بالمجان بل لا بد أن يؤدي المنتفعون عوضا مقابل ما يتحمله الملتزم من نفقات مخصصة لإنشاء وإدارة المرفق.

طبيعة ومضمون عقد الإمتياز.

1) طبيعة عقد الإمتياز :

يتميز عقد الإمتياز بكونه يحتوي على نوعين من الشروط :

(أ) شروط تعاقدية : تخضع لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين وهي شروط لا تهم المنتفعين مباشرة كتلك المتعلقة بالأعباء المالية المتبادلة بين الجهة الإدارية مانحة الإمتياز من جهة وبين الملتزم من جهة أخرى ومدة الإمتياز ...

(ب) شروط تنظيمية : وهي الشروط التي تملك الجهة الإدارية من تعديلها في أي وقت ، وكلما دعت حاجة المرفق العام موضوع الإمتياز إلى ذلك كتلك التي لا تقتصر أثارها على العلاقة بين الإدارة والملتزم بل تمتد أثارها إلى المنتفعين ، كالشروط الخاصة بتنظيم الأشغال وسيرها وتحديد الرسوم التي يجوز تحصيلها ، وبيان كيفية إدارة الخدمة للمنتفعين وشروطها والإجراءات الكفيلة بسلامته وهي ليست عقد بالرغم من أنها تقدم باتفاق الطرفين.

ومرد ذلك أن إمتياز المرافق العام لا يعتبر تنازل من قبل الجهة المختصة بل تظل هذه الأخيرة ضامنة له ومسؤولة عن إدارته واستقلاله تجاه الجمهور ومن القيام بهذا الواجب ، تتدخل في شؤون المرفق كلما دعت المصلحة لذلك.

أما بالنسبة للوثائق التي تحدد شروط الإمتياز فإنها تشكل مجموعة متكاملة تتكون من :

عقد الإمتياز : وهو عبارة عن إتفاق يبرم بين الجهة الإدارية مانحة الإمتياز والملتزم طبقا لما ينص عليه دفتر الشروط.

- دفتر الشروط : وهو يشكل المنبع الأساسي لشروط إمتياز مرفق عام محدد بذاته وهو يتضمن دائما شروط تعاقدية وأخرى تنظيمية كما أسلفنا ويخضع للتصديق المسبق دائما ، وتقوم بإعداده الجهة الإدارية مانحة الإمتياز قبل إجراء العملية ، ويستوجب على الملتزم إحترام الشروط الواردة في هذه الوثيقة.

مضمون عقد الإمتياز :

طبقا لأحكام المادة 132 من القانون المتعلق بالبلدية فإن عقد إمتياز المرافق العامة المحلية

الملاحق

التابعة للبلدية يمكن أن يتعلق بالمرافق التالية:

- مرافق المياه الصالحة للشرب والتنظيف والمياه القذرة.
- القمامات المنزلية وغيرها من الفضلات.
- الأسواق المغطاة ، الأسواق والأوزان والمكاييل.
- التوقف مقابل دفع رسم.
- النقل العمومي.
- المقابر والمصالح الجنائزية.
- الطرق البلدية.

أما بالنسبة للمرافق العامة للولاية ، فإن الامتياز يمكن أن ينص على المرافق التالية :

- الطرقات والشبكات المختلفة
- مساعدة الأشخاص المسنين والمعوقين ورعايتهم.
- النقل العمومي داخل الولاية.
- حفظ الصحة ومراقبة النوعية.

وذلك طبقا لأحكام المادة 119 المتعلق بالولاية من القانون.

وتجدر الإشارة إلى أن السلطة التقديرية ترجع للجماعات المحلية ، في تقدير أهمية المرافق العامة الواجب إنشاؤها وطرق تسييرها مع مراعاة المصلحة العامة وتلبية الاحتياجات الضرورية للمواطنين.

(2) إجراءات منح امتياز المرافق العامة

ليس هناك نص خاص ينظم كيفية منح امتياز المرافق العامة المحلية وتحديد الشروط المعتمد عليها في اختيار المتعاملين الخواص ، غير أن أهمية موضوع الامتياز تجعل منه عقدا يغلب عليه الطابع الشخصي ، وأن اختيار الملتزم يخضع للسلطة التقديرية للهيئة الإدارية. غير أن هذا الاختيار يجب أن يتم وفق معايير موضوعية تحدد على أساسها مواصفات ومقومات دقيقة وأن تتم هذه الإجراءات في علنية وشفافية تامة في جميع المراحل والمزايدات وذلك بهدف ضمان المنافسة المشروعة والاعتراض الجدي في أوقات معروفة. ويجب أن يقرر منح امتياز المرافق العامة المحلية أو إغائه المجلس الشعبي البلدي أو المندوبية التنفيذية البلدية بالنسبة للمرافق التابعة للبلدية ، ولا ينعقد الامتياز إلا إذا صادق الوالي المختص إقليميا على العقد المبرم بين البلدية المعنية والملتزم بموجب قرار ، بعد التحقق من سلامة

الإجراءات ومطابقتها لدفتر الشروط النموذجي المعد حسب القواعد السارية المفعول ، وذلك طبقاً لأحكام المادة 138 من قانون البلدية التي تنص : " يصادق الوالي على الاتفاقيات التي حررت لهذا الغرض بموجب قرار إذا كانت مطابقة للإجراءات السارية المفعول "

أما بالنسبة لمنح امتياز المرافق العامة التابعة للولاية فإنه يقرر من طرف المجلس الشعبي الولايتي أو المندوبية التنفيذية للولاية حسب الأحوال.

وأن العقود المبرمة لهذا الغرض يجب أن تكون مطابقة هي الأخرى لدفتر الشروط النموذجي المصادق عليه وفقاً للقواعد والإجراءات المعمول بها.

(3) مدة الامتياز :

لم يحدد قانون الولاية ولا قانون البلدية مدة امتياز المرافق العامة المحايية غير أن امتياز هذه المرافق لا يكون مؤبداً بل يكون لمدة معينة تحدد في عقد الامتياز .

وهنا تجدر الإشارة إلى أن مدة امتياز المرافق العامة تمتد ما بين 30 إلى 50 سنة حسب الأحوال.

وهذه المدة تعتبر مقبولة جداً ، وكافية لأن يغطي صاحب الامتياز ما أنفقه من مصاريف في إنشاء المرفق العام وتجهيزه ، وما يمكن أن يحققه من نسبة معقولة من الأرباح.

(4) آثار الامتياز :

بما أن امتياز المرافق العامة يعتبر عملاً قانونياً مركباً يتضمن نصوصاً تعاقدية وأخرى تنظيمية ومرد ذلك أن صاحب الامتياز وأن كان الأصل فيه أنه متعامل خاص يسعى إلى تحقيق الربح ، إلا أنه يسير مرفقاً عاماً يقدم خدمات أساسية للجمهور ، وعلى هذا الأساس فإنه يولد آثار قانونية هامة تربط بين أطراف ثلاثة.

- السلطة الإدارية مانحة الامتياز (الولاية أو البلدية).

- صاحب الامتياز .

- المنتفعون .

1 - 1 بالنسبة للسلطة الإدارية مانحة الامتياز

تتمتع السلطة الإدارية مانحة الامتياز (الولاية والبلدية) بحقوق في مواجهة صاحب حق الامتياز يمكن حصرها في أمور ثلاثة.

(أ) حق الرقابة على إنشاء وإعداد المرفق العام وسيره :

وهو حق مستمد من طبيعة المرفق العام نفسه ، ولا يجوز للهيئة الإدارية المختصة أن تنتازل عنها كلها أو عن جزء منها ، ويحدد دفتر الشروط تنظيم الرقابة وأن الأحكام التي يحتويها بهذا

الخصوص تعتبر تنظيمية ، ومقتضى ذلك أن حق الرقابة ثابت للجهة الإدارية المختصة ولو لم ينص عليه في العقد .

كما أنه يحق للجماعات المحلية أن توقع على الملزم الإجراءات المناسبة سواء بنفسها بما لها من سلطات التنفيذ المباشر إذا توافرت الشروط أو بواسطة استصدار حكم قضائي لذلك .

ب) حق تعديل النصوص التنظيمية الواردة في العقد دون توقف على إرادة الملزم :
هذا الحق مستمد هو الآخر من طبيعة المرفق العام الذي يجب أن يتكيف مع الظروف دائما ، ليؤدي خدماته على أحسن وجه ، وهذا المبدأ معمول به في جل الدول ، وتنص عليه دفاتر الشروط ، غير أنه إذا أصاب الملزم ضررا بسبب هذه التعديلات كالإخلال بالتوازن المالي للعقد ، يجوز له أن يطلب التعويض أو الفسخ .

ج) حق إسترداد المرفق قبل نهاية المدة:

من المتفق عليه أن السلطة الإدارية مانحة الامتياز أن تسترد المرفق العام موضوع الامتياز إذا ما تبين لها أن طريقة الامتياز لم تعد تجدي نفعاً أو أنها لم تعد تتماشى والمصلحة العامة التي أنشئ من أجلها هذا المرفق .

وتجدر الإشارة إلى أن شروط وأوضاع إسترداد المرفق العام محل الالتزام قبل نهاية المدة ، يجب أن تحدد في وثائق الالتزام .

4- 2- بالنسبة لصاحب اللاتزام :

يسيطر على آثار الامتياز بالنسبة للملزم تفكير مفاده أن هذا الأخير، فردا كان أم مؤسسة يسعى إلى تحقيق الربح فقط وعليه فإن حقوقه تنحصر في الأمور التالية :

أ) قبض المقابل المتفق عليه من المنتفعين

من حق الملزم أن يتقاضى مقابلا يحقق له قدرا معقولا من الربح مقابل ما يقدمه من خدمات تحدد قيمة وكيفية تحصيله في وثائق الامتياز غير أن الشروط التي تحدد هذا المقابل هي من قبيل الشروط التنظيمية ، وعلى هذا الأساس فإن المنتفعين يمكنهم التمسك ببطان كل ما يخالفها و ذلك حماية لحقوقهم كما أن للإدارة أن تتدخل في أي وقت ومتى اقتضت المصلحة العامة ذلك لتعدل هذا المقابل بالزيادة أو النقصان دون تدخل من الملزم .

وهذا التدخل من الإدارة مانحة الامتياز لتحديد الأرباح له ما يبرره وذلك لكون الملزم يتمتع بمركز ممتاز مستمد من صفة المصلحة العامة التي ينبنى عليها المرفق العام ، بما لا يسمح للملزم أن يجني أرباحا من استغلالها ينصب ضررها بالأخص على المنتفعين .

فإذا أهملت الإدارة مانحة الامتياز في أداء هذا الواجب ، أو سمحت للملتزم أن يتخذ إجراء لا يتفق وشروط العقد فإنه بإمكان المنتفعين أن يلجؤوا إلى القضاء طبقاً للقواعد والإجراءات القانونية المقررة.

ب - بين المنتفعين والملتزم :

قد يكون بين الملتمزم والمنتفعين عقد يقدم بموجبه الأول للثاني خدمات عامة مقابل رسم يقبضه ، وفي هذه الحالة يجب على الطرفين الالتزام بالخضوع لشروط هذا العقد. فإن لم يكن هناك عقد ، فإنه يجوز لكل من تتوفر فيه شروط الانتفاع بالخدمات التي يقدمها المرفق محل الامتياز أن يطالب بتنفيذ الشروط المحددة في وثائق الامتياز لصالح المنتفعين. وعليه يجب على الملتمزم أن يحقق المساواة بين المنتفعين سواء في الخدمات أو في الأجر الذي يقبضه.

5 - نهاية امتياز المرافق العامة :

من المعلوم أن امتياز المرافق العامة ينتهي بالمدة المحددة له في وثائق الامتياز غير أنه قد يحدث طارئ يحول دون استمراره كالقوة القاهرة التي يستحيل معها على الملتمزم تنفيذ التزامات تجاه الإدارة مانحة الامتياز والمنتفعين.

كما يحدث أن تقوم الإدارة المانحة بإنهاء المدة قبل الأوان من جانب واحد ، إما كعقوبة للملتمزم نتيجة إخلاله بالجسيم بشروط وأحكام الامتياز ، وإما لعدم الحاجة إليه ، وفي هذه الحالة تقوم الإدارة مانحة الامتياز باسترداد المرفق العام عن طريقة الشراء ، وحينئذ تصفى نتائجه المالية حسب الشروط المتفق عليها.

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أنه في غالب الأحيان يؤول المشروع بالمجان إلى الإدارة مانحة الامتياز في نهاية المدة المحددة له.

6 - منازعات امتياز المرافق العامة:

لقد أشرنا إلى أن وثائق الامتياز تولد أثراً مركبة ، فيما بين الإدارة مانحة الامتياز ، والملتمزم من جهة ، وفيما بين هذا الأخير والمنتفعين من جهة ثالثة ، وبالتالي فإن المنازعات المتعلقة بالوضعيات القانونية الناتجة عن الامتياز ترتبط ارتباطاً وثيقاً بهذا التركيب.

فبالنسبة للمنازعات التي نشأت بين الإدارة مانحة الامتياز والملتمزم ، فإنها من اختصاصات الغرف الإدارية طبقاً للأحكام والإجراءات المحددة في قانون الإجراءات المدنية، وذلك لكونها تتعلق بعقد إداري.

وبالنسبة للمنازعات التي نشأت بين الملتمزم والمنتفعين فإنها تدخل ضمن اختصاص القضاء العادي.

أما بالنسبة للمنازعات التي تنشأ بين المنتفعين والإدارة مانحة الامتياز بخصوص استعمال هذه الأخيرة للسلطات المخولة لها لإجبار الملتزم على احترام شروط وقواعد تنظيم وسير المرفق العام موضوع الامتياز تكون من اختصاص الغرف الإدارية هي الأخرى.

ثانيا : تأجير استغلال المرافق العامة المحلية :

إن استغلال المرافق العامة المحلية عن طريق التأجير يختلف عن استغلالها عن طريق الامتياز ، ويتمثل هذا الاختلاف في كون الملتزم في الامتياز لا يتعهد بتسيير المرفق فحسب ، بل يلتزم مسبقا بالقيام بنفسه بإنجاز المنشآت اللازمة لهذا التسيير مع تحمله لوحده مصاريف إقامة وإنجاز هذه المنشآت.

في حين أن مستأجر المرفق العام لا يتحمل مصاريف إقامته وإنجازه وذلك لكون هذه المصاريف قد تحملتها الجماعات المحلية المؤجرة.

وعلى هذا الأساس فقد يحدث أن تكون منشآت المرفق العام الضرورية لاستغلاله قائمة أثناء إبرام العقد (المذابح، المسالخ البلدية، أسواق المواسم، الملاعب...) والتي تكون قد أقيمت من طرف ملتزم سابق لم يجدد عقد امتيازه أو فسخ، أو أنها أقيمت من طرف الجماعات المحلية نفسها.

وفي هذا الإطار فإن استغلال المرفق العام لا يكون محل امتياز ، وإنما يكون محل تأجير . وبمقتضى هذا الأسلوب في استغلال المرافق العامة عن طريق التأجير يكلف أحد الأفراد أو إحدى المؤسسات الخاصة بتسيير المشروع المقام من طرف الجماعات المحلية. أو ملتزم سابق لمدة محددة.

أما بالنسبة للإجراءات : شروط وكيفيات تأجير استغلال المرافق العامة المحلية فإنها نفس الإجراءات المذكورة أعلاه والمتعلقة بالامتياز .

وعليه فإنه يستوجب احترام قواعد :

-الإشهار .

-الشفافية.

-أحكام دفتر الشروط.

وتجدر الإشارة إلى أن مدة تأجير استغلال المرافق العامة المحلية تختلف عن مدة الامتياز ،

بحيث لا يمكن أن تتجاوز 12 سنة.

تلكم هو موضوع هذه التعليلة المتعلقة بامتياز المرافق العامة المحلية وتأجيرها استغلالا ،
والتي أطلب منكم توزيعها وتنفيذها من طرف المصالح المحلية.
كما أطلب منكم أيضا السهر على تطبيقها وإحاطتي علما بكل الصعوبات التي تواجهكم في
ذلك.

وزير الداخلية والجماعات المحلية
والبيئة والإصلاح الإداري
عبد الرحمن مزبان الشريف

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولا : النصوص القانونية :

أ - الدستور :

1 - دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2016 ، القانون رقم 16 - 01 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016 .

ب - القوانين :

1 - القانون 89 - 01 المؤرخ في 07 فيفري 1989 المتمم ويعدل الأمر رقم 75 - 58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، المتضمن القانون المدني ج ج ج ، عدد 06 صادر في 08 فبراير 1989 .

2 - القانون 90 - 21 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

3 - القانون رقم 01 - 21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001 المتضمن قانون المالية لسنة 2001 ، ج ج ج العدد 79 الصادر بتاريخ 23 ديسمبر 2001 .

4- القانون 02 - 01 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1422 الموافق 5 فبراير سنة 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات ، الجريدة الرسمية العدد 08 ، الصادر 06 فبراير 2002.

5 - القانون 05 - 12 المؤرخ في 28 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 4 أوت 2005 ، المتعلق بالمياه الجريدة الرسمية العدد 06 .

6 - قانون البلدية الجزائري 11 - 10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 جويلية 2011 .

7 - قانون الولاية الجزائري 12 - 07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير 2012 .

ج - الأوامر:

1 - الأمر 01 - 03 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الإستثمار ، الجريدة الرسمية ، العدد 47 الصادر في 22 أوت 2001 .

د- المراسيم :

1 - المرسوم التشريعي رقم 93 - 01 مؤرخ في 26 رجب عام 1413 الموافق 19 يناير سنة 1993 ، يتضمن قانون المالية لسنة 1993 .

2 - المرسوم التشريعي 93 - 12 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 المتعلق بترقية الإستثمارات ، الجريدة الرسمية 64 الصادرة بتاريخ 10 - 10 - 1993 .

قائمة المصادر والمراجع

- 3- المرسوم الرئاسي رقم 10 - 236 المؤرخ في 7 أكتوبر 2010 المتضمن الصفقات العمومية ، ج ر ج رقم 58 الصادر بتاريخ 7 أكتوبر المعدل والمتمم الملغى.
- 4- المرسوم الرئاسي رقم 15 - 247 مؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر سنة 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام .
- 5 - المرسوم التنفيذي 92 - 414 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق 14 نوفمبر سنة 1992 ، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات .
- 6 - المرسوم التنفيذي 01 - 282 المؤرخ في 24 سبتمبر 2001 المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار وتنظيمها وسيورها ، ج ر ، رقم 55 الصادرة بتاريخ 26 - 10 - 2001 .
- 7 - المرسوم التنفيذي 09 - 374 مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009 ، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ، ج ر رقم 67 المؤرخة في 19 نوفمبر سنة 2009 .

هـ - التعليمات :

- 1 - التعليمات رقم 94 . 3-842 الصادرة من وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري بتاريخ 7 ديسمبر 1994 والمتعلقة بإمتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها ، والموجهة للسادة الولاة بالإتصال مع السادة رؤساء الدوائر ، رؤساء المجالس الشعبية البلدية ، رؤساء المندوبيات التنفيذية .
- 2 - مراسلة موجهة الى مديري أملاك الدولة في كل الولايات ، حول تسيير الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة ، وزارة المالية ، المديرية العامة للأملاك الوطنية ، 11 جوان 2007 .

ثانيا : المراجع

أ - الكتب باللغة العربية :

- 1 - آيت منصور كمال ، عقد التسيير ، دار بلقيس الدار البيضاء الجزائر ، بدون طبعة وسنة .
- 2 - بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، جسور للنشر والتوزيع الجزائر ، 2007 .
- 3 - بوضياف عمار ، محاضرات حول عقد الإمتياز ودوره في تطوير العلاقة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص ، بدون طبعة ولا سنة نشر .
- 4 - حيدر جابر وليد ، التفويض في إدارة إستثمار المرافق العامة - دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، منشورات حلبي الحقوقية ، لبنان ، 2009 .
- 5 - دنيدي يحي ، المالية العمومية ، الطبعة الثانية ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر ، 2014 .

قائمة المصادر والمراجع

- 6 - سليمان محمد الطماوي ، الأسس العمة للعقود الإدارية دراسة مقارنة ، الطبعة الخامسة ، دار الفكر العربي مصر ، 1991 .
- 7 - ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة ، دار بلقيس ، 2010 .
- 8- ضريفي نادية ، محاضرات في العقود الإدارية ، موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر حقوق ، جامعة محمد بوضياف المسيلة الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2018 - 2019 .
- 9 - كمال محمد الأمين ، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية ، دار بلقيس .
- 10 - محيو أحمد ، محاضرات في المؤسسة الإدارية ، ترجمة عرب صاصيلا ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، 1979 .
- 11 - نكاوي سعيد ، التدبير المفوض في المغرب على ضوء القانون 05 - 54 ، دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع ، المطبعة الأمنية الربط .
- 12- يلس شاول بشير ، المالية العامة - المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، 2013 .
- ب - المقالات والبحوث :**
- 1 - بوزار مريم ، ميزانية البلدية بين الإستقلالية وتقييد السلطة الوصية ، مجلة الدراسات القانونية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية المدية الجزائر ، المجلد الخامس ، العدد الأول ، جانفي 2019 .
- 2 - جليل مونية ، تفويض المرفق العام المحلي كآلية فعالة للتمويل المحلي في ظل المرسوم الرئاسي 15 - 247 ، مجلة الإحتهاد للدراسات القانونية والإقتصادية ، جامعة بومرداس الجزائر ، المجلد 8 العدد 4 ، 2019 .
- 3 - حجاب ياسين ، الإطار القانوني المنظم لتفويضات المرفق العام في التشريع الجزائري ، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية ، جامعة محمد بوضياف المسيلة الجزائر ، العدد الثاني ، جوان 2016 .
- 4 - سليمان سهام ، تفويض المرفق العام كتقنية جديدة في التشريع الجزائري ، مجلة الدراسات القانونية ، جامعة يحي فارس المدية الجزائر .
- 5 - عبيرات لخضر ، أهمية الجباية المحلية في تعزيز الإستقلالية المالية لتسيير ميزانية الجماعات المحلية (البلدية) ، مجلة دراسات - العدد الإقتصادي ، جامعة الأغواط ، العدد الثاني (المجلد 15) ، جوان 2018 .

قائمة المصادر والمراجع

6 - نايل صونية ، التسيير المفوض للمرفق العام لمحي في قانون البلدية الجزائر ، مجلة الفكر ، جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، العدد 15 ، جوان 2017 .

ج - المداخلات :

1 - حساين سامية ، الشراكة في القطاع العام بين ضرورة المحافظة على المرفق العام والبحث عن المصلحة الاقتصادية ، مداخله ضمن فعاليات الملتقى الوطني حول الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص ، كلية الحقوق الجزائر 1 ، الجزائر العاصمة يومي 2 و 3 ماي 2018 ، 2019 .

2 _ بن الشيخ ، تفعيل دور البلديات ، مداخله مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الذي نظمته كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الموسوم بعنوان " التسيير المحلي بين إشكالية التمويل وتفعيل دور البلديات "

د - الأطروحات والمذكرات :

- الأطروحات :

1- برازة وهيبه ، إستقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، جامعة مولود معمري تيزي وزو الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، نوقشت 11 - 10 - 2017 .

2- بن عيسى قدور ، التمويل المحلي وإستقلالية الجماعات الإقليمية " حالة بلديات " ، أطروحة دكتوراه ، جامعة وهران 2 الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2014 - 2015 .

3- صياف عصام ، أثر الجباية المحلية على مالية البلدية في الجزائر ، أطروحة دكتوراه ، جامعة الحاج لحضر باتنة 1 الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، 2017 - 2018 .

4- طيبي سعاد ، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية ، أطروحة دكتوراه ، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر ، كلية الحقوق بن عكنون ، 2008 - 2009 .

5- عبد الصديق شيخ ، الإستقلال المالي للجماعات المحلية ، أطروحة دكتوراه ، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر 1 ، كلية الحقوق ، 2010 - 2011 .

6- فوناس سهيلة ، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، جامعة مولود معمري تيزي وزو الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، تخصص قانون عام .

قائمة المصادر والمراجع

- المذكرات :

- 1 - أعراب كريمة ، عمريو نعيمة ، إيرادات الجماعات المحلية - بلدية وولاية بجاية نموذجا ، مذكرة
ماستر ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، 2015 -
2016 .
- 2 - أمغار مريم ، أمغار طاوس ، الإستقلالية المالية للجماعات المحلية في القانون الجزائري ، مذكرة
ماستر ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، 2012 -
2013 .
- 3 - باي عبد الحق ، دور الموارد الجبائية في تمويل ميزانية البلدية (دراسة حالة بلديات مقرة للفترة
بين 2010 - 2017) ، مذكرة ماستر ، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة ، كلية العلوم الإقتصادية
والتجارية وعلو التسيير ، قسم العلوم المالية والمحاسبة ، 2017 - 2018 .
- 4 - بوراية أمين ، قوريش عبد اللطيف ، المحلية ومساهمتهما في ميزانية الجماعات المحلية (دراسة حالة
بلدية عين الخضراء 2014 - 2018) ، مذكرة ماستر ، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة ، كلية العلوم
الإقتصادية التجارية وعلوم التسيير ، قسم مالية ومحاسبة ، 2018 - 2019 .
- 5 - بن عباس سمير ، ترشيد إستغلال الأملاك الوطنية الخاصة ،
- 6 - ترشين عبد العزيز ، حجيري نور الدين ، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية ، مذكرة ماستر ،
جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، 2017 - 2018 .
- 7- حرفوش ليلة ، إفوراح فروجة ، دور المحاسب العمومي والمفتشية العامة للمالية في الرقابة على مالية
الجماعات الإقليمية ، مذكرة ماستر ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم
السياسية ، قسم القانون العام ، 2015 - 2016 .
- 8- خلود عواطف ، إشكالية مساهمة الضرائب في تحويل الجماعات المحلية ، مذكرة ماجستير ، جامعة
أبي بكر بلقايد تلمسان الجزائر ، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية ، 2008 -
2009 .
- 9- داودي محمد ، الإدارة الجبائية والتحصيل الجبائي في الجزائر ، رسالة تخرج لشهادة الماجستير ،
جامعة تلمسان الجزائر ، كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية والتسيير ، 2005 - 2006 .
- 10- درار أمال ، ازموور سليمة ، الإستقلالية المالية للجماعات المحلية ، مذكرة ماستر ، جامعة أكلي محند
أولحاج البويرة الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، 2015 - 2016 .

قائمة المصادر والمراجع

- 11- رابعي إبراهيم ، إستقلالية الجماعات المحلية الضمانات والحدود ، مذكرة ماجستير ، جامعة باجي مختار عنابة الجزائر ، كلية الحقوق ، قسم القانون العام ، ماي 2005 .
- 12- رمضان تسيمبال ، إستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، فرع تحولات الدولة ، جامعة مولود معمري تيزي وزو الجزائر ، 2009 .
- 13- زغاد نصير ، بن صوشة الساسي ، النظام القانوني للمحاسب العمومي ، مذكرة ماستر ، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، 2017 - 2018 .
- 14- زين الدين بكاي ، عبد الرزاق سبة ، مالية الجماعات المحلية في الجزائر بين الإستقلالية والتبعية ، مذكرة ماستر ، جامعة العقيد أحمد دراية أدرار الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية ، 2018 - 2019 .
- 15- سالم سمير ، تمويل الجماعات المحلية في الجزائر وواقع الممارسة ومقتضيات الإصلاح ، مذكرة ماستر ، جامعة محمد بوضياف المسيلة الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، 2018 - 2019 .
- 16- سعيود وليد ، الجباية المحلية في الجزائر - دراسة حالة بلدية تمالوس ، مذكرة ماستر ، جامعة عبد الحميد مهري قسنطينة 2 ، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، قسم العلوم الإقتصادية ، 2014 - 2015 .
- 17- طويسي منصور ، حالة العجز المالي في ميزانية البلدية وكيفية الحد منه ، مذكرة ماستر ، جامعة زيان عاشور بالجلفة الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، 2016 - 2017 .
- 18- طهروست فاتح ، زروكلان بلال ، التمويل المحلي وإشكالية عجز مالية الجماعات المحلية ، مذكرة ماستر ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم القانون العام ، 2016 - 2017 .
- 19- عبد الكريم مسعودي ، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية - دراسة بلدية أدرار ، مذكرة ماجستير ، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان الجزائر ، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، 2012 - 2013 .
- 20- عبد الله الطاهر ، زايد محمد ، آليات زيادة إيرادات ميزانية الجماعات المحلية - دراسة حالة بلدية بودة ، مذكرة ماستر ، جامعة أحمد دراية أدرار الجزائر ، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، قسم علوم تجارية ، 2016 - 2017 .

قائمة المصادر والمراجع

- 21- فتوح خالد ، الإستثمار ودوره في التنمية المحلية - دراسة حالة قطاع الري لولاية تيسمسيلت ، مذكرة ماجستير ، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان الجزائر ، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية ، 2009 - 2010 .
- 22- قديد ياقوت ، الإستقلالية المالية للجماعات المحلية - دراسة حالة ثلاث بلديات ، مذكرة ماجستير ، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان الجزائر ، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية ، 2010 - 2011 .
- 23- قصاري ليندة ، نظام تمويل الجماعات المحلية ، مذكرة ماستر ، جامعة ألكلي محند أولحاج البويرة الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، 2017 - 2018 .
- 24- لطرش الخليفة عبد الله ، العجز المالي في ميزانية البلدية ، مذكرة ماستر ، جامعة زيان عاشور بالجلفة الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، 2016 - 2017 .
- 25- لوصيف لخضر ، مدى فعالية المجالس المحلية في تحقيق التنمية ، مذكرة ماجستير ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان الجزائر ، 2016 - 2017 .
- 26- محلابي علي ، مصادر تمويل الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية ، - دراسة حالة بلدية المعمورة ولاية البويرة ، مذكرة ماستر ، جامعة ألكلي محند أولحاج البويرة الجزائر ، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، قسم علوم التسيير ، 2017 - 2018 .
- 27- مرغاد لخضر ، واقع المالية المحلية في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر ، كلية الإقتصاد وعلوم التسيير ، قسم علوم التسيير ، 2000 - 2001 .
- 28- ملياني صليحة ، الجماعات المحلية بين الإستقلالية والرقابة - دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين ، مذكرة ماجستير ، جامعة محمد بوضياف المسيلة الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، 2014 - 2015 .
- قائمة المراجع باللغة الفرنسية

- 1- ZOUAIMIA RACHID *la délégation de service public (un profil des personnes privées)*; edition belkissalger , 2012
- 2- BOITEAU CLOUDIE ; *LES CONVENTION DE DélégATION DE SERVICE PUBLIC* IMPRIMERIE NATIONALE PRIS; 2007.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
البسمة	
الإهداء	
شكر وعرفان	
مقدمة.....	1
الفصل الأول : مضمون الإستقلالية المالية للجماعات المحلية	
المبحث الأول : عناصر الإستقلالية المالية للجماعات المحلية.....	7
المطلب الأول : ميزانية الجماعات المحلية.....	7
الفرع الأول : فكرة إستقلال ميزانية الجماعات المحلية.....	7
أولا : ميزانية مستقلة.....	7
ثانيا : مضمون الميزانية وتشكيلها.....	9
ثالثا: تحضير وإعداد ميزانية الجماعات المحلية.....	9
رابعا. الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية.....	11
الفرع الثاني : طبيعة الموارد المالية للجماعات المحلية.....	18
أولا : الموارد الجبائية.....	18
ثانيا : الموارد غير الجبائية.....	20
المطلب الثاني : أهمية الإستقلالية المالية في تكريس إستقلالية الجماعات المحلية.....	22
الفرع الأول : المقصود بالإستقلالية المالية.....	22
أولا : تعريف الإستقلالية المالية.....	22
ثانيا : أهمية الإستقلالية المالية للجماعات المحلية.....	23
الفرع الثاني : الإستقلالية المالية في قانون البلدية (11 - 10) وقانون الولاية (12 - 07).....	24
المبحث الثاني : تأثير التمويل المركزي على إستقلالية الجماعات المحلية.....	25
المطلب الأول : تأثير مركزية الإعانات على التمويل المحلي.....	25
الفرع الأول : مظاهر مركزية نظام الإعانات.....	25
أولا : توجيه القرار الإداري.....	26
ثانيا : التخطيط المركزي للتنمية المحلية.....	26

فهرس المحتويات

27	..... ثالثا : تخصيص الإعانات
27	..... الفرع الثاني : تحويل الإعانات عن الأهداف المحددة لها
28	..... المطلب الثاني : عدم قدرة نظام الإعانات على تغطية الفوارق المالية المحلية
28	..... الفرع الأول : عدم التحكم في النفقات المحلية
29	..... أولا : تحديد نفقات الجماعات المحلية
29	..... ثانيا : توزيع نفقات الجماعات المحلية
29	..... الفرع الثاني : محدودية الوسائل البشرية للجماعات المحلية
29	..... الفرع الثالث : سوء معالجة مديونية البلديات
31	..... خلاصة الفصل الأول
	..... الفصل الثاني : آليات تدعيم الإستقلال المالي للجماعات المحلية
33	..... المبحث الأول : تدعيم وسائل التمويل التقليدية للجماعات المحلية
33	..... المطلب الأول : تامين الموارد المالية للجماعات المحلية
33	..... الفرع الأول : تامين الموارد الجبائية
34	..... أولا : إشراك البلديات والولايات في الجباية المحلية
36	..... ثانيا : تخلي الدولة عن بعض الضرائب المحلية
37	..... ثالثا : مراجعة توزيع الضرائب ونسب تحصيلها
39	..... الفرع الثاني : تدعيم الثروات والأموال المحلية
39	..... أولا : إعادة تامين الأملاك المحلية
40	..... ثانيا : ترقية التعاون المشترك بين البلديات
41	..... المطلب الثاني : تشجيع الإستثمار المحلي
41	..... الفرع الأول : تدعيم الإستثمار في البلديات ذات الموارد المحدودة
42	..... الفرع الثاني : تشجيع المؤسسات المالية على الإستثمار المحلي
43	..... الفرع الثالث : تفعيل آليات الإستثمار المحلي
43	..... أولا : إنشاء وكالة دعم وترقية الإستثمارات
44	..... ثانيا : المجلس الوطني للإستثمار
44	..... ثالثا : الشباك الوحيد
44	..... رابعا : دور لجنة دعم وترقية الإستثمارات المحلية

فهرس المحتويات

المبحث الثاني : التحول لوسائل التمويل الجديدة عن طريق تفويض المرفق العام.....	46
المطلب الأول : مفهوم التسيير المفوض للمرفق العام.....	46
الفرع الأول : معنى التسيير المفوض للمرفق العام المحلي في ظل قانون البلدية 11 - 10	48
الفرع الثاني : معنى التسيير المفوض للمرفق العام المحلي في ظل المرسوم الرئاسي 15 - 247	49
الفرع الثالث : معنى التسيير المفوض للمرفق العام المحلي في ظل المرسوم التنفيذي 18 - 199	50
أولا : السلطة المفوضة.....	51
ثانيا : المفوض له.....	51
ثالثا : طبيعة العلاقة بين صاحب التفويض والسلطة المفوضة.....	52
المطلب الثاني : أنواع تفويض المرفق العام المحلي ومساهمتها في تمويل الجماعات المحلية	52
الفرع الأول : صور وأشكال تفويض المرافق العامة.....	52
أولا : عقد الامتياز.....	53
ثانيا : عقد الإيجار.....	55
ثالثا : عقد الوكالة المحفزة	56
رابعا : عقد التسيير.....	58
الفرع الثالث : مساهمة عقود التفويض في تمويل الجماعات المحلية	59
خلاصة الفصل الثاني.....	62
خاتمة.....	64
ملاحق.....	67
قائمة المصادر والمراجع.....	78
فهرس المحتويات.....	86

الملخص :

تهتم هذه المذكرة بدراسة واقع الاستقلالية المالية المحلية في الجزائر وما تملكه من موارد مالية ذاتية لتمويل التنمية المحلية ، حيث تطرقنا في هذه المذكرة لدراسة مضمون الإستقلالية المالية وأهم المشاكل التي تواجه الجماعات المحلية .

وهدفنا الأساسي في هذه الدراسة هو توضيح وإيجاد أهم العوامل التي تساعد في تهيئة المناخ المناسب ، وذلك بتطبيق الإصلاحات الجوهرية لتدعيم الإستقلالية المالية للجماعات المحلية ، حيث تتمكن هذه الأخيرة من تحقيق التنمية المحلية .

ومن النتائج التي تحصلنا عليها من هذه الدراسة هي ضرورة منح الهيئات المحلية إستقلالية مالية أوسع ووصولها على نصيب معقول من الموارد المالية الذاتية وهذا بالتصرف في أموالها وفرض الضرائب والرسوم وكذلك في زيادة تنوع مصادر مداخلكها وإيراداتها المحلية ، بإدخال إصلاحات جوهرية على سياستها الضريبية ، وتثمين الموارد والأموال المحلية وتشجيع الإستثمار المحلي ، من خلال البحث عن الفعالية في التسيير ومتطلبات الدولة الحديثة ، والإنتقال من التسيير المباشر إلى التسيير غير المباشر عن طريق تفويضات المرفق العام وذلك لتخفيف العبء على ميزانية الجماعات المحلية .

Abstract:

This dissertation is concerned with studying the reality of local financial independence in Algeria and what it possesses of self-financial resources to finance local development. We have discussed the content of financial independence and the most important problems facing local groups.

Our primary goal in this study is to clarify and find the most important factors that help in creating the appropriate climate, by implementing fundamental reforms to support the financial independence of local communities, where the latter can achieve local development.

Among the results that we have obtained from this study is the necessity of granting local authorities a broader financial independence and obtaining a reasonable share of self-financial resources, by disposing of their funds and imposing taxes and fees, as well as increasing the diversity of sources of their entrances and local revenue, by introducing fundamental reforms to its tax policy, and valuing resources and property Localism and encouraging local investment, through searching for effectiveness in the management and requirements of the modern state, and the transition from direct management to indirect one through public utility delegations to reduce the burden on the budget of local groups.