



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة



ميدان الحقوق والعلوم السياسية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

فرع العلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

تخصص إدارة محلية

رقم :

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي

تحت عنوان :

واقع اللامركزية وتمويل الجماعات المحلية في الجزائر بعد الإستقلال

تحت إشراف الأستاذ الدكتور :

من إعداد :

زايدي عبد العزيز

بلقاسم ناصر كريم

لجنة المناقشة

اللقب والإسم	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
بلعسل محمد	أستاذ التعليم العالي	جامعة محمد بوضياف - المسيلة	رئيسا
زايدي عبد العزيز	أستاذ التعليم العالي	جامعة محمد بوضياف - المسيلة	مشرفا ومقررا
خوني يوسف	أستاذ مساعد "أ"	جامعة محمد بوضياف - المسيلة	مناقشا

السنة الجامعية : 2021 / 2022

شكر وتقدير

الحمد لله الذي منّ عليّ بأن وفقتي وأعانني على إتمام هذه المذكرة، أما بعد...

وإيماننا بفضل الاعتراف بالجميل وتقدير الشكر والامتنان لأصحاب المعروف، فإنني أتقدم بالشكر

الجزيل والثناء العظيم لكل من ساعدني في إنجاز هذا العمل المتواضع، وأخص بالذكر الأستاذ الدكتور

زايد عبد العزيز على قبوله الاشراف على هذه المذكرة ، وعلى ما منحني من سعة ورحابة صدر

ومن نصح وإرشاد ساعد على إخراج هذا العمل بهذه الصورة، أسأل الله أن يجزيه عني خير الجزاء.

كما لا أنسى أن أتقدم بشكري إلى كل الأساتذة والموظفين بجامعة محمد بوضياف بالمسييلة عموما

وبكلية الحقوق والعلوم السياسية خصوصا، وإلى كل من قدّم لي يد المساعدة من قريب أو من بعيد

لإنجاز هذا العمل.

إهداء

أهدي ثمرة تخرجي إلى كل من وقف بجانبني طوال حياتي، إلى الذي شجعني على طلب العلم والمثابرة، إلى الذي لم يدخر أي جهد من أجل تحقيق نجاحي، إلى أعز ما في الوجود أبي العزيز "حمودة".

إلى التي رسمت دربي بدعائها، إلى التي جعل الله الجنة تحت قدميها ، إلى الشمعة التي تحترق لتضيء على من حولها، إلى أعلى ما في الوجود أُمي الغالية "تصيرة".

إلى من قاسمني طعم الحياة إخواني وأخواتي الأعزاء : وداد، محمد، عبد العزيز، منى، حميدة.

إلى زوجتي العزيزة "تبيلة"..

إلى قرّة عيني: "رحمة" و "خديجة"..

إلى أبناء وبنات إخواني وأخواتي..

إلى جميع أصدقائي وزملائي بجامعة محمد البشير الابراهيمي ببرج بوعريريج.

إلى كل زملائي متخرجي كلية العلوم السياسية تخصص إدارة محلية بجامعة محمد بوضياف

بالمسيلة.

مقدمة

مقدمة:

تعتبر الجماعات المحلية كامتداد لسلطة الدولة على المستوى المحليّ و أسلوبا من أساليب الإدارة المحليّة في سبيل إرساء التعاون بين جهود السّطات المركزيّة والاقليميّة لتحقيق التّمية المحليّة في مختلف المجتمعات.

والجزائر من بين الدّول التي اتّجهت نحو تحقيق المركزيّة الإداريّة بين الهيئات الحكوميّة والاقليميّة من خلال إنشائها للجماعات المحليّة المتمثّلة في الولاية والبلديّة قصد تحقيق التّمية على المستوى المحليّ، إلّا أنّ تفعيل دور هذه الهيئات المحليّة لا يمكن تجسيده إلّا بتوفير نظام تمويل محليّ فعّال من أجل بلوغ الأهداف المنشودة.

و في ظلّ التّطوّرات السياسيّة والاقتصاديّة التي شهدتها العالم، وتبني سياسات الإصلاح الاقتصادي و التّوجّه الجديد نحو اقتصاد السّوق و مع ازدياد مهام السّطة المركزيّة، أسندت مهمّة إدارة المرافق المحليّة إلى هيئات محليّة منتخبة أكثر قدرة على تحديد أولويّات التّمية المحليّة و الإلمام بشؤون المواطنين المحليّين و المتمثّلة في الجماعات المحليّة من خلال إشراكها في جميع الميادين الاقتصاديّة، الاجتماعيّة والسياسيّة بإعطائها مسؤوليّة تقديم بعض الخدمات الأساسيّة للسّكان و تحقيق متطلّباتهم والمساهمة في حلّ مشاكلهم و إشراك الجمهور في وضع السياسات المحليّة عن طريق ممثليهم في المجالس الشّعبيّة، بالإضافة إلى القيام بالمشاريع الإنتاجيّة لتطوير وتنمية مجتمعاتهم المحليّة وكلّ ذلك يتطلّب توفير هيكل تمويلي محليّ يعظم معدّلات التّمية على مستوى الجماعات المحليّة، والذي يعتبر الدّعم الرئيسيّ لآخذ القرارات في الإدارة المحليّة و هو عامل أساسيّ لبلوغ الأهداف والبرامج المسطّرة من قبل الدّولة.

إلّا أنّ غياب التمويل المحليّ الفعّال و اللامركزيّة المحليّة قد يحدّ من فعاليّة و دور الجماعات المحليّة في سبيل تحقيق التّمية المحليّة، خاصّة في ظلّ عدم التّوزيع العادل للموارد الجبائيّة المحليّة بين الدّولة والجماعات المحليّة وتفشي ظاهرة الاقتصاد غير المنظمّ و الغشّ الضّرربي، الأمر الذي يؤدي إلى تدخّل السّطة المركزيّة في عدّة مجالات فيما يخصّ تمويل التّمية المحليّة.

واستنادا لما تقدّم يمكننا طرح الإشكاليّة الأساسيّة والمتمثّلة فيما يلي: ما هو واقع اللامركزيّة؟ و فيم تتمثل مصادر تمويل الجماعات المحلية في الجزائر؟

و للإجابة على هذه الإشكالية اعتمدنا طرح الأسئلة الفرعية والمتمثّلة فيما يلي:

1 / ما هو الإطار المفاهيمي للامركزية؟ وكذا الإطار العام للبلدية والولاية؟

2 / ما المقصود بالتمويل المحلي وماهي مصادره؟

3 / ماهي معوقات الموارد المالية للجماعات المحلية؟ و فيما تتمثل آليات إصلاح نظام تمويلها وكذا بعض الإجراءات الموجهة لعقلنة وتحسين التسيير الميزانياتي؟

*الفرضيات:

لغرض محاولة الإجابة عن الإشكاليات المطروحة، فقد تمت صياغة الفرضيات التالية:

1 / تعمل الإدارة المحلية على تحسين صورتها أمام المواطنين من خلال تلبية حاجياتهم وتسيير الشؤون المحلية، مما يتطلب مصدرا تمويليا دائما وثابتا.

2 / قد تواجه الإدارة المحلية عدة صعوبات مالية، مما يضطرها إلى إيجاد حلول وبدائل تمويلية أخرى.

3 / يرتبط واقع تسيير الجماعات المحلية في الجزائر وفقا لما تقتضيه طرق التسيير المالي والإداري.

-أهداف الدراسة:

*الأهداف العلمية:

- لتحديد مفاهيم الوحدات المحلية.

- التمرن على إعداد الدراسات العلمية، وتطبيق أدواتها تطبيقا إجرائيا صحيحا.

- محاولة فهم اللامركزية والإدارة المحلية، وكذا مصادر تمويلها والآليات المقترحة لتمين الموارد الخاصة بها ومحاولة إثرائها وتطويرها.

*الأهداف العملية:

- إن الباحث مطالب برسم الخطوط العريضة للدراسة بغية تحقيق الأهداف المنشودة، حيث تهدف هذه الدراسة إلى ما يلي:

- الكشف عن واقع اللامركزية وكذا الإدارة المحلية في الجزائر.

- تحديد التطورات الإصلاحية في مجال تمويل الإدارة المحلية.

*مبررات الدراسة:

إلى جانب الدوافع الأكاديمية لنيل الدرجة العلمية ، هناك دوافع ذاتية وأخرى فكرية دفعت إلى دراسة الموضوع: "واقع اللامركزية وتمويل الجماعات المحلي في الجزائر بعد الاستقلال".

1 / المبررات الموضوعية:

لأن موضوع اللامركزية وتمويل الجماعات المحلية يعتبر من القضايا المهمة نظرا لما له من أهمية بالغة، لهذا كانت الرغبة في دراسة هذا الموضوع للخروج بالفائدة العامة.

2 / المبررات الذاتية:

الرغبة في تحصيل مهارات البحث العلمي، والإعجاب بهذا الموضوع كونه يتوافق مع السياق العام للدراسة، وكذلك الرغبة في دراسة : إلى أي مدى تسعى الدولة الجزائرية إلى تطوير وتحديث الإدارة المحلية، وإيجاد بدائل واستراتيجيات جديدة تضمن تمويلا إضافيا لها.

*أهمية الدراسة:

تتجلى أهمية الدراسة في إبراز واقع اللامركزي في الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، وكذا الوحدات المحلية الأساسية التي تشكل نواة اللامركزية، كما تظهر أيضا في إبراز أهم المصادر المالية للجماعات المحلية سواء الداخلية منها أو الخارجية، قصد ضمان الفعالية في تحقيق التنمية وخدمة اللامركزية في الجزائر.

*منهجية الدراسة:

- نظرا لطبيعة الموضوع يتطلب الأمر ألا يحتاج إلى منهج واحد فقط، بحيث اعتمدنا على المنهج الوصفي وذلك فيما يتعلق بسرد مختلف المفاهيم الخاصة باللامركزية والجماعات المحلية، وكذا فيما يتعلق بتمويلها.

- كما اعتمدنا على المنهج التاريخي وذلك من خلال التطرق لمختلف المراحل التاريخية التي مرت به الجماعات المحلية في الجزائر.

- أمّا المنهج التحليلي فقد ساعدنا في تحليل مختلف المفاهيم المترابطة ف البحث، وكذا في التحليل والتعليق على التغيرات التي عرفتها الجماعات المحلية.

- كما استخدمنا المقترح القانوني من خلال الرجوع إلى النصوص القانونية والدستورية المتعلقة بالجماعات المحلية، والمحددة لدورها ووظائفها القائمة بينها، وكذا ترتيب المسؤوليات فيها.

- واعتمدنا على المقترح المؤسسي في دراستنا للجماعات المحلية باعتبارها مؤسسات، والهدف من ذلك هو معرفة تكوينها ومراحل تطورها ووسائل عملها، والتنظيم الداخلي لها وتوزيع الأدوار فيها، والغرض الأساسي هو اكتساب القدرة على تحديد فاعليتها، وقوة تأثيرها وطبيعة التفاعلات.

*الخطّة المتبّعة:

للإجابة على التساؤلات المطروحة في الموضوع، تم تقسيم البحث إلى ثلاثة فصول:

الفصل الأول : الإطار العام للامركزية و الجماعات المحلية في الجزائر بعد الاستقلال

المبحث الأول : اللامركزية الإدارية في الجزائر

المبحث الثاني : الإطار العام للبلدية

المبحث الثالث : الإطار العام للولاية

الفصل الثاني : تمويل الجماعات المحلية في الجزائر

المبحث الأول : ماهية التمويل المحلي وخصائصه

المبحث الثاني : تمويل الجماعات المحلية كأساس استقلاليها

المبحث الثالث : الإيرادات العامة للجماعات المحلية

الفصل الثالث : تحليل عام لمصادر التمويل الحالية للجماعات المحلية

المبحث الأول : معوقات الموارد المالية للجماعات المحلية وسبل مواجهتها

المبحث الثاني : آليات إصلاح نظام تمويل الجماعات المحلية (الاستراتيجيات والبدائل)

المبحث الثالث : بعض الإجراءات الموجهة لعقلنة وتحسين التسيير الميزانياتي للجماعات المحلية

الفصل الأول:

الإطار العام للمركزية و الجماعات

المحلية في الجزائر بعد الاستقلال

المبحث الأول : اللامركزية الإدارية في الجزائر

المبحث الثاني : الإطار العام للبلدية

المبحث الثالث : الإطار العام للولاية

تمهيد

إن اختلاف مفاهيم الجماعات المحلية من دولة لأخرى واتساع مسمياتها يعد من الصور الحقيقية والأسس القانونية التي تميز الإدارة المحلية عن مفهوم اللامركزية، لذلك تتعدد مستويات هذه الجماعات حسب كل دولة ونظامها القائم، ولهذا يتعين علينا في بداية الأمر تحديد مختلف المفاهيم التي ينصب عليها بحثنا.

بالنظر لدور الوحدات المحلية في تنظيم المجتمعات وتنميتها وفق تشريعات وضعية خاصة ضمن أطر وظروف ادارية و اقتصادية سائدة منذ فترة زمنية منحت هذه الأخيرة الصفة القانونية حتى تصبح هيكلًا دستوريا فاعلا ، ففي الجزائر اجتمعت المسميات في الوحدات بينما اختلفت في تعدادها على اختلاف العديد من الدول ، وتتمثل الجماعات المحلية المدسرة إجمالاً في البلديات والولايات ، إذ تعد البلدية أقدم الجماعات المحلية في الجزائر، حيث تشترك في هذا أغلب الدول التي تنتهج النظام اللامركزي، فهي تمثل همزة وصل بين الإدارة المركزية وتعتبر الخلية الأساسية للدولة في النظام الجزائري

وقد عرف المشرع الجزائري البلدية في أول قانون بلدي سنة 1967 في المادة الأولى على أنها: المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والقاعدية ، يسيرها المجلس الشعبي البلدي الذي ينتخب من بين أعضائه رئيساً له ونائبين أو عدة نواب يكونون الجهاز التنفيذي للبلدية ويمارسون صلاحياتهم تحت رقابة وصائية من الوالي ورئيس الدائرة.

كما عرف قانون البلدية لسنة 1990 البلدية على أنها الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحديث بموجب القانون.

إلا أن قانون البلدية الجديد لسنة 2011 حاول التركيز على الديمقراطية التشاركية بقوله أن البلدية هي الجماعة الإقليمية للامركزية ومكان ممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.

كما تعتبر الولاية تقسيما إداريا للمجال يتلاءم مع مقتضيات تدعيم اللامركزية ، وقد جاء في ميثاق الولاية في الجزائر أن الولاية هي مؤسسة لامركزية مزودة بهيئات خاصة بها، وبسلطة فعلية للبت، وأن هذه اللامركزية لا تهدف إلى التعبير عن إعطاء أي استقلال ذاتي للولاية وما هذه اللامركزية إلا وسيلة تقنية لإنماء المشاركة الفعلية للولاية والجمهير الشعبية في السلطة الثورية وليست الولاية مجرد جماعة لامركزية تشكل أعمالها امتدادا لأعمال البلدية وأعمال الدولة فحسب، بل هي أيضا دائرة إدارية تمكن الإدارات المركزية للدولة من أن تعكس عملها لخدمة المواطنين على الوجه الأفضل

وبعد هذا الميثاق تمهيدا لما جاء في الأمر 96-38 لسنة 1969 المتضمن أول قانون للولاية أن الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات الشخصية المعنوية والاستقلال المالي لها اختصاصات سياسية واجتماعية واقتصادية وثقافية ، وهي تكون مقاطعة إدارية للدولة كما نص قانون الولاية لسنة 2012 على أن الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسن الإطار المعيشي للمواطن.

المبحث الأول: اللامركزية الإدارية في الجزائر

إن نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر ليس وليد اليوم، فقد ورثت الجزائر غداة الاستقلال نظاما إداريا كرسه الاحتلال الفرنسي و المتمثل في ثلاث مستويات للمجموعات الإقليمية: الجهات، المحافظات البلديات، ففي بداية الاستقلال ومع الدستور الجزائري الأول 1963¹، نص على أن الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصها و تعتبر البلدية المجموعة الإقليمية الاقتصادية الاجتماعية القاعدية، يليه بعد ذلك صدور قانون البلدية 1967 بموجب الأمر 24-67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 والذي كرس فيه المشرع مبدأ انتخاب المجالس الشعبية البلدية و كذا في قانون الولاية بموجب الأمر 38-69 المؤرخ في 22 ماي 1969 الذي كذلك كرس مبدأ انتخاب المجالس الشعبية الولائية.

ليتم بعد حوالي سبع (07) سنوات من صدور قانون الولاية تكريس هذا المبدأ دستوريا في دستور 1976² وبذلك يكون المؤسس الدستوري الجزائري أعطي أهمية لنظام اللامركزية و ضرورتها، و منح للجماعات المحلية اختصاصات متعددة لاسيما في المجال الاجتماعي و الاقتصادي، وما يؤكد ذلك ما ورد في الميثاق الوطني لـ 1976³ (إن الدولة الجزائرية دولة موحدة غير أن هذا لا يمنعها أن تتحصن ضد مخاطر المركزية و استفحال البيروقراطية... وهكذا لا يجوز للدولة أن تبرز في هيكل تكون فيه مركزية السلطات سببا في خلق جهاز ثقيل تتمخض عنه بيروقراطية تشل النشاط و تقضي على كل روح المبادرة لدى القاعدة من مراكز اتخاذ القرار... إذن فإن الدولة الاشتراكية في الجزائر قد اتخذت اللامركزية أساسا لتطورها وتنظيمها... وترتكز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات و المهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة، فعلى البلديات والولايات حل مشاكلها الخاصة بها، وعلى السلطة المركزية البت في القضايا ذات الأهمية الوطنية، ومن هنا ينبغي للامركزية أن تخول البلديات والولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية التي بإمكانها حلها، ويجب أن تشمل هذه الصلاحيات الميادين الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية).

¹-دستور 1963 الصادر في 08 سبتمبر 1963.

²-الأمر 97-76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن الدستور الجزائري لـ 1976. المادة 08(تمثل المجالس الشعبية المنتخبة بحكم محتواها

البشري القوى الاجتماعية للثورة، تتكون الأغلبية ضمن المجالس الشعبية المنتخبة من العمال والفلاحين، يعتبر عاملا كل شخص يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري، ولا يستخدم لمصلحته الخاصة غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني).

³-الأمر 57-76 المؤرخ في 05 يوليو 1976 المتضمن الميثاق الوطني. وكذلك انظر: أحمد محيو، المرجع السابق، ص: 177.

لكن بالرغم من ذلك إلا انه بقيت تشكيل المجالس الشعبية البلدية والولائية شكلية تخضع لمعايير الولاء للحزب و الدولة والتوجه الإيديولوجي الاشتراكي¹.

أما دستور 1976 كرس ما جاء في قانون الولاية و قانون البلدية، و تعدى الصلاحيات التقليدية وصولاً إلى التدخل في المجال التشريعي².

إن دستور 1989 هو كذلك كرس البلدية و الولاية كجامعتين إقليميتين، فصدر قانونا البلدية والولاية في 1990، وظهر الجمعيات ذات الطابع السياسي، يكرس للمبدأ الذي أقره والمتعلق بالتعددية الحزبية و هذا للتنافس أمام المجالس المحلية المنتخبة، كما أنه تأثر في منح الاختصاصات بالتحويلات الاقتصادية من نظام اشتراكي إلى نظام ليبرالي (اقتصاد السوق)، فقد أجريت أول انتخابات تعددية حزبية محلية في 1990، والتي انبثقت عنها مجالس سيطر على أغلبها الحزب الإسلامي الجبهة الإسلامية للإنقاذ، وتلت بعد الدور الأول تشريعات 1991 أحرز فيها نفس الحزب على أغلبية المقاعد، بعدها دخلت الجزائر في أزمة سياسية أدت إلى حل هذا الحزب و توقيف المسار الانتخابي ثم إعلان حالة الطوارئ³، منه حل المجالس الشعبية وهذا ما جعل نظام اللامركزية في الجزائر يدخل في مرحلة انتقالية أخرى، وتم تنصيب المندوبيات التنفيذية المؤقتة المعينة مكان المجالس المنتخبة، وصدرت في هذه المرحلة العديد من المراسيم التنفيذية المكرسة لرقابة الدولة ولم تستأنف الانتخابات إلا في 1997، ولم ينتج عن ذلك تغيير في المنظومة القانونية التي كرستها المرحلة الانتقالية، والتي أدى إلى ظهور العديد من الإشكالات للمطالبة بمراجعتها، و من هنا صدر القانونان الجديدان للبلدية والولاية 10/11 و 07/12 و هما ما سوف نتطرق إليهم بالتفصيل في الدراسة لاحقاً، مستعرضين إياهم بالتحليل و النقد و مدى تأثير التحويلات الهامة فيها، مع الاستشراف على مستقبل هذا النظام.

-المادة: 08 والمادة 09 من دستور 1976 (يجب أن تتوفر في ممثلي الشعب مقاييس الكفاءة والنزاهة والالتزام يتنافى بتمثيل الشعب مع الثراء¹

أو امتلاك مصالح مالية.

-مثلا المادة 150 من الدستور حيث للمجالس الشعبية الولائية والبلدية حق تقديم التماس الحكومة الذي يمكن صياغته في مشروع قانون انظر: ²أحمد محيو، المرجع السابق، ص: 177.

³-سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر واقع وآفاق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2013، ص: 03 وما بعدها وكذا المرسوم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ، تم تمديده بمرسوم تشريعي المؤرخ في 06 جانفي 1993، وهو نظام القانون المفترض أن ينص عليه الدستور، ولا يتم اللجوء إليه إلا بصفة استثنائية وموقته لمواجهة ظروف استثنائية لا يمكن مواجهتها بقواعد المشروعية العادية، وبمجرد الإعلان عن حالة الطوارئ يفرض على الدولة نظام يتم في إطار استخدام قواعد، إجراءات ووسائل استثنائية يطلق عليها البعض بلوائح الضرورة، حيث يتم توزيع اختصاصات السلطة التنفيذية بصورة كبيرة تشكل إخلالا بمبدأ الفصل بين السلطات، كذلك هنالك اتفاق من الفقه على ضرورة خضوع السلطة التنفيذية في إعلانها لحالة الطوارئ لرقابة القضاء. انظر: خيضر العياشي، سيكولوجيا الديمقراطية والتمرد بالجزائر، الطبعة الأولى، مركز البحوث العربية، دار الأمين، القاهرة، 1999، ص: 63.

المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

إن تعريفات اللامركزية الإدارية تعددت باختلاف وجهات نظر الفقهاء و المفكرين، و السبب يرجع إلى الزاوية التي ينظر بها كل مفكر أو فقيه، و التي قد تتبني على أفكار و آراء فلسفية سياسية كانت أو قانونية للدولة، فيعرفها سليمان محمد الطماوي بأنها: "توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية وبين سلطات لامركزية إقليمية أو مرفقية مصلحية مستقلة نسبيًا و تخضع لرقابة السلطة المركزية".¹

و هناك من يعرفها على أنها: "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة و هيئات منتخبة أو محلية مباشر اختصاصها تحت إشراف الحكومة و رقابتها".²

كما عرفت بأنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع الأنشطة و الواجبات بين الأجهزة المركزية و الأجهزة المحلية، و ذلك بغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، فحين تتفرغ الأجهزة المحلية لتسيير المرافق المحلية بكفاءة لتحقيق أغراضها المشروعة، وفي نفس السياق بأنها أسلوب يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفاهيم محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية و تمثيل مجالس منتخبة لإدارة مصالحها تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية.

والملاحظ من خلال التعريفات السابقة أنها تبين الأهمية الجلية للإدارة اللامركزية، ودورها في إدارة المرافق العامة المحلية كون هذه الأخيرة تدير مصالحها تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية، و هذا ما يبرر جليا من خلال تعريف الفقيه (White) للامركزية حيث عرفها بأنها : "نقل السلطة التشريعية كانت أو اقتصادية أو تنفيذية من المستويات الحكومية العامة إلى المستويات الدنيا".³

إن تباين اتجاهات الفقهاء في تعريفاتهم للامركزية لم تقتصر على الفقهاء العرب، وإنما حتى الغرب و ذلك لتباين وجهات نظرهم حسب طبيعة و قواعد النظام، و على ذلك نشير إلى الفقه الفرنسي و الانجليزي

¹-سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، 1982، ص: 35.

²-خالد الزغبى، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الثقافة، عمان، 1986، ص: 25.

³-أكرم الياسري، اللامركزية (مفهومها، مزاياها و عيوبها والعوامل المؤثرة في تطبيقاتها) محاضرات بكلية الإدارة والاقتصاد، كربلاء، دون ذكر السنة ، ص 01

أولاً: تعريف اللامركزية الإدارية في الفقه الانجليزي:

يطلق على اللامركزية المحلية بلحكم المحلي و يعرفونها على أنها حكومة محلية تتولاها هيئات محلية منتخبة، مكلفة بمهام إدارية وتنفيذية تتصل بالمقيمين في نطاق محلي محدد، و لها سلطة إصدار قرارات ولوائح، وعرفها توني بيرن أنها: "فرع من فروع الإدارة العامة للدولة، ويهتم بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة في إقليم بمعرفة ممثلين عن المجتمع المحلي، ورغم رقابة الحكومة المركزية، إلا أن هيئات الحكم المحلية تتمتع بقدر معقول من المسؤولية في إدارة الخدمات و المشروعات ولها سلطات تقريرية واسعة"¹.

فالملاحظ أن الفقه الانجليزي ركز في تعريفه النظام اللامركزي على بعض الخصائص التي يقوم عليها الحكم المحلي، وذلك من خلال تحديده لطبيعة المسائل الإدارية و التنفيذية التي تضطلع بها الهيئات المحلية و إشارته إلى عنصر الانتخاب باعتباره يمثل ضماناً من ضمانات استقلال الهيئات المحلية، و حدد كذلك صلاحيات و سلطات الهيئات كإصدارها لقرارات و لوائح، مع عدم تركيزها على فكرة الرقابة.

ثانياً: تعريف اللامركزية الإدارية في الفقه الفرنسي:

يعرف بعض الفقهاء الفرنسيين النظام اللامركزي بوجه عام أي بصورتها المرفقية والمصلحية و البعض الآخر يعرفها بالاقتران على اللامركزية المرفقية دون المصلحية، ونذكر من هذين التعريفين ما يلي:

-تعريف (André Delaubede) اللامركزية الإقليمية هي هيئات محلية لامركزية تمارس اختصاصات إدارية و تتمتع باستقلال ذاتي، وبعض الآخر يعرفها على أنها تقوم على أساس أن يعهد لها بإدارة الشؤون العامة إلى هيئات محلية أو أجهزة متخصصة مستقلة عن السلطة المركزية، وهذا الاستقلال يتحقق علمياً عندما يتولى إدارة هذه الشؤون ممثلون عن الهيئات أو تلك الأجهزة، يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب بدلاً من تعيينهم من قبل السلطة المركزية.

¹-وانل محمد اسماعيل المخلافي، المرجع السابق، ص: 52.

ما يجدر الإشارة إليه أن التجسيد المادي للامركزية في الفقه الفرنسي يتحقق من نقل اختصاصات كانت تمارسها الدولة إلى هيئات إقليمية أو محلية أو غيرها تتمتع بشخصية اعتبارية متميزة ومخولة بقدر من الاستقلال الذاتي تحت رقابة السلطة المركزية¹.

إن الدكتور ماجد الحلو يعرفها بأنها: " الاعتراف بالشخصية الاعتبارية العامة لجزء من إقليم الدولة مع ما يترتب على ذلك من تمتع الهيئة المنتخبة الممثلة له بقدر من الاستقلال في إدارة مرافقه المحلية تحت رقابة السلطة المركزية².

فقد أبرز هذا التعريف عنصر الشخصية الاعتبارية و جهله الأساس الذي يقوم عليه النظام اللامركزي المحلي و الوسيلة القانونية لقيام الشخص الاعتباري المحلية، كما اعتبر الانتخاب نتيجة متلازمة لما لها من أثر مترتب عليها، مشيراً إلى استقلال الهيئات في إدارة مرافقها المحلية تحت رقابة السلطة المركزية، و بذلك يكون هذا التعريف قد تضمن كافة عناصر اللامركزية المحلية التي يمكن استخلاصها ألا وهي الاستقلال والاختصاص المترتب على منح الشخصية الاعتبارية والرقابة، علماً أن الشخصية الاعتبارية تكتسبها الوحدة المحلية التي تتصف بالثبات والاستمرار لمجلسها المنتخب و المحلي باعتباره يفتقر إلى هذه العناصر بسبب إمكانية حله و دمجها مع غيره أو حتى وقف نشاطه مؤقتاً³.

من كل هذه التعريفات نصل في الأخير إلى تعريف جامع لكل العناصر الأساسية للامركزية باعتبار أنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي بمقتضاه يتم نقل بعض الوظائف إلى أشخاص اعتبارية سواء إقليمية أو مرفقية تمارسها في النطاق الجغرافي أو الوظيفي المرسوم لها، يتمتع بالاستقلالية عن السلطات المركزية و خاضعة لرقابتها بموجب القوانين⁴.

¹-وانل محمد اسماعيل، المرجع السابق، ص:55.

²-ماجد الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1990، ص:113.

³-ماجد الحلو، المرجع السابق، ص: 114.

⁴-تقابل اللامركزية نوعاً آخر ألا وهو اللامركزية السياسية التي يعني بها وضع دستوري على أساس توزيع الوظائف الحكومية المختلفة⁴ التشريعية القضائية بين الحكومة الاتحادية في العاصمة وحكومة الولايات أو غيرها من الوحدات السياسية، ويسود هذا النمط غالباً في الدول كالولايات المتحدة الأمريكية يناسب الدول الكبيرة والتي تتخذ فيها القوميات واللغات والثقافات.

المطلب الثاني: صور اللامركزية الإدارية

إن الإدارة اللامركزية أحدثت اتجاها عالميا كإجراء تصحيحي للمركزية المفرطة التي رافقت بناء الدولة الحديثة في القرن التاسع عشر و أوائل القرن العشرين، ولذلك أخذت دول العالم المختلفة تتوسع في هذا الاتجاه منذ أوائل السبعينيات من القرن الماضي عندما أدركت إدارة الموارد و توفير الخدمات يصعب حصرها في إدارة مركزية واحدة¹، لها صورتان مرفقية ومصالحية من جهة، ومن جهة أخرى لامركزية إقليمية ومحلية.

الفرع الأول: اللامركزية الإقليمية

اللامركزية الإقليمية هي توزيع الصلاحيات و السلطات بين مختلف مناطق الدولة الواحدة أو الإقليم الواحد بهدف توصيل و تحسين الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين في مختلف الأقاليم، و لضمان تنفيذ البرامج والخطط والمشروعات التنموية التي ترمي الدولة إلى توزيعها في أقاليمها المختلفة، فهي تهدف إلى خدمة وتطوير كافة الأقاليم و السهر على تنفيذ السياسات العامة للدولة فيها².

و يعرفها البعض بأنها تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعداد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، بمعنى أن يخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة و على مستوى مصالحه المحلية، وبالنسبة لمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم، جهاز إداري أو شخص معنوي عام محلي من طبيعة هذه المصالح أو أكثر اتصالا بها، ومعرفة باحتياجاتها من الحكومة المركزية، و عرفها آخرون بأنها تقوم أساسا باعتراف القانون لأعضاء منتخبين من قبل جماعة ذات شخصية معنوية بسلطة اتخاذ القرارات في كل أو بعض الشؤون المحلية و تكون هذه الهيئة مسؤولة عن قراراتها³، يعهد للسلطة البت في بعض الأمور إلى هيئات تتمتع بنوع من الاستقلال اتجاه السلطة المركزية.

وما تجدر الإشارة إليه أن البعض من الفقهاء وخاصة المصريين يسمونها باللامركزية الجغرافية، وعرفوها بأنها توزيع السلطة بين أقاليم ومحافظة ومناطق القطر الواحد الذي يتمتع بشخصية معنوية تناط بمجلس منتخب ينتخب جميع أو بعض أعضائه من قبل مواطني الإقليم و يكون له صلاحية موضع ميزانية مستقلة و اتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بإدارة المشروعات والمرافق العامة في حدود ذلك الإقليم أو المحافظة.

¹-كواشي عتيقة، المرجع السابق، ص: 30.

²-عبد الله بن حسين عساف العساف، علاقة المركزية واللامركزية بالأداء الوظيفي، رسالة ماجستير في القانون الإداري، دون تفاصيل أخرى دون ترقيم.

³-صالح عبد الناصر، المرجع السابق، دون ص.

إن من أهم سمات ومميزات أجهزة الإدارة المحلية في الدول المتقدمة فمتباينة فيما بينها، ففي النظام الانجليزي والأمريكي تتميز بأنها تتلّ اتجاهها لا مركزيا واضحا مقارنة بالنظام الفرنسي الذي برز عكس الاتجاه، رغم تقارب هذه الإدارات المحلية في هذه الدول من حيث تمتعها بقدرات فنية ومالية، أما في الدول الاشتراكية فتبرز اتجاهها واضحا لا مركزيا مع التزامها بالتخطيط القومي المركزي وتؤكد على المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات ورسم الخطط ضمن حدود صلاحياتها ومسؤولياتها الجغرافية¹.

أما الأستاذ فالين يعرفها: "حتى يكون هناك نظام الإدارة المحلية اللامركزية فلا بد من الاعتراف بشخص قانوني غي الدولة وباسمه تمارس الهيئة المحلية أعمالها".

الملاحظ من ل هذه التعريفات السالفة الذكر أنها تختلف اختلاف الأنظمة الاجتماعية والسياسية التي ينشأ في ظلها وكذا يختلف باختلاف نظرة فقهاء القانون الإداري إلى العناصر المكونة لها².

الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية المرفقية

تنشأ اللامركزية المرفقية على أساس موضوعي و ليس إقليمي، وهي قيام هيئات مستقلة تحدد اختصاصها على أساس وظيفي وتمارس هذه الاختصاصات على مستوى أقاليم الدولة أو بالنسبة لإقليم لعدة أقاليم معينة، وهو ما يعرف بالمؤسسات العامة، وهي أسلوب حديث في التنظيم الإداري يستهدف إدارة المؤسسات العامة على أسس تجارية، اقتصادية إدارية، الأمر الذي يقتضي ابتعادها عن بعض الإجراءات المتبعة في الجهاز الإداري المركزي³.

إن بعض شراح القانون الإداري يذكرون اللامركزية الإقليمية والمرفقية و يعتبرون هذه إحدى طرق الإدارة المركزية المباشرة، ومن ثم فإن إدارة المؤسسات العامة بهذا الطريق لا تعدو أن تكون مجرد صورة من صور عدم التركيز الإداري⁴.

¹-أكرم الياسري، المرجع السابق، ص:31.
²-أهم العناصر الأساسية للامركزية المحلية أو الإقليمية(الاعتراف بوجود مصالح متميزة يعهد الإشراف على هذه المصالح لهيئات مستقلة أن تخضع هذه الهيئات للرقابة من حيث السلطة المركزية).
³-وانل محمد اسماعيل المحلافي، المرجع السابق، ص:57. وكذلك انظر: عبد الله بن حسين عساف العساف، المرجع السابق، دون ص.
⁴-سليمان محمد الظماوي، المرجع السابق، ص:32.

المطلب الثالث: أركان اللامركزية الإدارية

للنظام اللامركزي مقومات نذكر منها:

الفرع الأول: وجود مصالح ذاتية متميزة: فبعد الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة المقوم الأساسي من مقومات اللامركزية الإدارية، لأن فلسفة اللامركزية تنطلق أصلاً من ضرورة مشاركة الوحدات في إدارة مصالح خاصة بإقليم معين على اعتبارها أكثر كفاءة وفعالية واستجابة لحاجات المواطنين و أولوياتهم¹.

الفرع الثاني: تنوع الحاجات العامة: والتي تقوم الدولة باتباعها من خلال الإدارة المحلية وهي حاجات عامة تخص كافة أرجاء إقليم الدولة وبالذات كافة الأفراد في مختلف مدن وولايات و أقاليم الدولة، ويغلب على هذه الحاجات صفة الوطنية².

إلا أن هناك حاجات خاصة أو مصالح ذاتية نخص جزءاً من إقليم الدولة أو السكان منطقة معينة دون سواها من المناطق، و يطلق عليها بالمصالح الذاتية تميزاً لها عن المصالح الوطنية، إذن فمن الضروري توافر مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية، فما يهم إقليمياً معيناً لأنهم بالضرورة الدول كلها، و لهذا يجب أن تترك الحاجات العامة للسلطات المركزية لأن ذلك يؤدي لتحقيق المساواة والعدالة والسيطرة بما يترك الحاجات المحلية لهيئات تمثل سكان الإقليم كي تقوم بإشباعها لاعتبارات تتعلق بحيث تقديمهم لهذه الحاجات وشعورهم بأهميتها وضرورة إثباتها³.

ولقد وجد صعوبة كبيرة في ترشح معيار فاصل يبين المهام الوطنية أو الحاجات العامة من جهة، ومن جهة ثانية المهام المحلية، فقبل أنه متى اتصلت المهام بإقليم واحد كنا أمام شؤون محلية كشؤون المواصلات والسكن، ومتى كانت تخص المواطنين وكل المناطق فهي شأن من شؤون السلطة المركزية⁴، إلا أن هناك كثيراً من الحاجات العامة التي تلبس الأمر فيها و يثور بشأنها الجدل فيما إذا كانت محلية أو وطنية، لذلك سنتطرق فيما يلي لأهم المعايير الفاصلة بينهما:

-المعيار الأول: تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر⁵: وهو أن يلجأ المشرع إلى تعداد وذكر اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر ضمن قائمة يوردها في متن قوانين

¹-صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص:32.

²-تعرف بالمصالح الوطنية كالدفاع الخارجي والأمن الداخلي والمياه والكهرباء.

³-صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص: 32. وكذلك انظر: هاني الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا دار الثقافة، عمان، 2004، ص:144.

⁴-عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص:33-34.

⁵- يعرف بالأسلوب الانجليزي، انظر: محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص:65.

الإدارة المحلية، وبالمقابل تعتبر المصالح غير المذكورة في القائمة مصالح وطنية ومنه يترتب عليه أنه لا يجوز للوحدات المحلية النظر فيها، واتخاذ القرارات في مسائلها¹.

-المعيار الثاني: تحديد اختصاصات السلطات المحلية طبقاً لقاعدة عامة²: وهو أن يلجأ المشرع إلى وضع معيار عام يوضح بموجبه ما يعتبر اختصاصاً محلياً ويترك تحديد مضمونه إلى الوحدات المحلية ذاتها مباشرة وتحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

لذلك يرى بعض الفقهاء أنه فعلاً الخط الفاصل بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية يمثل خطأ رفعا جداً، أن فكرة المصلحة المحلية هي فكرة نسبية، وفي تطور دائم مستمر من زمان إلى زمان ومن مكان إلى مكان، فالاختصاصات الموحدة في دولة ما قد تكون محلية في أخرى، وكذلك الحال يختلف في مفهوم الشؤون المحلية من نظام سياسي لآخر³.

الفرع الثالث: الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة

يعني بهذا الركن أن الهيئات المحلية و المصلحة مستقلة عن السلطات المركزية، وهذا الاستقلال يخول لها حق اتخاذ القرار وتسيير شؤونها بيدها دون تدخل من الجهاز المركزي، وبقتضي لتوافر هذا الركن الاعتراف للوحدة الإدارية الإقليمية أو المرفقية بالشخصية المعنوية ليتم الإعلان الرسمي لفصلها عن الدولة⁴ وإن استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطات المركزية يبرز في نواح عدة منها الاستقلال الإداري والاستقلال المالي.

أولاً: استقلالية الهيئات اللامركزية إدارياً

إن الهيئات اللامركزية بمجرد تمتعها بالشخصية المعنوية أو الاعتبارية تلك استقلاليتها في ظل النظام الرأسمالي، إلا أن التشريع في العادة يلعب دوراً مهماً في مسألة التفريق بينهما و أهلية أداء تتسجم مع طبيعة الهيئات، مما يخولها القيام بالتصرفات القانونية المختلفة، بمعزل عن السلطة المركزية وتمثيلها، وبعد الاستقلال الإداري، من نتائج الشخصية المعنوية ويتحقق عنه صلاحيات عدة من خلال ما يخوله لها القانون تتمثل في:

¹-صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص:32.

²-الأسلوب الفرنسي، انظر: عمر بصدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص:41.

³-تمثل مصلحة محلية في النظام الاشتراكي تختلف عما يعد مصلحة محلية في ظل النظام الرأسمالي، إلا أن التشريع في العادة يلعب دوراً مهماً في مسألة التفريق بينهما. انظر: صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص:33.

⁴-عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص:34.

-إصدار القرارات الإدارية.

-البت النهائي في العديد من المسائل دون الرجوع للسلطات المركزية.

كما أن من مظاهر هذا الاستقلال وجود أنظمة إدارية خاصة بهذه الهيئات تختلف عن الأنظمة المعمول بها لدى السلطات المركزية كأنظمة الموظفين لاستقطاب الموارد البشرية القادرة على القيام بمهام المسؤوليات بهذه الهيئات¹.

لكن ما يجدر الإشارة إليه أنه قد ثار نقاش بين الفقهاء بخصوص الاستقلال الإداري و أدواته القانونية فرأى البعض أن استقلال الهيئات المحلية لا يستوجب بالضرورة اختيار العنصر المسير عن طريق الانتخاب بدليل أن المؤسسات العامة تتمتع باستقلالية الأجهزة المركزية رغم أن مسيروها معينون بل الاستقلالية الحقيقية تكمن في الناحية الوظيفية العملية أي نلاحظ فعلا استقلالاً للهيئة المحلية عن السلطة المركزية فالعبرة في ممارسة المهام لا فيما إذا كانت الهيئة المسيرة للمجالس المحلية منتخبة أو معينة².

كما أن هذا الرأي قد أعابوا فكرة الانتخاب واعتبروه ضارا خاصة إذا كان سكان الإقليم لم يبلغوا درجة الوعي السياسي و التأهيل المطلوب لتسيير شؤون الإدارة³ ، وتنقصهم الكفاءة الإدارية لعضوية المجالس المحلية⁴.

أما البعض الآخر فيرى استقلال الأجهزة المحلية عن السلطة المركزية يقتضي تطبيق نظام الانتخاب فهو الضمانة القيمة الوحيدة لتجسيد الاستقلالية⁵ ، حين بذلك يقوم سكان الوحدة المحلية باعتبار أعضائهم بأنفسهم، و بهذا الأسلوب يعد الأكثر ديمقراطية من الأساليب الأخرى وأكثر تعبيراً عن الإدارة سكان الوحدة المحلية.

ثانياً: استقلالية الهيئات اللامركزية مالياً:

إن للاستقلال المالي أهمية كبيرة جداً باعتبار أنه كانت الهيئات اللامركزية تعتمد في تمويلها على الإدارة المركزية، فغن ذلك ينقص من استقلالها خاضعة للسلطة المركزية التي في قدرتها أن تمارس رقابة

¹-صالحى عبد الناصر، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص: 34.

²-ودليل ذلك من جانب الفقه استقلال القضاء لا ينفيه أن القضاء يعينون بواسطة السلطة التنفيذية مادام أنهم قد أحيطوا بعدة ضمانات

³-عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص: 35.

⁴-خالد الزغبى، المرجع السابق، ص: 64.

⁵-صالحى عبد الناصر، المرجع السابق، ص: 35.

مشددة على قرارات ونشاطات الهيئات اللامركزية بالضرورة، ولهذا فإن استقلال الهيئات اللامركزية ماليا يمكنها من تنفيذ مشاريعها و قراراتها التنموية دون حاجة الموافقة للسلطات المركزية.

الفرع الرابع: خضوع الأجهزة المستقلة المحلية لوصاية ورقابة وإشراف السلطة المركزية

يعتبر استقلال الهيئات المحلية وعدم تبعيتها للسلطة المركزية من الأركان الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية، ولكن الاستقلال التام أمر غير قائم، لأنه يسبب للدولة العديد من المشكلات كنشوء الكيانات السياسية التي تطالب بالانفصال عن الدولة مما يهدد وحدتها وسلامة أراضيها، فصحیح أن السلطة المركزية تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات المحلية، ولكنها احتفظت بحق الرقابة والإشراف عليها، حتى تضمن أنها تسير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة والمصلحة العامة للدولة ولهذا فكما لا يمكن تصور المركزية المطلقة لا يمكن أن نتصور وجود اللامركزية المطلقة ولضمان الاستقلال والحد من عيوبه، ولتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة وضعت الهيئات المحلية تحت إشراف ورقابة خاصة تمارسها السلطة المركزية ضمن الحدود التي يرسمها القانون¹، فالرقابة و الإشراف تتمثل في مجموع السلطات التي يقررها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها لضمان مشروعيتها ولتحقيق التنمية بين مختلف أعمالها حماية للمصلحة العامة، فالمقصود بالوصاية الإدارية هو ليس حماية مصالح الهيئات اللامركزية كما هو الشأن في الوصاية المدنية ضمن القانون المدني، وإنما هو العكس من ذلك حماية المصلحة العامة التي تمثلها السلطة المركزية، وتبدو الوصاية من خلال ما تملكه السلطات المركزية من سلطات تمارسها إما الهيئات الإدارية أو على أشخاصها أو على أعمال هذه الهيئات، وذلك للتأكد من تصرفات وأعمال الهيئات اللامركزية تتفق مع القوانين التي تحكمها وفي إطار الغاية، أو الأهداف التي أنشأت هذه الهيئات لتحقيقها تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف².

وما تجدر الإشارة إليه أن الوصاية الإدارية تهدف إلى المحافظة على وحدة الدولة من الناحيتين السياسية والقانونية متى لا تصبح الهيئات اللامركزية دولا ضمن الدولة، فإنه لا ينبغي أن تكون الرقابة

¹-حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية، لبنان، 1997، ص:37.
²-كواشي عتيقة، المرجع السابق، ص:38.

من القوة والشدة، بحيث تفقد الهيئات اللامركزية حريتها في العمل وتقضي على الغرض من إنشائها¹، كما ينبغي ألا يكون من الأضعف بحيث تتحرف هذه الهيئات من الخط المرسوم لها في سند الإنشاء، كما أن الإشراف والرقابة يمثلان ركيزة من ركائز وجود نظام اللامركزية الإدارية، فإن هناك مجموعة من الأهداف التي تستند إليها الحكومة المركزية في ممارسة رقابتها على الوحدات المحلية، ومنها:

-ضمان حسن سير الخدمات المحلية وقيام الوحدات المحلية بتأديتها بقاعدة وفعالية، ووضع معيار التنوع ومستوى الخدمات المطلوبة وتقديمها للسكان وتعاون وثيق بين الإدارة المركزية والوحدات المحلية، كما يكفل لها اكتشاف نقاط الضعف وتعديلها للأحسن.

-التأكيد على أن الوحدات المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب و بدرجة من الكفاءة والفعالية، وذلك من خلال اطلاع لحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية، التي تعتبر مؤشرا أساسيا من مؤشرات أدائها العام.

-تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة باعتبار أن الوحدات المحلية نظام فرعي من النظام العام للدولة وأجهزتها.

-التأكيد أن الوحدات المحلية تعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية، إضافة إلى أن قرارات المجالس المحلية تتطلب الموافقة والمطابقة بهذه القوانين والأنظمة وذلك حماية للمجتمع، الحكومة المركزية، الإدارة المحلية والمواطنين².

¹-عمر الشبيوعي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن، دون ذكر دار النشر، عمان، 1981، ص:311.
²-كواشي عتيقة، المرجع السابق، ص:38-39.

المطلب الرابع: تقييم اللامركزية الإدارية

لقد أخذت الإدارة اللامركزية اتجاها عالميا كإجراء تصحيحي للمركزية المفرطة التي رافقت بناء الدولة الحديثة في القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، ولذلك أخذت دول العالم المختلفة تتوسع في هذا الاتجاه في أوائل التسعينيات من القرن الماضي عندما أدركت أن إدارة الموارد وتوفير الخدمات يصعب حصرها في إدارة مركزية واحدة، إلا أنه بالرغم من ذلك تشوبها العديد من العيوب.

الفرع الأول: مزايا و إيجابيات اللامركزية الإدارية

إن للإدارة اللامركزية إيجابيات ومحاسن عدة نوجزها فيما يلي:

أولاً: إيجابيات اللامركزية الإدارية من الناحية الإدارية:

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية بنقل وتحويل كثير من المهام إلى الهيئات اللامركزية لتتفرغ الأولى للقضايا ذات البعد الوطني¹، أي إعفاء الحكومة المركزية من الضغط الزائد عليها، والمتمثل في طلبات مواطنين الجماعات الإقليمية ورغباتهم ومنه التخفيف من الأعباء الملقاة عليها².
- السرعة والمرونة في البت في الأعمال وحل المشكلات وتارك الأخطاء وسهولة عملية الاتصال وفعاليتها حيث يتم الاتصال مباشرة دون تعقيدات.
- تحسين الوظيفة الإدارية حيث تسير هذه الهيئات من طرف الأشخاص لهم مصالح متميزة مباشرة وحقيقية مما يدفعهم إلى زيادة الاهتمام لتلبية الاحتياجات المحلية في صورة اللامركزية الإقليمية أو الإبداع وتحسين الأداء في التسيير بالنسبة للامركزية المرفقية³.
- كما أنها توفر المعلومات والمعطيات لدى الجهات المحلية يجعل القرارات على المستوى المركزي مبنية على معلومات متكاملة صحيحة.

¹- محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، 2004، ص: 32.

²- عبد الله بن حسين عساف العساف، المرجع السابق، ص:

³- محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص: 32.

ثانيا: إيجابيات اللامركزية الإدارية من الناحية الاجتماعية:

-أن اللامركزية تزيد من الوعي لدى شعوب سكان الأقاليم بأهميتهم وأهمية الأعمال التي يقدمونها، وبذلك مساهمتهم في مشاريع التنمية نتيجة الرغبة القومية التي تقدم والمنافسة.

-يؤدي التطبيق السليم للنظام اللامركزي إلى توزيع الدخل القومي والضرائب بقدر من العدالة على مختلف الهيئات اللامركزية حيث أنها ستعال جزء منه لسد احتياجاتها.

ثالثا : إيجابيات اللامركزية الإدارية من الناحية السياسية:

يكرس النظام اللامركزي مبدأ الديمقراطية بتمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه في المجالس المنتخبة، فاللامركزية أداة فعالة لتجسيد الديمقراطية، بل أن هناك من قال أن الديمقراطية من الناحية السياسية تظل نظاما أجوفا إذا لم تلازم ديمقراطية إدارية، والحقيقة أن هناك من اعتبر هذه الميزة عيبا فقيل أن اللامركزية تتيح الاستقلالية.

الفرع الثاني: عيوب ومساوئ اللامركزية الإدارية:

إن للإدارة اللامركزية سلبيات عدة نوجزها فيما يلي:

أولا: سلبيات اللامركزية الإدارية من الناحية الإدارية:

لقد عاب الفقهاء الأنظمة اللامركزية كونها تؤدي ظاهرة عدم التجانس في القيام بالعمل الإداري و ذلك بسبب لجوء ممثلي الإدارة المحلية خاصة المنتخبين منهم إلى تفضيل الشؤون المحلية على الوطنية¹ وحسب ما جاء به الدكتور عمار بوضياف حيث يرجع أنه بالرغم من أن الجميع مقتنع من أن النظام المركزي أكثر عدلا من الناحية الإدارية، ويضمن تجانسا للعمل الإداري بحكم وحدة لجهة المختصة للفصل في الملفات وإصدار القرار، وبحكم وحدة الصور والمنهج و الإجراءات، فإن ذلك لا يعفي العمل بالنظام المركزي.

¹-عمار بوضياف، القانون الإداري، المرجع السابق، ص:186.
وكذلك انظر: خالد قباني، المرجع السابق، ص:108.

الوحدات الإدارية المختلفة هو ما من شأنه أن يشكل خطرا على وحدة الدولة وتماسكها، و تفقد هذه الانتقادات معناها إذا طبق النظام المركزي على أفضل وجه، فلم تكن اللامركزية تشكل خطرا على الدولة باعتباره رغم استقلالها تبقى خاضعة لقوانين الدولة وتنظيماتها المختلفة¹.

هذه الحجج الإدارية بل هذه العدالة التي تسعى النظم القانونية إلى تحقيقها يمكن توفيرها عن طريق وضع تشريعات عامة و التشريعات المتعلقة بالإدارة المحلية خاصة، كما يمكن تحقيقها بتفعيل أجهزة الرقابة ومنها الرقابة الوصائية ، وكذلك عقد لقاءات بين فترة وأخرى تضم المنتخبين المحليين لتكون بمثابة فرصة ومنبر لطرح بعض الحلول بهدف ضمان التجانس في أداء العمل الإداري بين الهيئات المحلية المستقلة ودرء مخاطر الاختلاف وانعكاساته².

سلبات اللامركزية الإدارية من الناحية السياسية:

إن النظام اللامركزي يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة وقوة سلطة الإدارة المركزية³ من خلال توزيع الوظائف، والاعتراف باستقلالية بعض أجزاء الإقليم عن الدولة وتمتعها بالشخصية المعنوية، غير أن هذه الاستقلالية لا تعطي للهيئة المحلية المستقلة حق الانفصال عن الدولة و تعترف لها بسلطة التشريع، بل تظل تابعة للدولة الأم في كثير من المسائل و لا يمكنها إلا أن تدير شؤون الإقليم والحاجات المحلية تاركة المسائل الوطنية للسلطات المركزية⁴.

ثالثا : سلبات اللامركزية الإدارية من الناحية المالية:

إن نظام اللامركزية يؤدي إلى تشديد في المال العام وذلك من خلال الزيادة في النفقات العمومية حيث أن الاعتراف للجماعات والمرافق العامة المحلية على اختلاف أنواعها بالاستقلال المالي يؤدي بالضرورة إلى زيادة في النفقات ومنه في صرف الخزينة العمومية لأموال ضخمة، على عكس النظام المركزي الذي يؤدي إلى الاقتصاد في النفقات وذلك بحكم التقليل من الأمرين بالصرف وهم ممثلي السلطة المركزية، إذ أن استقلالية الإقليم من الناحية القانونية وكذلك استقلالية المرفق تفرض الاعتراف له بذمة مالية مستقلة من الناحية عن الدولة، وهو ما ينقل في النهاية بسلطة الأمر بالصرف من علو درجة الهرم إلى مستويات أخرى كثيرة كالولاية والبلدية ، ويفترض أن ينجم عن تعدد الأمرين بالصرف

¹- عمار بوضياف، القانون الإداري، المرجع السابق، ص:183.

²- عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص:186.

³- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص:83.

⁴- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص:47.

ظاهرة سلبية هي المبالغة أو الإفراط في صرف النفقات العامة، وهو ما يظهر جليا على مستوى العديد من المؤسسات والإدارات¹.

وحسب الدكتور عمار عوابدي فيعتقد أنه يمكن التقليل من حدة هذه المخاطر من خلال تحريك أدوات الرقابة، سواء تلك التي تمارسها سلطة الوصاية والأجهزة المختصة ذات الطابع المالي كمجلس المحاسبة وكذا الإكثار من النصوص والملتقيات والأيام الدراسية الهادفة للتحسين من كيفية استغلال الموارد المالية².

إن هذه المساوئ المتفاوتة في أهميتها حقيقة مازالت الهيئات المحلية تعيش نوعا من التجربة، إلا أنه من المناسب عدم المبالغة بشأن هذه المساوئ لأنها تبقى أقل خطرا من تلك التي تنشأ من البيروقراطية الملازمة للمركزية³.

¹- أحمد محيو، المرجع السابق، ص:113.

²- عمار عوابدي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص:49.

³- أحمد محيو، المرجع نفسه، ص:113.

المبحث الثاني : الإطار العام للبلدية

اعتمدت الجزائر في تنظيمها الإداري على أسلوب اللامركزية الإدارية، والتي تشكل البلدية نواتها القاعدية، هذه الأخيرة مرت بعدة تغييرات و تطورات مست مفهوما وكيفية إنشائها و حددت صلاحياتها نتيجة تزايد الضغوط الجماهيرية المطالبة بتحقيق الديمقراطية الشعبية، وتضخم وظائف الدولة وتشعب مسؤولياتها وثقل أعباء التنمية و بروز حتمية المشاركة الشعبية في تنفيذ برامج التنمية المحلية.

فعرفت الجزائر عدة دساتير تطرقت إلى البلدية كهيئة إقليمية محلية تجسد أسلوب التنظيم اللامركزي الإداري، و تشرك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية.

كما سن المشرع الجزائري عدة نصوص قانونية متعلقة بالبلدية، حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في كل فترة.

كما أن للعالم الخارجي دورا بارزا في التطور الذي عرفته البلدية، والذي أثمر فيه الظروف التي مرت بها البلاد خلال الحقبة الاستعمارية وحتى فترة ما بعد الاستقلال.

المطلب الأول: مفهوم البلدية

إن كلمة بلدية مشتقة من كلمة بلدة أو جزء من البلد، وهذا الأخير يقصد به كل مكان في الأرض عامرا كان أم خاليا.

لقد اختلفت الآراء حول تعريف البلدية فالبعض يعرفها على أنها هيئة محلية ذات حدود معلومة و هي الجزء الأصغر في التنظيم الإداري على مستوى الولاية، والبعض الآخر عرفها على أنها القاعدة الأساسية في التقسيم الإداري الجزائري.

لقد تغير تعريف البلدية من دستور إلى آخر ومن قانون إلى آخر، وسيظهر هذا التغيير خلال التعريفات التي سنتطرق لها.

الفرع الأول: تعريف البلدية:

عرفت الجزائر عدة دساتير انطلاقا من دستور سنة 1963 ثم دستور سنة 1976 فدستور 1989 وصولا إلى دستور سنة 1996، حيث تطرقت هذه الدساتير إلى البلدية كخلية أساسية في الجماعات المحلية واختلفت النصوص التعريفية لها.

-دستور سنة 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 حيث نصت المادة 09 منه على: " تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصها. وتعتبر البلدية أساسا المجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية."¹

-دستور سنة 1976 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 حيث نصت المادة 36 منه على: " المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية. البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة."²

-دستور 1989 المؤرخ في 23 فيفري 1989 حيث نصت المادة 15 منه على: " الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية. البلدية هي الجماعة القاعدية."³

¹-دستور الجزائر لسنة 1963. المؤرخ في 10 سبتمبر 1963. الجريدة الرسمية عدد 64 لسنة 1963.
²-دستور الجزائر لسنة 1976. المؤرخ في 22 نوفمبر 1976. الجريدة الرسمية عدد 94 الصادرة في 24 نوفمبر 1976.
³-دستور الجزائر لسنة 1989. المؤرخ في 23 فيفري 1989. الجريدة الرسمية عدد 09 الصادرة في 01 مارس 1989.

-دستور سنة 1996 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 حيث نصت المادة 15 منه على: " الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية، البلدية هي الجماعة القاعدية.¹"

إن المقصود بالإقليمية هي أنه لكل بلدية إقليم يبين حدودها الجغرافية وترابها والتي لها الصلاحيات الكاملة في استغلالها داخل الحدود المخصصة لها.

كما تعددت القوانين المنظمة للبلدية، واختلف مفهومها فيها حسب الظروف السياسية والاقتصادية الاجتماعية التي ميزت كل فترة جاء فيها كل قانون.

-قانون البلدية رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 حيث عرفت البلدية: " هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية و الثقافية الأساسية."² ولا شك أن هذا التعريف يعكس الوظائف العديدة للبلدية في ظل الفلسفة الاشتراكية آنذاك.

¹-دستور الجزائر لسنة 1996. المؤرخ في 07 ديسمبر 1996. الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1996.
²-القانون 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967. المتعلق بالبلدية. الجريدة الرسمية عدد 06 الصادرة بنفس التاريخ.

-قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 حيث عرفت البلدية في المادة 01 منه: " هي الجماعة الإقليمية الأساسية و تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب القانون.¹ " أي أن البلدية هي الوحدة اللامركزية الأساسية باعتبارها مرفقا عموميا، فقد منحها القانون الشخصية المعنوية والذمة المالية أي أنها تتمتع باستقلال مالي الذي هو من خصائص الشخصية المعنوية.

-قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 حيث عرف البلدية في المادة 01: " هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب القانون.²"

و باعتبار أن البلدية تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية المحلية، فقد نصّ نفس القانون على: " البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية و مكان ممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.³"

الفرع الثاني: إنشاء البلدية:

تنشأ البلدية بموجب القانون، وذلك ما نصت عليه المادة 01 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية صراحة "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون."

و للبلدية إقليم جغرافي معين ولها مساحة وحدود معينة، ويقطن بها عدد معين من السكان، وتختلف هذه المعايير من بلدية إلى أخرى، ويعود الاختلاف إلى مجموعة من العوامل الطبيعية والاجتماعية، بالإضافة إلى أن البلدية يجب أن يميزها اسم ومقر رئيسي، وذلك ما نصت عليه المادة 06 من نفس القانون: " البلدية اسم و إقليم و مقر رئيسي."

يمكن أن يتم تغيير اسم البلدية أو مقرها الرئيسي، و ذلك بمرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية وذلك ما نصت عليه المادة 07 من القانون 11-10: " يتم تغيير اسم بلدية و/أو تعيين مقرها الرئيسي أو تحويله بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي و مداولة المجلس الشعبي البلدي المعني، و يخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك."

¹-قانون 90-08. المؤرخ في 07 أفريل 1990. المتعلق بالبلدية. الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة بنفس التاريخ.
²-القانون 11-10. المؤرخ في 22 جويلية 2011. المتعلق بالبلدية. الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011.
³-المادة 02 من القانون 11-10. المتعلق بالبلدية.

في حال ضم بلدية أو أكثر لبلدية أخرى، فإن البلدية الجديدة هي التي تستخلف البلدية أو البلديات السابقة في حقوقها و التزاماتها القانونية.¹ و يكون ذلك بموجب مرسوم رئاسي كما نصت المادتين 09 و 10 من القانون المتعلق بالبلدية 11-10 كما يلي:

-المادة 09 " يتم ضم جزء من إقليم بلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى أو أكثر من نفس الولاية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي و رأي المجلس الشعبي الولائي ومداورة المجالس الشعبية البلدية المعنية."

-المادة 10 " عندا تضم بلدية أو أكثر أو جزء من بلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى، تحول جميع حقوقها و التزاماتها إلى البلدية التي ضمت إليها."

إن عدد البلديات في الجزائر يقدر ب: 1540 بلدية و ذلك ما نصّ عليه القانون 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984 و المتعلق بإعادة التنظيم الإقليمي للبلاد.²

و من خلال القوانين و التنظيمات المتعلقة بالبلدية، نجد أن البلدية تمتاز بمجموعة من الخصائص والميزات، و من أهمها:

-البلدية هي وحدة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية جغرافية و ليست مؤسسة لا مركزية فنية أو موضوعية، كما أنها تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، و نصت المادة 01 من القانون 11-10 على ذلك كما يلي: " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة..."

-البلدية هي مجموعة لامركزية أنشئت بموجب القانون، و تمثل مقاطعة إدارية مكلفة بضمان السير الحسن للمصالح العمومية للبلدية.

-نظام البلدية في الجزائر يعتبر تجسيدا للامركزية الإدارية المطلقة، أين يعتمد على الانتخاب العام والمباشر في اختيار جميع أعضائها أعضاء لجانها و هيئاتها.

-انطلاقا من أن البلدية تجسيد لمبدأ ديمقراطية الإدارة العامة، فإنها تعتمد على مواردها الذاتية لتغطية و تلبية حاجات سكانها إقليميا.

¹-عمار عوابدي. دروس في القانون الإداري. الطبعة الثالثة. ديوان المطبوعات الجامعية: الجزائر. 1990. ص194.
²-المادة 03 من القانون 84-09. المؤرخ في 04 فيفري 1984. المتعلق بإعادة التنظيم الإقليمي للبلاد. الجريدة الرسمية عدد 06.

-تتمتع البلدية بمجموعة من كبيرة و واسعة من الاختصاصات في جميع القطاعات، خولها المشرع لها من خلال القوانين و التنظيمات المتعلقة بالبلدية.

-تخضع البلدية في الجزائر إلى نظام الوصاية السياسية والإدارية و ذلك من خلال جميع المهام و الوظائف التي خولها المشرع لها في ظل المحافظة على الوحدة السياسية والإدارية والاجتماعية و الاقتصادية للدولة و يجب أن تنفذ هذه الاختصاصات في الشروط والإجراءات التي أقرتها الأجهزة و الأنظمة الرقابية الخاضعة لها، و إلا اعتبرت أعمال و تصرفات البلديات باطلة و غير مشروعة.¹

-تتمتع البلدية بأهلية قانونية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

-تعتبر البلدية من وجهة نظر سوسولوجية على أنها: " حقيقة طبيعية تضم مجموعة من الأفراد، تجمع بينهم روابط جغرافية وتاريخية وثقافية... بحيث تكون هذه الروابط مشتركة ومتضامنة بشكل متجانس ولا يأتي القانون إلا ليكرسها.

-البلدية عبارة عن جهاز تخطيطي لإصلاحات تنفيذية لمشروعات تنمية، كما أنه أداة تحريك المجتمع بالإضافة إلى توفير البيئة الصحية التي تساعد المواطنين على استثمار مواردهم وطاقاتهم للمشاركة والمساهمة في العملية التنموية على المدى القصير و على المدى الطويل.²

¹-عمار عوابدي. دروس في القانون الإداري. مرجع سابق. ص 195.

²-إسحاق يعقوب القطب. التطوير الإداري للمدن العربية. مجلة المدين العربية: الكويت. العدد 10. أكتوبر 1983. ص 09.

المطلب الثاني: تطور البلدية غداة الاستقلال

الفرع الأول: مرحلة الاستقلال (بعد 1962):

لقد عانت الجزائر بعد الاستقلال مباشرة من حالة الفراغ الإداري نتيجة لانعدام الإطارات الجزائرية القادرة على تسيير الشؤون الإدارية ، إضافة إلى العجز المالي الشيء الذي أدى إلى الإسراع في وضع حلول عاجلة للإصلاح الإداري الشامل، حيث حاول مجلس الثورة إعطاء قيمة حقيقية للبلدية كمؤسسة وتحديد مبادئها الأساسية، و ذلك من خلال تقليص عدد البلديات و إعادة تنظيم أجهزتها لتسهيل عملية إدارتها وتسييرها¹.

أولاً: المرحلة الانتقالية (من 1962 إلى 1967):

لقد تعرضت البلدية بعد الاستقلال إلى نفس الأزمة التي تعرضت لها كل المؤسسات الأخرى، و من أجل سد الفراغ الذي تركته الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية عقب الاستقلال، تم تعيين لجان خاصة يرأسها رئيس، يقو بدور رئيس البلدية في انتظار إعداد قانون بلديّ جديد، كما عرفت هذه المرحلة أهم إجراء تمثل في الإصلاح الإقليمي للبلديات، حيث تم دمج البلديات بعد أن كان عددها 1500 بلدية سنة 1962 إلى 676 بلدية فقط في 16 ماي 1963² ، وعرفت هذه المرحلة بمرحلة التجميع، كما تم إنشاء لجان أخرى لتدعيم البلديات في المجال الاقتصادي والاجتماعي:

-لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي.

-المجلس البلدي للتنشيط الاقتصادي³.

ثانياً: مرحلة التفكير في إنشاء قانون البلدية:

كرس دستور 10 سبتمبر 1963 رسمياً وعلنياً المكان الهام للبلدية، وشكل المرجعية الأساسية في إصدار قانون بلدي جديد يتناسب مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي عرفت الجزائر خلال تلك الفترة حيث اعتبر البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد⁴.

¹- أحمد محيو. محاضرات في المؤسسات الإدارية. ترجمة محمد عرب صاصيلا. ديوان المطبوعات الجامعية: الجزائر. 1996. ص163.

²- عبيد لخضر. التنظيم الإداري للجماعات المحلية. ديوان المطبوعات الجامعية: الجزائر. دون سنة. ص11.

³- د/عمار بوضياف. الوجيز في القانون الإداري. مرجع سابق. ص136.

⁴- أحمد بوضياف. الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية. المؤسسة الوطنية للكتاب: الجزائر. 1989. ص 312.

فبعد التغيير السياسي الذي حصل في 19 جوان 1965، جاء المرسوم 18 جانفي 1967 الذي اشتمل على ميثاق البلديات و توضيح دور المجالس البلدية¹.

¹-أحمد محيو. محاضرات في المؤسسات الإدارية. مرجع سابق. ص 182.

ونتيجة لبعض الأخطاء التي وردت في قانون البلدية لسنة 1967، والتي نجم عنها بعض القصور في دور المجالس الشعبية البلدية، حاولت السلطات آنذاك إجراء بع التعديلات سنة 1981، إلا أن المبادئ الأساسية لذلك القانون بقيت على حالها، وهي قيام التنظيم البلدي على ثلاث هيئات هي المجلس الشعبي البلدي ورئيسه والمجلس التنفيذي.

ثالثا: مرحلة قانون البلدية 90-08 سنة 1990:

هذه المرحلة كرسها دستور 1989، و الذي أقر بتجسيد مبادئ الديمقراطية و السماح بالتعددية الحزبية وبالتالي فالقانون القديم لم يكن في مستوى التغييرات التي عرفنها الساحة السياسية، فتم إلغاء احتكر الحزب الواحد للمجالس الشعبية البلدية، واعتبر قانون البلدية الجديد محاولة من السلطات العليا لإعادة بناء النظام الإداري المحلي على أسس ديمقراطية و تعددية ولا مركزية إدارية¹.

فأهم تغيير جاء به القانون 90-08 هو إلغاء المجلس التنفيذي للبلدية، واقتصار هيئات البلدية على المجلس الشعبي و رئيسه.

رابعا: مرحلة قانون البلدية 11-10 سنة 2011:

عرف هذا القانون أهمية بالغة من السلطات العليا في البلاد، التي حاولت سد نقائص القانون السابق 90-08 من خلال الإصلاحات التي شملت الجماعات المحلية و إصلاح هياكل الدولة، وزيادة مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية الإقليمية التي تتناسب و احتياجاتهم في كل القطاعات، كما ساهم هذا القانون في زيادة تمثيل المرأة في المجالس الشعبية البلدية و ترقية حقوقها.

¹- أحمد بوضياف الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية. المؤسسة الوطنية للكتاب: الجزائر. 1989. ص 312.

المطلب الثالث: هيئات البلدية

عرف المشرع الجزائري البلدية بالإطار المؤسسي لمشاركة المواطنين في التسيير¹ لما لها من دور فعال في تجسيد طموحات و متطلبات وحاجيات السكان المقيمين بها، و لتحقيق ذلك و جب هيكلتها وتنظيمها، و هذا ما نصت عليه المادة 15 من القانون 10-11 ب: "تتوفر البلدية على هيئة مداولة وهي المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي".

الفرع الأول : المجلس الشعبي البلدي:

يعرف المجلس بشكل عام على أنه : "جماعة منتخبة أو هيئة تشكل جهازا استشاريا أو تشريعا، لاتخاذ القرارات في المسائل التي تدخل في اختصاصاتها"² ، كما يعرف ايضا على أنه : "اجتماع عدد من الأفراد تنظمهم مصلحة واحدة أو عمل واحد، يدعون لتداول الرأي و إصدار القرارات والقيام بمهمة معينة"³ ، و يتضح هنا أن هذا التعريف لا يركز على مسألة الانتخاب، بل يؤكد على المصلحة الواحدة والعمل المشترك الذي يجمعهم و اتخاذ القرار بشأنه.

ومن بين أهم المجالس على المستوى المحلي في الجزائر "المجلس الشعبي البلدي" الذي يعرفه أحد الباحثين على أنه : "الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية للبلدية، ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، كما يعتبر أقدر الأجهزة عن التعبير على المطالب المحلية"⁴.

لقد جعل الدستور الجزائري من المجلس الشعبي البلدي الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية، كما جعله قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، فقام القانون 10-11 المتعلق بالبلدية بتنظيم كيفية عمل المجلس و لجانها ونظام مداولاته، وترك مسألة تكوينه و انتخابه للقانون العضوي الصادر في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات.

¹- علاء الدين عشي. شرح قانون البلدية. دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع: الجزائر. 2011.

²- أحمد زكي بدوي. معجم مصطلحات العلوم الاجتماعية. مكتبة لبنان. بيروت: لبنان. 1993.

³- محمد علي محمد و آخرون. قاموس علم الاجتماع. دار المعرفة الجامعية. الاسكندرية: ج م ع. 1995.

⁴- حسين مصطفى حسين. الإدارة المحلية المقارنة. الطبعة 2. المطبوعات الجامعية: الجزائر. 1982.

1 / تشكيل المجلس الشعبي البلدي:

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من عدة أعضاء منتخبين أي الناجحين من القوائم المترشحة، بحيث يتم نجاح عدد من أعضاء القائمة تناسبا مع عدد الأصوات التي تحصلت عليها، و اعتمد المشرع الجزائري على معيار التعداد السكاني للبلديات لتحديد عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي¹ ، و يقوم المجلس المنتخب بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة² بممارسة وظائفه طيلة العهدة المحددة بـ: 05 سنوات، غير أن العهدة النيابية الجارية يمكن تمديدتها في الحالات الاستثنائية والحصار والعدوان.

تجدر الإشارة إلى أن قانون الانتخابات الجديد 01-12 زاد في تشكيلة المجالس الشعبية المنتخبة بغية السماح بتمثيل الاتجاهات السياسية المختلفة، ويوفر العدد الكافي لعضوية اللجان المختلفة ليحقق ربط الجمهور بالمجلس المحلي.

2 / صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

يرتبط مدى اتساع الصلاحيات والاختصاصات الموكلة للمجلس الشعبي البلدي بطبيعة الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في البلاد.

يتولى المجلس الشعبي البلدي إدارة الشؤون العامة للبلدية من خلال مداولاته في مختلف الميادين المتعلقة بحياة المواطنين في إقليم البلدية، فهو يمثل أبناء المنطقة المحلية في تجسيد هذه الانشغالات و الطموحات.

ويساهم المجلس الشعبي البلدي بصفة خاصة إلى جانب الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية و الأمن، وكذلك الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه.³

فالتمعن في قانون البلدية 10-11 يجد أن اختصاصات المجلس الشعبي البلدي جاءت مطلقة و عامة، كما وردت متأثرة على أطراف المنظومة التشريعية والتنظيمية المختلفة.⁴

¹-المادة 79 من القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 2012/02/12. المتعلق بنظام الانتخابات. الجريدة الرسمية العدد 01 الصادرة في 14 جانفي 2012.

²-المادة 65 من القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 2012/02/12. المتعلق بنظام الانتخابات.

³-المادة 03 من القانون 10-11. المتعلق بالبلدية.

⁴- عادل بو عمران. البلدية في التشريع الجزائري. دار الهدى للنشر والتوزيع: عين مليلة: الجزائر. 2010. ص 78.

سنحاول حصر أهم اختصاصات وصلاحيات المجلس الشعبي البلدي في المجالات التالية:

أولاً: التهيئة والتنمية:

من المهام الأساسية للمجلس الشعبي البلدي إعداد برامج السنوية و المتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده و يصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشياً مع الصلاحيات المخولة له قانوناً، وفي إطار التخطيط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم كذلك المخططات التوجيهية القطاعية¹.

كما يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم و التنمية المستدامة² من خلال وضع المخططات التنموية والعمرانية على الصعيد المحلي، والمشاريع القطاعية المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء³.

كما أعطى المشرع للمجلس الشعبي البلدي حق المبادرة أو عمل ما من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي⁴.

و لهذا الغرض يتخذ المجلس كافة التدابير التي من شأنها تشجيع المتعاملين الاقتصاديين وتشجيع الاستثمار وترقيته خاصة في مجالات الصحة والسكن والشغل.

ثانياً: التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز:

يلعب المجلس الشعبي البلدي دوراً هاماً في مراقبة احترام تخصيصات الأراضي و قواعد استعمالها و السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن و مكافحة البناءات الهشة غير القانونية⁵، و ذلك باشتراط الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة⁶، إضافة إلى حماية التراث العمراني⁷ بالعمل على:

-المحافظة على المواقع الطبيعية و الآثار نظراً لقيمتها التاريخية والجمالية.

-حماية الطابع الجمالي والمعماري و انتهاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية.

¹-المادة 107 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

²-المادة 108 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³-المادتين 109 و 110 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁴-المادة 111 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁵-المادة 115 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁶-المادة 114 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁷-المادة 116 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

إضافة إلى وجوب قيامها بتسمية كافة المنشآت والتجهيزات و التجمعات السكنية و الشوارع والفضاءات المتواجدة داخل إقليم البلدية¹.

كما تساهم إلى جانب الدولة في التحضير و الاحتفال بالأعياد الوطنية لاسيما منها تلك المتعلقة بالثورة التحريرية².

ثالثا: مجال التربية والحماية الاجتماعية والنشاطات الثقافية:

تقوم البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وتعل على صيانتها، كما تعمل على توفير النقل المدرسي وانجاز و تسيير المطاعم المدرسية و العمل على تشجيع و ترقية النشاطات التعليمية و المدرسية في حدود إمكانياتها.

كما تساهم في تقديم المساعدات للهيكل المكلف بالشباب و الثقافة و الرياضة و التسلية و كل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية و تشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها من خلال السهر على تطبيق القوانين و الأنظمة الرامية إلى تقدم السياحة و لها في سبيل تحقيق ذلك أن تحدث كل هيئة ذات منفعة محلية يكون لها طابع سياحي ، كما تتخذ الاجراءات اللازمة للمحافظة على المعالم السياحية و المناطق التاريخية والآثار³ و تشجيع ترقية الحركة الجموعية في ميادين الشباب و الثقافة و الرياضة و التسلية و ثقافة النظافة و الصحة و مساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لاسيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة.

رابعا: النظافة وحفظ الصحة والطرق:

جاء قانون البلدية 10-11 المتعلق بالبلدية في نص مادته 123 على أن مهام البلدية الأساسية في مجال الصحة و النظافة العمومية و الطرق:

توزيع المياه الصالحة للشرب و صرف معالجة المياه القذرة والنفايات الجامدة الحضرية، كما يتعين عليها مكافحة الأمراض المعدية و الأوبئة و مكافحة نواقلها، و الحفاظ على صحة الأغذية و مكافحة التلوث بالإضافة إلى صيانة الطرق و إشارات المرور التابعة لشبكة الطرق المتواجدة داخل إقليمها.

¹ - المادة 120 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 121 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ - حسين فريجة. الرشادة الإدارية و دورها في تنمية الإدارة المحلية. مجلة الاجتهاد القضائي. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة بسكرة. العدد 06. أبريل 2010. ص 89.

3 / لجان المجلس الشعبي البلدي:

قد فوض القانون للمجلس الشعبي البلدي حق تشكيل لجان من بين أعضائه المنتخبين لمساعدته في أداء مهامه و معالجة أي أمر من الأمور المعروضة عليه في الإدارة أو الإعداد أو التحضير أو التنفيذ¹ ، و يتم تنصيب هذه اللجان عن طريق المداولة، و يجب أن تتضمن تشكيلاتها على تمثيل نسبي يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي² ، و فور تنصيبها يتم اختيار رئيسها من بين أعضائها³ .

و تجتمع بناء على استدعاء رئيسها بعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويمكن اللجوء إلى الاستعانة بأي شخص يستطيع بحكم اختصاصه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة.

و اللجان نوعان دائمة و مؤقتة:

أولاً: اللجان الدائمة:

و هي المذكورة بنص المادة 31 من القانون 10-11 و يتراوح عددها من 03 إلى 06 لجان بالنظر للتعداد السكاني بالبلدية، وتسهر على المسائل التالية:

-الاقتصاد و المالية والاستثمار .

-الصحة والنظافة وحماية البيئة.

-تهيئة الإقليم والتعمير و السياحة والصناعات التقليدية.

-الري و الفلاحة والصيد البحري.

-الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

ثانياً: اللجان المؤقتة:

و هي لجان ينشئها المجلس تتولى القيام بمهام يحددها المجلس كالتحقيق في أمر معين يخص مؤسسة البلدية أو بتجاوزات في إحدى المصالح التابعة للبلدية.

¹د/خالد سمارة الزغيبي. تشكيل المجالس المحلية و أثرها على كفاءتها في الإدارة المحلية. الطبعة 3. دون دار نشر. 1993. ص304.

²-المادة 35 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³-المادة 36 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

و على الرغم من أهمية اللجان في كونها أدوات يتم بموجبها تحقيق قاعدة توزيع العمل و التخصص وتوفير الجهد والوقت للأعضاء و توزيع مجال المشاركة، إلا أن جل أعمالها ذات طبيعة استشارية وقتية، فهي استثنائية للمجلس و غير ملزمة و بإمكانه العمل بما توصلت إليه كما بإمكانه رفضه.

و عليه فهي لا تغدو أن تكون إلا مجرد جهات استشارية وفقا لمبدأ التنظيم الإداري و هو كل ما تأخذ به جل النظم الإدارية¹.

4 / سير عمل المجلس الشعبي البلدي:

يتولى المجلس الشعبي البلدي ممارسة المهام الموكلة إليه بموجب النظام التداولي، أي أن كافة أعماله لا تكون إلا بموجب التداولات ولا يوجد مجال لعمل الفردي، كما تتم هذه التداولات بأسلوب ديمقراطي حديث، إذ تخضع جميع القرارات قبل صدورها إلى عمليات البحث و التقصي و جمع البيانات².

و يحكم نظام مداوات المجلس الشعبي البلدي العديد من القواعد أهمها:

أولاً: الدورات:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين (02) و لا تتعدى مدة كل دورة خمسة (05) أيام³ أي ستة دورات عادية في السنة، و يمكن له أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه أو 2/3 ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي⁴.

تجدر الإشارة إلى أن القانون الجديد 10-11 المتعلق بالبلدية زاد في عدد الدورات العادية إلى 06 دورات في السنة عكس القانون القديم الذي حددها ب: 04 دورات مرة كل ثلاث أشهر.

و يعقد المجلس دوراته بمقر البلدية إلا في حالة قاهرة معلنه تحول دون ذلك، فيمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية، كما يمكنه أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة المجلس الشعبي البلدي⁵.

¹- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية. مرجع سابق. ص304.

²- حسين مصطفى حسين. الإدارة المحلية المقارنة. مرجع سابق. ص158.

³- المادة 16 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁴- المادة 17 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁵- المادة 19 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

ثانياً: المداولات:

إن أول مسألة يبدأ بها مداولات المجلس الشعبي البلدي هي مشروع جدول أعمالها الذي يكون بالتشاور مع الهيئة التنفيذية¹، والقاعدة أن تجرى المداولات و تحرر باللغة العربية و تكون مقبولة بموافقة الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين ، وفي حالة تسلوي الأصوات يعتبر صوت الرئيس مرجحاً.

¹-المادة 20 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

و لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، إذا لم يجتمع المجلس الشعبي البلدي بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني، تعتبر المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق (05) خمسة أيام -على الأقل- صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين¹.

و تكريسا لمبدأ الديمقراطية والشفافية و تجسيدا لمبدأ الرقابة الشعبية، فإن جلسات المجلس تكون علنية ومفتوحة لمواطني البلدية و لكل مواطن معني بموضوع المداولة²، إلا في حالتها:

-دراسة الحالات التأديبية المتخذة.

-دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام.

و في إطار الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، سلطة ضبط نظام المداولات والمحافظة على النظام داخل الجلسة، حيث أجاز المشرع الجزائري للرئيس طرد أي شخص غير منتخب يعرقل سير المناقشة في الجلسة و هذا بعد إنذاره.

¹-المادة 23 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.
²-المادة 26 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم هيئة في تسيير الولاية، نظرا لحساسية منصبه وكونه حلقة وصل بين المجلس الشعبي البلدي والولاية من جهة، و المسؤول الأول للبلدية و يمثل الهيئة التنفيذية به من جهة أخرى.

فتمددت القوانين المتعلقة بالبلدية و التي كان آخرها قانون 10-11، الذي جاء بصلاحيات واختصاصات تتماشى مع المعطيات السياسية و الاقتصادية والاجتماعية الجديدة السائدة في البلاد، وهذا ما انعكس بدوره على طريقة اختيار و تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي واختصاصاته و سلطاته وكيفية إنهاء مهامه.

الفرع الأول: تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي:

لقد حدد المشرع الجزائري شروط تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمن قانون البلدية، و تنصيب المجلس الشعبي البلدي بنص المادتين 64 و 65، و تتمثل هذه الشروط في:

- أن يكون متصدرا القائمة الفائزة بأغلبية أصوات الناخبين.

- في حالة حصول قائمتين أو أكثر على نفس عدد الأصوات، يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشح أو المرشحة الأصغر سنا من بين الأعضاء.

و الملاحظ أن المشرع في هاتين المادتين من قانون البلدية 10-11 كان أكثر تحديدا في إسناده رئاسة المجلس الشعبي البلدي مقارنة بالقانون القديم، إلا أنه ترك نوعا من الغموض في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة، و ذلك ما أدى به إلى استدراك الأمر بنص المادة 80 من القانون العضوي 01-12 المتعلق بالانتخابات و التي نصت على: "في غضون الأيام الخمسة عشر (15) الموالية لإعلان نتائج الانتخابات، ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيسا له للعهدة الانتخابية، و يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، و في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقوائم الحائزة خمسة وثلاثين بالمائة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح.

و في حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثين بالمائة، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح، ويكون الانتخاب سرا و يعلن رئيسا المترشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، و في حالة

عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية،
يجرى دور ثان خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية، و يعلن فائزا المتحصل على أغلبية
الأصوات..."

تجدر الإشارة إلى وجوب إقامة رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة دائمة و فعلية بمقر البلدية و ذلك
لتسهيل تواصله مع سكان البلدية والتكفل بانشغالاتهم و مصالحهم بأحسن صورة¹ ، و لإضفاء صبغة
الرسمية والإعلان على تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي يتم ذلك عن طريق الإلصاق بمقر البلدية
وملحقاتها ومندوزياتها ومن خلال أيضا حفل رسمي بحضور كل أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

و لمساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي في أداء المهام المنوطة له، حدد المشرع عدد النواب الذين
يعملون إلى جانبه بنائبين (02) إلى ستة (06) نواب، بحسب المقاعد الممنوحة لكل بلدية وفقا لتعدادها
السكاني ويتم إخطار باقي الأعضاء بمهام النواب الجدد و المصادقة عليهم.

¹-المادة 63 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

الفرع الثالث : صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

إن مجمل الاختصاصات التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، تسير في اتجاهين أساسيين، ففي الاتجاه الأول يمارس اختصاصاته و صلاحياته بوصفه ممثلاً للمجموعة المحلية التي هي البلدية و سكانها ويكون خاضعاً بموجبها لسلطة الوصاية الإدارية، أما الاتجاه الثاني فيمارس اختصاصاته بوصفه ممثلاً للدولة أي ممثل البلدية كهيئة لامركزية قاعدية تمثل سلطة لعدم التركيز الإداري و يكون حينها خاضعاً لسلطة الرئاسة التي يمارسها عليه رؤسأؤه في السلم الإداري بدءاً بالوالي إلى الوزراء المعنيين، ولهذا نجد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي واسعة و متشعبة باختلاف المجالات.

أولاً: صلاحياته بصفته ممثلاً للدولة:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة، بمجموعة كبيرة من الصلاحيات و المهام والتي تعود أساساً للدولة و التي يمكن حصرها في:

1- في مجال ضبط الحالة المدنية:

لقد بينت المادتان الأولى والثانية من قانون الحالة المدنية من هم الأشخاص الذين يعتبرون ضابط الحالة المدنية، حيث أضفنا على رئيس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية وهي صفة يتمتع بها بقوة القانون وذلك بمجرد تنصيبه.

كما أعطى قانون البلدية 10-11 لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية و بهذه الصفة يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية تحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً¹.

إلا أن تزايد المشاكل اليومية واستحالة أن يباشر بنفسه مهام ضابط الحالة المدنية و كذلك بالنسبة لنوابه فقد خول له القانون أن يفوض هذه المهام إلى موظفين يختارهم من بين موظفي البلدية الدائمين وذلك تحت رقابته ومسؤوليته² ، و تتمثل صلاحياته في هذا المجال في:

- استقبال التصريحات بالولادة والوفاة والزواج.

- تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية.

- إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه.

¹-المادة 86 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.
²-المادة 87 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

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

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

مع الملاحظة أن القرار المتضمن التفويض الامضاء يرسل إلى الوالي و إلى النائب العام المختص إقليميا.

2- في مجال الضبط القضائي:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية¹ ، بحيث تعتبر هذه الصفة من اختصاص وكلاء و ضباط الضابطة القضائية العاملين تحت سلطة النائب العام للجمهورية، الذين يرتبطون مباشرة بوزير العدل وقانون الإجراءات الجزائية، حيث حدد الأشخاص المخولين لممارسة هذه المهام و هم ضباط الدرك، صف الضباط و عناصر الدرك، مفوض الشرطة، ضابط الشرطة، مفتشو الأمن الوطني ورؤساء المجالس البلدية...²

3- في مجال الضبط الإداري:

تعتبر اختصاصات الضبط الإداري من أهم الاختصاصات التي يتولاها رئيس المجلس الشعبي البلدي وقد يستعين بسلك الشرطة البلدية، كما يمكن له عند الضرورة تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا، كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بتبليغ و تنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية و السهر على النظام السكنية و النظافة العمومية بالإضافة إلى السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الاسعاف.

كما يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار احترام حقوق و حريات المواطنين³ بالخصوص على:

-السهر على المحافظة على النظام العام و أمن الأشخاص و الممتلكات.

-التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجرى فيها تجمع الأشخاص، و معاقبة كل مساس بالسكنية العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.

¹-المادة 92 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

²-أحمد محيو. محاضرات في المؤسسات العمومية. مرجع سابق.

³-المادة 94 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

- تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية.

- السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي و رموز ثورة التحرير الوطني.

- السهر على نظافة العمارات و ضمان سهولة السير في الشوارع و الطرقات العمومية.

- اتخاذ الاحتياطات و التدابير اللازمة لمكافحة الأمراض المعدية والمنتقلة و الوقاية منها.

- منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة.

- ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقا للعادات و حسب مختلف الشعائر الدينية، والعمل فورا على دفن

كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد.

كما أقر المشرع لرئيس المجلس بتسليم رخص البناء و الهدم والتجزئة.

ثانيا: صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية:

باعتبار أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية، فرئيس المجلس الشعبي البلدي هو أنسب شخص

لتمثيلها في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية، و في جميع المراسيم التشريعية و التظاهرات الرسمية.

كما يمثلها أمام الجهات القضائية في حالة تعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع

مصالح البلدية، أين يعين المجلس أحد أعضائه لتمثيل البلدية سواء أما القضاء أو في إبرام العقود¹.

و يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي إدارة جميع أعمال و اجتماعات المجلس البلدي من حيث

التحضير للدورات و الدعوة للانعقاد و ضبط تسيير الجلسات، كما يسهر على حسن تسيير جميع

المصالح و المؤسسات العمومية للبلدية²، بالإضافة إلى الإعلان على مداوات و أشغال المجلس، أما

في مجال المحافظة على أموال البلدية و حقوقها فيقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت مراقبة المجلس

بما يلي:

-النقاضي باسم البلدية لحسابها.

-إدارة مداخل البلدية و الأمر بصرف النفقات و متابعة تطور المالية البلدية.

-إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات و الصفقات و الإيجارات و قبول الهبات و الوصايا.

¹-المادة 84 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

²-المادة 83 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

-القيام بمناقصات أشغال البلدية و مراقبة حسن تنفيذها.

-اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم و الإسقاط.

-ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية و المنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة.

-اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية.

-السهر على المحافظة على الأرشيف.

-اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.

الفرع الرابع : إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي :

إن حالات إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي محدد على سبيل الحصر في قانون البلدية، فهناك حالات تسري أحكامها على جميع أعضاء المجلس و هي انتهاء العهدة الانتخابية بـ 05 سنوات، الاستقالة الإقصاء، و التخلي، والوفاة.

أولاً: الاستقالة:

و تتمثل في التعبير الصريح من رئيس المجلس الشعبي البلدي كتابة عن رغبته في الاستقالة من رئاسة المجلس الشعبي البلدي، ويقدمها أمام أعضاء المجلس و تخطر السلطة الوصية المتمثلة في الوالي، بموجب مداولة ترسل إليه¹ ، ويسري الأثر القانوني للاستقالة التي تصبح سارية المفعول بمجرد إرسال محضر المداولة للوالي.

ثانياً: الإقصاء:

و هو المرحلة الثانية التي تكون بعد قرار التوقيف، وهذا يعني أن قرار الإقصاء وجب أن يسبقه قرار توقيف، إذ أن نص المادة 43 من قانون البلدية جاء بصيغة الأمر مخاطباً الوالي الذي وجب أن يتخذ قرار التوقيف في حق العضو المنتخب الذي تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

و بالتالي يقضى بقوة القانون كل منتخب في المجلس كان محل إدانة جزائية نهائية و يثبت الوالي ذلك الإقصاء بموجب قرار² .

ثالثاً : التخلي:

و هو الصورة الضمنية للاستقالة، بحيث يكون سلوك رئيس المجلس الشعبي البلدي معبراً على تخليه عن منصبه، أي لا يكون بصوة صريحة.

و يكون التخلي إما بوضع رئيس المجلس الشعبي البلدي استقالته، و لكن دون اتباع الاجراءات المنصوص عليها في المادة 73 من القانون 10-11 من دعوة المجلس للاجتماع، و هذا ما نصت عليه

¹-المادة 40 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.
²-المادة 44 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

المادة 74: "يعد متخليا عن المنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل الذي لم يجمع المجلس طبقا للمادة 73 أعلاه لتقديم استقالته أمامه..."

المبحث الثالث : الإطار العام للولاية

المطلب الأول : الولاية في المرحلة الانتقالية:

أولاً: وضعية الولاية غداة الاستقلال:

ورثت الجزائر غداة الاستقلال أجهزة إدارية فرنسية كانت تضم على مستوى الولاية السلطات الآتية:

-جهاز المداولة: يسمى المجلس العام، و تساعد لجنة على مستوى المحافظة.

-جهاز تنفيذي: و هو المحافظ.

و قد مر هذا التنظيم الإداري بأزمة حادة، وذلك على أغلب المؤسسات الأخرى في الوطن، فشغرت المجالس العامة من مضمونها التسييري ، و أدى مغادرة أعضائها الأوروبيين للبلاد إلى زوالها عمليا، إلا أن إطارها القانوني بقي قائما بموجب القانون رقم 157/62 المؤرخ في 31/12/1962 الذي يتضمن سريان التشريع المعمول به في 31 ديسمبر 1962 إلى أجل غير محدد.

و لتجنب الفراغ الإداري على مستوى المحافظة اتخذت بعض التدابير تعلق بتدعيم سلطات المحافظ وكذلك إنشاء بعض الهيئات بحثا عن تمثيل شعبي ثم القيام بتجارب لإعادة تنظيم المحافظات. فبالنسبة لتدعيم سلطات المحافظ(الوالي) و الذي يمثل الدولة على مستوى المحافظة، و لتعزيز وجود الدولة نظرا للوضعية الموروثة غداة الاستقلال، اتخذت مجموعة من التدابير المعززة لسلطات المحافظ ، نذكر منها:

-منح السلطة الكاملة للمحافظ فيما يخص ما يعرف بالأملك الشاغرة و التي أصبحت فيما بعد بموجب الأمر رقم 102/66 المؤرخ في 06 ماي 1966 و المتعلق بأملك الدولة (م132)¹.

-تحويل جميع صلاحيات المجلس العام و لا سيما في ميدان تحضير و تنفيذ الميزانية إلى يد المحافظ، نظرا لعدم وجود جهاز للمداولة بموجب الأمر رقم 16/62 المؤرخ في 09 أوت 1962.

و بالنسبة لإنشاء بعض الهيئات بحثا عن التمثيل الشعبي، فقد اتخذت إجراءات بهذا الصدد تمثلت

في:

¹-ناصر لباد، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص: 107-108.

-إنشاء لجان التدخل الاجتماعي و الاقتصادي، وهذه اللجان موجودة على مستو كل محافظة، تتألف من مواطنين معينين من قبل المحافظ تابعين للمصالح العمومية، وكذا من ممثلين عن القطاع الخاص، و مهمة هذه اللجان استشارية تتمثل في مساعدة الهيئات التنفيذية المحلية في نشاطاتهم الاقتصادية و الاجتماعية، ولكن حسب بعض المؤلفين (الأستاذ محيو) فإن هذه اللجان لم يكن لها وجود فعلي.

أما فيما يتعلق في القيام ببعض التجارب لإعادة تنظيم المحافظات، فقد تعرض نظام المحافظات إلى عدة تجارب قبل الإعلان عن الإصلاح العام بموجب الأمر المؤرخ في 1969، ومن هذه التجارب نذكر:

-إنشاء المحافظات النموذجية بموجب المرسوم المؤرخ في 1963/12/23، و طبق هذا النظام على المحافظات التالية: عنابة - الواحات - الساورة - القبائل الكبرى - تلمسان - باتنة ، والهدف من هذه العملية اقتصادي وهو النهوض بالوظيفة الاقتصادية و الاجتماعية لهذه المحافظات.

و نظرا للصعوبات الميدانية التي واجهت هذه العملية، أنشئت البرامج الخاصة وحبلت محل عملية المحافظات النموذجية¹.

-وضع البرامج الخاصة: تدرج هذه التجربة التي بدأت في صيف 1966 ضمن عملية واسعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للمحافظات ولا سيما الأقل حظا منها، و تتمثل هذه البرامج في مساعدة مكثفة تقدمها الدولة لهذه المناطق للقضاء على الفوارق الجهوية.

-إعادة تنظيم المحافظات: و اتخذت محافظة باتنة ومحافظة تيزي وزو كنموذجين لهذا الإصلاح، و من بين أهداف هذا الإصلاح إعادة ترتيب سلطات المحافظ و تنظيم الدولة في مصالح المحافظة.

و تعتبر هذه الإجراءات الإدارية و الاقتصادية بمثابة تجارب قبل القيام بالإصلاح العام الذي كرسه أمر سنة 1969.

¹-ناصر لباد، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص: 107-108.

ثانياً: نظام الولاية في ظل الأمر 1969:

عرّفت المادة الأولى من هذا الأمر الولاية بأنها جماعة عمومية ذات شخصية معنوية و استقلال مالي ولها اختصاصات سياسية و اقتصادية واجتماعية و ثقافية، وهي أيضا منطقة إدارية للدولة، وهي جزء من إقليم الدولة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلالية، و تقوم بنشاط سياسي و اقتصادي و اجتماعي و ثقافي تحت إشراف و رقابة السلطة المركزية، و يتولى إدارة الولاية كل من الوالي و مجلس الولاية والهيئة التنفيذية.

أ-الوالي: هو ممثل السلطة المركزية في الولاية، و يتعين بموجب مرسوم، و يحوز سلطة الدولة في الولاية، كما يعتبر مندوبا للحكومة، و ممثلا مباشرا و وحيدا لكل الوزراء، كما يختص بتنفيذ القوانين في نطاق إقليم الولاية و يحافظ على النظام العام و أمن الدولة، و ممثل الدولة أمام القضاء، بالإضافة إلى ذلك فإن كل العمليات المالية التي تجري في نطاق الولاية هو المختص بإصدار أوامر الصرف لها¹.

ب-المجلس الشعبي الولائي: ينتخب من قبل مواطني الولاية لمدة خمس سنوات، و يتم الانتخاب من بين قوائم المترشحين الذين يقدمهم الحزب بضعف العدد المطلوب انتخابهم، و لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس وغيره من الوظائف، كما لا يجوز انتخاب من مارس في الولاية الوظائف الآتية:

1-أعضاء سلك الولاية.

2-القضاء..

3-أمين الخزينة في الولاية.

4-رؤساء المصالح للإدارات المدنية في الدولة.

5-القائمون بالوظيفة في الولاية.

6-رؤساء المصالح المكفون بصفة دائمة لمصلحة أو مؤسسة ذات قوانين أساسية تابعة للولاية.

و لا يجوز العضوية في عدة مجالس شعبية في أكثر من ولاية، و ينعقد المجلس ثلاث مرات عادية في السنة، و يمكن عقد دورات استثنائية بناء على طلب ثلثي (2/3) أعضاء المجلس أو بناء على طلب

¹-ناصر لباد، المرجع نفسه، ص: 109-111.

الوالي وتكون اجتماعات المجلس علنية ما لم يطلب أغلبية الأعضاء و الوالي عقد جلسة مغلقة، كما يمكن وقف المجلس الشعبي الولائي بقرار من وزير الداخلية، لكن لا يجوز إلا بمرسوم.

ج-اللجنة التنفيذية للولاية:

و يتم تشكيلها بالتعيين من مديري و رؤساء المصالح العمومية المكلفين بإدارة مختلف الأنشطة في الولاية و هذه اللجنة التنفيذية تقوم بعملها تحت إشراف الوالي¹.

و يجب أن يجتمع إجباريا مرتين في الشهر على الأقل، و في الفترات الفاصلة بين هذه الاجتماعات يجتمع الوالي مرة واحدة في كل أسبوع بأعضاء المجلس المختصين أو المعينين على وجه الخصوص لدراسة المشاكل الخاصة أو العاجلة، و يمكن للوالي أن يدعو لعقد هذه الاجتماعات كل شخص يرى ضرورة مشاورته نظرا لاختصاصه².

و للمجلس الشعبي الولائي اختصاصات في المجالات التالية:

-المجال الإداري.

-مجال التخطيط والانعاش الاقتصادي.

-مجال تمويل الإدارة المحلية.

-مجال التنمية الصناعية و لاجتماعية و الثقافية و الفلاحية والسياحية.

-مجال ترقية المواصلات و الإسكان...الخ

و لقد طرأت عدة تعديلات على الأمر رقم 38/69 من بينها:

-الأمر رقم 86/76 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976 و المتعلق بالنظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي الولائي³.

-القانون رقم 02/81 المؤرخ في 14 فيفري 1981 و الذي يمنح المجالس صلاحيات جديدة تتمثل في الرقابة على كافة الأجهزة الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و التجارية العاملة في حدود الولاية باستثناء الرقابة على الهياكل الحزبية ومصالح العدل و مصالح الجيش و الأمن.

¹-جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر، المرجع السابق، ص:50،51،52.

²جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر، المرجع السابق، ص:51،52-.

³-حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، المرجع السابق، ص:140-143.

-القانون رقم 08/80 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980 المتضمن قانون الانتخابات و الذي يعتبر أولاً قانون للانتخابات، قد ألغى كل مواد الأمر رقم 38/69 المتعلقة بكيفية تنظيم الانتخابات على مستوى المجالس الشعبية الولائية¹.

ثالثاً: نظام الولاية في ظل القانون 09/90:

- تنص المادة الأولى من هذا القانون على أن الولاية هي جماعة عمومية محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، و تشكل مقاطعة إدارية للدولة تنشأ تنشأ بموجب قانون.

-للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي و هو هيئة مداولة منتخبة عن طريق الاقتراع المباشر، و الوالي وهو منفذ الولاية و الدولة و مندوب الحكومة.

-الوالي: طبقاً للمرسوم الرئاسي رقم 44/89 الصادر في 10/4/1989 وغيره من النصوص، وخاصة المرسوم التنفيذي رقم 25/90 المؤرخ في 25/7/1990 والمتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية، ينعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية².

نظراً لأهمية الأمر المسند للوالي و حساسية مركزه، فقد تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية بموجب النص عليه صراحة في صلب الدستور المعدل سنة 1996 طبقاً لنص المادة 78 منه، ولا يوجد حالياً- نص قانوني يبين ويحدد الشروط الموضوعية و المعايير التي يتم من خلالها تعيين الولاية، ذلك أن الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي-إدارية وسياسية- تجعل عملية وضع قانون أساسي له من الأمور المعقدة، أما بالنسبة لانتهاه مهامه فهي تتم طبقاً لقاعدة توازي الأشكال، بموجب مرسوم رئاسي و بالإجراءات نفسها المتبعة في تعيينه³.

-المجلس الشعبي الولائي: يجتمع المجلس الشعبي الولائي في أربع دورات عادية في السنة، ويقوم رئيس المجلس بتوجيه الاستدعاءات مرفقة بجدول الأعمال كتابياً إلى مقر إقامة أعضاء المجلس قبل عشرة(10) أيام كاملة من تاريخ الاجتماع، و يمكن تخفيض هذا الأجل إلى خمسة(5) أيام في حال الاستعجال، دون أن تقل عن يوم عمل كامل، و يتخذ رئيس المجلس الشعبي الولائي الإجراءات اللازمة لتسليم الاستدعاءات إلى الأعضاء و يدونها في سجل المداولات، ثم يعلق جدول الأعمال بمدخل قاعة

¹-انظر: صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية، ص: 21-22.

²-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري-النشاط الإداري) عناية، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2004، ص: 190-191.

³-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري(التنظيم الإداري-النشاط الإداري)، ص. 190-191.

المداولات ، و كذلك في الأماكن المخصصة للإشهار، تعقد الدورة في جلسة واحدة أو عدة جلسات متتالية للنظر في جميع المسائل الواردة في جدول الأعمال¹.

تدوم كل دورة (15) يوما على الأكثر و يجوز تمديدھا في بعض الحالات بطلب من الرئيس أو أغلبية الأعضاء، أو بطلب من الوالي.

-كما يمكن للمجلس عقد دورات غير عادية بطلب من الوالي أو الرئيس أو 3/1 ثلث الأعضاء، وتتعدّد هذه الدورات صحيحة بحضور أغلبية الأعضاء و يصح اجتماعها في حالة عدم توفر هذا النصاب بعد الاستدعاء الثالث الموجه من قبل الرئيس إلى الأعضاء.

-وللوالي خلال هذه الاجتماعات إضافة إلى صلاحياته في ظل التمديد أو انعقاد دورة استثنائية، الحق في الحضور في هذه الجلسات².

-ونظرا لتعذر ممارسة المجلس لعمله بتعداده المذكور، فإن منهجية العمل تفرض عرض الملف أولا على لجنة تتولى دراسته باستفاضة، ثم تعد تقريرها و تعرضه على المجلس ليتولى بدوره مناقشته والمصادقة عليه، فعمل اللجان تحضيرية وليس تقديريا.

-ورجوعا للمادة 22 من قانون الولاية نجدها نصّت على إحداث لجان دائمة هي:

-الاقتصاد والمالية.

-التهيئة العمرانية والتجهيز.

-الشؤون الاجتماعية والثقافية.

-تنشأ هذا اللجان عن طريق مداولات م.ش و بناء على اقتراح من رئيس المجلس أو ثلث 3/1 أعضائه.

-كما يجوز تشكيل لجان مؤقتة، وتدخل رقابة هذه اللجان تحت عنوان: الرقابة الشعبية التي تمارسها الفئة المنتخبة على مستوى المجلس الشعبي الولائي، و يمكن للجان الاستعانة بخبرات خارجية³.

رابعا: نظام الولاية في ظل القانون رقم 07/12:

-تنص المادة الأولى من هذا القانون على أن: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة."

-وتعتبر الولاية فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية للدولة.

-مزياتي فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل درجة دكتوراه الدولة في القانون¹

إشراف الأستاذ الدكتور عمار بوضياف(قسنطينة: جامعة منتوري كلية الحقوق)سنة 2005، ص:169.

²-علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2012، ص:147.

³-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر: دار ربحانة، ص:126.

-و تساهم الولاية مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية و حماية البيئة و كذا حماية وترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

المطلب الثاني: هيئات الولاية

للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي - والوالي، وسنتناول ذلك من خلال فرعين، الفرع الأول: الوالي والفرع الثاني: المجلس الشعبي الولائي.

الفرع الأول: الوالي:

يعتبر الوالي ممثلاً للولاية من جهة وممثلاً للدولة من جهة أخرى، ومن سلطاته باعتباره ممثلاً للولاية السهر على نشر مداورات المجلس الشعبي الولائي و تنفيذها، و تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية وكذا إدارة أملاك الولاية، وتمثيل الولاية أمام القضاء، كما يعد مشروع الميزانية و يتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها و هو الأمر بصرفها.

و من سلطاته باعتباره ممثلاً للدولة مراقبة و تنشيط و تنسيق نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية باستثناء المجالات التالية:

-العمل التربوي والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي¹.

-وعاء الضرائب وتحصيلها.

-الرقابة المالية.

-إدارة الجمارك.

-مفتشية العمل.

-مفتشية الوظيفة العمومية.

-المصالح التي يتجاوز نشاطها إقليم الولاية.

كما يسهر الوالي على تنفيذ القوانين و التنظيمات و المحافظة على النظام العام والأمن والسكينة والسلامة العمومية، كما يسهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية و تحسينها وتنفيذها، و يعمل على حفظ أرشيف الدولة والولاية و البلديات... الخ

الفرع الثاني: المجلس الشعبي الولائي:

المجلس الشعبي الولائي ينتخب عن طريق اقتراع عام، و هو هيئة المداولة في الولاية، يعقد المجلس أربع(04) دورات عادية في السنة، مدة كل دورة (15) خمسة عشر يوماً على الأكثر.

¹-المواد: 102-123 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/29 المتعلق بالولاية.

و يمكن للمجلس أن يجتمع في دورات غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي، ويجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية. -تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية، ويمكن أن يقدر المجلس الشعبي الولائي التداول في جلسة مغلقة في الحالتين الآتيتين:

-الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.

-دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

و للمجلس مكتب يتشكل من:

-رئيس م.ش.و رئيسا.

-بواب رئيس م.ش.و أعضاء.

-رؤساء اللجان الدائمة أعضاء.

يشكل المجلس من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه، ويمكنه أيضا تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية، و تشكل هذه اللجان (الدائمة والخاصة) عن طريق المداولة لمصادقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، و يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب أكبر سنا قصد انتخاب و تنصيب رئيسه خلال الثمانية (8) أيام الموالية لإعلان نتائج الانتخابات.

المطلب الرابع: صلاحيات هيئات الولاية:

الفرع الأول: صلاحيات الوالي:

أولاً: باعتباره ممثلاً للدولة:

- و من سلطاته باعتباره ممثلاً للدولة مراقبة وتنشيط وتنسيق نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية باستثناء المجالات التالية:
- العمل التربوي والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي.
- وعاء الضرائب وتحصيلها.
 - الرقابة المالية¹.
 - إدارة الجمارك.
 - مفتشية العمل.
 - مفتشية الوظيفة العمومية.
 - المصالح التي يتجاوز نشاطها إقليم الولاية.

كما يسهر الوالي على تنفيذ القوانين و التنظيمات و المحافظة على النظام العام والأمن والسكينة والسلامة العمومية، كما يسهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية و تحسينها وتنفيذها، و يعمل على حفظ أرشيف الدولة والولاية و البلديات... الخ

ثانياً: باعتباره ممثلاً للولاية: م.107.103.102:

الفرع الثاني: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

- يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين و التنظيمات و يتداول في مجال:
- الصحة العمومية و حماية الطفولة و الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
 - السياحة.
 - الإعلام و الاتصال.
 - التربية والتعليم العالي والتكوين.
 - الشباب والرياضة والتشغيل.
 - السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية.
 - الفلاحة والري والغابات.

¹- المواد 102-103 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/29 المتعلق بالولاية.

-التجارة و الأسعار والنقل.

-الهيكل القاعدية والاقتصادية.

-التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة و التي يجب ترقيتها¹.

¹-انظر المواد 101-102-103 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

الفصل الثاني :

تمويل الجماعات المحلية

في الجزائر

المبحث الأول : ماهية التمويل المحلي وخصائصه

المبحث الثاني : تمويل الجماعات المحلية كأساس لاستقلاليتها

المبحث الثالث : الإيرادات العامة للجماعات المحلية

المبحث الأول : ماهية التمويل المحلي وخصائصه

المطلب الأول : تعريف التمويل

يعتبر التمويل المحلي أحد أهم الوسائل و الآليات التي تساهم في عملية التنمية المحلية، حيث يتطلب توفير الإمكانيات والقدرات الضرورية لتحقيق الرقي والوصول إلى مستويات في التنمية المحلية¹.

و يمكن تعريف التمويل المحلي بأنه : "كل الموارد المالية المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات تلك التنمية عبر الزمن و تعاضم استقلالية المحليات عن الحكومة لمركزية في تحقيق التنمية المنشودة على الأهداف المحددة الاقتصادية والاجتماعية والمالية².

إذ يتضح لنا من خلال التعريف أنه كلما زاد التمويل المحلي زادت معدلات التنمية ، و كلما زاد التمويل المحلي زادت درجة استقلالية الإدارة المحلية أيضا، إذن فالتمويل المحلي تقاس به درجة الاستقلالية، لأن اللجوء إلى التمويل المركزي معناه الالتزام الكامل بتوجيهات و قرارات الحكومة المركزية.

ويعتبر التمويل المحلي أداة تحقيق التنمية المحلية وتسيير مصالح الإدارة المحلية في القطاعات الإقليمية³.

و أمام هشاشة البنية الاقتصادية للوحدات المحلية ، وضعف عملية تحصيل الموارد والتهرب الجبائي وهيمنة الحكومة على معظم الإيرادات الجبائية ، تلجأ الجماعات المحلية إلى تدبير موارد مالية جديدة لتغطية احتياجات أفرادها من قبل الحكومة.

فبالرغم مما يمثله هذا المورد المالي (التمويل المركزي) من دعامة أساسية لبقاء نشاط الجماعات المحلية فإنه يعاب عليه كونه يمس باستقلالية تلك الجماعات المحلية ويجعلها تابعة للسلطة المركزية،

¹- النعاس قادري، دور سياسات التمويل في تطوير البلديات- ورقة نموذج ، مرجع سابق ص 219 .

²- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ، 2001 ، ص 22 .

³- بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة باجي مختار ، عنابة ، الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا ، العدد 4 ، ص 260

وهو تهديد للاستقلال المحلي ، فبالنظر إلى صعوبة المعادلة الموجودة بين الدولة والجماعات المحلية والقائمة على أن الدولة تدفع دون أن تتحكم تفاديا لخرق مفهوم اللامركزية من جهة ، وفي نفس الوقت لا يمكن للدولة أن تتخلى عن متابعة طرق صرف أموالها التي أقرضتها للجماعات المحلية¹.

فالتمويل يمثل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل المشاريع على المستوى المحلي، وهو ما نص عليه قانونا البلدية² ، والولاية³، على أنهما (البلدية والولاية) مسؤولتان عن تسيير وسائلهما المالية الخاصة وكذا تعبئة مواردها.

1 / الموارد المالية الخارجية لتمويل الجماعات المحلية

وتتعدد مصادر تمويل الجماعات المحلية من موارد داخلية وموارد خارجية ، ووفقا للقانون الجزائري أكدت المادة 169 من قانون البلدية و المادة 152 من قانون الولاية على أن البلدية والولاية مسؤولتان على تسيير وسائلهما المالية الخاصة بالإضافة إلى تعبئة مواردهما ، ومن خلال هذا المحور سيتم التعرف على الموارد المالية الخارجية التي تمنح للجماعات المحلية لتحقيق أهدافها التنموية التي لم تتمكن من بلوغها بواسطة مواردها الداخلية.

2 / ماهية الموارد المالية الخارجية

إضافة إلى الموارد الداخلية (الموارد الجبائية وغير الجبائية) تحتاج الجماعات المحلية إلى موارد أخرى لتغطية كافة احتياجاتها، والمتمثلة في: الإعانات، القروض، الهبات والوصايا.

¹-جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، مرجع سابق، ص: 61.

²-نصت المادة 170 من القانون 10-11 المنظم للبلدية على ما يلي:

"تتكون الموارد الميزانية والمالية للبلدية بصفة خاصة مما يلي:

حصيلة الجباية - مداخيل ممتلكاتها - مداخيل أملاك البلدية - الإعانات والمخصصات - ناتج الهبات والوصايا - القروض - ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية - ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الإشهارية - الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم."

³-المادة 151 من القانون 07-12 المنظم للولاية.

المطلب الثاني : خصائص التمويل المحلي

للتمويل المحلي مميزات يمكن أن نجعلها على النحو الآتي:

1 / التمويل المحلي ظاهرة متشعبة

لا يمكن اعتبار التمويل المحلي على أن ظاهرة مالية فقط ، بل هو متعدد الجوانب، بل له بعد أكثر من ذلك و يتمثل في مدى استقلالية الجماعات المحلية عن السلطات المركزية وسيادتها في صنع القرار المحلي و رسم السياسة الخاصة بدورها المحلي ، فالبعض ينظر إلى مدى استقلالية هذه الجماعات بالنظر إلى نصيبها من إجمالي النفقات العامة كميّار لقياس درجة اللامركزية في الدول وهو معيار غير كاف لكونه لا يبين على نحو دقيق سلطة الجماعات المحلية في صنع القرار ورسم السياسة المحلية ، كما لا يأخذ بعين الاعتبار إذا ما كانت لهذه الجماعات موارد ذاتية أم أنها تعتمد على السلطات المركزية في تمويلها¹.

2 / ضعف وجمود التمويل المحلي

لعل أهم ميزة للتمويل المحلي هو ضآلة موارده وعدم مرونته ، الأمر الذي يجعل الجماعات المحلية في عجز دائم عن القيام بمهامها على أحسن وجه ، ففي الوقت الذي تحتكر السلطات المركزية على مصادر التمويل وتتمتع بسلطات مالية واسعة الأمر الذي يمكنها من زيادة مواردها في أي وقت شاءت ، تبقى الجماعات المحلية تعاني العجز دائما في مواردها المالية ، ويعود هذا الجمود إلى عاملين أساسيين هما : قلة مصادر التمويل المحلي و ضعف حصيلة هذه المصادر؛ حيث أن التشريعات المالية تحرم من حق فرض الضرائب التي تعد المصدر الرئيسي لمواردها المالية واقتصار هذه المهمة على السلطة التشريعية فقط² ، وإن كانت بعض التشريعات تعطي لهذه الجماعات الحق في تحديد بعض الرسوم المحلية ، لكنها لا تعد ذا مردودية كبيرة ، كما أن المصادر الأخرى لتمويل الجماعات المحلية والمتمثلة في عوائد الأملاك العامة المملوكة لها ، تبقى هي كذلك ضعيفة جدا وغير قادرة هي كذلك عن تلبية الاحتياجات المحلية.

1- محمد ابراهيم الشافعي ، تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته و مشكلاته و سبل علاجه ، مجلة الشريعة و القانون،

كلية القانون - جامعة الإمارات العربية المتحدة ، العدد 56 ، ص: 364

2- حسن محمد عوضة ، ص: 222.

كما يمتد كذلك التمويل المحلي أيضا إلى المصادر الخارجية للجماعات المحلية ، فلجوء هذه الجماعات إلى الاقتراض لسد العجز في ميزانياتها يبقى خاضعا لقيود وشروط عديدة، الأمر الذي نتج عنه صعوبة إجراء إبرام مثل هذه القروض مما يدفع هذه الجماعات إلى صرف النظر عن اللجوء إلى هذه القروض بسبب خوفها من عدم القدرة عن تسديدها نتيجة ضعف مواردها¹ .

¹-محمد ابراهيم الشافعي، مرجع سابق، ص: 366.

المبحث الثاني : تمويل الجماعات المحلية كأساس لاستقلاليتها

يعتبر موضوع تمويل الجماعات المحلية من أهم المواضيع المطروحة حاليا لارتباطه الوثيق باستقلالية هذه الجماعات عن السلطة المركزية و التي هي أهم ركائز النظام اللامركزي.

المطلب الأول : مفهوم الاستقلالية المالية

يقصد باستقلالية الجماعات المحلية إقرار الحق لها في إصدار واتخاذ قرارات إدارية نافذة في حدود ما يسمح لها القانون، ويكون ذلك دون الخضع إلى أوامر السلطة المركزية¹ ، وهذا بموجب تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهو ما يستلزمه النظام اللامركزي، حيث يستلزم هذا النظام توفير موارد مالية وميزانية مستقلة لهذه الجماعات عن ميزانية الدولة² ، تسمح لها من أداء الاختصاصات المنوطة بها وإشباع حاجات المواطنين اليومية دون تدخل من السلطة المركزية³ ، باعتبار هذه الجماعات المحلية أقرب سلطة إدارية من المواطن وممثلا للسلطة المركزية في تصوره ، وتكون هذه الأخيرة المكان الأول الذي يقصده المواطن المحلي للتعبير عن رأيه إزاء السلطة التي تحكمه⁴ ، إلا أن توفير هذه الموارد المالية لا يعد ركنا لقيام اللامركزية ، وإنما هو شرط لضمان السير الحسن لهذه الجماعات تكفل لها إدارة الشؤون المحلية⁵ .

" إلى من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة Automos " المشتقة من اليونانية " Autonomie " وتعني لفظة استقلالية ، والاستقلالية المالية تتجلى في الوسائل المالية التي تتوفر عليها الجماعات المحلية وتعتبر الأساس الذي تقوم عليه اللامركزية⁶، كما يمكن اعتبار أن الاستقلالية المالية تعني وجود

¹ سعدي الشيخ، التنظيم الإداري المحلي: مفهومه، عناصر قيامه ومبررات تبنيه، المجلة الالكترونية للدراسات والأبحاث القانونية، ص: 19.

² هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 2008، ص: 204.
لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار، مذكرة تخرج لنيل شهادة

الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة وهران، السنة الجامعية 2013/2014 ، ص: 142.

تقرير لجنة الجماعات العمومية الجهوية والمحلية حول مشروع الفصول المتعلقة بباب السلطة المحلية، المجلس الوطني التأسيسي للجمهورية

التونسية، تونس، أكتوبر 2012، ص: 2.

مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2005، ص: 32.

⁶ ناجي عبد النور، نحو تفعيل الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة، قسم العلوم السياسية جامعة عنابة، ص: 6.

موارد مالية للجماعات المحلية خاصة بها تتحكم في مصدرها وكيفية جمعها، كما لها الحرية التامة في استعمالها وتخصيصها حسب ما تراه مناسباً لتحقيق المصالح المحلية¹.

ولقد أثبتت تجارب الدول على وجود الارتباط بين استقلال الجماعات المحلية وبين قدرتها على الحصول على موارد ذاتية، بحيث تزداد قوة النظام المحلي إذا كان لهيئاته قدر كبير من الاستقلال المالي إزاء ما تقدمه له السلطات المركزة من تمويل².

الفرع الأول : الاستقلالية المالية أساس الاستقلالية المحلية

تعتبر الاستقلالية المالية أهم دعائم الاستقلالية المحلية³، وتستند هذه الأخيرة على ثلاث مقومات نوجز ذكرها في ما يلي :

1 / قيام هيئات منتخبة بالإشراف وتسيير مصالح الجماعات المحلية عن طريق اقتراع مباشر، والذي يعتبر شرطاً أساسياً لقيام الإدارة المحلية من جهة، ولاستقلالها من جهة أخرى في حين هناك جانب من الفقه لا يعتبره شرطاً لقيام الهيئات المحلية⁴.

2 / الاعتراف بأن ثمة مصالح إقليمية من الأفضل أن يترك أمر الإشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الأمر حتى تتفرغ الحكومة للمصالح الحيوية التي تهتم الدولة، ويتعدى أثرها إقليمياً بعينه على سائر أنحاء الدولة⁵، وهنا يجب أن يكون تحديد الاختصاصات واضحاً حتى لا يتشابك مع تلك التي تقوم بها الدولة واتي قد تخلق مشكلة في تمويلها.

3 / تمتع المجالس المحلية بدرجة من الاستقلالية المحلية الذي لا يجب أن يصل إلى حدود الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا بد من ملاحظة أن الطبيعة ودرجة العلاقة

1 مكلل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، دار الأصول للطباعة والنشر سيدي لحسن سيدي بلعباس، 2014، ص: 113.

2 عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية الاسكندرية مصر، طبعة 2001، ص: 24.

3 تقرير لجنة الجماعات العمومية الجهوية والمحلية، رجع سابق، ص: 8.

4 سعدي الشيخ، مرجع سابق، ص: 17.

5 خالد الزعبي، القانون الإداري، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 1998، ص: 128.

المركزية المحلية يجب ألا تكون علاقة رقابية شديدة بالقدر الذي يجرد المجالس المحلية من استقلاليتها الذي يعتبر من أهم دعائم وجودها.¹

الفرع الثاني : مبررات الاستقلالية المالية

إن الاستقلالية المحلية تفرض الاستقلالية المالية بحيث تتشابه المبررات الاقتصادية والسياسية وكذا الاجتماعية مهما امتلكت السلطة المركزي من إطارات لن يتمكن من إحصاء وتلبية البروفيسور **Henry Tulkens** لكل منهما، احتياجات شعب كبير.²

فتطور الاستقلالية المحلية يمكن من الدفع بالديمقراطية على عدة مستويات ، كتقريب المواطن من السلطة للتمكن من معرفة احتياجاتهم ، توزيع المسؤوليات السياسية والإدارية وتحميلها في بعض الأحيان للمنتخبين والمسيرين وكذا الناخبين والمكلفين بالضريبة³، وهو تعبير خالص عن اللامركزية الإدارية من خلال وجود أشخاص معنوية محلية مستقلة عن الإدارة المركزية ، ومتميزة عنها من خلال اكتساب الشخصية المعنوية⁴.

وكان التقرير حول الاستقلالية المالية واللامركزية محور اهتمام عدد من المفكرين من بينهم **Richard Musgrave** سنة 1959 في كتابه نظرية المالية العامة ؛ حيث قام بتلخيص الفوائد الاقتصادية للاستقلالية المالية نوجز ذكر بعضها :

- تأخذ بعين الاعتبار الفروق بين الاختيارات التي تؤسس على المستوى المحلي بالنسبة للخدمات والتجهيزات والتي يجب أن تحترم حسب الأولويات وعليه يمكن اعتبار الاستقلالية عاملا لتكريس الديمقراطية.

- تساعد على التكيف حسب الظروف المحلية لإنتاج الخدمات والمعدات.

- تفيد من تقليل تكلفة الحصول على المعلومات (معرفة الاحتياجات وشروط إشباعها).

1 قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية دراسة حالة ثلاث بلديات، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2010/2011، ص: 76.

2 لخضر مرغاد، دور الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2005، ص: 3.

3 تقرير لجنة الجماعات العمومية الجهوية والمحلية، مرجع سابق، ص: 9.

4 محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية مصر، 2012، ص: 145.

- الحرص على التسيير بفعالية بتوضيح المسؤوليات للمواطنين والمكلفين بالضريبة وتمكينهم من معرفة مستوى النفقات من أجل فهم واضح لتكلفة الخدمات وبالتالي زيادة الشفافية¹.

الفرع الثالث : عناصر الاستقلالية المالية

إن مفهوم الاستقلالية المالية لازال غامضا رغم تأكيد معظم التشريعات عليها وتكتفي على التصريح بها من خلال الشخصية القانونية والذمة المالية للجماعات المحلية، كان تستعمل عبارة الجماعات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، إلا أن للاستقلالية المالية عدة عناصر تبين وجودها، سواء من خلال اعتماد هذه الجماعات لميزانية خاصة بها تحت مبدأ سنوية الميزانية ، حيث تحتوي هذه الميزانية على موارد إما ذات مصادر جبائية أو إعانة مركزية أو اقتراض وهذا للقيام بالمهام الملقاة على عاتقها وحتى تقوم الجماعة المحلية بممارسة اختصاصاتها على أكمل وجه، كما تستند هذه الاستقلالية على حرية التسيير والتي تتضح في التحكم في الميزانية وحرية تسيير الممتلكات.

1 / من وجهة نظر الميزانية :

الجماعات المحلية تتبنى سنويا ميزانية والتي يجب أن تكون متوازنة حتى لا تؤثر على حريتها في التسيير إذ لا يمكنها تجاوز الإنفاق حتى ولو كان ذلك في خدمة التنمية المحلية على عكس ميزانية الدولة ، حيث أن النظرية الحديثة في المالية العامة لم تعد تنظر إلى العجز في الميزانية على أنه كارثة مالية محققة وذلك في ضوء التطورات المالية والاقتصادية التي تميز القرن الحالي.

2 / في مجال تسيير الممتلكات :

للجماعات المحلية ممتلكات تمكنها من تعزيز إيراداتها ، إلا أنها مهمة لدى أغلب الجماعات المحلية هذا على الرغم من أن معرفة مفصلة لممتلكاتها يعزز وجودها ويطور مدخولها وهو عمل ضروري و أولوي على كل عمل آخر ويتم هذا عن طريق إحصائها و ترتيبها وتسجيلها في سجل الجرد العام ومعرفة وضعيتها القانونية²

¹ قديد ياقوت، مرجع سابق، ص: 77.

² قديد ياقوت، مرجع سابق، ص: 79.

الفرع الرابع : حدود الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

إن استقلالية الجماعات المحلية يتحدد مفهومه من دولة إلى أخرى وذلك حسب النظام الذي تدير عليه أو شكل الدولة ، فإذا كانت دولة بسيطة فإن استقلالية الجماعات المحلية لا يعدو إلا أن يكون شكلا من أشكال التنظيم الإداري دون أن يتعداه إلى استقلالية عن السلطة المركزية في السلطات الثلاث من سلطة تشريعية وقضائية وتنفيذية ، وهو ما نجده في الدول المركبة؛ فاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وفرنسا مثلا ينصرف إلى استقلالية هذه الجماعات في المجال الإداري والمالي في إطار القانون¹ دون أن يمنع هذه الجماعات من خضوعها إلى رقابة السلطات الوصية كما هو منصوص عليه في القانون²

¹ تقرير لجنة الجماعات العمومية الجهوية والمحلية، مرجع سابق، ص: 12.

² برنامج الإصلاح الديمقراطي المحلي، عرض وتحليل لثلاث نظم حكم محلي، وزارة الحكم المحلي فلسطين، ص: 3.

المبحث الثالث : الإيرادات العامة للجماعات المحلية

تتمثل الإيرادات المحلية للجماعات المحلية في مختلف الرسوم و الضرائب الموجهة كليا إلى هذه الجماعات وأخرى تشترك فيها الدولة بنسب متفاوتة وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، أو مع هيئات أخرى بالإضافة إلى إيرادات الأملاك العمومية التابعة لها ونواتج الاستغلال، وهو ما سنتطرق له في هذا المبحث، حيث خصصنا المطلب الأول للجباية المحلية، والمطلب الثاني لإيرادات أملاك هذه الجماعات.

المطلب الأول : الجباية المحلية

تعتمد الجماعات المحلية في الجزائر على الضرائب والرسوم المحلية للقيام بالمهام المنوطة بها مثلها مثل كل الجماعات المحلية على المستوى العالمي، حيث تمثل هذه الضرائب والرسوم نسبة 90% من ميزانياتها وهو ما يدعم اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي لها كما سبق وتطرقنا لذلك، وهو ما أكدته القوانين المتعلقة بها بنصها على أن البلدية والولاية مسؤولة على تسيير مواردها المالية، ومن جهة أخرى تسعى هذه الجماعات عن البحث على موارد أخرى¹.

الفرع الأول : دور الضريبة في التمويل المحلي للجماعات المالية

إن تجسيد اللامركزية لا يكون إلا من خلال استقلالية الجماعات المحلية، وهذه الاستقلالية تستلزم وجود تمويل محلي يعطيها القدرة على اتخاذ قراراتها بكل حرية، دون إنكار وجود رقابة من قبل السلطة المركزية في حدود معينة وفي إطار القانون.

هذا التمويل المحلي الذي أساسه مجموع الضرائب والرسوم الموجهة أساسا للجماعات المحلية سواء كانت موجهة كليا لها، أو تشترك فيها مع الدولة أو هيئات أخرى وبنسب متفاوتة، وبالتالي فإن الضريبة المحلية تلعب دورا هاما في تمويل الجماعات المحلية لما لها من أثر بالغ في ميزانياتها.

¹ DEBBI Ali , Développer la fiscalité communale et améliorer la performance publique locale de la régulation à la stratégie financière de la commune, El-bahith revue ,N° 14/2014 P 30.

أولاً : مكانة الضريبة المحلية

إن للضريبة دورا بالغا في تمويل الجماعات المحلية ، لكن ليس بالضرورة أن تكون هذه الضريبة مرتفعة حتى تؤدي دورها، بل تدخل في ذلك عوامل أخرى كطبيعة الدولة ، توزيع الاختصاصات ، تركيبة الضريبة المحلية نفسها.

حيث أنه إذا كانت الدولة فيدرالية مثلا فإن ذلك يعطي للجماعات المحلية دورا واسعا في مجال الضرائب ، من خلال سنها وتحديد وعائها ونسبها ، مما يوفر لها موارد كافية للقيام بالاختصاصات المنوطة بها دون تدخل من السلطة المركزية ، الأمر الذي يعطيها استقلالية أكبر في تسيير ميزانياتها ، كما أن هذه لجماعات تبذل العناية اللازمة من أجل تحصيل هذه الضرائب كونها المورد الأساسي لها من خلال موظفيها، عكس الجماعات المحلية في الدول البسيطة كالجزائر، حيث تكون الجماعات المحلية خارج إطار فرض الضرائب وتحصيلها ، بحيث تتولى السلطة التشريعية فرض الضريبة وتحديد وعائها ونسبها، ويسهر على جمعها الموظفون التابعون لمديريات الضرائب التابعة لوزارة المالية ، وينحصر دور الجماعات المحلية في تلقي عائدات هذه الضرائب فقط ، مما يغل من استقلاليتها في توفير موارد محلية كافية لتسيير شؤونها والتصدي لاختصاصاتها ، وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية مثلا حيا عن الدول الفيدرالية التي تشكل الضرائب المحلية جزءا مهما في تركيبة ميزانيات ولاياتها ، إلا أن هذا لا ينفي وجود دول بسيطة يوجد فيها هيئات محلية تعتمد بنسبة كبيرة على الضرائب الموجهة إليها وتوفر لها موارد هامة تجعلها في أريحية كبيرة لتسيير شؤونها المحلية كفرنسا.

كما قد تلعب عوامل تاريخية دورا كبيرا في استقلالية الجماعات المحلية رغم ضعف موارد الجباية المحلية بها، فهولندا مثلا تتشكل مالية جماعاتها الإقليمية من إعانات الدولة والباقي يتشكل من مداخيل ممتلكاتها وبعض الرسوم ، إلا أن هذه الجماعات تتمتع باستقلالية واسعة في تسيير الشؤون المحلية وهذا راجع إلى تاريخ تكوين هذا البلد ، حيث كانت هولندا دولة فيدرالية في الأصل ، ثم بعد ذلك تشكلت الدولة الموحدة، إلا أن البلديات بقيت تحتفظ على صلاحيات كبرى.

ونفس الحال بالنسب لإيطاليا حيث تتمتع البلديات باستقلالية كبيرة رغم ضعف مردودية الضرائب في تركيبة ميزانياتها ، أما في العالم العربي فإن في الأردن رغم ضعف الجباية المحلية المخصصة للجماعات المحلية إلا أنها تتمتع باستقلالية كبيرة¹.

ثانيا : الضريبة المحلية والمواطن المحلي

إن للضريبة المحلية الأثر البالغ على حياة المواطن المحلي، فرغم عدم اختلاف الضرائب المحلية عن الضرائب الأخرى المفروضة على المواطن باعتبارها مبلغا نقديا يدفعه المكلف دون مقابل، إلا أن الضريبة المحلية تعتبر كمشاركة للمواطن المحلي في تعزيز قدرات جماعته المحلية، حيث أن كل ما يدفعه المواطن من ضرائب محلية سيعود إليه من خلال الخدمات النوعية التي تقدمها له هذه الجماعات، فكلما زادت مساهمة المواطنين في دفع هذه الضرائب المحلية زادت معه إيرادات هذه الجماعات مما يساعدها على دفع عجلة التنمية المحلية وتحسين حياته اليومية من خلال المشاريع التي تنجزها هذه الجماعات وهذا على عكس الضرائب المحصلة لفائدة الدولة فقد يدفعها المكلف لكن قد تصرف في مجالات أخرى غير التنمية المحلية.

لكن إذا كان المواطن يدفع هذه الضرائب المحلية دون أن يلمس أي تغيير في حياته اليومية ، حيث لا تستفيد منطقته من أي مشاريع ولا يحصل على الخدمات الضرورية التي يحتاجها أو صرف المبالغ المتأتية عن الضرائب المحلية على مشروعات غير مجدية أو وهمية ، فإن هذا الأمر يولد له نفورا من دفع هذه الضرائب مما يؤثر سلبا على ميزانيات هذه الجماعات.

الفرع الثاني : الهيكل العام للجباية المحلية

تختلف الجباية المحلية من دولة إلى أخرى في تنوعها ومقدارها، بحكم الإمكانيات المالية المتوفرة لديها و بحكم الأنظمة الاقتصادية المتبعة، إلا أنها تشترك فيما بينها باعتبار هذه الضرائب والرسوم عبارة عن فرائض من المال تجبى لتحقيق الأغراض العامة وتتصف بأنها تحقق العدالة والمساواة وترتبط بالأموال

¹ بن عيسى قدور، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات الإقليمية، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، السنة الجامعية، 2015/2014، ص: 60.

والأشخاص المحليين، كما أنها سهلة التقدير وتتمتع حصيلتها بقدر من الثبات تمكن الإدارة المحلية من بناء مشروعاتها وبرامجها، وأهم أنواع الضرائب المحلية:

1 / الضريبة الموحدة :

وهي تلك الضرائب التي تنصب على مجال واحد دون غيره كضريبة العقارات في الولايات المتحدة الأمريكية والتي تبلغ أحيانا 80% من مجموع حصيلة الضرائب المحلية، إلا أنها لا تحقق المساواة بين الأفراد، لأنها تنحصر في فئة دون غيرها بالإضافة أنها مرهقة لهم، أما من محاسنها سهولة جبايتها وتقديرها وكونها عائدا مستقرا وثابتا.

2 / الضرائب المتعددة :

وتنقسم هذه الضرائب إلى فئتين: الضريبة على الأشخاص والضريبة على الأموال كالضريبة على رؤوس الأموال وضريبة القيم التآجيرية .

قد ترتبط الضرائب المحلية بالضرائب المركزية في بعض الدول، حيث يتوحد وعاء الضريبة بحيث تكون حصيلة الجماعات المحلية بنسب مئوية، كما قد تتولى السلطة المركزية عملية تحصيلها وهو الأمر الشائع، كما قد تتولاها الجماعات المحلية بنفسها.

3 / الرسوم المحلية :

وتحصل هذه الرسوم مقابل تأدية الإدارة المحلية خدمات للمواطنين، وتعتبر هذه الأخيرة موردا هاما للجماعات المحلية، ومن أمثلة هذه الرسوم:

- الرسوم الجمركية.
- رسوم تراخيص البناء.
- رسوم ممارسة المهن التجارية والصناعية.
- رسوم الحراسة البلدية.

- رسوم الأوزان والمكاييل.

- رسوم الترخيص بالإعلانات¹.

الفرع الثالث : الجباية المحلية في الجزائر

تشتمل الجباية المحلية على الضرائب والرسوم التي تحصل لفائدة البلديات والولايات وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، تفرض هذه الضرائب التي تتوفر عليها الجماعات المحلية من طرف الهيئات المركزية، حيث تضع هذه الأخيرة كل الأحكام التي لها علاقة بهذه الضرائب (الضرائب المحلية) وذلك بعدما تصادق عليها السلطات التشريعية.

تعتبر هذه الإيرادات الجبائية من أهم المصادر لتمويل الجماعات المحلية، حيث تقدر مساهمتها بحوالي 90% إذا تم مقارنتها مع الإيرادات غير الجبائية²، لذلك لابد من الاهتمام بهذا المورد من المداخل، حيث تلعب دورا فعالا في تنمية وتسيير شؤون الجماعات المحلية.

ولكي نوضح أهمية هذه المداخل سوف نتطرق إلى مختلف أنواع الضرائب والرسوم التي تقتطع لصالح الجماعات المحلية وكيفية توزيع هذه المداخل وكذا الإعفاءات التي تمس هذه الضرائب.

أ / الضرائب المحصلة لفائدة البلديات فقط.

ب / الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

ج / الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية والدولة.

أ / الضرائب المحصلة لفائدة البلديات فقط:

تتفرد البلديات بمجموعة من الضرائب والرسوم بنسبة 100% لفائدتها، وتشمل ما يلي:

¹ حسن محمد عواضة، مرجع سابق، ص: 224-225.
صالح سهيبة، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات

السياسية والإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2009/2008، ص: 75.

1 / الرسم العقاري :

وهو ضريبة مباشرة ، وقد تأسس هذا الرسم بموجب الأمر 83/67 المؤرخ في 1967/06/02 وتم تعديله بموجب المادة 43 من القانون 25/91 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991 المتضمن قانون المالية لسنة 1992 ، وهو ضريبة سنوية تدفع لصالح البلدية وتتعلق بالملكيات المبنية وغير المبنية الموجودة على التراب الوطني.

الرسم العقاري على الملكيات المبنية :

طبقا للمادة 248 من قانون الضرائب والرسوم المماثلة فإن الرسم العقاري على الملكيات المبنية هو ضريبة سنوية تصريحية يفرض على جميع الملكيات المبنية مهما تكن طبيعتها القانونية الموجودة فوق التراب الوطني باستثناء تلك المعفاة من الضريبة صراحة¹.

والملكيات المبنية الخاضعة للرسم العقاري بينها المادة 249 من قانون الضرائب والرسوم المماثلة كالاتي:

- المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص والمواد وتخزين المنتجات.
- المنشآت التجارية السكنية في محيط المطارات الجوية والموانئ ومحطات السكك الحديدية ومحطات الطرقات بما فيها ملحقاتها المتكونة من مستودعات وورشات الصيانة.
- أراضي البناءات بجميع أنواعها والقطع الأرضية التي تشكل ملحقا مباشرا لها ولا يمكن الاستغناء عنها.
- الأراضي غير المزروعة والمستخدمة لاستعمال تجاري أو صناعي كالورشات وأماكن إيداع البضائع وغيرها من الأماكن من نفس النوع، سواء كان يشغلها المالك أو يشغلها آخرون مجانا أو بمقابل.

أساس فرض الضريبة :

ينتج أساس فرض الضريبة من ناتج القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع للملكية المبنية في المساحة الخاضعة للضريبة ، ويحدد أساس فرض الضريبة بعد تطبيق معدل تخفيض يساوي 2 % سنويا

¹ المادة 248: معدلة بموجب المادة 4 من ق.م.ت لسنة 2015.

مراعاة لقدم الملكية ذات الاستعمال السكني، غير أنه لا يمكن أن يتجاوز هذا التخفيض بالنسبة لهذه

المنطقة الفرعية 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
-------------------	-----------	-----------	-----------

المباني حدا أقصى قدره 25%¹.

كما يؤسس هذا الرسم العقاري على الأملاك المبنية تبعا للقيمة الإيجارية الجبائية المحددة حسب المتر الربع وحسب المنطقة والمناطق الفرعية وبالتالي فإنه يؤخذ بعين الاعتبار كل العوامل التقنية والاقتصادية والمادية والقانونية و عليه فإنه نميز بين المنطقة والمنطقة الفرعية التي يقع فيها العقار، فلقد قسم التراب الوطني إلى أربع مناطق وكل منطقة إلى ثلاث مناطق فرعية (أ- ب - ج) وبالتالي فإن هناك اختلافا في القيمة الإيجارية الجبائية باختلاف نوع المبنى وموقعه، ويحدد تصنيف البلديات حسب المناطق والمناطق الفرعية عن طريق التنظيم².

القيمة الإيجارية الجبائية والمساحة الخاضعة للرسم العقاري :

أ / العقارات أو أجزاء العقارات ذات الاستعمال السكني :

تحدد مساحة الملكيات المبنية الفردية بالحوجز الخارجية لهذه الملكيات ، وتتشكل هذه المساحة من مجموع مختلف المساحات الأرضية الخارجة عن البناء.

أما بالنسبة للعقارات الجماعية فتتشكل المساحة الخاضعة للضريبة من المساحة المفيدة ، ويدرج على الأخص ضمن المساحة المفيدة مساحة الحجرات والأروقة الداخلية والشرفات و الأروقة الخارجية ، ويضاف ذلك عند الاقتضاء الحصة المتعلقة بالأجزاء المشتركة على عاتق الملكية المشتركة³.

وتحدد القيمة الإيجارية الجبائية للمتر المربع الواحد على النحو الآتي:

¹ المادة 254 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة معدلة بموجب المادة 7 من ق.م لسنة 2015.

² المادة 256 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

³ المادة 258 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

أ: 668	أ: 742	أ: 816	أ: 890
ب: 594	ب: 668	ب: 742	ب: 816
ج: 520	ج: 594	ج: 668	ج: 742

المصدر: المادة 257 من ق.ض.م.ر.م معدلة بموجب المادة 8 من ق.م.ل.سنة 2015.

المحلات التجارية والصناعية :

يتم تحديد المساحة الخاضعة للضريبة بالنسبة للمحلات التجارية ضمن نفس الشروط الخاصة بالعقارات ذات الاستعمال السكني¹، و تحدد القيمة الإيجارية الجبائية للمحلات التجارية و الصناعية لكل متر مربع كما يأتي:

المنطقة 4	المنطقة 3	المنطقة 2	المنطقة 1
أ: 1338	أ: 1484	أ: 1632	أ: 1782
ب: 1188	ب: 1338	ب: 1484	ب: 1632
ج: 1038	ج: 1188	ج: 1338	ج: 1484

المصدر: المادة 259 من ق.ض.م.ر.م معدلة بموجب المادتين 9 من ق.م.ل.سنة 2002 و 9 من ق.م.ل.سنة 2015.

الأراضي الملحقة بالملكيات المبنية :

تحدد القيمة الإيجارية الجبائية للأراضي التي تشكل ملحقات للملكيات المبنية لكل متر مربع من المساحة كما يأتي² :

ملحقات الملكيات المبنية الموجودة في قطاعات عمرانية :

¹ المادة 260 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

² المادة 261 من ق.ض.م.ر.م معدلة بموجب المادتين 9 من ق.م.ل.سنة 2002 و 11 من ق.م.ل.سنة 2015.

المنطقة 4	المنطقة 3	المنطقة 2	المنطقة 1
14	26	36	44

المصدر: المادة 261 من ق.ض.م.ر.م.

ملحقات الملكيات المبنية الموجودة في قطاعات قابلة للتعمير:

المنطقة 4	المنطقة 3	المنطقة 2	المنطقة 1
12	20	26	32

المصدر: المادة 261 من ق.ض.م.ر.م.

تحدد مساحة الأراضي الخاضعة للضريبة التي تشكل ملحقات الملكيات المبنية بالفارق بين المساحة العقارية للملكية و المساحة التي تمتد على رقعته المباني أو البنايات التي شيدت عليها¹.

حساب الرسم :

يتم حساب الرسم بتطبيق المعدلين المبيينين أدناه على الأساس الخاضع للضريبة :

- الملكيات المبنية بأتم معنى الكلمة 3%.
- بالنسبة للملكيات المبنية ذات الاستعمال السكني المملوكة من طرف الأشخاص الطبيعيين و الواقعة في المناطق المحددة عن طريق التنظيم و غير مشغولة سواء بصفة شخصية و عائلية أو عن طريق الكراء تخضع لمعدل مضاعف قدره 10%.

أما فيما يخص الأراضي التي تشكل ملحقات للملكيات المبنية فهي تخضع للمعدلات التالية:

- 5% عندما تقل مساحتها أو تساوي 500 م².
- 7% عندما تفوق مساحتها 500 م² و تقل أو تساوي 1.000 م².
- 10% عندما تفوق مساحتها 1.000 م².

¹ المادة 261 -أ- من قانون الضرائب المباشرة والرسم المماثلة.

الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية :

يؤسس رسم عقاري سنوي على الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها باستثناء تلك المعفية صراحة من الضريبة، و يستحق هذا الرسم على الخصوص على:

- الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير بما فيها الأراضي قيد التعمير غير الخاضعة لحد الآن للرسم العقاري للملكيات المبنية¹.
- المحاجر و مواقع استخراج الرمل و المناجم في الهواء الطلق.
- مناجم الملح و السبخات.
- الأراضي الفلاحية.

أساس فرض الضريبة :

ينتج الأساس الضريبي من حاصل القيمة الإيجارية الجبائية للملكيات غير المبنية المعبر عنها بالمتر المربع أو الهكتار الواحد حسب الحالة تبعا للمساحة الخاضعة للضريبة:

الأراضي الموجودة في قطاعات عمرانية:

المنطقة الفرعية	المنطقة 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
أراضي معدة للبناء	300	240	180	100
أراضي أخرى مستعملة كأراض للنزهة و حدائق للترفيه و ملاعب لا تشكل ملحقات للملكيات المبنية	54	44	32	18

المصدر: المادة 261 و المعدلة بموجب المواد 9 و 10 من ق.م.ل لسنة 2002 و 14 من ق.م.ل لسنة 2015.

¹ المادة 261 -د- و المعدلة بموجب المادة 13 من ق.م.ل لسنة 2015.

الأراضي الموجودة في قطاعات معدة للتعمير في المدى المتوسط و قطاع التعمير
المستقبلي:

المنطقة 4	المنطقة 3	المنطقة 2	المنطقة 1	المنطقة الفرعية
34	66	88	110	أراضي معدة للبناء
14	26	34	44	أراضي أخرى مستعملة كأراض للنزهة و حدائق للترفيه و ملاعب لا تشكل ملحقات للملكيات المبنية

المصدر: المادة 261 و المعدلة بموجب المواد 9 و 10 من ق.م لسنة 2002 و 14 من ق.م.ت لسنة 2015.

المحاجر و مواقع استخراج الرمل و المناجم في الهواء الطلق و مناجم الملح و السبخات:

المنطقة 4	المنطقة 3	المنطقة 2	المنطقة 1
34	66	88	110

المصدر: المادة 261 و المعدلة بموجب المواد 9 و 10 من ق.م لسنة 2002 و 14 من ق.م.ت لسنة 2015.

الأراضي الفلاحية :

تحدد القيمة الإيجارية الجبائية حسب الهكتار و حسب المنطقة كما يأتي:

المنطقة	المسقية	اليابسة
أ	15.000	2.500
ب	11.250	1.874
ج	5.962	994
د	750	

المصدر: المادة 261 و المعدلة بموجب المواد 9 و 10 من ق.م لسنة 2002 و 14 من ق.م.ت لسنة 2015.

حساب الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية :

يحسب الرسم بعد أن يطبق على أساس الضريبة بنسبة:

- 5% بالنسبة للملكيات غير المبنية المتواجدة في المناطق غير العمرانية، أما بالنسبة للأراضي العمرانية تحدد نسبة الرسم كما يلي:
- 5% عندما تكون مساحة الأراضي أقل من 500 م² أو تساويها.
- 7% عندما تفوق المساحة 500 م² أو تقل أو تساوي 1.000 م².
- 10% عندما تفوق مساحة الأراضي 1000 م².
- 3% بالنسبة للأراضي الفلاحية.

إلا أنه بالنسبة للملكيات غير المبنية المتواجدة في المناطق العمرانية أو الواجب تعميرها و التي لم تنشأ عليها بنايات منذ ثلاث سنوات ابتداء من تاريخ الحصول على رخصة البناء أو صدور رخصة التجزئة فإن الحقوق المستحقة بصدد الرسم العقاري ترفع إلى 4 أضعاف¹.

¹- المادة 261 -ز: معدلة بموجب المواد 16 من ق.م لسنة 1998 و 10 من ق.م لسنة 2002 و 15 من ق.م.ت لسنة 2015 و 5 من ق.م لسنة 2016

2 / رسم التطهير :

و هو ضريبة غير مباشرة، أسس هذا الرسم بموجب القانون رقم 12/80 الصادر بتاريخ 1980/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1981 و ذلك ليحل محل الرسوم الفرعية القديمة و هي الرسم الخاص بالصب في المجاري المائية و رسم رفع القمامة المنزلية.

عدل هذا الرسم بموجب المادة 30 من قانون المالية لسنة 1993 حيث تم التفرقة بين رسم رفع القمامات المنزلية و رسم تصريف المياه في المجاري المائية، هذا الأخير تم إلغاؤه بموجب المادتين 25 و 26 من القانون 93-18 المتضمن قانون المالية لسنة 1994 و عوض برسم وحيد هو رسم رفع القمامات المنزلية.

يؤسس هذا الرسم لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية، و هو رسم سنوي و ذلك على كل الملكيات المبنية¹، و يؤسس هذا الرسم باسم المالك أو المنتفع كما يتحمله المستأجر الذي يمكن أن يكلف مع المالك بدفع الرسم سنويا بصفة تضامنية.

قيمة الرسم :

إن رسم التطهير هو رسم ثابت تحدد بقرار من المجلس الشعبي البلدي، بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي و بعد استطلاع رأي السلطة الوصية.

و يحدد مبلغ رسم التطهير حسب قانون الضرائب المباشرة في مادته 263 مكرر 202² كما يلي:

- ما بين 1.000 و 1.500 دج على كل محل ذي استعمال سكني.
- ما بين 3.000 و 12.000 دج على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ما يشبه ذلك.

- ما بين 8.000 و 23.000 دج على كل ارض مهياً للتخيم و المقطورات.
- ما بين 20.000 و 130.000 دج على كل محل ذو استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي أو ما شابه ذلك ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة سابقا.

¹ - المادة 263 من ق.ض.م.ر.م.

³ - المادة 263 مكرر 2 : معدلة بموجب المواد 28 من ق.م. لسنة 1997 و 15 من ق.م. 2000 و 11 من ق.م. لسنة 2002 و 221 من ق.م. لسنة 2015.

كما نصت المادة 263 مكرر 4 على أنه تعوض البلديات التي تمارس عمليات الفرز في حدود 15 % من مبلغ الرسم المطبق على رفع القمامات المنزلية لكل منزل يقوم بتسليم قمامات التسميد و/ أو القابلة للاسترجاع للمنشأة المعالجة.

و عموما فإن كل من الرسم العقاري و رسم التطهير يتميزان بضآلة مردودهما.

3 / الرسم الصحي على اللحوم:

وهو رسم غير مباشر يفرض على ذبح الحيوانات للاستهلاك و على اللحوم المصدرة و المستوردة كذلك و تحدد قيمته على أساس الكيلوغرام من اللحم الصافي، و يختلف السعر حسب ما إذا كان اللحم محليا أو مستوردا.

إن ذبح الحيوانات المبينة أدناه يخضع لرسم لفائدة البلديات ضمن الأشكال و تبعا للكيفيات المحددة في المواد التالية:

- الخيليات : الحصان و الفرس و البغل و العير و الحمار و الأتان و العير الفحل.
- الجمليات : الحمل و الناقة و الفصيل.
- البقرات : الثور المخصي و الثور الفحل و البقرة و العجل و العجل الصغير و العجلة.
- الضأنيات : الكبش الفحل و الضأن و النعجة و الخروف و الخروف الرضيع.
- الغنزيات : التيس و الماعز و الجدي¹.

يفرض الرسم على وزن اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة، غير أنه عندما يعطى الأمر بالذبح لسبب المرض من قبل بيطري صحي، فإن الرسم ال يترتب إلا على اللحم المخصص للاستهلاك البشري أو الحيواني، و يتخذ الوزن الصافي أساسا لحساب الرسم في المذابح التي يتم فيها وزن الحيوانات قبل الذبح فقط، يحدد بتطبيق النسب المئوية الآتية على الوزن الحي:

- 50% عن الضأنيات و الخيليات و الجمليات
- 50% عن الثيران المخصية و الثيران الفحول.
- 55% عن العجول.

أما في القرى التي لا توجد بها مذابح أو وسائل للوزن، يحدد فيها الوزن الصافي الخاضع للضريبة

¹- المادة 446 من قانون الضرائب غير المباشرة 2016: معدلة بموجب المادة 62 من ق.م لسنة 1980.

عن طريق الأوزان المتوسطة التالية:

- البقریات الأخرى غیر العجول: 120 كغ.
- العجول: 44 كغ.
- الضأنیات و العنزیات: 12 كغ.
- الخیلیات الأخرى غیر الحمیر: 110 كغ.
- الحمیر: 30 كغ.
- الجملیات: 110 كغ.

التعریفة :

تحدد تعریفة الرسم كما یأتي:

تعریفة الرسم/كغ	تعین المنتوجات
10دج	اللحوم الطازجة أو المبردة أو المطبوخة أو المملحة أو المصنعة التي مصدرها: الخيول، الإبل، الماعز، الأغنام، البقر

يخصص مبلغ 1.50 دج من هذه التعریفة لصندوق التخصيص الخاص رقم 070 - 302 "صندوق حماية الصحة الحيوانية"¹.

يخضع أيضا للرسم الصحي على اللحوم استيراد المنتجات المشار إليها أعلاه و يكون الرسم عند الاستيراد واجب الأداء على المستورد و يستوفى كما هو الشأن في المادة الجمركية من قبل إدارة الجمارك.

¹- المادة 452 من قانون الضرائب غير المباشرة: معدلة بموجب المواد 63 من ق.م لسنة 1980 ،مادة 87 من ق.م لسنة 1984 ، المادة 83 من ق.م لسنة 1990 ، المادة 89 من ق.م لسنة 1994 ، المادة 63 من ق.م لسنة 1995 و المادة 58 من ق.م لسنة 1997 و المادة 21 من ق.م . ت لسنة 2009

طرق التحصيل :

يتم تحصيل الرسم الصحي على اللحوم من قبل مندوبون بلديون بواسطة وصولات أو تذاكر تحت مراقبة أعوان الضرائب الذين هم مؤهلون للقيام بجميع التحقيقات اللازمة سواء في المذابح أو لدى المصالح البلدية وذلك ما عدا حالة الرسم الصحي على اللحوم عند الاستيراد.

إن تحديد الرسم الصحي على اللحوم، يجب أن يكون موضوع اتفاقيات متميزة عن الاتفاقيات المبرمة من أجل تحصيل الرسوم البلدية الأخرى باستثناء الأحكام التشريعية المخالفة، و يجب أن يذكر لزوما في المعاهدات شرط للمراجعة يمكن بموجبه زيادة أو تخفيض مبلغ الإتاوة التي تدفع لمحصل الضرائب المختلفة في حالة تغيير الأسعار خلال فترة الإيجار بنسبة تساوي النسبة الموجودة بين السعر القديم و السعر الجديد .

تخصيص حصيلة الرسم :

يتم تخصيص حصيلة الرسم إلى البلدية التي تم في ترابها الذبح ، إلا أنه إذا تم الذبح في مسلخ بلدي مشترك فإن حصيلة الرسم تستوفى و تدرج في حساب يقيد خارج ميزانية البلدية التي يوجد على ترابها هذا المسلخ لكي توزع فيما بين البلديات المعنية، ويتم هذا التوزيع بين هذه البلديات تبعا للكيفيات الخاصة المنصوص عليها في الاتفاقيات المبرمة فيما بينها إن وجدت، و إن لم تكن هناك اتفاقيات صريحة، و عندما يتم الذبح في مسلخ يخدم عدة بلديات، فإن نصف حصيلة الرسم يخص للبلدية التي تملك المسلخ المذكور، أما النصف الباقي فيستوفى و يدرج في حساب يقيد خارج ميزانية هذه البلدية ذاتها.

كما يحصل الرسم الصحي على اللحوم لمصلحة صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية:

-لما يتم تحصيله في مؤسسات التبريد أو التخزين ال تملكها البلدية و التي توجد على ترابها.

-لما يتم تحصيله عند الاستيراد المذكور أعلاه¹.

4 / الرسم الخاص بالإعلانات و الصفائح المهنية:

و هو رسم غير مباشر، تم استحداثه بموجب المادة 56 من قانون المالية لسنة 2000 حيث تم إنشاء رسم خاص على الإعلانات و الصفائح باستثناء تلك المتعلقة بالدولة و الجماعات الإقليمية و الحاملة للطابع الإنساني و يؤسس هذا الرسم على:

¹-المادة 468 من قانون الضرائب غير المباشرة 2016.

- الإعلانات على الأوراق العادية المطبوعة أو المخطوطة باليد.
- الإعلانات التي تعرضت إلى تجهيز ما قصد إطالة بقائها و سواء تم تحويل هذا الورق وتهيئته أو كانت هذه الإعلانات مغطاة بالزجاج أو مادة أخرى أو تم الصقاها قبل وضعها على قماش أو قطع معدنية ومسماة "إعلانات على ورق مجهزة و محمية".
- الإعلانات المدهونة أو بصفة عامة المتعلقة في مكان عمومي حتى و لو كانت غير موجودة على بناية ولا على جدار أي بعبارة أخرى الإعلانات الأخرى غير تلك المطبوعة أو المخطوطة على الورق.
- الإعلانات المضيئة المكونة من مجموعة حروف أو إشارات موضوعة بصفة خاصة فوق هيكل مبنى أو ركيزة ما لجعل الإعلان مرئيا في النهار أو الليل.
- الصفائح المهنية من كل المواد المخصصة للتعريف بالنشاط و مكان ممارسة العمل.

تحديد مبلغ الرسم :

يحدد مبلغ الرسم حسب عدد الإعلانات المعروضة و حسب حجم هذه الأخيرة ، كما هي موضحة في الجدول أدناه:

المبلغ (دج)	تعيين الإعلانات
20	1 / الإعلانات على الورق العادي مطبوعة أو مخطوطة باليد: - حجم يقل أو يساوي واحد متر مربع.....
30	- حجم أكبر من واحد متر مربع.....
40	2 / الإعلانات على ورق مجهزة أو محمية: - الحجم يقل أو يساوي واحد متر مربع.....
80	- الحجم أكبر من واحد متر مربع.....

المصدر: قانون الطابع لسنة 2016 المادة 56 من القانون رقم 99-11 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999 المتضمن قانون المالية لسنة 2000.

و يحدد مبلغ الرسم حسب الفترات السنوية و حسب حجم الإعلان، كما هي موضحة أدناه:

المبلغ (دج)	تعيين الإعلانات و الصفائح المهنية
	1 / إعلانات مدهونة :
100	- حجم يقل أو يساوي واحد متر مربع.....
150	- حجم أكثر من واحد متر مربع.....
	2 / إعلانات مضيئة:
200	- حجم بالمتر الربع أو جزء من متر مربع.....
	3 / صفائح مهنية:
500	- حجم يقل أو يساوي نصف متر مربع.....
750	- مساحتها أكبر من نصف متر مربع.....

5 / رسم الإقامة :

أسس هذا الرسم غير المباشر سنة 1996 لصالح البلديات أو التجمعات البلدية المصنفة كمحطات سياحية مناخية ، هيدرومعدنية ، استحمائية أو مختلطة.
و يخص ناتج رسم الإقامة للحفاظ على المعالم و الأثار الطبيعية و التاريخية و أشغال تجميل القدرات السياحية للبلدية.
و يحصل هذا الرسم عن طريق أصحاب الفنادق و أصحاب المحلات المستعملة من أجل إيواء الأشخاص الذين يعالجون أو السياح المقيمين في المحطات، و يدفع تحت مسؤوليتهم إلى قابض الضرائب بعنوان مداخيل الجباية المحلية البلدية.

حساب رسم الإقامة :

يؤسس رسم الإقامة عن كل شخص و عن كل يوم إقامة ، إذ لا يقل عن 10 دج في اليوم الواحد و لا تزيد عن 20 دج لليوم الواحد دون أن تتجاوز 50 دج على العائلة.

الإعفاءات :

يعفى من هذا الرسم في المحطات الهيدرومعدنية و المناخية الأشخاص المستفيدين من تكفل صناديق الضمان الاجتماعي و المجاهدين و أرامل الشهداء و كذا المعوقين جسديا معطوبي حرب التحرير.

6 / الرسم الخاص على رخص العقارات :

أستحدث هذا الرسم غير المباشر بموجب المادة 55 من القانون رقم 99-11 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999 و المتضمن قانون المالية لسنة 2000 و يعود ناتج هذا الرسم كليا للبلدية، حيث تخضع الرخص والشهادات المبينة أدناه عند تسليمها، للرسم على رخص العقارات:

- رخص البناء.
- رخص تقسيم الأراضي
- رخصة التهديم
- شهادات المطابقة و التجزئة و العمران.

*تحديد تعريفات الرسم:

تحدد تعريفات الرسم بالنسبة لكل صنف من الوثائق المبينة أدناه، حسب القيمة التجارية للبناءة أو حسب عدد الحصص.

رخص البناء :

بناءة ذات استعمال سكني :

التعريف (دج)	قيمة البناءة (دج)
1875	750.000 غاية إلى
3125	1.000.000 غاية إلى
5.000	1.500.000 غاية إلى
15.000	2.000.000 غاية إلى
17.000	3.000.000 غاية إلى
25.000	5.000.000 غاية إلى
30.000	7.000.000 غاية إلى
36.000	10.000.000 غاية إلى

40.000	15.000.000 غاية إلى
45.000	20.000.000 غاية إلى
50.000	20.000.000 من أكثر

بناية ذات استعمال تجاري أو صناعي :

التعريف (دج)	قيمة البناية (دج)
50.000	7.000.000 غاية إلى
60.000	10.000.000 غاية إلى
70.000	15.000.000 غاية إلى
80.000	20.000.000 غاية إلى
90.000	25.000.000 غاية إلى
100.000	30.000.000 غاية إلى
110.000	50.000.000 غاية إلى
120.000	70.000.000 غاية إلى
130.000	100.000.000 غاية إلى
150.000	100.000.000 من أكثر

رخص تقسيم الأراضي :

تقسيم الأراضي ذات استعمال سكني :

التعريف (دج)	عدد الأجزاء
2.000	من 2 إلى 10
50.000	من 11 إلى 50
70.000	من 51 إلى 150
100.000	من 151 إلى 250
200.000	أكثر من 250

تقسيم الأراضي ذات استعمال تجاري أو صناعي :

التعريف (دج)	عدد الأجزاء
6.000	من 2 إلى 5
12.000	من 6 إلى 10
30.000	من 51 إلى 150

رخصة التهديم :

تحدد تعريف الرسم عند تسليم رخصة التهديم بـ 300 دج للمتر المربع من مساحة الأرضية لكل بناية معنية بالتهديم.

شهادة المطابقة :

يتم تحديد تعريف الرسم عند تسليم شهادة المطابقة ، كما يلي:

- بناية ذات استعمال سكني أو استعمال مزدوج :

التعريف (دج)	قيمة البناية
1.000	إلى غاية 750.000
1.500	إلى غاية 1.000.000

1.750	إلى غاية 1.500.000
2.200	إلى غاية 2.000.000
3.000	إلى غاية 3.000.000
3.500	إلى غاية 5.000.000
4.000	إلى غاية 7.000.000
6.000	10.000.000
8.000	15.000.000
9.000	20.000.000
12.000	20.000.000

- بنائة ذات استعمال تجاري أو صناعي :

التعريف (دج)	قيمة البناية (دج)
6.000	إلى غاية 7.000.000
6.500	إلى غاية 10.000.000
7.500	إلى غاية 15.000.000
8.500	إلى غاية 20.000.000
9.500	إلى غاية 25.000.000
10.500	إلى غاية 30.000.000
11.500	إلى غاية 50.000.000
12.500	إلى غاية 70.000.000
15.000	إلى غاية 100.000.000
20.000	أكثر من 100.000.000

تعفى من الرسم الخاص المطبق على الرخص العقارية البنائيات المهددة بالانقراض و التي تقرر تهديمها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للقوانين و الأنظمة السارية المفعول.

شهادة التجزئة و التعمير:

تحدد تعريفه رسم تسليم شهادة التجزئة و شهادة التعمير بـ 2000 دج.

7 / حقوق الحفلات و التكريمات :

و هو رسم غير مباشر يفرض على الحفلات الغنائية و الموسيقية العائلية، ويدفع هذا الرسم إلى محاسب البلدية كاملا قبل بداية الاحتفال، و يحدد سعره كما يلي:

- من 500 دج إلى 800 دج لليوم إذا كان الحفل ال يتجاوز الساعة السابعة مساء.
- من 1000 دج إلى 1500 دج لليوم إذا كان الاحتفال يتجاوز الساعة السابعة مساء.

و يحدد قيمة الرسم بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد المداولة و موافقة السلطة الوصية.

8 / الرسم السنوي على السكن :

يستحق هذا الرسم غير المباشر على المحلات ذات الطابع السكني و المهني الواقعة في البلديات، و قد طبق في بداية الأمر في الية الجزائر، عناية ، قسنطينة و وهران ثم امتد بمقتضى قانون المالية لسنة 2003 إلى جميع البلديات مقر الدائرة على المستوى الوطني.

و يحدد مبلغ هذا الرسم كما يلي:

- 300 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني.
- 1200 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع المهني.

و يحصل هذا الرسم من مؤسسة سونلغاز عن طريق فاتورة الكهرباء و الغاز حسب دورية الدفع و يحصل هذا الرسم كليا للبلديات.

بالإضافة إلى هذه الضرائب و الرسوم هناك رسوم شبه جبائية تتقاسمها البلديات مع هيئات أخرى مثل الصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث و الصندوق الوطني للتراث الثقافي، الخ.

و تتمثل هذه الرسوم شبه الجبائية فيما يلي:

1 / رسم التشجيع لعدم تخزين الفضلات الخاصة :

يفرض هذا الرسم على الفضلات الصناعية غير المعالجة و المخزنة للحث على عدم تخزينها ، و تقدر قيمته بـ 500 دج لكل 1 طن منها، و يوزع كما يلي:

- 25% توجه لميزانية البلدية.
- 75% توجه للصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.

2 / رسم على تخزين فضلات المستشفيات و العيادات الصحية:

و تقدر قيمة هذا الرسم بـ 24000 دج لكل 1 طن من هذه الفضلات ، حيث يعود للبلدية نسبة 25 % من ناتج هذا الرسم بينما يعود الباقي للصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.

3 / رسم تكميلي على تلويث الجو من مصدر صناعي:

و يؤسس هذا الرسم على الأنشطة الصناعية الملوثة للجو و ذلك بالنسبة لأنشطة التي تتجاوز حدود القيم المحددة في التنظيم الساري المفعول ، حيث يعود للبلدية نسبة 25% فقط من ناتج هذا الرسم ، بينما يعود الجزء الأكبر و هو 75 % للصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث و هذا ما نص عليه قانون المالية التكميلي لسنة 2008.

4 / رسم تكميلي على المياه المستعملة ذات مصدر صناعي :

و يؤسس هذا الرسم وفقا لحجم المياه المنتجة و عبء التلوث الناجم على النشاط الذي يتجاوز حدود القيم المحددة بموجب التنظيم الساري المفعول.
و يحدد هذا الرسم بالرجوع إلى المعدل الأساسي السنوي الذي حددته أحكام المادة 54 من قانون المالية لسنة 2000 و معامل مضاعف مشمول بين 1 و 5 تبعا لمعامل تجاوز القيم.

و يوزع ناتج هذا الرسم كما يلي :

- 50% موجهة لميزانية البلدية.

- 50% موجهة للصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.

5 / الرسم على الأطر المطاطية:

تم استحداث هذا الرسم بموجب المادة 6 من قانون المالية لسنة 2006 ويفرض على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة أو المصنوعة محليا.

و يحدد هذا الرسم بـ 10 دج عن كل إطار مخصص للسيارات الثقيلة و 5 دج عن كل إطار مخصص للسيارات الخفيفة.

و يوزع ناتج هذا الرسم كما يلي :

- 40% توجه لميزانية البلدية.

- 10% توجه للصندوق الوطني للثقافي.

- 50% توجه للصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.

6 / الرسم على الزيوت و الشحوم و تحضير الشحوم:

أستحدث هذا الرسم بموجب المادة 61 من قانون المالية لسنة 2006 و يحدد قيمته 12500 دج عن كل 1 طن من الزيوت و الشحوم المستوردة أو المصنوعة داخل التراب الوطني و التي تتجم عن استعمالها زيوت مستعملة.

و يوزع ناتج هذا الرسم كما يلي :

- 15% توجه لميزانية الدولة.

- 35% موجهة لميزانية البلدية.

- 50% موجهة للصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.

ب / الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية و صندوق التضامن و الضمان

للجماعات المحلية :

تعرف الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية و صندوق التضامن و الضمان لهذه الجماعات، بأنها مجموع الضرائب و الرسوم التي تحصل لفائدة كل من الولاية و البلدية ؛ هذا الصندوق بنسب متفاوتة فيما بينها و تتمثل هذه الضرائب في: الدفع الجزافي و الرسم على النشاط المهني.

1 / الدفع الجزافي :

الدفع الجزافي هو ضريبة مباشرة تفرض على الأشخاص الطبيعيين و المعنويين والهيئات في الجزائر والتي تمارس نشاط معين في الجزائر، و هذا طبقا لنص المادة 208 فقرة أولى من قانون الضرائب و الرسوم المماثلة.

الجدير بالذكر أن نسبة الدفع الجزافي عرفت عدة تغييرات في قيمتها، حيث تم خفضها منذ سنة 2001 إلى أن تم إلغائها نهائيا في سنة 2006 بموجب قانون المالية لسنة 2006 بموجب المادة 13 ، ليترك فراغا ماليا كبيرا للجماعات المحلية و زاد من حدة الاختلال الموجود في هيكل التمويل المحلي، حيث كان إلغاء هذا الرسم بفعل ضغوط المستثمرين و كحافز لجلب الاستثمار وتشجيعه.

2 / الرسم على النشاط المهني :

أنشئ هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996¹، حل هذا الرسم محل رسمين سابقين و هما الرسم على النشاط التجاري و الصناعي (TAIC) و الرسم على نشاط المهن غير التجارية (TANC) (مجال التطبيق.

¹المواد من 217 الى 231 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

بموجب المادة 217 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة ، ينصب الرسم على النشاط المهني على الإيرادات الإجمالية التي يحققها المكلفون بالضريبة الذين لديهم محال دائما في الجزائر، و يمارسون نشاطا تخضع عائداته للضريبة على الدخل الإجمالي صنف الأرباح غير التجارية، ماعدا مداخيل الأشخاص الطبيعيين الناتجة عن استغلال الأشخاص المعنوية أو الشركات التي تخضع كذلك للرسم بموجب هذه المادة.و يستحق هذا الرسم على النشاط المهني أيضا، على رقم الأعمال المحقق من طرف المكلفين بالضريبة الذين يمارسون نشاط تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي في صنف الأرباح الصناعية و التجارية أو الضريبة على أرباح الشركات.

و يقصد برقم الأعمال مبلغ الإيرادات المحققة على جميع عمليات البيع أو الخدمات أو غيرها التي تدخل في إطار النشاط المذكور أعلاه¹.

و يؤسس الرسم على النشاط المهني باسم المستفيدين من الإيرادات الخاضعة للضريبة ، حسب مكان ممارسة المهنة أو باسم المؤسسة الرئيسية عند الاقتضاء ، كما يؤسس باسم كل مؤسسة على أساس رقم الأعمال المحقق من طرف كل مؤسسة فرعية من مؤسساتها الفرعية أو وحدة من وحداتها في كل بلدية من بلديات مكان وجودها.

و بالنسبة للشركات ، فإنه يؤسس الرسم على النشاط المهني مهما كان شكل الشركة، على غرار مجموعات الشركات بالمساهمة، باسم الشركة أو المجموعة².

أساس فرض الضريبة:

يؤسس الرسم على النشاط المهني على المبلغ الإجمالي للمداخيل المهنية الإجمالية، أو رقم الأعمال بدون الرسم على القيمة المضافة، عندما يتعلق الأمر بالخاضعين لهذا الرسم المحقق 3 خلال السنة ، غير أنه يستفيد من تخفيضات³ هي :

- تخفيض قدره 30 %: على مبلغ عمليات البيع بالجملة، و مبلغ عمليات البيع بالتجزئة المتعلقة بمواد يشتمل سعر بيعها بالتجزئة على ما يزيد عن 50 % من الحقوق غير المباشرة.

- تخفيض قدره 50 %: على بمبلغ عمليات البيع بالجملة الخاصة بالأدوية، بشرط أن تكون مصنفة ضمن المواد الاستراتيجية كما ينص عليها المرسوم التنفيذي رقم 31/96 المؤرخ في 15 جانفي 1996⁴.
- تخفيض قدره 75 % : على مبلغ عمليات البيع بالتجزئة للبنزين الممتاز و العادي و الغازويل.

¹يوسف نور الدين، الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و

علوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة امحمد بوقرة بومرداس، السنة الجامعية 2010/2009

²المادة 223 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

³المادة 219 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

⁴ -ج.ر.ج.ج، العدد 04 لسنة 1996

- كما يمنح تخفيض بنسبة 30 % من رقم الأعمال الخاضع للضريبة لتجار التجزئة الذين لهم صفة عضو جيش التحرير الوطني، سوى على السنتين الأوليتين من مزولة النشاط و الخاضع لنظام فرض الضريبة حسب الريح الحقيقي.

كيفية حساب و تحصيل الرسم على النشاط المهني :

يحدد معدل الرسم على النشاط المهني بموجب المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة كما يأتي:

الرسم على النشاط المهني	الحصة العائدة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية	المجموع
المعدل العام	0.59 %	1.30 %	0.11 %	2 %

المصدر: المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة

كما تجدر الإشارة إلى أن نسبة 2 % رغم أنها تبدو ضعيفة إلا أنها في الواقع تدر عائدا هاما و ذلك لارتباطها بأنشطة صناعية ، تجارية ، حرفية و أنشطة حرة. غير أن معدل الرسم على النشاط المهني يرفع إلى نسبة 3¹ % فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط لنقل المحروقات بواسطة الأنابيب، و يتم توزيع ناتج الرسم على النشاط المهني كما يأتي :

الحصة العائدة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية	المجموع
0.88 %	1.96 %	0.16 %	3 %

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

¹ - تعديل هذه النسبة 3 % بموجب المادة 08 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008

لمادة 222 :معدلة بموجب المواد 6 من ق.م.ت لسنة 2001 و المادة 8 من ق.م.ت لسنة 2008 و المادة 3 من ق.م.ت لسنة 2015.

كما تنص المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة على تخفيض معدل هذا الرسم إلى 1 % بدون الاستفادة من التخفيضات بالنسبة لنشاطات الإنتاج، و يتم توزيع هذا الرسم على النحو الآتي:

المجموع	صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية	الحصة العائدة للبلدية	الحصة العائدة للولاية
%1	%0.05	%0.66	%0.29

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

و فيما يخص نشاطات البناء و الأشغال العمومية و الري، تحدد نسبة 2 % مع تخفيض بنسبة 25%¹. كما تنص المادة 222 مكرر من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة ، على أن تدفع نسبة 50% من حصة الرسم على النشاط المهني العائدة للبلديات التي تشكل دوائر حضرية تابعة لولاية الجزائر إلى هذه الأخيرة².

تدفع نسبة 50 % من حصة الرسم على النشاط المهني العائدة للبلديات المتبقية التابعة لولاية الجزائر إلى هذه الأخيرة، مقابل خدمات غير مأجورة للبلديات المعنية و المسجلة في اتفاقية بين الولاية و البلديات³.

يتضح لنا جليا أنه من خلال توزيع حصيلة الرسم على النشاط المهني أن نسبة 65 % تعود للبلديات وحوالي 5.29 % تعود للولاية أما صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية فتعود له نسبة 5.5%.

كما أشارت المادة 224 من قانون الضرائب و الرسوم المباشرة ، أنه يتعين على كل شخص طبيعي أو معنوي خاضع للرسم على النشاط المهني أن يقوم باكتتاب تصريح سنوي بمبلغ الأعمال المحقق أو الإيرادات المهنية الإجمالية حسب الحالة في الفترة الخاضعة للضريبة لدى مفتشية الضرائب التابعة لمكان فرض الضريبة.

¹المادة 222 :معدلة بموجب المواد 6 من ق.م.ت لسنة 2001 و المادة 8 من ق.م.ت لسنة 2008 و المادة 3 من ق.م.ت لسنة 2015.

²المادة 222 مكرر: معدلة بموجب المادة 14 من قانون المالية لسنة 2000 و ملغاة بموجب المادة 12 من ق.م.ت لسنة 2001 و معاد احداثها بموجب ق.م.ت لسنة 2001

³المادة 222 مكرر: معدلة بموجب المادة 4 من ق.م.ت لسنة 2016.

ج / الضرائب العائدة لفائدة الدولة و الجماعات المحلية :

إن الضرائب العائدة للدولة و الجماعات المحلية تتمثل أساسا فيما يلي:

1 / الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الربوع العقارية :

تم إدخال هذه الضريبة على الدخل الإجمالي بموجب إصلاح 1992 ، و التي تأتي في سياق إصلاح الضرائب على الدخل بالانتقال من نظام فروع الدخل إلى نظام إجمالي من جهة و كذلك التمييز بين الضرائب المفروضة على مداخيل الأشخاص الطبيعيين و الأشخاص المعنويين من جهة أخرى¹.

فهي ضريبة عامة وحيدية و تصريحية تفرض على مداخيل الأشخاص الطبيعيين، و هي ضريبة تفرض على الدخل الصافي للمكلفين بالضريبة.

إلا أنه ما يهمننا في الضريبة على الدخل الإجمالي هو الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الربوع العقارية أو الإيرادات المحققة من إيجار الملكيات المبنية و غير المبنية كما هو منصوص عليها في المادة 42 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

فبموجب المادة السالفة الذكر، تندرج المداخيل الناتجة عن إيجار العقارات المبنية أو أجزاء منها، كذا إيجار كل المحلات التجارية أو الصناعية غير المجهزة ، إذا لم تكن مدرجة في أرباح مؤسسة صناعية أو تجارية أو حرفية أو مستثمرة فالحية أو مهنة غير تجارية و كذا تلك الناتجة عن عقد العارية في تحديد الضريبة على الدخل الإجمالي، في صنف المداخيل العقارية.

يتكون الأساسي الضريبي المعتمد في العقود العقارية من القيمة الإيجارية المحددة استنادا إلى السوق المحلية أو حسب المقاييس المقررة عن طريق التنظيم.

كما تندرج أيضا ضمن صنف الربوع العقارية ، الإيرادات الناتجة عن إيجار الأملاك غير المبنية بمختلف أنواعها بما فيها الأراضي الفلاحية.

و تخضع المداخيل المتأتية من الإيجار المدني للأملاك العقارية ذات الإستعمال السكني للضريبة على الدخل الإجمالي بنسبة 7 % محررة من الضريبة و تحسب هذه النسبة من مبلغ الإيجار الإجمالي بدون تخفيض، كما يعفى الإيجار الذي يتم لفائدة الطلبة من الضريبة على الدخل الإجمالي.

تحدد هذه النسبة بـ 15 % محررة من الضريبة و بدون تطبيق تخفيضات بالنسبة للمداخيل المتأتية من إيجار المحلات ذات الاستعمال التجاري أو المهني.

¹يوسف نور الدين، مرجع سابق

تؤدي القيم المستحقة عند إبرام العقد الإيجاري و الموافقة للإيجار المسدد من قبل إلى دفع الضريبة لقباضة الضرائب المتواجدة في مكان العقار في أجل 30 يوما ابتداء من تاريخ تقديم العقد إلى إجراء التسجيل.

و بموجب المادة 42 مكرر من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة فإنه يوزع حاصل الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الربوع العقارية كما يلي :

- 50% لفائدة ميزانية الدولة.

- 50% لفائدة البلديات¹

2 / الضريبة الجزائرية الوحيدة² (IFU):

تم إنشاء هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 2007 ، و هي ضريبة مباشرة وحيدة حلت محل النظام الجزائري للضريبة على الدخل، و تعوض الضريبة على الدخل الإجمالي و الرسم على القيمة المضافة و الرسم على النشاط المهني.

مجال تطبيق الضريبة:

بموجب المادة 282 مكرر 1 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، فإنه يخضع لنظام الضريبة الجزائرية الوحيدة الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون و الشركات و التعاونيات التي تمارس نشاطا صناعيا أو حرفيا أو مهنة غير تجارية الذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثين مليون دينار جزائري 30.000000 (دج)

يبقى نظام الضريبة الجزائرية الوحيدة مطبقا من أجل تأسيس الضريبة المستحقة بعنوان السنة الأولى التي تم خلالها تجاوز سقف رقم الأعمال المنصوص عليه بالنسبة لهذا النظام و يتم تأسيس هذه الضريبة تبعا لهذه التجاوزات.

كما يخضع للضريبة الجزائرية الوحيدة المستثمرون الذين يمارسون أنشطة أو ينجزون مشاريع والمؤهلون للاستفادة من دعم " الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب" أو "الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر" أو "الصندوق الوطني للتأمين على البطالة"³

تحديد الضريبة الجزائرية الوحيدة :

¹المادة 42 مكرر: محدثة بموجب المادة 2 من ق.م.ت لسنة 2008

² IFU : Impôt Forfaitaire Unique

³المادة 282 مكرر 1: معدلة بموجب المواد 9 و 12 من ق.م.ت لسنة 2008 و 14 من ق.م. لسنة 2010 و 16 من ق.م. لسنة 2011 و 3 من ق.م.ت لسنة 2011 و 13 من ق.م. لسنة 2015

بموجب المادة 282 مكرر 2 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة فإنه يجب على المكلفين بالضريبة الخاضعين للضريبة الجزافية الوحيدة الذين اكتبوا التصريح المنصوص عليه في المادة الأولى من قانون الإجراءات الجبائية، الشروع في حساب الضريبة المستحقة و إعادة تسديدها للإدارة الجبائية حسب الدورية المنصوص عليها في المادة 365 من قانون الضرائب المباشر و الرسوم المماثلة.

كما يتعين على المكلفين بالضريبة المعنيين، اكتابة تصريح تكميلي بين 15 و 30 يناير من السنة ن+ 1 و دفع الضريبة المتعلقة بها، في حالة تحقيق رقم أعمال يتجاوز ذلك الذي صرحوا به بعنوان السنة ن.

كما يمكن للإدارة الجبائية أن تصحح الأسس المصرح بها، عن طريق جدول شخصي، في حالة امتلاك عناصر تكشف عن تصريح غير مكتمل ، ولا يمكن إجراء هذا التصحيح إلا بعد انقضاء الأجل الضروري لاكتابة التصريح التصحيحي المذكور أعلاه، وفي حالة التشكيك في الأسس المعتمدة ، يمكن المكلف بالضريبة أن يوجه طعنا.

كما نصت المادة 282 مكرر 3 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة على أنه عندما يقوم مكلف بالضريبة في آن واحد و في نفس المنطقة أو في مناطق مختلفة باستغلال عدة مؤسسات أو دكاكين أو متاجر أو ورشات أو أماكن أخرى لممارسة نشاط ما، تعتبر كل واحدة منها بمثابة مؤسسة مستغلة بصورة مغايرة وتكون في كل الحالات خاضعة للضريبة بصفة منفصلة ما دام رقم الأعمال الكلي المحقق بعنوان مجموع الأنشطة الممارسة لا يتجاوز سقف ثلاثين مليون دينار (30.000.000. دج) و في حالة المخالفة ، يمكن للمكلف بالضريبة المعني اختيار الخضوع للضريبة حسب النظام الحقيقي¹.

معدلات الضريبة:

عدلت المادة 282 مكرر 4 التي تنص على معدل الضريبة الجزافية الوحيدة عدة مرات بموجب المواد 12 من قانون المالية التكميلي لسنة 2010 و 3 من قانون المالية لسنة 2013 و 13 من قانون المالية لسنة 2015 ليصبح معدل الضريبة الجزافية الوحيدة كالاتي :

- 5% بالنسبة لأنشطة الإنتاج و بيع السلع.

- 12% بالنسبة للأنشطة الأخرى.

¹المادة 282 مكرر 3 :معدلة بموجب المواد 12 من ق.م.ت لسنة 2008 و 14 من ق.م. لسنة 2010 و 3 من ق.م لسنة 2013 و 13 من ق.م لسنة 2015

توزيع ناتج الضريبة الجزائرية الوحيدة:

نصت المادة 282 مكرر 5 و التي عدلت بموجب المواد 11 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008 و 19 من قانون المالية لسنة 2009 و 12 من قانون المالية التكميلي لسنة 2009 و 13 من قانون المالية لسنة 2015 على أن يوزع ناتج الضريبة الجزائرية الوحيدة كالاتي:

- ميزانية الدولة: 49%.
- غرف التجارة و الصناعة: 5.0%.
- الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية: 01.0%.
- غرفة الصناعة التقليدية و المهن: 24.0%.
- البلديات: 40.25%
- الولاية: 5%.
- صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية: 5%.

3 / قسيمة السيارات:

تؤسس قسيمة على السيارات المرقمة في الجزائر و يقع عبء هذه القسيمة على كل شخص طبيعي أو معنوي صاحب السيارة الخاضعة للقسيمة، و تحدد تعريف القسيمة السنوية ابتداء من سنة وضعها للسير و ذلك وفق الجدول أدناه:

مبلغ القسيمة بالدينار الجزائري				تعيين السيارات
سيارات يزيد عمرها عن عشر سنوات	سيارات يزيد عمرها عن ست سنوات إلى عشر سنوات	سيارات يتراوح عمرها بين ثلاث إلى ست سنوات	سيارات يقل عمرها عن ثلاث سنوات	سيارات سياحية و سيارات مهيأة كسيارات نفعية ذات قوة :
500	1.000	1.500	2.000	-حتى 6 أحصنة بخارية
1.500	3.000	3.000	4.000	-من 7 إلى 9 أحصنة بخارية
3.000	4.000	6.000	10.000	من 10 أحصنة بخارية فأكثر

المصدر: المادة 300 من قانون الطابع لس

الإعفاءات :

تعفى من قسيمة السيارات:

- السيارات ذات رقم التسجيل الخاص و التابعة للدولة و الجماعات الإقليمية
- السيارات التي يتمتع أصحابها بامتيازات دبلوماسية أو قنصلية
- سيارات الإسعاف
- السيارات المجهزة بعقاد صحي
- السيارات المجهزة بعقاد مضاد للحرائق
- السيارات المجهزة و المخصصة للمعوقين.
- السيارات المزودة بمحرك تسير بغاز البترول المميع أو بوقود الغاز الطبيعي¹.

توزيع حاصل تعريفه القسيمة:

يوزع حاصل تعريفه القسيمة كآآتي:

- 20% للصندوق الوطني للطرق و الطرق السريعة.
- 30% للصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.
- 50% لميزانية الدول²

4 / الرسم على القيمة المضافة :

لقد تم وضع الرسم على القيمة المضافة بموجب قانون المالية لسنة 1991 لتعويض الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج و الرسم الوحيد الإجمالي على إنتاج الخدمات، و دخل حيز التنفيذ سنة 1992 و ذلك نتيجة المشاكل التي عرفها النظام السابق من حيث تعقده و عدم تلاؤمه مع الإصلاحات التي عرفتها البلاد والإصلاحات الاقتصادية التي قامت بها آنذاك³.

¹المادة 302 من قانون الطابع لسنة 2016 : معدلة بموجب المادة 38 من قانون المالية لسنة 2016.

²المادة 309 من قانون الطابع لسنة 2016 : معدلة بموجب المادة 9 من قانون المالية لسنة 2016.

3 بالرجوع الى المادة 4 من قانون الرسوم على رقم الأعمال نصت: " يقصد بلفظ المنتج:

1 - الأشخاص أو الشركات الذين يقومون بصفة رئيسية أو ثانوية باستخراج أو صناعة المنتوجات و يتعهدونها بالتصنيع أو التحويل بصفتهن صناعات أو مقاولين في التصنيع قصد إعطائها شكلها النهائي أو الغرض التجاري الذي تقدم فيه للمستهلك لكي يستعملها أو يستهلكها، و ذلك سواء استلزمت عمليات التصنيع أو التحويل، استخدام، مواد أخرى أم ال.

2 - الأشخاص أو الشركات التي تحمل فعال محل الصانع للقيام، في مصانعها أو حتى خارجها، بكل الأعمال المتعلقة بصنع المنتوجات أو توضيبها التجاري النهائي، مثل التزيم أو التعليب و إرسال أو إيداع هذه المنتوجات، و ذلك سواء أبيع تحت علامة أو باسم من يقومون بهذه العمليات أم لا.

⁴ الأشخاص أو الشركات الذين يسندون للغير، القيام بالعمليات المشار إليها في الفقرة 1 و 2 أعلاه.

بالرجوع إلى المادة 5 من قانون الرسوم على رقم العمال نصت: " يعتبر بيعا بالجملة

مجال التطبيق :

تخضع للرسم على القيمة المضافة عمليات البيع و الأعمال العقارية و الخدمات من غير تلك الخاضعة للرسم الخاصة، التي تكتسي طابعا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا، و يتم إنجازها في الجزائر بصفة اعتيادية أو عرضية، و يطبق هذا الرسم، أيا كان الوضع القانوني للأشخاص الذين يتدخلون في إنجاز الأعمال الخاضعة للضريبة أو وضعيتهم إزاء جميع الضرائب الأخرى، أو عمليات الاستيراد.

أولا : العمليات الخاضعة للضريبة وجوبا:

تخضع وجوبا للرسم على القيمة المضافة:

1 / المبيعات و التسليبات التي يقوم بها المنتجون، كما جاء تعريفهم في المادة 4 من قانون الرسوم على رقم الأعمال¹.

2 / الأشغال العقارية.

3 / المبيعات و التسليمات على الحال الأصلي من المنتوجات أو البضائع الخاضعة للضريبة و المستوردة والمنجزة وفقا لشروط البيع بالجملة من قبل التجار المستوردين.

4 / المبيعات التي يقوم بها تجار الجملة، كما جاء تعريفهم في المادة 5 من قانون الرسوم على رقم الأعمال²

التسليمات لأنفسهم:

أ- لعمليات تثبيت القيم المنقولة التي يقوم بها الخاضعون للرسم.

ب- الأملاك غير تلك المقننة التي يقوم بها الخاضعون للرسم، لأنفسهم لتلبية حاجياتهم الخاصة أو حاجيات مستثمراتهم بموجب المختلفة على ألا تستعمل هذه الأملاك لإنجاز عمليات خاضعة للرسم على القيمة المضافة أو تكون معفاة طبقا للمادة 9.

6 / عمليات الإيجار و أداء الخدمات و أشغال الخدمات و البحث و جميع العمليات من غير المبيعات والأشغال العقارية.

7 / أ - بيوع العقارات أو المحلات التجارية التي يمارسها الأشخاص الذين يشترون هذه الأملاك باسمهم و ذلك بصفة اعتيادية أو عرضية قصد إعادة بيعها.

ب - العمليات التي يقوم بها الوسطاء لشراء أو بيع الأملاك المشار إليها في الفقرة السابقة.

عمليات التسليم المتضمنة أشياء ال يستعملها الأشخاص العاديون نظرا لطبيعتها أو لاستخدامها.

- عمليات تسليم سلع تتم بأسعار مماثلة، سواء أنجزت بالجملة أو بالتجزئة.

- عمليات تسليم منتوجات موجهة لإعادة بيعها مهما يكن حجم الكمية المسلمة."

ج - عمليات تجزئة الأراضي أجل البناء و بيعها التي يقوم بها مالك القطع الأرضية وفقا للشروط المنصوص عليها في التشريع المعمول به.

د - عمليات بناء العمارات ذات الاستعمال السكني أو المخصصة لإيواء النشاط المهني أو الصناعي أو التجاري و بيعها إذا كانت منجزة في اطار نشاط الترقية العقارية، كما هو محدد في التشريع المعمول به. 8 / المتاجرة في الأشياء المستعملة من غير الأدوات و المكونة كليا أو جزئيا من البلاتين أو الذهب أو الفضة أو من أحجار كريمة طبيعية أو الأشياء المقيدة تحت الرقمين 01-71 و 02-71 من التعريفة الجمركية، وكذا التحف الفنية الأصلية و الأدوات العتيقة و الأشياء المشمولة في المجموعات المقيدة تحت الرقمين 06-99 و 07-99 من التعريفة الجمركية.

9 / العمليات المحققة في إطار ممارسة المهنة الحرة التي يقوم بها الأشخاص الطبيعيون والشركات.

10 / الحفلات الفنية و ألعاب التسلية بمختلف أنواعها التي ينظمها أي من الأشخاص و لو تصرف تحت ستار الجمعيات الخاضعة للتشريع الجاري به العمل.

11 / الخدمات المتعلقة بالهاتف و التليكس التي تؤديها إدارة البريد و المواصلات.

12 / عمليات البيع التي تقوم بها المساحات الكبرى و نشاطات التجارة المتعددة و كذا تجارة التجزئة باستثناء العمليات التي يقوم بها المكلفون بالضريبة الخاضعون للنظام الجزافي.

13 / العمليات التي تنجزها البنوك و شركات التأمين.

ثانيا : العمليات الخاضعة للضريبة اختاريا :

نصت المادة 03 من قانون الرسوم على رقم الأعمال على أنه يجوز للأشخاص الطبيعيين أو الاختياريين الذين يكون نشاطهم خارج مجال تطبيق الرسم الاختيار بناء على تصريح منهم اكتساب صفة المكلفين بالرسم على القيمة المضافة على أن يزودوا بسلع أو خدمات للتصدير للشركات البترولية للمكلفين بالرسم الآخرين لمؤسسات تتمتع بنظام المشتريات بالإعفاء المنصوص عليه في المادة 42 من قانون الرسوم على رقم الأعمال.

الإعفاءات :

نص قانون الرسوم على رقم الأعمال على جملة من الإعفاءات بموجب المواد من 8 إلى 13 و تتمثل أهم هذه الإعفاءات في:

أ- العمليات التي تتم في الداخل : يستثنى من مجال تطبيق الرسم على القيمة المضافة:

1 / عمليات البيع المتعلقة بالمنتجات الخاضعة للرسم الصحي على اللحوم باستثناء اللحوم الحمراء المجمدة ، الحيوانات الخاضعة للرسم الصحي على اللحوم و لكن فيما يخص البيع الأول بعد الذبح فقط مصنوعات الذهب و الفضة و البلاتين الخاضعة لرسم الضمان باستثناء المجوهرات الفاخرة.

2 / العمليات التي يقوم بها الأشخاص الذين يقل رقم أعمالهم الإجمالي عن 30.000.000 دج أو يساويه.

3 / العمليات المنجزة بين الشركات الأعضاء التابعة لنفس المجموعة.

كما يعفى من الرسم على القيمة المضافة عمليات البيع الخاصة بالخبز و دقيق الخبازة ، عمليات البيع الخاصة بالمنتجات الصيدلانية ، العمليات المحققة في إطار خدمات هدفها تنظيم مطاعم لتقديم وجبات بالمجان أو بأسعار معتدلة للمحتاجين و الطلبة بشرط عدم تحقيق ربح ، العمليات التي يكون هدفها الوحيد إقامة نصب تذكارية لشهداء ثورة التحرير الوطني ، إلى جانب إعفاءات 8 كثيرة ذكرتها المواد ، 11، 10، 9، 12، 13.

معدلات الرسم على القيمة المضافة:

يتم تحصيل الرسم على القيمة المضافة بمعدل عادي نسبته 17% ؛ إلا أنه يحدد المعدل المخفض للرسم على القيمة المضافة بـ 7% و يطبق هذا المعدل المخفض على المنتجات و المواد والأشغال و العمليات والخدمات المبينة أدناه :

1 / عمليات البيع المتعلقة بالمنتجات أو مشتقاتها المذكورة في المادة 23 من قانون الرسوم على رقم الأعمال فقرة 1.

2 / عمليات البيع المتعلقة بالغاز الطبيعي و الطاقة الكهربائية

3 / العمليات المنجزة من طرف ورشات بناء السفن و الطائرات

4 / أعمال الطبع التي تقوم بها المؤسسات الصحفية أو التي تنجز لصالحها، و كذا عمليات البيع المتعلقة بالجرائد و النشريات و الدوريات ونفايات الطباعة.

5 / عمليات البناء و إعادة التهيئة و / أو بيع السكنات

6 / المنتجات المتعلقة بأنشطة الحرف التقليدية التي تحدد قائمتها عن طريق التنظيم.

7 / إيجار المساكن الاجتماعية المقبوض من طرف الهيئات المكلفة بتسييرها.

8 / المهن الطبية.

9 / عمليات ترميم الآثار و الأماكن الخاصة بالتراث الثقافي.

10 / مجمعات المركبات المفصلة CKD و SKD المخصصة للصناعات التركيبية للسيارات.

11 / بائعو الأملاك و ما شابهها.

12 / المستفيدون من الصفقات.

- 13 / الوكلاء بالعمولة و السماسرة المحددة أنشطتهم عن طريق التنظيم.
- 14 / مستغلو سيارات الأجرة.
- 15 / العروض المسرحية و الباليه و الحفلات الموسيقية و السيرك و العروض و المنوعات و الألعاب و العروض المسلية بمختلف أنواعها.
- 16 / المازوت / غاز أويل الثقيل و البوتان و البروبان و خليطهما المستهلك على شكل غاز البترول المميع ، غاز البترول المميع ، وقود.
- 17 / خدمة الإقبال على الأنترنت.
- 18 / خدمات التعليم و التربية المقدمة من طرف المؤسسات المعتمدة من طرف الدولة بما فيها مؤسسات التكوين و التعليم التحضيري.
- 19 / الأفرشة الطبية المضادة للقروح.
- 20 / عمليات نقل المسافرين بالسكة الحديدية.
- 21 / أدوات و أجهزة الجبارة و أجهزة مخصصة لتسهيل السمع للصم و الأجهزة الأخرى المقبوضة باليد والمحمولة على الجسم أو المزروعة فيه من أجل تعويض نقص أو عاهة.
- 22 / الخدمات العلاجية المقدمة في المحطات الاستشفائية المعدنية و محطات العلاج بمياه البحر.
- 23 / عمليات القرض بضمان الممنوح للعائلات.
- 24 / مكيفات الهواء التي تشتغل عن طريق امتصاص الغاز الطبيعي و غاز البروبان.
- 25 / الأكياس البلاستيكية المنتجة في الجزائر و المخصصة لتوضيب الحليب.
- 26 / الكتب المطبوعة و المنشورة في صيغة رقمية.
- 27 / دجاج التسمين و بيض الاستهلاك المنتجة محليا.

توزيع حصيلة الرسم على القيمة المضافة :

يتم توزيع حاصل الرسم على القيمة المضافة كما يلي:

1 / بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل:

- 80% لفائدة ميزانية الدولة.
 - 10% لفائدة البلديات مباشرة.
 - 10% لفائدة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.
- بالنسبة للعمليات المنجزة من قبل المؤسسات التابعة لاختصاص مديريةية المؤسسات الكبرى تدفع الحصة العائدة إلى البلديات إلى صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

2 / بالنسبة للعمليات المحققة عند الاستيراد:

85 % لفائدة ميزانية الدولة.

15 % لفائدة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و توزع الحصة المخصصة لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية بين الجماعات الإقليمية حسب ضوابط و معايير التوزيع المحددة عن طريق التنظيم.

المطلب الثاني: موارد الأملاك العمومية

تمتلك الدولة و هيئاتها نيابة عن شعوبها ثروات تعتبر مصادرا لسد نفقاتها و تستعملها كذلك لاستخدامات أخرى سواء كانت هذه الأملاك عامة (الدومين العام) أو أملاك خاصة (الدومين الخاص¹)

الفرع الأول : موارد الأملاك العمومية

إن موارد الميزانية للجماعات المحلية ال تعتمد فقط على الجباية المحلية فقط ، فلقد حرص المشرع على تنويع مداخيل هذه الجماعات و ذلك من أجل توفير أكبر قدر ممكن من الإيرادات لتغطية نفقاتها و القيام باختصاصاتها ، فإلى جانب الجباية المحلية للجماعات المحلية أمالك عقارية و أخرى منقولة تستفيد من مداخيلها المتأتية عن تأجيرها أو استغلالها أو بيعها.

مفهوم الأملاك العمومية:

تتوفر الجماعات المحلية على جملة من الممتلكات سواء عقارية كانت أو منقولة لها حق التصرف فيها باعتبارها ذات شخصية معنوية و توفر هذه الأملاك مورد مالي لهذه الجماعات حيث تعمل على صيانتها و المحافظة عليها قصد تقديم خدمات للجمهور، كما يمكنها التصرف فيها عن طريق البيع أو كرائها إذا كانت غير قادرة على صيانتها و لكن وفق شروط محددة أقرها المشرع الجزائري حتى لا

¹محمد طاقة و هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار الميسرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان الأردن، الطبعة

الأولى، 2007، ص 77

تكون هذه الأملاك عرضة للنهب و التصرف فيها دون وجه حق ، كما حدد المشرع هذه الأملاك التي تكون مخصصة للجماعات المحلية وتمييزها عن الأملاك العمومية الوطنية التابعة للدولة.

أولاً : ظهور فكرة الأموال العامة :

يعتبر القانون الروماني الشريعة الأم للعديد من القوانين و خاصة القانون الفرنسي ، حيث تعتبر فرنسا مهد ظهور فكرة الأموال العامة كنظرية شاملة و متكاملة ، فالأموال كانت تقسم لدى الرومان إلى أموال خاصة ملك للأفراد و أملاك عامة و التي كانت تقسم بدورها إلى أمالك تابعة للحاكم و أموال مملوكة لكل الشعب و هذه الأخيرة منها ما هو أموال عامة تمثل المصلحة العامة لكل المواطنين كالطرق، المواصلات الرئيسية و منها التي تمثل المصلحة المحلية كالمباني العامة للبلديات ، أو عندما تكون مخصصة لخدمة مرفق عام¹.

مرت فكرة الأموال العامة في فرنسا باعتبارها مهد نظرية الأموال العامة بعدة مراحل بداية بمرحلة غياب فكرة الدومين العام ، إلى مرحلة التفرقة بين الدومين العام و الخاص ، و ما ترتب عن ذلك من إخضاع كل منهما إلى نظام حماية خاص به نتيجة لهذه التفرقة².

1 / مرحلة وحدة الأموال العامة :

أ / قبل الثورة الفرنسية :

عرفت هذه المرحلة بوحدة الأموال العامة سواء ما قبل الثورة الفرنسية أو ما بعدها ، حيث كانت الأموال العامة قبل الثورة الفرنسية يطلق عليها بدومين التاج حيث غابت أي تفرقة بين الذمة الشخصية للملك و ذمة الدولة حيث كانت تلحق جميع الأملاك التي يملكها سواء قبل توليه العرش أو أثناءه أو انتقلت إليه عن طريق الميراث و أمالك الدولة، حيث تنتقل كلها إلى الملك الذي يتولى العرش من بعده لكونها مرتبطة بمركز الملك و ليس بشخصه³.

كما عرفت هذه المرحلة ، قصد حماية دومين التاج من الضياع و التبديد قاعدة عرفية مفادها عدم جواز التصرف في دومين التاج منذ القرن الرابع عشر، إلى أن أصبحت هذه القاعدة مكتوبة بموجب أمر مولان (**Ordonnance de Moulins**) بتاريخ 13 ماي 1566 ، كما صاحب هذه القاعدة قاعدة

¹ حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت لبنان، 2010 ، ص 406 - 407

² إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، منشأة المعارف الإسكندرية مصر، 2002 ، ص 17.

³ إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص 18

أخرى مفادها عدم اكتساب دومين التاج بالتقادم و ذلك كنتيجة حتمية للقاعدة الأولى رغم ما القته من معارضة و جدل كبير إلى أن تم تأكيدها بموجب منشور صادر في سنة 1667.

ب / بعد الثورة الفرنسية:

عرفت هذه المرحلة جدال واسعاً بين الفقهاء ، حيث أن الأملاك ، و الذي أضاف 3 العمومية كانت محل دراسة و بحث توج بإصدار قانون الدومين سنة 1790¹ مصطلحاً جديداً و هو دومين الأمة ، حيث نص في مادته الأولى : "يشمل الدومين القومي بمعناه الصحيح كافة الأملاك العقارية و الحقوق العينية أو المختلطة المملوكة للأمة سواء كانت لها الحياة و الانتفاع بها في الحال ، أم مجرد الحق في العودة إليها عن طريق الاقتناء أو وفاة صاحبها أو أي طريق أخرى"².

كما استعمل كذلك مصطلح الدومين العام في المادة الثانية و التي نصت : " يعتبر من ملحقات الدومين العام الطرق العمومية و الشوارع و ميادين المدن و الأنهار و الترع الصالحة للمالحة ... و على العموم كافة أجزاء الإقليم القومي التي لا تقبل أن تكون مملوكة ملكية خاصة"³.

ومن هنا نلاحظ أن هذا الأمر استعمل مصطلحين مختلفين ؛ ففي مادته الأولى استعمل مصطلح الدومين القومي و في المادة الثانية استعمل مصطلح الدومين العام ، و هو ما استنتجه البعض أن المشرع أتى بنوع جديد من الدومين و هو الدومين القومي لاستعماله المصطلحين معا للتفرقة بينهما ، في حين رأي جانب آخر من الفقه و هو الغالبية منهم أن المشرع لم يفرق بين الأموال العامة ، و إنما استعمل المصطلحين الدومين القومي والدومين العام كترادفين فقط.

كما أن المشرع الفرنسي تأثر بهذا الأمر عند وضعه لمواد القانون المدني، حيث ان المواد 538 ، 539 ، 540 ، 541 ولم تميز بين الأملاك العامة واحتفظت بوحدتها و استعمل مصطلح *Domaine publique* ، و أقر لها نظام قانوني واحد و نفس أشكال الحماية.

¹ معمر قوادري محمد ، تطور مفهوم الأملاك الوطنية في القانون الجزائري، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الإنسانية ، عدد 35 سنة 2011 ، ص 24.

² حنان ميساوي، مرجع سابق، ص 12.

³ نقلا عن حنان ميساوي، مرجع سابق، ص 12.

2 / مرحلة التفرقة بين أموال الدولة:

لقد كان لآراء و اجتهادات الفقهاء الأثر الكبير على المشرع الفرنسي للتفرقة بين الدومين العام والدومين الخاص في أموال الدولة و نخص بالذكر الفقيه **Prodhon** الذي و ضع اللبنة الأولى لنظرية أموال الدولة ، حيث أنه في منتصف القرن التاسع عشر وضع المشرع الفرنسي قانون 16 جوان 1851 المتعلق بالممتلكات العقارية في الجزائر، و الذي تبنى من خلاله ازدواجية أموال الدولة مستعملا مصطلح الدومين العام و دومين الدولة معددا مكونات كال منهما على حدى ، بعد ذلك صدر قانون أملاك الدولة الفرنسية رقم 1336/57 المؤرخ في 28 / 12 / 1957 و الذي عرف في مادته الثانية الدومين العام بأنه : " تلك الأموال التي لا تقبل التملك الفردي بطبيعتها أو بسبب تخصيصها"، كما عرف الدومين الخاص بأنه كل ملك للدولة ال يعتبر من قبيل الدومين العام¹.

ثانيا : نظام أملاك الدولة في القانون الجزائري :

لجأت الجزائر غداة الاستقلال إلى طريقة التسيير الذاتي للأملاك الشاغرة بسبب هجرة المعمرين، حيث أعطت للمزارعين الحق في استغلال العقارات الفلاحية التي تركها المعمرون ، أما ملكيتها فهي تعود للدولة كما أصدرت الأمر 20-62 المؤرخ في 24 أوت 1962² و الذي حدد مهلة 03 أشهر للأشخاص الذين غادروا ممتلكاتهم من أجل العودة إليها ، حيث تؤول ملكيتها إلى الدولة بمجرد انقضاء هذه المهلة ، ثم صدر الأمر 03/62 المؤرخ في 23 أكتوبر 1962³ المتعلق بتنظيم معاملات البيع و الإيجار و الذي منع بموجبه بيع الأملاك الشاغرة.

ثم جاء الميثاق الوطني الصادر بموجب الأمر 57/76 المؤرخ في 05 جويلية 1976⁴ ، و بعده دستور 1976 و الذي اعتبر أن ملكية الدولة هي أسمى أشكال الملكية الاجتماعية و قام بتعداد بعض مشتملاتها كما لا يمكن للأفراد تملكها بأي شكل من الأشكال و سبقهما في ذلك القانون المدني الصادر بموجب الأمر 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975⁵ من خلال المادة 688 التي حددت أملاك الدولة.

¹حنان ميساوي، مرجع سابق، ص 16

²ج.ر.ج.ج: رقم 12 لسنة 1962.

³ج.ر.ج.ج: رقم 1 لسنة 1963

⁴ج.ر.ج.ج: رقم 61 لسنة 1976.

⁵ج.ر.ج.ج: عدد 78 لسنة 1975

ثم صدر القانون رقم 16/84 المؤرخ في 30 جوان 1984¹ و المتعلق بالأموال الوطنية و الذي تبنى من المشرع الجزائري فكرة وحدة أموال الدولة ، و أقر لها تقسيمات فرعية من خلال خمسة فئات وهي : الأملاك العمومية ، الأملاك الاقتصادية، الأملاك المستخرجة ، الأملاك العسكرية و الأملاك الخارجية ، وما يلاحظ على هذه التقسيمات الفرعية هو عدم استعمال المشرع الجزائري مصطلح الدومين الخاص و استبدله بالأموال المستخرجة ، و هذا تماشيا للتوجه الاشتراكي الذي انتهجته الدولة الجزائرية و الذي يمنع فكرة الخصوصية في أي عنصر مالي في ملكية المجموعة الوطنية². في ظل التوجه الجديد للدولة الجزائرية الذي أقره دستور 1989 ، كان لزاما صدور قوانين جديدة لمواكبة هذا التغيير، و هو ما تم بصور القانون رقم 25/90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990³ المتضمن قانون التوجيه العقاري الذي ألغى قانون الثورة الزراعية ، ثم صدر القانون رقم 30/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية⁴ و الذي كرس ازدواجية الأملاك الوطنية و التي قسمها إلى أملاك وطنية عمومية و أملاك وطنية خاصة. ثم تلت هذا القانون مراسيم أهمها المرسوم 454/91 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991⁵ الذي يحدد شروط إدارة الأملاك العامة و الخاصة التابعة للدولة و تسييرها و يضبط كفاءات ذلك ، ثم المرسوم التنفيذي رقم 455/91 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991⁶ المتعلق بجرد الأملاك الوطنية.

الفرع الثاني : معايير التمييز بين الأملاك الدولة العامة و الخاصة :

بعد تغير توجه الدولة الجزائرية على إثر دستور 1989 ، كان لزاما عليها تحيين النصوص القانونية التي تحكم الأملاك الوطنية ، فألغى القانون رقم 16/84 بالقانون الجديد 30/90 مسائرا بذلك التوجه الليبرالي الذي أتى به دستور 1989 ، فميز بين الدومين العام و الدومين الخاص، و اعتمد المشرع الجزائري عدة معايير للتمييز بين الدومين العام و الدومين الخاص. بالرجوع إلى نص المادة الثانية من القانون 30/90 عرف المشرع الجزائري الأملاك الوطنية بأنها: " تشتمل على مجموع الأملاك و الحقوق المنقولة و العقارية التي تحوزها الدولة وجماعاتها الإقليمية في شكل ملكية عمومية أو خاصة."

¹ج.ر.ج.ج، عدد 27 لسنة 1984

²حنان ميساوي، مرجع سابق، ص 27.

³ج.ر.ج.ج، عدد 49 لسنة 1990

⁴ج.ر.ج.ج، عدد 52 لسنة 1990

⁵ج.ر.ج.ج، عدد 60 لسنة 1991

⁶ج.ر.ج.ج، عدد 60 لسنة 1991

يتبين من هذا التعريف أن المشرع أدخل المنقولات ضمن الأملاك الوطنية ، كما اعتمد على مبدأ الإقليمية على اعتبار أن الأملاك الوطنية هي تلك التي تحوزها الدولة ، الولاية ، البلدية ، حيث استبعد المؤسسات العمومية مهما كان نوعها من مجالها و تم تقسيم الأملاك الوطنية إلى نوعين : الأملاك الوطنية العمومية و الأملاك الوطنية الخاصة ؛ فالأملاك الوطنية العمومية بنص المادة 12 تتكون من الحقوق و الأملاك المنقولة و العقارية و التي يستعملها الجميع و الموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل إما مباشرة أو بواسطة مرفق عام شريطة أن تكيف في هذه الحالة بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة تكييفاً مطلقاً أو أساسياً مع الهدف الخاص لهذا المرفق."

طبقاً لنص المادة السابقة ، اعتمد المشرع الجزائري على معيار التخصيص للنفع العام و الذي يشمل كل من معيار التخصيص للاستعمال المباشر من طرف الجمهور و التخصيص للنفع العام ، كما وضع شرط تكييف المال إما بحكم طبيعته أو تهيئته تهيئة خاصة تتماشى و غرض المرفق، إلا أن بعض الأملاك المخصصة لاستعمال الجمهور هي أيضاً تحتاج إلى تهيئة خاصة كالحدايق ، كما أقرت المادة 03 من نفس القانون إلى عدم قابلية الأملاك الوطنية العمومية للتملك الخاص على اعتبار أن الأملاك الوطنية العمومية أنها تلك التي لا يمكن أن تكون محل ملكية خاص بحكم طبيعتها أو غرضها.

كما أن الأملاك التي ذكرتها المادة 17 من الدستور و المتمثلة في الثروات و الموارد الطبيعية والنشاطات التي تملكها المجموعة الوطنية و تمثلها الدولة أدرجها قانون الأملاك الوطنية ضمن فئة الأملاك الوطنية العمومية ، وبالتالي لا يمكن للدولة التصرف فيها التصرفات الناقلة للملكية بصورة مطلقة كما لا يمكنها أن تكون تابعة للجماعات المحلية.

وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري إنفرد بإدراج معيار خرج به عن النظرية التقليدية وتضمنته المادة 03 من قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم وهو معيار الوظيفة التي يؤديها الملك ، فاعتبر أن الأملاك الوطنية العمومية لا يمكن أن تكون محل ملكية خاصة بحكم طبيعتها أو غرضها، بينما عرف الأملاك الوطنية الخاصة بأنها تلك الأملاك التي تؤدي أغراضاً امتلاكية ومالية.

فالتسليم بهذا القول غير صحيح ، لأن الثروات الطبيعية المدرجة ضمن الأملاك الوطنية العمومية تؤدي وظيفة مالية اقتصادية بحتة ، إذ يمكن أن تكون محل استغلال صناعي وتجاري وفقاً للنصوص التي تخضع لها.

كما أن هناك أملاك وطنية خاصة ال تؤدي وظيفة مالية، ومع ذلك لم تدرج ضمن الأملاك الوطنية العامة وبالتالي يعتبر هذا المعيار نسبي¹.

¹حنان ميساوي، مرجع سابق، ص 46.

كما قام المشرع باللجوء إلى أسلوب التعداد أو التحديد التشريعي للأماكن الوطنية بنوعها ؛ سواء كانت تابعة للدولة ، الولاية، أو البلدية ، و هو ما تناولته المادة 14 من نفس القانون إلى الأماكن الوطنية العمومية الطبيعية ؛ وهي تلك التي تتشكل بفعل الطبيعة ولا دخل لليد البشرية في تكوينها ، وهي ملك للدولة وحدها دون الجماعات المحلية وتشمل الأماكن الوطنية العمومية البحرية ، المائية، المجال الجوي والموارد والثروات الطبيعية.

أما القسم الثاني فيتمثل في الأماكن الوطنية العمومية الاصطناعية والتي تشمل المنشآت المهيأة لاستعمال الجمهور كالحدايق العمومية ، المنشآت المخصصة للنقل والمرور، المنشآت الفنية...
أما الأماكن الوطنية الخاصة بعد أن عرفها بأنها تلك الأموال غير المصنفة ضمن الأماكن العمومية والتي تؤدي وظيفة امتلاكية ومالية.

الفرع الثالث : إيرادات الجماعات المحلية من أملاكها و استغلالها :

إن الجماعات المحلية لها أمالك عقارية و أخرى منقولة تساهم في إيراداتها من خلال استغلالها أو بيعها أو تأجيرها، رغم المشاكل و العراقيل التي تعاني منها هذه الأملاك

حاصل أملاك الجماعات المحلية :

تتحصل البلديات على موارد من أملاكها الخاصة و ذلك سواء عن طريق إيجار العقارات التابعة لها ، حقوق الطرقات ، أتاوى شغل الأملاك العامة للبلدية و امتيازات المقابر.

أولا : إيجار العقارات:

تستطيع البلديات تأجير العقارات التابعة لأماكنها الخاصة عن طريق المزايدة ، كما تقوم الدولة بتحويل بعض ممتلكاتها المدرة لمداخيل لصالح البلديات حتى تساعد على توفير مداخيل و استغلالها ماليا، كما تسمح للبلديات الساحلية من الحصول على ناتج الامتياز لاستغلال السياحي للشواطئ أثناء موسم الاصطياف.

ثانياً: حقوق الطرقات :

و تضم هذه الحقوق:

1 / حقوق الوقوف التي تتحصل عليها البلدية في حالة شغل لموقع من الطرقات العمومية و لمدة محددة كعرض البضائع على الأرصفة ، استخدام المقاهي للأرصفة بوضع الطاولات و الكراسي أمام المقهى أو بجانبها، وقوف السيارات على حواف الطرقات و أماكن الوقوف المهيأة لذلك.

2 / حقوق الموضع و الوقوف في الأسواق العمومية و المعارض و المتمثلة في إيجار مواقع في الأسواق العمومية و المعارض ، و يتحدد سعر الإيجار على أساس المساحة المشغولة أو طبيعة البضائع المعروضة وقيمتها.

3 / حقوق وضع اللافتات و عناوين المحلات التجارية و المهنية ، حيث أنشأ قانون المالية لسنة 2000 و في مادته 56 لفائدة البلديات رسماً على الإعلانات و الصفائح المهنية ، و يستثنى من ذلك تلك المتعلقة بالدولة و الجماعات المحلية ، و الحاملة للطابع الإنساني.

ثالثاً: امتيازات المقابر :

لقد أعطى الأمر المؤرخ في 15 ديسمبر 1975 المتعلق بدفن الموتى¹ للبلديات الحق في التنازل عن قطع أرضية لصالح الخواص الذين يرغبون في إمتلاك أمكنة معينة لتخصيصها كمدافن خاصة لدفن موتاهم و تكون هذه التنازلات لمدة 30 سنة قابلة للتجديد ، أو مؤقتة لا تتعدى مدة 15 سنة غير قابلة للتجديد ، على أن لا يتم التنازل عن هذه القطع الأرضية إلا مقابل دفع مبالغ مالية إلى البلدية و اقتراح تعريفات هذه التنازلات على الوالي المصادقة عليها و يخصص حاصل هذه التنازلات كلها للبلدية وحدها و هذا طبقاً للمادة 13 من الأمر المؤرخ في 15 ديسمبر 1975 المذكور أعلاه.

رابعا : أتاوى شغل الأملاك العامة للبلديات :

يمكن للبلديات الترخيص للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين شغل أملاكها العمومية مقابل أتاوى تدفع لصالحها كالترخيص المتعلق بإنشاء محطات لتوزيع البنزين.

خامساً : موارد أخرى :

¹ج.ر.ج. رقم 92 لسنة 1999.

و هي الموارد التي لا يمكن حصرها في الأصناف الأخرى من الموارد كحاصل بيع الفلين و الخشب و الحلفاء و إتاوة الحرث غير المشروع.

موارد الاستغلال :

و نعني بموارد الاستغلال تلك الموارد التي تعود للجماعات المحلية من العمليات التي تقوم بها هذه الأخيرة و التي تكتسي الطابع التجاري و الصناعي و التي تتمثل فيما يلي:

أولا : حقوق الوزن و القياس و الكيل :

يمكن للمجالس الشعبية البلدية أن تنشئ مكاتب عمومية للوزن و القياس أو الكيل حسب مقتضيات التجارة ، حيث تقوم بفرض حقوق على المبيعات التي تجري في الأسواق و الساحات و الموانئ و أماكن عمومية أخرى تستخدم فيها وسائل الوزن و القياس و الكيل التابعة للبلدية.

ثانيا : حقوق الزيارة أو الدمغ (Les droits de visite et de poinçonnage) :

تقوم البلديات بتأسيس رسم لمصاريف زيارة و دمغ اللحوم التي تتولى مراقبتها صحيا و مدى قابليتها للاستهلاك من طرف المواطنين.

ثالثا : أتاوى تبعية الذبيحة (Les redevances accessoires à l'abatage) :

يمكن للمجلس الشعبي البلدي تأسيس أتاوى تبعية الذبيحة و المتمثلة في حقوق الإيداع و استعمال المبردات التابعة للبلدية.

رابعا : استرجاع نفقات التطهير¹ :

تقوم مصالح النظافة التابعة للبلدية بتحمل نفقات التطهير سواء في إطار التزام قانوني كحالة المرض المعدي أو عند طلب صريح من المواطن ، حيث أنه في كلتا الحالتين تفرض البلدية رسما كتعويض عن المصاريف التي دفعت في هذا المجال²

¹ يلس شاوش بشير، المالية العامة المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2013 ، ص 17.

² أنشئ هذا الرسم بموجب القانون المؤرخ في 15 فبراير 1902 و تأكد وجوده في المرسومين المؤرخين في 14 فبراير 1912 و 7 أبريل 1952 ، غير انه بإلغاء التشريع الفرنسي ابتداء من سنة 1975 و الذي كان معمولا به في الجزائر، أصبح هذا المورد فاقدا لأساسه القانوني. كما يرى الأستاذ يلس شاوش بشير، انه يمكن الحاق هذا المورد بالترخيص الوارد في المادة 147 من قانون البلدية حيث: "يمكن للبلديات ان تحدد في اطار تسيير ممتلكاتها و مصالحها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين

خامسا : حاصل المستودع العام للمحجوزات (Produits de la fourrière) : (publique)

يتم إيداع جميع السيارات و الأشياء المحجوزة من طرف السلطات العمومية في مستودع عام على أن تكون حراستها على نفقة مالكي الأشياء و العربات المحجوزة و تتم حسب تعريفه يحددها المجلس الشعبي البلدي.

سادسا : حقوق التخزين في مستودع الجمارك:

بإمكان البلديات القيام بإنجاز مخازن لإيداع البضائع التابعة للجمارك الجزائرية ، حيث تقوم بتوفير الحراسة و تتقاضى مقابلها حقوقا يحددها المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة تصادق عليها السلطة الوصية.

سابعا : الرسوم الجنائزية:

و هي تتكون من:

1/ حقوق الدفن: حيث بإمكان البلديات ان تتقاضى رسوما عن كل عملية دفن في امتياز ماعدا المحتاجين.

2 / حقوق المصلحة الخارجية للتشييع الجنائزي .

تحتكر البلديات المصلحة الخارجية للتشييع الجنائزي، و يمكن لها أن تتنازل عنه كليا أو جزئيا لمقاولة خاصة ويقوم المجلس الشعبي البلدي بتحديد التعريفات في مداولة تصادق عليها السلطة الوصية، إلا أنه لا يمكن في أي حال من الأحوال أن تشكل هذه الحقوق مصدرا للربح للبلديات ، إلا أنه يجب أن يكون حاصلها كافيا لتغطية نفقات استغلال هذه المصلحة و مواجهة الدفن بدون مقابل بالنسبة للمحتاجين و المساكين و الجثث المهملة داخل إقليم البلدية.

المبحث الرابع : الإيرادات الخارجية لتمويل الجماعات المحلية

لعل من الضروري الإشارة إلى أن توافر الوسائل المالية الخارجية للجماعات المحلية مسألة ضرورية ، لكن في حدود معينة مع التقليل من الاعتماد عليها تدريجيا مع تقدم عملية التنمية المحلية. في هذا الإطار وللإجابة للحاجيات المحلية في مجال التنمية ، وضعت الدولة الجزائرية عادة الاستقلال وسائل خاصة لتمويل الجماعات المحلية تمثلت فيمايلي :

- المخططات البلدية للتنمية (D.C.P)

- صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية

- القرض البنكي.

- الهبات و الوصايا

جاءت هذه الوسائل تكريسا لمتطلبات اللامركزية بمستوياتها الثلاث :

- لامركزية إقليمية وعضوية بتنصيب المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية.

- لامركزية وظيفية بنقل بعض صلاحيات الدولة إلى الجماعات المحلية.

- لامركزية مالية عن طريق المخططات البلدية للتنمية والمخططات القطاعية غير الممركزة

المطلب الأول : الإعانات الخارجية الموجهة للجماعات المحلية

لعل معظم الجماعات المحلية في كثير من الدول تلجأ إلى موارد خارجية كي تغطي العجز المسجل في ميزانياتها و هذا لعدم كفاية الموارد الداخلية مقارنة مع حجم المسؤوليات و المهام الكثيرة الملقاة على عاتقها خاصة في مجال التنمية المحلية التي تحتاج إلى إيرادات ضخمة تعجز الجباية المحلية و الموارد الأخرى الداخلية إلى توفيرها ، لذلك وجب عليها البحث عن موارد أخرى حتى تقوم بمهامها على أحسن وجه خدمة للمواطن الذي يحتاج إلى خدمات و مشاريع محلية ، و حتى تتفرغ الدولة إلى مهام أخرى أكثر أهمية و ذات بعد وطني و ترك المهام المحلية و خاصة مجال التنمية لهذه الجماعات لأنها الأدرى بها و بحكم قربها من المواطن المحلي ومعرفتها الدقيقة باحتياجاته.

و تقوم الدولة بتدعيم الجماعات المحلية عن طريق إعانات ، خاصة البلديات ؛ حيث تمنح

مبالغ من ميزانياتها الخاصة لتمويل البلديات و الولايات ، حيث تستفيد الجماعات المحلية من هذه

الإعانات لإنجاز التجهيزات الكبرى التي لا تقدر البلديات و الولايات على مجابقتها و تنقل ميزانياتها ،

حيث أن الدولة من وراء هذه الإعانات تسعى إلى ضمان تنمية متوازنة على المستوى الوطني، و تتمثل أساسا هذه الإعانات في المخططات البلدية للتنمية و صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

الفرع الأول : المخططات البلدية للتنمية (PCD) :

شهدت مخططات التنمية المحلية عدة تطورات قانونية ، حيث كان الهدف الرئيسي من اعتمادها هو القضاء على التدهور الاقتصادي و الاجتماعي الموروث عن الحقبة الاستعمارية من خلال اعتماد برامج تنموية في مختلف المجالات كاللتنمية الصناعية و برامج نفقات التجهيز المحلي و برامج التشغيل الكلي¹، إلا أن تعددها و تنوعها أدى إلى صعوبة إدراجها ضمن المخطط الوطني و بالتالي صعوبة تقييمها و تحديد آجال إنجازها فلجأت السلطة إلى إعادة تنظيمها و توحيدها قانونيا فحصرتها في المخطط البلدي للتنمية و مخطط التحديث الحضري ؛ فالمخططات التنموية للبلدية هي عبارة عن مخططات شاملة للتنمية في البلدية جاءت لتكريس مبدأ اللامركزية ، مهمتها توفير الحاجات الضرورية للمواطنين ودعم القاعدة الاقتصادية ، تشمل هذه المخططات التجهيزات الفلاحية والقاعدية وتجهيزات الإنجاز والتجهيزات التجارية ، وقد عرفها المرسوم التنفيذي رقم 136/73 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير و إنجاز المخططات البلدية للتنمية² ، بأنها برامج أعمال قصيرة المدى تقررها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني.

تتجز هذه المخططات بمراحل سنوية، حيث على كل بلدية القيام بإنجاز مشاريع المخططات البلدية للتنمية الخاصة بها، وعرضها على موافقة الوصاية (الولاية)

ترتب الأولويات عند إعداد هذه المخططات، و يحدد الإطار التنظيمي لها الهياكل و المؤسسات التي تساهم في إنجازها و المصادقة عليها و تنفيذها و متابعتها، و هي:

- المجلس الشعبي البلدي.

- رئيس المجلس الشعبي البلدي و هو مسير المشاريع
- القابض البلدي و هو المحاسب المفوض و المعين للبلدية من طرف وزارة المالية
- رئيس الدائرة ؛ التنشيط و التنسيق بين البلديات
- اللجنة التقنية المنشأة على مستوى الدائرة
- أمين خزينة الولاية ؛ محاسب الدولة تعينه وزارة المالية
- الأقسام التقنية
- مديرية التخطيط و التهيئة العمرانية و دورها وضع و متابعة المشاريع

¹كراجي مصطفى، اثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، العدد 02 سنة 1996.

²ج.ر.ج.ج، عدد 67 لسنة 1973.

- مديريات المجالس التنفيذية للولاية و دورها رسم أو وضع مخطط بياني قطاعي، و كذا التنسيق و المساعدة التقنية
- الوالي و هو الأمر بالصرف الرئيسي.
- وزارة الداخلية و الجماعات المحلية ، مديرية الدراسات و التنمية المحلية ، و هي وصاية الجماعات المحلية دورها تنشيط ، دراسة و متابعة مخططات التنمية المحلية و برامج التنشيط المحلي.
- وزارة المالية و التي تضمن التوازن الميزانياتي و المراقبة المالية¹

1/ طرق تسجيلها:

تقوم اللجنة التقنية للبلدية عند نهاية كل سنة ميلادية ، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد بطاقات تقنية لكل عملية مقترحة و ذلك بعد إحصاء و تحديد جميع الحاجيات الضرورية و الهامة لسكان البلدية و ترتيبها حسب الأولوية و الضرورة القصوى ، من خلال هذه البطاقات التقنية يتم تحديد طبيعة الأشغال أو التجهيزات المراد إنجازها بالتفصيل و الكلفة المالية للمشروع.

تقوم اللجنة التقنية للبلدية بعرض هذه البطاقات التقنية المتضمنة العمليات المقترحة على اللجنة التقنية للدائرة و التي تقوم بمناقشتها و ترتيبها حسب الأولوية ، بعدها تقوم بتأهيل و المصادقة على المشاريع التي تم قبولها ، و تقوم اللجنة التقنية للدائرة بتقيد القرارات المتخذة ضمن محضر اجتماع يرسل إلى اللجنة التقنية بالولاية تحت رئاسة الوالي و بحضور مدير التخطيط و التهيئة العمرانية و كذا رئيس المجلس الشعبي الولائي ، حيث تقوم هذه اللجنة التقنية للولاية بإجراء عملية التحكيم للعمليات التي تم اقتراحها من طرف اللجنة التقنية للدائرة ، و تتوج أعمالها بمصادقتها على المشاريع المقبولة و تسجيلها²

2 / مراحل تنفيذها:

يتم إنجاز المشاريع المسجلة في المخططات البلدية للتنمية عن طريق حصص من الاعتمادات المالية السنوية و الخاصة بكل قطاع و بكل باب و ذلك على أساس جدول استحقاق يعده المجلس التنفيذي الولائي عند إصدار قانون المالية لكل سنة ، و بعد توقيع مراسيم توزيع الاعتمادات ، ترسل وزارة المالية اعتمادات الدفع الضرورية للولايات لتوزع على البلديات، بحيث تقوم الولاية بإعداد قرارات اعتمادات الدفع الخاصة بتمويل العمليات التي تم تسجيلها في المخططات البلدية للتنمية وذلك قبل 20

¹ خنفي خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3 ، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، السنة الدراسية 2010/2011، ص 123.

² شويح بن عثمان، مرجع سابق، ص

جانفي من كل سنة ، كما يجب التنويه هنا انه يمكن للوالي ان يعدل في طبيعة العملية باعتباره الأمر بالصرف الرئيسي وذلك بدون الإخلال بالتوازن داخل القطاعات أو تعديل كلفتها بزيادة قصوى لا تتعدى 10 % من تكلفة المشروع أو تعديل اعتمادات الدفع عن طريق التحويل من باب إلى آخر من نفس القطاع ، على انه عند القيام باي تعديل يجب إبلاغ الوزارات المعنية¹.

يبلغ رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق الدائرة بقرار تسجيل العمليات ليقوم بدوره بعقد جلسة مداولة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي لإعلامهم بالمشاريع المحصل عليها في قرار تسجيل العمليات لتتم بعد ذلك المصادقة على إدخال العمليات الجديدة إلى مدونة المخططات البلدية للتنمية و ذلك بموجب مداولة جدول العمليات، ليتم بعد ذلك تحديد كيفية تنفيذ العمليات

الفرع الثاني : إعانات صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية:

لقد مر صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية بعدة مراحل منذ إنشائه أول مرة ، حيث لم يكن يعرف بهذا الاسم ، لقد كان قبل سنة 1964 يعرف باسم صندوق تضامن العمالات و البلديات الجزائرية ، ليحل محله سنة 1964 الصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط ، لكن سرعان ما أعيد تنظيمه بعد صدور قانون البلدية لسنة 1967 و قانون الولاية لسنة 1969 من خلال إنشاء صندوق تضامن البلديات و الولايات ، ثم تحول هذا الصندوق في سنة 1973 إلى هيئة تسمى مصالح الأموال المشتركة للجماعات المحلية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 134/73 المؤرخ في 09 أوت 1973² و التي كانت خاضعة لوصاية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية.

ثم تحولت هذه الهيئة في سنة 1986 إلى مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي يخضع لوصاية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، و ذلك بموجب 2 المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986³ المتضمن تسيير و تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

يتولى تسيير هذا الصندوق مجلس للتوجيه يرأسه وزير الداخلية ، و يضم 14 عضوا منهم 07 أعضاء منتخبين و الباقي معينين ، و يتمثل الأعضاء المنتخبون في رئيسين للمجلس الشعبي الولائي يتم انتخابهم من طرف نظرائهم على المستوى الوطني ، يمثلان منطقتي الوسط الشرقي و الوسط الغربي ، بالإضافة إلى 05 رؤساء بلديات ينتخبون كذلك من طرف نظرائهم على المستوى الوطني طيلة مدة

¹نضيرة دوبابي، الحكم الراشد المحلي و إشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية

العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2010/2009، ص 72.

²ج.ر.ج.ج، عدد 67 لسنة 1973.

³ج.ر.ج.ج، عدد 45 لسنة 1986.

العهدية النيابية ، يمثل هؤلاء رؤساء البلديات مناطق الشرق ، الغرب ، الوسط ، الجنوب الغربي، الجنوب الشرقي ، أما الأعضاء المعيّنين فهم والي يعينه وزير الداخلية ، ممثل عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية ، ثلاث ممثلين عن وزارة المالية ، بالإضافة لمديرين عامين من الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية و بنك التنمية المحلية.

يقوم هذا المجلس بالاجتماع للمصادقة على النظام الداخلي للصندوق المشترك للجماعات المحلية . ثم تم إلغاء المرسوم التنفيذي رقم 266/86 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك و عمله المذكور أعلاه ، ليتم تعويضه بصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24 مارس 2014¹ ، المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره.

1 / التسمية - القانون الأساسي و المقر لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية :

نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ 24 مارس 2014 المذكور أعلاه على إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية الذي يدعى في صلب النص "الصندوق" و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره.

كما نصت المادة الثانية من المرسوم على أن الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ، و يوضع هذا الصندوق تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية حسب نص المادة 03 من نفس المرسوم ، كما يحدد مقره بمدينة الجزائر، و يمكن نقله إلى أي مكان آخر من التراب الوطني، بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالداخلية.

2 / مهام صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية :

بحسب المادة 04 و 05 من المرسوم 116/14 المذكور أعلاه ، يتولى الصندوق مهمة تسيير صندوق التضامن للجماعات المحلية و صندوق الضمان للجماعات المحلية ، كما يكلف الصندوق بإرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية و توزيعها ، و يكلف أيضا بضمان الموارد الجبائية التي سجلت ناقص قيمة جبائية بالمقارنة مع مبلغ تقديراتها، و يكلف الصندوق في هذا الإطار بما يأتي:

¹ج.ر.ج.ج، عدد 19 لسنة 2014.

- العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها بموجب القوانين و التنظيمات المعمول بها.
 - توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية.
 - توزيع تخصيص إجمالي للتسيير فيما بين الجماعات المحلية سنويا لتغطية النفقات الإجبارية ذات الأولوية.
 - تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها أن تجابه إحداث كوارث و/ أو طوارئ و كذا تلك التي تواجه وضعية مالية صعبة.
 - تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية و مؤسساتها لإنجاز مشاريع تجهيز و استثمار في الإطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات.
 - الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية.
 - منح إعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي.
 - القيام بكل الدراسات و التحقيقات و الأبحاث التي ترتبط بترقية الجماعات المحلية و إنجازها و العمل على نشرها.
 - المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين و الموظفين المنتمين لإدارة الجماعات المحلية و تحسين مستواهم.
 - المشاركة في أعمال الإعلام و تبادل الخبرات و اللقاءات لا سيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات.
 - مباشرة و إنجاز كل عمل مرتبط بهدفه أو مخول له صراحة بموجب القوانين و التنظيمات المعمول بها.
- عند القيام بمقارنة بسيطة بين المهام الموكلة للصندوق المشترك للجماعات المحلية و صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية نجدها تقريبا نفس المهام لكال الصندوقين ، إلا أن المشرع أعطى لصندوق التضامن و الضمان الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية ، كما أعطى له منح إعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي لما كان يشكله هذا التأهيل من أعباء إضافية على البلديات و إعادة الاعتبار لهذه المرافق لما كانت تشهد من تدني في أداء الخدمة العمومية و الحالة الكارثية لها و هذا لعدم توفر اعتمادات مالية كافية لدى البلديات لإعادة صيانتها و تحسينه.

3 / تنظيم صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و سيره :

يدير الصندوق مجلس توجيه ويسييره مدير عام و يزود كذلك بلجنة تقنية.

أ / مجلس التوجيه :

يضم مجلس التوجيه الذي يرأسه الوزير المكلف بالداخلية أو ممثله:

- سبعة رؤساء مجالس شعبية بلدية ينتخبهم زملاؤهم مدة عضويتهم.
- ثلاثة رؤساء مجالس شعبية ولائية ينتخبهم زملاؤهم مدة عضويتهم.
- واليين
- أربعة ممثلين عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية.
- ثلاثة ممثلين عن وزارة المالية.
- ممثل عن الوزارة المكلفة بالتهيئة العمرانية.

يشارك المدير العام للصندوق في اجتماعات مجلس التوجيه بصوت استشاري و يتولى أمانة مجلس التوجيه و يمكن لمجلس التوجيه أن يدعو لحضور جلساته استشاريا أي شخص بحكم وظائفه أو كفاءته يمكنه ان يساعده في المناقشات.

ويعين أعضاء مجلس التوجيه لمدة خمس سنوات بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية ، و يعين ممثلي الوزارات في مجلس التوجيه بناء على اقتراح من السلطة التي ينتمون إليها ، و في حالة انقطاع عهدة أحد أعضاء مجلس التوجيه ، فإنه يستخلف حسب الأشكال نفسها، و يخلفه العضو الجديد المعين إلى غاية انقضاء العهدة الجارية.

يجتمع مجلس التوجيه في دورة عادية مرتين في السنة على الأقل بناء على استدعاء من رئيسته ويمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية بناء على استدعاء من رئيسته أو بناء على طلب من ثلثي أعضائه أو بناء على طلب من المدير العام ، و لا تصح مداوات مجلس التوجيه إلا بحضور ثلثي أعضائه على الأقل ، و إذا لم يجتمع مجلس التوجيه بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني ، فإن المداوات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني، بفارق خمسة أيام على الأقل ، تعتبر صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين، و تتخذ مداوات مجلس التوجيه بالأغلبية البسيطة لأصوات الأعضاء الحاضرين، و في حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.

يتداول مجلس التوجيه فيما يأتي:

- مشروع النظام الداخلي.

- البرامج السنوية و المتعددة السنوات للصندوق.
- مشاريع الميزانيات التقديرية.
- مشاريع اقتناء الأملاك المنقولة و العقارية و التنازل عنها.
- الهبات و الوصايا.
- تقرير النشاط السنوي و الحسابات الإدارية.

تدون مداوات مجلس التوجيه في محاضر يوقعها رئيس المجلس و كاتب الجلسة ، و تسجل في دفتر خاص مرقم و مؤشر عليه ، و ترسل هذه المحاضر إلى السلطة الوصية، على أن تكون مداوات مجلس التوجيه نافذة بعد ثلاثين يوما من تاريخ إرسال المحاضر إلى السلطة الوصية ما عدا في حالة اعتراض صريح يبلغ في الآجال.

في هذه النقطة يتبين لنا أن للسلطة الوصية حق الاعتراض على مداوات مجلس التوجيه في آجال محددة وهي 30 يوما من تاريخ إرسال محاضر هذه المداوات ، لكن إذا كان مجلس التوجيه يجتمع تحت رئاسة رئيسه أو من يمثله و هو وزير الداخلية و الجماعات المحلية ، و يحق لوزير الداخلية الاعتراض على مداوات هذا المجلس ؛ فكيف يكون ذلك ، فتارة نجده رئيسا للمجلس و تارة نجده كجهة معترضة و هو ما يمس نوعا ما من مصداقية هذا المجلس.

ثم إنه في حالة اعتراض السلطة الوصية على مداوات مجلس التوجيه لم يبين لنا هذا المرسوم المرحلة اللاحقة للاعتراض أي ماذا يفعل مجلس التوجيه بعد اعتراض السلطة الوصية ؟ هل يعدل من مداواته تبعا لاعتراضات السلطة الوصية ؟ هل تلغى هذه المداوات كلية ؟ وهذه الأسئلة تجرنا إلى سؤال مهم جدا ألا و هو: ألا تمس اعتراضات السلطة الوصية من استقلالية الصندوق ؟ إذا كان وزير الداخلية هو السلطة الوصية التي تراقب عمل مجلس التوجيه للصندوق و له حق الاعتراض على مداواته ، يعتبر هذا كافيا يعفيه من أن يكون رئيسا كذلك لهذا المجلس و له صوت مرجح.

في الأخير ننوه أن المشرع زاد من أعضاء مجلس التوجيه لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية عما كان في الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

ب / اللجنة التقنية:

- تشكل اللجنة التقنية للصندوق من تسعة أعضاء:
- المدير العام للصندوق رئيسا.
- خمسة ممثلين عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية و رؤساء المجالس الشعبية الولائية يتم اختيارهم على أساس مؤهلاتهم و خبرتهم من غير أعضاء مجلس التوجيه.
- ثلاثة ممثلين عن الوزير المكلف بالجماعات المحلية من غير أعضاء مجلس التوجيه.

يعين أعضاء اللجنة التقنية بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية لمدة خمس سنوات ، و تنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها.

تكلف اللجنة التقنية بممارسة الرقابة اللاحقة على تنفيذ برامج و مشاريع الصندوق لحساب مجلس التوجيه، و تكلف لهذا الغرض، بما يأتي:

- متابعة وضعيات تنفيذ التخصيص الإجمالي للتسيير.
- متابعة وضعيات تنفيذ التخصيص الإجمالي للتجهيز و الاستثمار.
- متابعة وضعيات تعويض نقص القيم الجبائية من طرف صندوق الضمان للجماعات المحلية. تجتمع اللجنة التقنية برئاسة المدير العام في نهاية كل ثلاثي، أو عند الحاجة بطلب من المدير العام أو على الأقل ثلثي أعضائها ، و تقدم اللجنة لمجلس التوجيه كل رأي أو ملاحظة أو توصية تهم تنفيذ برامج الصندوق ومشاريعه وتبدي أريها في التقارير الدورية للمتابعة و التنفيذ و التقييم التي يعدها المدير العام ، و يكون هذا بناء على إعداد محاضر ترسل إلى مجلس التوجيه، و يحتفظ بهذا وفقا للتنظيم المعمول به.

ج / المدير العام:

يعين المدير العام للصندوق بمرسوم بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالداخلية ، و يساعده أربعة رؤساء أقسام يعينون بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

يعتبر المدير العام مسؤولا عن السير العام للصندوق و تسييره ، و تخول له السلطة السلمية و التأديبية على جميع المستخدمين، و بهذه الصفة يقوم بـ:

- تعيين المستخدمين الموضعين تحت سلطته و الشاغلين وظائف لم تقرر طريقة أخرى للتعيين فيها، و ينهي مهامهم.
- يعد مشروع النظام الداخلي للمجلس و اللجنة التقنية و يعرضه على مجلس التوجيه للموافقة عليه و يسهر على تنفيذه.
- يحضر اجتماعات مجلس التوجيه و اللجنة التقنية.
- يتولى تنفيذ مداورات مجلس التوجيه.
- يعد تقديرات الميزانية و حسابات الصندوق.
- يلتزم بالنفقات و يأمر بصرفها في حدود الاعتمادات المخصصة.
- يعد سندات الإيرادات.
- يبرم كل صفقة أو اتفاق أو عقد أو اتفاقية تتصل بهدف الصندوق في إطار التنظيم المعمول به.
- يعد تقارير دورية لمتابعة و تنفيذ و تقييم نشاطات الصندوق.
- يعرض تقريرا سنويا عن النشاطات على مجلس التوجيه و الوزير المكلف بالداخلية.
- يضمن الأمن و النظام داخل الصندوق.

- يمثل الصندوق أمام القضاء و في جميع أعمال الحياة المدنية.
المدير العام هو الأمر بصرف ميزانية الصندوق و يمكنه أن يفوض إمضاءه لمساعديه في حدود اختصاصاتهم.

4 / إيرادات صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية:

منح المشرع الجزائري جزءا هاما من الضرائب و الرسوم المحلية لصالح صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و التي تقتطع من إيرادات الجماعات المحلية بقوة القانون ، و هي :
الرسم على النشاط المهني ، الرسم على القيمة المضافة و قسيمة السيارات و يتم تسيير هذه الإيرادات عن طريق صندوقين: صندوق الضمان البلدي و الولائي، و صندوق التضامن البلدي و الولائي.

أ / في مجال الضمان للتقديرات الجبائية:

يوجه صندوق الضمان للجماعات المحلية لتعويض ناقص القيمة في الموارد الجبائية بالنسبة لمبلغ التقديرات ويمول صندوق الضمان بالمساهمات الإلزامية للبلديات و الولايات على أن تحدد نسب مساهمة البلديات والولايات كل سنة بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية و وزير المالية بناء على التقديرات الجبائية للبلديات و الولايات ، و يتم توزيع موارد صندوق الضمان و كذا تحديد كيفية تعويض ناقص القيم الجبائية العائدة للبلديات و الولايات بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية و وزير المالية ، على أن تعاد إلى صندوق التضامن الرصدة الدائنة لصندوق الضمان التي تستخلص في كل سنة مالية بعد تصفية وقفل نقص القيمة الجبائية العائدة للجماعات المحلية.

ب / في مجال التضامن ما بين الجماعات المحلية:

يقوم صندوق التضامن للجماعات المحلية في إطار مهامه، بدفع تخصيصات لفائدة الجماعات المحلية من صندوق التضامن للجماعات المحلية :
- تخصيص إجمالي للتسيير 60% .
- تخصيص إجمالي للتجهيز و الاستثمار 40% .
و يمكن عند الحاجة، القيام بتحويل الاعتمادات من فصل إلى فصل بموجب مقرر من الوزير المكلف بالداخلية بعد موافقة مجلس التوجيه.

التخصيص الإجمالي للتسيير:

خولت المادة 07 من المرسوم بتوجيه التخصيص الإجمالي للتسيير إلى قسم التسيير لميزانيات البلديات و الولايات ، و يتضمن هذا التخصيص:

- منح معادلة التوزيع بالتساوي.
- تخصيص الخدمة العمومية.
- إعانات استثنائية.
- إعانات التكوين و الدراسات و البحوث

-تخصيصات منح معادلة التوزيع بالتساوي :

خولت المادة 08 من المرسوم التنفيذي 116-14 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه توجيه منحة معادلة التوزيع بالتساوي لتغطية النفقات الإلزامية للبلديات و الولايات ، و يتم حساب معادلة التوزيع بالتساوي بالاعتماد على المعايير الآتية :

- المعيار الديموغرافي.
- المعيار المالي و يمكن لمجلس التوجيه ان يعتمد معايير أخرى.

-تخصيصات الخدمة العمومية :

خولت المادة 09 من المرسوم المذكور أعلاه منح تخصيص الخدمة العمومية للجماعات المحلية التي تعرف صعوبات في تغطية النفقات الإلزامية المرتبطة بتسيير المرافق العامة ، و يدفع هذا التخصيص للجماعات المحلية بهدف تلبية الاحتياجات ذات الصلة بالمهام المخولة لها بموجب القوانين و التنظيمات.

-الإعانات الاستثنائية :

أقرت المادة 10 من المرسوم المذكور أعلاه إمكانية منح الجماعات المحلية إعانات استثنائية وهذا لمواجهة الكوارث و الأحداث الطارئة أو وضعية مالية صعبة جدا ، و يتم تحديد هذه الإعانات الاستثنائية بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

كما أن المادة 11 من المرسوم المذكور أعلاه نصت على إمكانية منح الجماعات المحلية إعانات للتكوين و الدراسات و تشجيع الأبحاث.

التخصيص الإجمالي للتجهيز و الاستثمار :

يسمح التخصيص الإجمالي للتجهيز و الاستثمار للجماعات المحلية بإنجاز برامج تجهيز و استثمار بهدف المساعدة في تطويرها و خاصة تطوير المناطق الواجب ترقيتها¹، و يتضمن التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار:

- إعانات التجهيز
- مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل.
- و توجه إعانات التجهيز و الاستثمار إلى ميزانيات الجماعات المحلية بقسم التجهيز و الاستثمار، و ذلك قصد تمكينها من دعم المرافق العامة المحلية من خلال إنجاز عمليات تكون من اختصاصها و يمكن منح إعانات للتجهيز و الاستثمار لفائدة المؤسسات العمومية المحلية المكلفة بتسيير المرافق العامة. كما يمكن أن يمنح الصندوق مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل لفائدة الجماعات المحلية و مؤسساتها العمومية، و تمنح هذه المساهمات في حدود الاعتمادات المخصصة لهذا الغرض، و تحدد كميّات تسيير هذه المساهمات و استرجاعها بقرار من الوزير المكلف بالداخلية.

- نصت المادة 16 من نفس المرسوم على أنه يعاد إلى صندوق التضامن للجماعات المحلية :
- المبالغ المتبقية من الإعانات و المخصصات غير المستعملة التي يزيد مبلغها عن خمسين الف دينار 50.000(دج) .
- الإعانات غير المستعملة بعد ثلاث (03) سنوات من منحها.
- استرجاع المساهمات المؤقتة الممنوحة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل.

¹المادة 12 من المرسوم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن انشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره.

المطلب الثاني: القروض و الهبات و الوصايا :

إن مالية الجماعات المحلية تعتمد أساسا على إيراداتها العادية كما سبق و ذكرنا من خلال الضرائب والرسوم أو عائدات أملاكها و نواتج استغلالها إلا أنه في بعض الحالات قد تلجأ إلى القروض لعدم كفاية الموارد السابق ذكرها كما قد يكون هناك موارد متأتية عن الهبات و الوصايا الممنوحة لها سواء من أشخاص طبيعية أو معنوية

الفرع الأول: القروض :

تعتبر القروض العامة أحد مصادر الإيراد العام ، و القروض العامة تختلف في أنواعها من حيث كونها داخلية أو خارجية ، و حتى الداخلية منها قد يكون بعضها قروض طويلة الأجل و قروض قصيرة الأجل ؛ فالقرض العام هو استئانة أحد أشخاص القانون العام (الدولة، الولاية أو البلدية) أموالا من الغير، مع التعهد بردها إليه بفوائد.

قد تحتاج الدولة أو الجماعات المحلية في كثير الأحيان إلى إنفاق مبالغ كبيرة في مجال محدد من مجالات الإنفاق العام قد لا تسمح الإيرادات الاعتيادية و خاصة الضرائب منها بتمويلها و هذا ما يحتم عليها اللجوء إلى القرض العام باعتباره وسيلة تتيح لها الحصول على الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها، و بالتالي فإن القرض العام يعتبر كمورد من موارد الدولة و الجماعات المحلية الاستثنائية باعتباره غير دوري و غير منتظم حيث تلجأ إليه الدولة و الجماعات المحلية لمواجهة ظروف استثنائية¹، و أصبحت هذه القروض في الفكر المالي الحديث أداة من أدوات السياسة الاقتصادية تستعين بها الدولة أو إحدى هيئاتها للتدخل في النشاط الاقتصادي و توجيهه وفقا لسياستها الاقتصادية²، و تعتبر القروض العامة إحدى الصفات المالية للدولة في العصر الحديث ، و لقد ازدادت حاجة الدول للقروض العامة خاصة بعد الحرب العالمية الأولى³.

و تلجأ الدولة أو الجماعات المحلية إلى القرض العام في حالتين:

- عندما يكون المعدل الضريبي قد بلغ حجمه الأمثل ؛ بمعنى أن المقدرة التكاليفية قد بلغت ذروتها، وصلت حدا لا يمكن للدولة أن تقوم بفرض المزيد من الضرائب ، بحيث يصبح سلوكها إن أقدمت على الزيادة في الضرائب مهددا للنشاط الاقتصادي و مستوى المعيشة.

¹ محمد حلمي مراد، مالية الدولة، ص 67.

² محمد طاقة و هدى العزاوي، مرجع سابق، 148.

³ حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1999 ، ص 60

- عندما تصبح للضرائب ردود فعل اجتماعية عنيفة ، بمعنى أن للضرائب حدود اقتصادية و اجتماعية تقيد من قدرة الدولة على استخدامها عندها يصبح القرض وسيلة بيد الدولة أو الجماعات المحلية لتوفير موارد مالية هامة تعجز الضرائب عن توفيرها ، و بالتالي فإن عبء تمويل النشاط العام يصبح موزعا بين المقرضين والمكلفين بدلا من قصره على فئة المكلفين بالضرائب فقط.

أولا : مفهوم القرض العام :

يعرف القرض العام بأنه مبلغ من المال تحصل عليه الدولة أو الجماعات المحلية من خلال اللجوء إلى الغير سواء من الأفراد ، المصارف أو المؤسسات المالية ، مع التعهد برده مع الفوائد المترتبة عليه خلال مدته المحددة وفقا لشروطه¹ .

كما يعرف بأنه مبلغ من النقود تحصل عليه الدولة أو الجماعات المحلية من السوق الوطنية أو (الخارجية بالنسبة للدولة) ، و تتعهد برده و دفع فائدة عنه وفقا لشروط معينة². و يعرف كذلك بأنه : عقد دين تستلّف بموجبه المجالس المحلية مبالغ نقدية من الأفراد أو المصارف أو الهيئات المحلية أو الدولية ، مع التعهد بوفاء القرض و فوائده للدائنين في التاريخ المحدد وفقا لشروط العقد³.

كما يعرف كذلك بأنه : دين مستحق على الدولة يصدر بموجب قانون تتعهد به بسداد أصل القرض و فوائده بشروط محددة متفق عليها⁴.

و بالتالي فإن القرض العام يختلف عن بعض المفاهيم الأخرى كالدين العام و الضريبة ؛ فالدين العام هو التزام من قبل الغير كالتزام الدولة أو الجماعات المحلية بدفع مرتبات الموظفين و الأعوان التابعين لها أو التعويضات المستحقة للأفراد نتيجة مصادرة أملاكهم كنزع الملكية من أجل المنفعة العامة ، كما يختلف القرض العام عن الضريبة باعتبار أن هذه الأخيرة لا ترد قيمتها في صورة نقدية و لا يدفع عنها فوائد بعكس القرض ، كما أن الضريبة اقتطاع إجباري على المكلفين بها عكس القرض العام ؛ فهو يقوم على أساس تعاقدية و حرية الاختيار من جانب الدائن و المدين⁵.

¹ محمد حلمي مراد، مرجع سابق، ص 68.

² عمر يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دار همومة للطباعة و النشر و التوزيع الجزائر، طبعة 2005، ص 117

³ هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، 207.

⁴ محمد طاقة و هدى العزاوي، مرجع سابق، 148.

⁵ حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 61

ثانيا : دور القروض العامة في تمويل الجماعات المحلية :

يعتبر القرض العام كمورد استثنائي لتمويل الجماعات المحلية باعتباره مصدر مكمل لتمويل هذه الأخيرة ، إلا أنه في الجزائر لا توجد مؤسسات مالية كثيرة متخصصة في هذا المجال ماعدا بنك التنمية المحلية الذي يعتبر المتخصص في تمويل هذه الجماعات ، و هذا على غرار بعض الدول التي توجد فيها مؤسسات مالية متخصصة لإقراض الجماعات الإقليمية¹.

و يعود السبب الرئيسي للجوء الجماعات المحلية للقروض العامة لشح مواردها عن طريق الجباية المحلية وعدم كفايتها مقارنة مع الحجم الهائل لمهامها خاصة في مجال التنمية المحلية و دورها في تقديم الخدمة العمومية للمواطن و السهر على تحسينها و تطويرها من خلال تطوير المرافق العمومية المحلية.

أحيط القرض العام المحلي في الجزائر بضوابط وشروط دقيقة و ذلك لتفادي اللجوء إلى مثل هذه الموارد من طرف الجماعات المحلية و ذلك لما له من عواقب مالية وخيمة على الجماعات المحلية ، فإذا كان القرض العام وسيلة لمعادلة الميزانية المحلية نظرا لاتساع الهوة بين الإيرادات و النفقات باعتبار أن النفقات العامة للجماعات المحلية في تطور وتنامي مستمرين عكس الإيرادات التي تعرف شحا كبيرا ، فإن هذا القرض و إن كان سهلا في طريقة الحصول عليه و إنفاقه ، فإنه يعتبر عسيرا في تسديد رأس ماله و نسب فوائده خاصة عند غياب الإدارة الرشيدة و الكفاءة و النجاعة في التسيير، فيعود بعد أن كان موردا لميزانية الجماعات المحلية ليتحول إلى عبء يتقل كاهل ميزانية الجماعات المحلية ، مما يتطلب تدخل الدولة عن طريق تقديم الإعانات لمعالجة هذه الاختلالات ، إلا أن هذه القروض ذات أهمية كبيرة في تنمية المجتمعات و بناء واقتصادياتها إذا ما تم حسن استعمال هذه القروض من خلال توجيهها نحو نفقات منتجة و الابتعاد عن النفقات غير المنتجة².

الفرع الثاني : شروط الحصول على القروض المحلية :

اعتبرت المادة 170 من القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية أن القرض العام يعتبر موردا من موارد ميزانية البلدية ، كما نصت المادة 151 من القانون 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية على أن القروض العامة تعتبر موردا من موارد الميزانية و المالية للولاية وبالتالي فإن المواد المذكورة ، تعتبر ترخيصا من طرف المشرع للجماعات المحلية للحصول على القروض لتمويل مشاريعها، و الجدير بالذكر أن قانوني الولاية و البلدية السابقين نصا على أن القروض المرخص بها تعتبر من موارد هذه الجماعات المحلية و هو ما لم تشر إليه القوانين الجديدة في المواد

¹بن عيسى قدور، مرجع سابق، ص 264

²برحماني محفوظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2015، ص 95.

المذكورة أعلاه ؛ أي أن المشرع لم يشر صراحة إلى الترخيص المسبق على القروض من طرف السلطات الوصية و هو ما يعتبر قدرا من الحرية للجماعات المحلية في اللجوء إلى القروض العامة لتمويل مشاريعها.

إلا أنه بالرجوع إلى المادة 156 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية ، و المادة 174 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية ، نجد أن المشرع أعطى للجماعات المحلية حرية اللجوء إلى القروض العامة لكنه قيدها بشرط أن تكون هذه القروض موجهة لإنجاز المشاريع ، و بمفهوم المخالفة نجد أن المشرع منع الجماعات المحلية من اللجوء إلى القروض العامة لتغطية عجز في ميزانية التسيير أو لمواجهة نفقات أو ظروف طارئة.

كما أن ليس جميع المشاريع أهلا لأن تكون سببا للاقتراض، حيث اشترط المشرع في المواد المذكورة أعلاه أن تكون هذه المشاريع منتجة لمداخل ، وبالتالي فإن حدود لجوء الجماعات المحلية للاقتراض محصورة في وجوب الاقتراض من أجل مشاريع منتجة لمداخل ، حيث أن القيمة الاقتصادية لهذه المشاريع هي التي تحدد مدى قدرة الجماعات المحلية في اللجوء إلى الاقتراض، وبالتالي فإن الموافقة على هذه المشاريع من طرف السلطات الوصية هي شرط جوهري يقيد مدى قدرة اللجوء إلى الاقتراض العام من خلال دراسة القيمة الاقتصادية لهذه المشاريع ، كما تجدر الإشارة إلى أن المشرع أشار إلى أنه تحدد كفاءات تطبيق المواد المشار إليها أعلاه عن طريق التنظيم.

في الأخير يجدر بنا التنويه إلى أن هناك في بعض الدول تعتمد فيها الجماعات المحلية بصفة كبيرة جدا على القروض لتمويل مشاريعها الهامة كبناء و إنجاز مناطق سكنية أو تزويد المدن و القرى بمختلف الشبكات (الكهرباء، الماء، الغاز، الخ).

في الولايات الأمريكية المتحدة مرت عملية اللجوء إلى الاقتراض تاريخيا بمرحلتين: مرحلة الاقتراض من البنوك و الهيئات المالية على خلفية ارتفاع المدخرات و الرغبة في إيجاد منافذ لاستثمار الأموال المودعة في البنوك ، بحيث قامت المحافظات المحلية و المدن خاصة بإنجاز مشاريع تساهم في رفاهية المواطن المحلي، إلا أن هذه المحليات عجزت عن تسديد هذه القروض نتيجة الأزمات الاقتصادية التي عصفت بأميركا أدى بها في بعض الأحيان إلى حد إنكارها¹.

وكمحلة ثانية بعد الحرب الأهلية زادت حاجة المحليات للقروض سواء لشراء الأسلحة أثناء الحرب أو لبناء ما خلفته هذه الأخيرة بعد نهايتها، لكن في هذه المرة وضعت الحكومات المحلية شروطا للاقتراض حتى لا تؤدي إلى نفس نتائج المرحلة السابقة ، حيث حددت هذه الشروط آجال الاقتراض التي

¹ بن عيسى قدور، مرجع سابق، ص 290.

لا تزيد عن 20 سنة و تحديد مقدار القرض الذي يجب أن لا يزيد عن نسبة معينة من إيرادات ميزانية المحليات أو مبلغ لا يزيد عن نسبة من حجم الضريبة العقارية المحلية.

هذه الآليات الجديدة ساعدت كثيرا الجماعات المحلية لتوفير قروض بالإضافة إلى زيادة عمليات الادخار الأمر الذي ساهم في توفير الإيرادات اللازمة للقيام بالمشاريع الحيوية لضمان رفاهية المواطن المحلي.

أما في إنجلترا فإن القروض تبرم بواسطة مجلس الاقتراض للأشغال العامة باعتباره الوسيط بين البنوك والهيئات المحلية ، فعمليات الاقتراض تكون بقروض طويلة الأمد الهدف منها تمويل إنجاز مناطق سكنية جديدة أو توصيل المدن و القرى بمختلف الشبكات كالمياه ، الكهرباء و الغاز، أو توفير مرافق و تجهيزات عمومية كالمستشفيات و المدارس، أما القروض قصيرة الأجل فتخصص لتمويل عجز الميزانيات المحلية أو لتمويل عمليات ظرفية.

أما في مصر فإن تجربتها في مجال القروض المحلية تختلف عن التجريبتين السابقتين ، و ذلك بسبب غياب الثقة بين المواطن و الجماعات المحلية و دورها في مجال الاستثمار و قلة التحفيزات الضريبية. نصت التشريعات المصرية على الترخيص للجماعات المحلية اللجوء لاقتراض ولكن قيدها بشروط كأن لا يزيد حجم الاقتراض عن نسبة معينة 20 % من مجموع الإيرادات السنوية للجماعة المحلية ، وأن يتعلق القرض بتمويل مشاريع منتجة.

تم إنشاء بنك الاستثمار و الذي أوكل له مهمة تمويل المشاريع المدرجة في المخططات الخاصة بالجماعات المحلية و نقلت إليه الاعتمادات المدرجة في ميزانية المحليات ، حيث لعب هذا البنك دور الهيئة البنكية المتخصصة في تمويل المشاريع المحلية¹.

الفرع الثالث : الهبات و الوصايا :

تعتبر الهبات الوصايا موردا من موارد الجماعات المحلية وهو ما نصت عليه المادة 170 من القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية ، و المادة 151 من القانون 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، حيث تتكون هذه الهبات و الوصايا مما يتبرع به المواطنين للجماعات المحلية مباشرة ، أو قيامهم بتمويل المشاريع التي تقوم بها ، كما قد تكون وصايا يتركها أشخاص بعد وفاتهم ، أو أن يقوم مغترب بتقديم هبة لإحدى هذه الجماعات.

تنقسم التبرعات إلى:

- تبرعات مقيدة بشرط: هذه النوع من هذه التبرعات ال يمكن قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية¹.

¹بن عيسى قدور، مرجع سابق، ص 293

- تبرعات أجنبية: نص المشرع في المادة 171 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية أن قبول الهبات والوصايا الأجنبية تكون خاضعة للموافقة المسبقة من طرف الوزير المكلف بالداخلية.

- الهبات و الوصايا: و تنقسم كذلك إلى:

1 / الهبات و الوصايا التي ال ينشأ عنها أعباء ، أو يشترط فيها شروط، أو تستوجب تخصيص عقارات.

2 / الهبات و الوصايا المنشئة لأعباء ، أو منطوية على شروط ، أو مستلزمة لتخصيص عقارات. أقر المشرع للمجالس المنتخبة دور قبول أو رفض الهبات و الوصايا التي تمنح للجماعات المحلية سواء كانت هذه الأخيرة مثقلة بأعباء أو شروط أو تخصيصات معينة أم لا ، و نصت المادة 112 من قانون الولاية على أن المؤسسات العمومية الولائية لها الحق في البث في قبول الهبات و الوصايا أو رفضها إذا كانت غير مثقلة بشروط أو أعباء أو تخصيصات معينة ، أما في حالة العكس فإن المجلس الشعبي الولائي هو المخول في البث فيها بموجب مداولة².

الواقع العملي يشير إلى محدودية هذه الهبات و الوصايا ، حيث تعتبر ضئيلة جدا إن لم تكن معدومة وهي موارد استثنائية لا يجب الاعتماد عليها في تمويل الجماعات المحلية.

¹ناصر مرغاد، مرجع سابق، ص 11

²مكلل بوزيان، مرجع سابق، ص 43.

الفصل الثالث:

تحليل عام لمصادر التمويل

الحالية للجماعات المحلية

الفصل الثالث : تحليل عام لمصادر التمويل الحالية للجماعات المحلية :

المبحث الأول : معوقات الموارد المالية للجماعات المحلية وسبل
مواجهتها

المبحث الثاني : إصلاح نظام تمويل الجماعات المحلية
(الاستراتيجيات والبدائل)

المبحث الثالث : بعض الإجراءات الموجهة لعقلنة وتحسين التسيير
الميزانياتي للجماعات المحلية

تمهيد :

بعد دراسة نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر من خلال المصادر الداخلية أو الخارجية له من ضرائب و رسوم أو عائدات تسيير الأملاك الممنوحة للجماعات المحلية أو المصادر الخارجية كإعانات الدولة أو القروض و الهبات و الوصايا ، لا بد علينا أن نتمحص بدراسة هذه المصادر و أسلوب منحها لهذه الجماعات و هل حققت لها الكفاية اللازمة لمواجهة المهام المنوطة بها و الاختصاصات المكلفة بها .

إن الجماعات المحلية في الجزائر و منذ الاستقلال كلفت بمهام و اختصاصات بالجملة ، لمواجهة أقرت الدولة الجزائرية نظام تمويل خاص بها ، هذا النظام المعتمد أساسا على الجباية المحلية و عائدات أملاكها الضعيفة و الإعانات الممنوحة لها من قبل السلطة المركزية ، هذا التفاوت بين المهام و الاختصاصات الكبيرة و نظام التمويل الضعيف جعل الجماعات المحلية تعيش دائما في عجز دائم و مستمر تعتمد دائما على قيمة المساعدات الممنوحة لها من السلطة المركزية و ما يترتب على منح هذه المساعدات من تدخل في استقلاليتها و تأثير الوضعية الاقتصادية الحالية للبلاد و إجراءات التقشف التي اعتمدها الدولة الجزائرية و تأثيرها على حجم هذه المساعدات ، الأمر الذي تسبب في عدم قدرتها على تقديم خدمة نوعية للمواطن المحلي و التكفل على أحسن وجه بانشغالاته اليومية ، الأمر الذي جعل هذه الجماعات محل سخط دائم من المواطن و عدم رضاه عليها.

لأجل ذلك ، لا بد من التدقيق في نظام تمويل هذه الجماعات و ذلك من خلال التطرق إلى مختلف

الاختلالات التي يعاني منها سواء من خلال دراسة الجباية المحلية و أسباب ضعف مردوديتها

و النظام الجبائي الجزائري ككل أو أملاك الجماعات المحلية التي تعاني الإهمال و الوضع المزري أو بيعها بأساليب ملتوية . كما يجب الإشارة كذلك أن طرق تسيير هذه الجماعات المحلية أثر كذلك في تقاوم أزمة عجزها سواء بسبب النظام القانوني الذي يسيرها من خلال المجالس الشعبية و نظام الانتخابات المعتد لتشكيل هذه المجالس أو التصرفات غير المشروعة للمنتخبين المحليين الناتج عن عاملي ضعف التكوين و المستوى المحدود لبعضهم أو لفسادهم الأخلاقي و السعي وراء المصالح الشخصية على حساب المصلحة العامة.

إن هذه الوضعية المزرية التي تعيشها الجماعات المحلية في الجزائر بسبب عجزها الدائم ، لا بد من محاولة إعطاء بعض الحلول سواء على مستوى مالية هذه الجماعات أو طرق تسييرها و تغيير بعض الذهنيات الضيقة في مجال التسيير، للتقليل من أثر ضعف التمويل لها أو محاولة القضاء عليه من أجل النهوض بعجلة التنمية المحلية و التصدي الانشغالات المواطن و تحسين نوعية الخدمة المقدمة له.

المبحث الأول : معوقات الموارد المالية للجماعات المحلية وسبل مواجهتها

إن أسباب ضعف نظام تمويل الجماعات المحلية كثيرة جدا و مختلفة الجوانب ، سواء كانت أسباب إدارية و تنظيمية أو أسباب وظيفية أو حتى أسباب متعلقة بالمواطن نفسه ، لذلك ارتأينا أن نتطرق في دراسة أسباب العجز المالي للجماعات المحلية من خلال ثلاث محاور رئيسية :

1 / أسباب متعلقة بالمكلف بالضريبة

2 / أسباب تنظيمية

3 / أسباب وظيفية

المطلب الأول : أسباب متعلقة بالمكلف بالضريبة

إن الضريبة باعتبارها مبلغ نقدي يدفع جبرا من مداخيل الأفراد أو المؤسسات لتنفيذ السياسة العامة للدولة ، قد يتهرب الملزمين بها من أداءها لأسباب متنوعة تدل على عدم اكتمال الشعور بالمواطنة لديهم ، فالأموال التي يتم تحصيلها من الضريبة هي ملك للمجتمع فالتهرب الضريبي أخطر من السرقة ، فالسارق قد يسرق شخصا أو أكثر و لكن المتهرب من الضريبة يسرق من المجتمع ككل مهما تنوعت التبريرات و الأسباب¹، ولهذا و لخطورة التهرب الضريبي ارتأينا دراسته في هذا المطلب من خلال إعطاء تعريفات لهذا السلوك و تمييزه عن بعض المفاهيم الأخرى و دراسة أثاره الخطيرة على اقتصاد الدولة و مؤسساتها و المجتمع ككل.

الفرع الأول: مفهوم التهرب الضريبي:

إن الغش الضريبي هو ظاهرة متفشية في معظم المجتمعات على غرار المجتمع الجزائري ، و ترجع هذه الظاهرة أساسا إلى القصور الذي يطبع النظام الجبائي الجزائري الحالي و الذي لا يتناسب و مستوى المكلفين بتطبيقه كما و نوعا ، و هذا ما أدى إلى التحايل و التهرب الضريبي من طرف المكلفين بالضريبة على كافة أرجاء الوطن بسبب وجود عدة ثغرات في النظام الجبائي الحالي مما تسبب في خسائر سنوية فادحة للخزينة العمومية.

¹سمير صالح الدين حمدي، مرجع سابق، ص 178

إلا أنه يجب التفرقة بين عدة مصطلحات مختلفة عن بعضها البعض ، فهناك فرق بين تجنب ضريبي وغش ضريبي¹.

أولا / ماهية التهرب الضريبي :

لدراسة ماهية التهرب الضريبي لابد من التفرقة بين التجنب الضريبي و الغش التهرب الضريبي وهذا لاختلاف آثارهما القانونية و الاقتصادية و المالية.

1 / التجنب الضريبي :

و نعني به تخلص المكلف بالضريبة من دفعها كليا أو جزئيا و دون ان ينعكس عبؤها على الغير متفاديا في ذلك أي مخالفة للنصوص التشريعية الجبائية ، مستغلا في ذلك ما يكتنف النصوص التشريعية من ثغرات أو عدم الصياغة الحسنة لهذه النصوص و يقوم بتأويله لصالحه².

و يمكن إعطاء مجموعة من التعريفات للتجنب الضريبي و التي جاء بها مجموعة من الباحثين في الميدان وهذا للوصول إلى تعريف دقيق :

فيمكن تعريف التجنب الضريبي بأنه تخلص المكلف القانوني من دفع الضريبة دون مخالفة أحكام التشريع³.

و يمكن تعريف التجنب الضريبي كذلك بأنه ذلك الفعل الشخصي الذي يقوم به المكلف باستعمال تقنيات تتيح له اختيار وضعية جبائية حتى يتحصل على نتائج اقتصادية مساوية لنتيجة جبائية مقبولة⁴.
أما في الفقه العربي فيمكن تعريف التجنب الضريبي:

التجنب الضريبي هو عدم قيام الممول بالعمل الذي يؤدي إلى حصول الواقعة المنشئة للضريبة⁵.
كما يعرف كذلك بأنه تجنب الواقعة المنشئة لدين الضريبة و لا يعاقب عليه القانون⁶.
كما عرف الدكتور محمد عباس محرزى التجنب الضريبي أن تفرض على تصرفات معينة كالبيع أو الشراء ضرائباً ، لكن المكلف بالضريبة يعمل على عدم تحقق الواقعة المنشئة لها رغبة منه و بكل حرية ؛

¹ شباب سهام ، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية- حالة بلدية معسكر-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية في إطار مدرسة الدكتوراه فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية جامعة أبي بكر بلقايد، السنة الجامعية 2011-2012، ص، 147

² طورش بتاتة ، مكافحة التهرب الضريبي في الجزائر، مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1 ، السنة الجامعية 2011-2012، ص 16

³ Gaudemet (P.M), Précis des finances publiques, Edition Montchrestien, Paris, 1970, p 314.

⁴ Masson (C.R), La notion d'évasion fiscale en droit interne Français, LGJ, Paris, 1990, p 181

⁵ سرور احمد فتحي، الجرائم الضريبية، القاهرة، 1990 ، ص 18

⁶ دراز حامد عبد المجيد، مرسى السيد حجازي، المالية العامة، جامعة بيروت العربية، 2003 ، ص 168

إذ لا يقوم بالبيع أو الشراء ، فالتجنب الضريبي هو التخلص من عبء الضريبة كلياً أو جزئياً ، و يكون ذلك دون مخالفة أو انتهاك للقانون.

كما يعرف التجنب الضريبي أن الممول لا يرتكب مخالفة لقوانين فرض الضرائب ؛ فالممول قد يتجنب الضريبة عن طريق العدول عن شراء السلع التي تفرض عليها ضرائب مرتفعة ، و هو تجنب ضريبة غير مباشرة ، أو انصراف الممول عن ممارسة نشاط معين لأن الضريبة على الدخل فيه مرتفعة مقارنة مع نشاط آخر، و قد يكون هذا التجنب الذي يقوم به الممول مقصوداً من طرف المشرع ، فإذا ما تجنب الأفراد شراء سلع معينة أو ممارسة نشاط معين ، فإن المشرع يكون قد نجح فيما أراده من خلال تقليل استهلاك سلع معينة أو توجيه نشاط الأفراد إلى نشاطات إنتاجية معينة¹.

كذلك يكون التجنب الضريبي عن طريق الاستفادة من الثغرات الموجودة في التشريع الجبائي ، و مثال ذلك حينما لا يقوم التشريع الجبائي بإخضاع الهبات للضريبة على الدخل الإجمالي ، فيقوم الشخص في حياته بتوزيع ثروته على الورثة عن طريق الهبة لكي يتجنب الخضوع للضريبة الخاصة بالتركات ، فهذا الشخص لم يخالف القانون و لكنه استفاد من الثغرات الموجودة فيه و بالرغم من أنه قد يكون سيء النية ، إلا أنه لا يمكن فرض أي عقوبة عليه².

يتبين لنا مما سبق أن التجنب الضريبي لا يعتبر تهرباً بالمعنى الحقيقي و هذا لعدم مخالفة المكلف بالضريبة للتشريع الضريبي القائم و إنما يسعى إلى تخفيض الضرائب القانونية المستحق عليه قدر الإمكان وهذا حق من حقوق المكلف طالما أنه يعمل وفق القانون³ ، كتجنب النشاطات التي تفرض فيها معدلات ضريبة مرتفعة و التوجه إلى نشاطات ذات معدل ضريبة منخفض.

¹حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 57

²محمد عباس محرز، المدخل إلى الجباية و الضرائب، Edition ITCIS 2010، ص 133

³أيهاب خضر احمد منصور، العقوبات الضريبية و مدى فاعليتها في مكافحة التهرب من ضريبة الدخل في فلسطين، اطروحة ماجيستر في المنازعات الضريبية، كلية النجاح للدراسات العليا، نابلس فلسطين، 2004، ص 71.

2 / الغش (التهرب) الضريبي :

نعني بالغش الضريبي تهرب المكلف بالضريبة و ذلك بإتباع طرق غير مشروعة ؛ أي بمخالفة التشريع الضريبي و هذا للتهرب من دفع الضريبة كلياً أو جزئياً و هذا باستعمال طرق الاحتيال و الغش و يرتكب بذلك جرائم مالية و يمكن تعريف الغش الضريبي بأنه يتضمن مخالفة التشريع الضريبي فتندرج تحته بذلك كل طرق الغش المالي و ما تنطوي عليه هذه الطرق من الالتجاء إلى طرق احتيالية للتخلص من أداء الضريبة¹.

كما يعرف أيضا بأنه التخلص من الضريبة و إعطاء عرض خاطئ للواقع أو تفسير مظلل و من أجل ذلك يقوم المكلف بالضريبة باستعمال طرق تدليسية و احتيالية² ، و بالتالي يكون بذلك ارتكب جرائم يعاقب عليها القانون³.

و يكون التهرب الضريبي بإفلات الممول من الضريبة المفروضة عليه باستعمال طرق الغش و الاحتيال وقت تحديد وعاء الضريبة و ذلك بإخفاء بعض المادة الخاضعة للضريبة ، أو تقديم إقرار غير صحيح ، كما قد يكون بمناسبة تحصيل الضريبة و ذلك بقيام الممول بإخفاء ثروته⁴.

أما المشرع الجزائري لم يقدّم إعطاء تعريف للغش الضريبي و إنما اكتفى بذكر الأعمال التي تنطوي تحت مفهوم الغش الضريبي و هذا ما أتى به في المادة 193 فقرة 2 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة⁵:

- إخفاء أو محاولة إخفاء المبالغ أو المنتجات التي يطبق عليها الرسم على القيمة المضافة من طرف كل شخص مدين به ، و خاصة المبيعات بدون فاتورة.

- تقديم وثائق مزورة أو غير صحيحة للاستناد إليها عند طلب الحصول إما على تخفيض أو خصم أو إعفاء أو استرجاع للرسم على القيمة المضافة و إما الاستفادة من الامتيازات الجبائية لصالح بعض الفئات من المدينين.

- القيام عمدا بنسيان تقييد أو إجراء قيد حسابات ، أو القيام بتقييد أو إجراء قيد في الحسابات غير صحيح أو وهمي في دفتر اليومية و دفتر الجرد المنصوص عليهما في المادتين 9 و 10 من القانون

¹ عبد المنعم فوزي، المالية العامة و السياسة المالية، دار النهضة العربية، لبنان، 1972، ص

² علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 209

³ طورش بتاتة، مرجع سابق، ص 20

⁴ حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 58

⁵ المادة 193 فقرة 2 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة: محدثة بموجب المادة 12 من قانون المالية لسنة 2006.

التجاري أو في الوثائق التي تحل محلها ، و لا يطبق هذا الحكم إلا على المخالفات المتعلقة بالنشاطات التي تم إقفال حساباتها.

- قيام المكلف بالضريبة بتدبير عدم إمكانية الدفع أو بوضع عوائق بطرق أخرى أمام تحصيل أي ضريبة أو رسم مدين به.
- كل عمل أو فعل أو سلوك يقصد منه بوضوح تجنب أو تأخير دفع كل جزء من مبلغ الضرائب و الرسوم كما هو مبين في التصريحات المودعة.
- ممارسة نشاط غير قانوني يعتبر كذلك كل نشاط غير مسجل أو لا يتوفر على محاسبة قانونية محررة تتم ممارسته كنشاط رئيسي أو ثانوي.

ينضح لنا من خلال نص المادة 193 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة أن الغش الضريبي يكون إما عند تحديد وعاء الضريبة من خلال قيام المكلف بالضريبة بإخفاء بعض أو كل المادة الخاضعة للضريبة أو من خلال تقديم تصريح غير حقيقي و غير مطابق للواقع ، و إما أن يكون الغش الضريبي عند تحصيل الضريبة من خلال قيام المكلف بالضريبة بإخفاء أمواله أو تحضير إفلاسه لتفويت تحصيل الضريبة على الإدارة الجبائية المختصة.

و يكون الغش الضريبي في الصور الآتية:

- عدم القيام بالتصريح عن النشاط الذي يكون خاضعا للضريبة لعدم وجود مقر لنشاطه (تصريح بالوجود) وهو ما نصت عليه المادة 183 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة و يعد هذا التصرف تهربا كليا ، أو عدم التصريح بالنشاط رغم وجود المقر حيث يتهرب من الخضوع للضريبة من خلال العمل في الخفاء.
- تقديم تصريحات ناقصة أو كاذبة عن طريق فواتير وهمية أو مزيفة ؛ أي امتناع الممول الذي توافرت فيه شروط الخضوع للضريبة عن الوفاء بها كامتناعه عن تقديم بيان بدخله ، أو القيام بتقديم بيان كاذب و غير صحيح ، و ذلك بالاستعانة بالغش¹.
- القيام باستيراد سلع و بدون المرور على المراكز الحدودية ليتفادى دفع الضرائب الجبائية و الجمركية.
- تسجيل عقود إيجار قيمتها تكون أقل من القيمة الحقيقية.
- القيام بالمبالغة في تقدير التكاليف الواجبة الخصم من وعاء الضريبة و هذا حتى يقلص هامش الربح الخاضع للضريبة.
- القيام بإخفاء أو تهريب أموال حتى لا يقوم بدفع الضريبة.

¹ أيهاب خضر محمد منصور، مرجع سابق، ص 72.

- إخفاء الورثة لجزء من تركة المورث ، أو عدم التصريح بها في الآجال المحددة قانونا.
- قيام أصحاب المهن الحرة (أطباء، مهندسون، محامون،.....) بتصريحات على رقم الأعمال غير صحيحة.
- تقديم وثائق مزورة من أجل الإعفاء أو استرجاع الرسم على القيمة المضافة (TVA) على أساس العمل مع قطاعات معفاة من هذه الضريبة.
- كل هذه التصرفات التي سبق ذكرها تعتبر كغش ضريبي تعرض من يقوم بها إلى عقوبات متى توافر في المكلف بالضريبة الركن المعنوي و المتمثلة في النية السيئة و العنصر المادي المتمثل في تخفيض أو تهرب من الضريبة بطريقة غير مشروعة¹.
- و يكون الغش الضريبي لعدة أسباب منها الازدواج الضريبي، حيث يسبب هذا الأخير على المستويين الداخلي و الخارجي أثارا ضارة على الاقتصاد الوطني بشكل عام أعباء إضافية على المكلف بالضريبة ، الأمر الذي يدفعه إلى اللجوء إلى الطرق الاحتمالية للتخلص من هذه الضرائب².

الفرع الثاني: أثار التهرب الضريبي

تعتبر الضريبة وسيلة مهمة و أساسية للدولة لتنفيذ سياساتها المالية ، و بالتالي فإن التهرب الضريبي يؤثر سلبا على مداخل الدولة ككل و الجماعات المحلية بصفة خاصة و هذا ما يتسبب في عجز هذه الجماعات وهو ما يعطل مشاريعها التنموية و تقديم الخدمة العمومية اللازمة للمواطن ، و بالتالي فإن التهرب الضريبي يعود سلبا على المواطن باعتبار أنه ينتج عن هذا المواطن و يؤثر عليه بصفة غير مباشرة و سوف نتطرق بالتفصيل إلى الآثار المالية و الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية.

1 / الآثار المالية :

يؤدي التهرب الضريبي إلى عدم قيام الضريبة بوظيفتها الأساسية و المتمثلة في توفير إيرادات هامة للدولة و الجماعات المحلية ، و بالتالي فإن عدم كفاية هذه الإيرادات يؤدي سلبا على ميزانية الدولة عامة و يؤدي حتما إلى عجزها.

إن هذا العجز في الميزانية العامة يسبب عجز الدولة عن تنفيذ مشاريعها ، و هو ما يؤثر كذلك على ميزانية الجماعات المحلية على اعتبار أن الضرائب تعتبر موردا هاما في ميزانيات هذه الأخيرة و

¹مجاهد بوفلجة، إيرادات الجماعات المحلية و اثر الرقابة الجبائية عليها، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة 2014-2015.الجامعية

²محمد عباس محرز، اقتصاديات الجبائية و الضرائب، دار هومة الجزائر 2003 ،ص 200

أي نقص فيها يؤدي إلى عدم قدرة هذه الجماعات على أداء مهامها و وظائفها المنوطة بها خاصة في مجال التنمية المحلية ، وهو ما يؤثر على نوعية الخدمة المقدمة للمواطن مما يؤدي إلى استياءه من مجالسه المنتخبة.

و حتى تتدارك الدولة هذه الاختلالات تلجأ إلى البحث عن مصادر بديلة للتمويل كالإصدار النقدي و الاقتراض (الدين العام).

كما للتهرب الضريبي تأثير على ميزانية الجماعات المحلية كما قلنا ، و ذلك على اعتبار أن الضريبة تمثل المورد الرئيسي و الأساسي في ميزانيتها كالرسم على النشاط المهني (TAP) و الرسم على العقار، مما يؤدي حتما إلى عجز هذه الجماعات المحلية عن أداء وظائفها و مهامها الرئيسية خاصة في مجال التنمية المحلية و هو ما يؤثر على جودة و نوعية الخدمات المقدمة للمواطن خاصة في مجالات التهيئة و تعبيد الطرقات و ترميم و صيانة المباني العمومية و المدارس و الإنارة العمومية¹.

2 / الآثار الاقتصادية :

إن الآثار المالية للتهرب الضريبي لها علاقة مباشرة بالآثار الاقتصادية ، حيث أن التهرب الضريبي يسبب عجز في الميزانية العامة للدولة و هو ما يؤثر على الادخار و الاستثمار و يكبح قواعد المنافسة الشريفة في السوق.

حيث أن المتهربين من الضرائب سواء كانوا أشخاص طبيعيين أو معنويين يكونون في وضعية مريحة في السوق مقارنة مع الأشخاص النزهاء الذين يقومون بواجباتهم الضريبية ، كما يخلق التهرب الضريبي ظاهرة أخرى أكثر خطورة و هي المنافسة غير المشروعة ؛ فالمؤسسة التي تلتزم بأداء واجبها الضريبي و تسعى إلى رفع مدخولها من خلال تطوير وسائل الإنتاج و التسيير تصطدم بالمنافسة غير المشروعة لمؤسسات لا تقوم بدفع الضرائب الملقاة على عاتقها ، فتصبح أمامها هذه التصرفات طريقة سهلة لتحقيق أكبر قدر من الأرباح دون اللجوء إلى تحسين و تطوير وسائل الإنتاج و التسيير أو أن يكون مآله الإفلاس نتيجة المنافسة غير المشروعة².

3 / الآثار الاجتماعية :

إن التهرب الضريبي يسبب آثار سلبية على الجانب الاجتماعي من خلال اللامساواة الاجتماعية بين أفراد المجتمع الواحد بسبب تحمل البعض عبء الضريبة بكاملها ، في حين يتهرب منها الآخريين ، مما يؤدي إلى عدم العدالة في توزيع العبء الضريبي.

¹طورش بتاتة، مرجع سابق، ص 88

²طورش بتاتة، مرجع سابق، ص 89

إن العجز الذي تسجله الإدارة الجبائية في تحصيل الضرائب والنواتج عن التهرب الضريبي يؤدي بها إلى تداركه عن طريق رفع معدلات الضريبة أو استحداث ضرائب جديدة ، مما يزيد العبء على المكلفين بالضريبة نوي النية الحسنة الذي يخلق لديهم إحساس بعدم المساواة ، فتصبح الضريبة عاجزة عن تحقيق العدالة الاجتماعية بين أفراد المجتمع.

كما يقلص التهرب الضريبي من سلطة الدولة ، حتى أنه يحطمها ، وذلك من خلال تعويد المواطن على العيش في مخالفة تشريعات الدولة التي ينتمي إليها بداية بالتشريعات الضريبية و يفتح له أبواب مخالفة تشريعات أخرى إذا لم يجد سلطة قوية تردعه عن القيام أو إتيان مثل هذه التصرفات ، كما يتسبب التهرب الضريبي كذلك في تعميق الفوارق الاجتماعية بين مختلف طبقات المجتمع ، و تبدو هذه الآثار الضارة واضحة ، حيث يؤدي التهرب إلى عدم المساواة بين الأفراد، إذ يتحمل البعض الضريبة ، بينما يتخلص منها الذين أفلحوا في التهرب منها ، وقد يؤدي كثرة التهرب إلى زيادة الدولة في سعر الضرائب الموجودة أو تفرض ضرائب جديدة و هذا لتغطية العجز في الميزانية العامة لها و الذي تسبب فيه التهرب الضريبي ، فيزداد العبء على من لم يتهرب من الضريبة و يولد له شعور بالاستغلال من طرف النظام الجبائي، وكذلك سكوت الدولة على مختلف التجاوزات التي يقوم بها خاصة أصحاب النفوذ بتهريبهم الدائم يجعل العلاقات مضطربة بين أفراد المجتمع الواحد فيما بينهم وظهور الفوارق الاجتماعية¹.

¹طورش بناتة، مرجع سابق، ص 93.

المطلب الثاني : الأسباب التنظيمية

إن عجز ميزانية الجماعات المحلية ليست وليدة الصدفة وإنما هي نتيجة عراقيل وأسباب تنظيمية ساهمت إلى حد كبير في هذا العجز، حيث خص المشرع هذه الكيانات بجملة من المفاهيم لم تراعى التنوع الجغرافي والإقليمي لها عبر التراب الوطني، و من جملة هذه المفاهيم النصوص والقوانين التي تنظم المهام والصلاحيات المخولة لهذه الجماعات الإقليمية.

و تتمثل الأسباب التنظيمية لعجز الجماعات المحلية في:

- عشوائية التقسيم الإداري.
- قصور النظام الجبائي.
- إشكالية ضعف الموارد المالية مع الحجم الكبير للصلاحيات والمسؤوليات.

الفرع الأول: عشوائية التقسيم الإداري

لقد مرت الجماعات المحلية في الجزائر بعد الاستقلال بمرحلتين؛ الأولى مرحلة انتقالية بعد الاستقلال إلى غاية التقسيم الإداري الجديد لسنة 1984 و المرحلة الثانية من سنة 1984 إلى غاية يومنا هذا.

أولاً : المرحلة الأولى من سنة 1962 إلى سنة 1984 :

لقد ورثت الجزائر غداة الاستقلال عن الاستعمار الفرنسي 1535 بلدية عاجزة تقنيا و بشريا بسبب مغادرة موظفي الإدارات الأوربيين و عدم وجود إطارات جزائرية قادرة على تسيير هذه الجماعات المحلية.

و أمام هذه الوضعية المزرية كان لزاما على الدولة الجزائرية إيصال المساعدات و الاحتياجات الضرورية للمواطنين المتضررين من الحرب التحريرية، مما تسبب في زيادة النفقات العامة للدولة، قابله ضعف الإيرادات بسبب شلل المصالح الضريبية و غياب الإطارات التي تتكفل بجمع هذه الضرائب و تحصيلها، الشيء الذي أدى إلى عدم استقرار مداخل الجماعات المحلية، بالإضافة إلى فتور النشاط الاقتصادي، فانخفض حاصل الرسوم على النشاط المهني إلى النصف¹.

هذا ما جاء به بيان الأسباب للقانون البلدي الصادر بموجب الأمر 68-24 المؤرخ في 18 يناير 1968، حيث أوضح أن مالية البلدية تتميز بتناقض خطير في الموارد مع زيادة كبيرة في النفقات و هكذا فقد انخفض إلى النصف حاصل الرسوم عن النشاط المهني بسبب الانعدام شبه الكلي للضرائب

¹ الأمر رقم 68-24 المؤرخ في 18 يناير 1968 المتضمن القانون البلدي بيان الأسباب، ج.ر.ج. عدد 6 لسنة 1968.

الجباية الناتج هو أيضا من الوضعية السائدة في بلدنا طوال سبع سنوات من الحرب التي أثرت في رأسمالنا البشري و ثروتنا الوطنية على السواء ، ومن جهة أخرى فإن تشابك النظام الخاص بفرض الضريبة و فتور النشاط الاقتصادي و تعدد الصعوبات المتعلقة بتحصيل الضريبة خلال السنوات الأولى التي عقت الاستقلال قد أدت كلها إلى عدم الاستقرار في مداخيل الجماعات المحلية.

و إزاء هذه الحالة فإن النفقات لم تفتأ تتزايد من جراء الواجبات الاجتماعية المفروضة على البلديات، فننفقات الموظفين الناجمة عن وفرة عددهم و كذلك المساهمات في أعباء المساعدة و بصورة أعم المساعدة الممنوحة للمواطنين الذين تضرروا كثيرا بسبب حرب التحرير الوطني قد رفعت مبلغ هذه النفقات إلى حدود بالغة.

و لمعالجة هذه الصعوبات المالية ، فإن الدولة اضطرت في مرحلة أولى لتنظيم فترات تدريبية خاصة وملتقيات لصالح موظفي الجماعات المحلية الجدد الذين كان لجهودهم و حسن نواياهم الدور المشكور في مكافحة التخلف الإداري.

وفي مرحلة ثانية كانت الدولة مدفوعة لتحل محل هذه الجماعات قصد تزويدها بالتجهيزات الاجتماعية الأولية و تحقيق التجهيزات الأساسية لتحسين المستويات و الدخل المتوسط للفلاحين على وجه الخصوص.

وفي مرحلة أخيرة عمدت الدولة بنفس الطريقة لنفس الأسباب في سنة 1963 إلى ضرورة إعادة التقسيم الإقليمي الذي خفف بصورة محسوسة من أعباء تسيير البلديات و أقامت لهذه الأخيرة أساسا ماليا و بشريا أكثر نفعا ، حيث أصبح عدد البلديات 676 بلدية بعد أن كان عددها 1535 بلدية غداة الإستقلال ورتتها عن الاستعمار الفرنسي ، و لقد تم تجميعها على نحو متوسط عدد سكان يقدر بـ 18 ألف ساكن في البلدية الواحدة.

ثانيا / التقسيم الإداري لسنة 1984 :

تم التقسيم الإداري الجديد بموجب المرسوم رقم 09/84 المؤرخ في 04 فيفري 1984 ، و لقد جاء هذا التقسيم الجديد بإضافة جملة من الولايات و عدد معتبر من البلديات ارتفع عدد الأوليات من 31 ولاية إلى 48 ولاية و البلديات وصل عددها إلى 1541 بلدية ، و لقد تم اتخاذ قرار التقسيم الإداري الجديد في وقت كان فيه سعر برميل البترول يصل إلى 40 دولار و بالتالي ساد الاعتقاد أن أي نقص في الجباية المحلية يتم تعويضه عن طريق الجباية البترولية¹.

¹ بن شعيب نصر الدين، إشكالية تمويل البلديات و سبل ترقيتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص مالية عامة، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2001-2002، ص 153.

لقد كان الهدف الرئيسي من التقسيم الإداري الجديد هو تقريب الإدارة من المواطن و تحسين الخدمة العمومية على اعتبار أن البلدية تعتبر مؤسسة خدمية بالدرجة الأولى و تكريس مبدأ اللامركزية الإدارية ، لكن المشرع أغفل اعتبارات مالية و اقتصادية لأن بعض البلديات لا تتوفر على أدنى نشاط اقتصادي أو تجاري مدر للمداخيل الجبائية ، مما زاد من البلديات العاجزة سنويا¹ على اعتبار أنها بلديات ريفية. و لعل أهم السلبيات التي أفرزها التقسيم الإداري الجديد هي :

- ظهور عدد كبير من البلديات القروية التي ليس لها أي نشاط اقتصادي أو مداخيل مالية ، حيث أن ثلثي البلديات العاجزة هي بلديات ريفية.
- ظهور أكثر من 600 بلدية مصطنعة بحاجة إلى توظيف جديد.
- لم تقم الدولة بالبحث عن الوسائل اللازمة لترقية الاستثمار في هذه البلديات و بالتالي خلق لمناصب الشغل.
- خلق البلديات الجديدة صاحبه توظيفات جديدة ، الأمر الذي نتج عنه مضاعفة ميزانية البلديات لتغطية أجور الموظفين.
- الانخفاض الحاد لأسعار البترول بداية سنة 1986 و الذي أدى بدوره إلى تراجع الجباية البترولية إلى النصف ، الأمر الذي أثر على الإعانات المقدمة من طرف الدولة إلى الجماعات المحلية.
- تشتتت الحصيلة الجبائية ، حيث أن الحصيلة التي كانت توزع على 704 بلدية و 31 ولاية أصبحت توزع على 48 ولاية و 1541 بلدية ، مما أثر على مردودية هذه الجباية المحلية و نفس الشيء يقال على إعانات الدولة ، فما كان يقدم لـ 704 بلدية و 31 ولاية أصبحت تتشارك فيه 48 ولاية و 1541 بلدية مما قلل من قيمة هذه الإعانات.

هذا التقسيم الإداري الجديد أدى إلى ظهور عدد من البلديات العاجزة بداية من سنة 1986 بـ 52 بلدية عاجزة ، و في سنة 1987 بـ 63 بلدية عاجزة و في سنة 1988 بـ 96 بلدية عاجزة ، ليتطور هذا العجز ويتضاعف في السنوات اللاحقة ابتداء من سنة 1990 بـ 164 بلدية ليصل إلى 1248 بلدية عاجزة سنة 1998 ليستقر في حدود 1001 بلدية أي 4/3 بلديات الوطن².

و في نفس الفترة بدأ يتضاعف أيضا مبلغ عجز البلديات و حتى الولايات لم تسلم من هذا العجز و إن كان استثنائيا مقارنة مع عجز البلديات الكبير ، حيث كان أكبر عجز للولايات سنتي 1997 و 1998 بسبع ولايات.

¹بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 4، ص 275.

²بن شعيب نصر الدين و شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، عدد

إن التقسيم الإداري لسنة 1984 و تبعا لكل الأرقام التي تم تقديمها خلف الكثير من البلديات عاجزة و هذا لعدم اعتماد استراتيجية صحيحة مبنية على أسس اقتصادية و مالية دقيقة ، حيث أنه من أصل 837 بلدية جديدة تم إنشائها بموجب هذا التقسيم نجد 19 بلدية فقط مقراتها العامة تدرج ضمن البلديات الحضرية ؛ بمعنى أن ما نسبة 2,89 % من هذه البلديات ذات طابع ريفي ، وأما الباقية فهي مختلفة. وبالتالي فإن الطابع الريفي الذي يغلب على الكثير من البلديات سواء القديمة أو المستحدثة بموجب التقسيم الإداري لسنة 1984 يجعلها دائما عاجزة و باستمرار تنتظر ما يعود إليها من إعانات ؛ أي أن هذه البلديات تفتقر لإيرادات ذاتية تساهم في خلق فرص التنمية ، وأكثر مساعدات الدولة¹ من هذا فكثير من هذه البلديات تعتبر بمثابة مداشر أو قرى مجمعة لا تمتلك أدنى ملامح المدن الحضرية ، ما يجعلها تفتقر لأدنى فرص النشاط التجاري أو الصناعي أو حتى إمكانية التوسع²، وهذا ما أكده المدير المركزي للمالية المحلية بوزارة الداخلية خلال حوار له مع جريدة المجاهد ، حيث أرجع تدني الموارد الجبائية للجماعات المحلية لعدة أسباب منها الطابع الريفي للكثير من البلديات الجزائرية ، أكثر من 900 بلدية ريفية بالإضافة إلى امتناع الفلاحين عن دفع الضرائب و الرسوم و انعدام النشاط التجاري و الصناعي بها أثر على إيرادات هذه البلديات ، و هذا ما جعلها تسجل عجز دائم في ميزانياتها³.

الفرع الثاني : قصور النظام الجبائي :

تعتمد الجماعات المحلية من حيث تمويلها على الجبائية المحلية ، حيث تشكل هذه الجبائية القسم الأكبر من ميزانياتها من ضرائب مباشرة و غير مباشرة و رسوم و تؤسس معظم هذه الضرائب و الرسوم على الأنشطة الاقتصادية ، الصناعية و التجارية ، بينما تؤسس أخرى على الملكيات العقارية المبنية و غير المبنية ورسوم التطهير و الذبح والتي تشكل نسب ضئيلة في هذه الميزانيات. إن اعتماد الجماعات المحلية على الموارد الجبائية يعتبر إشكالا من حيث تفاوت حجم النشاط الاقتصادي من بلدية إلى أخرى و من ولاية إلى أخرى ومن منطقة إلى أخرى حيث أن النشاط الاقتصادي الذي يكون كبيرا في البلديات الحضرية و البلديات الكبيرة مقر الولاية و يكون على عكس ذلك قليلا أو حتى يكون منعدما في البلديات الريفية المنعزلة و النائية و يكون كذلك مختلفا بين المناطق الساحلية و الشمالية عنه في المناطق الصحراوية.

¹ شوقي جباري & بسمة عولمي، تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، عدد 2 / جوان 2015 ، ص 30

² بلجليلي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات دراسة تطبيقية لبلديات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2010/2009 ، ص 113

³ 1 DEBBI Ali, OP.CIT, p 31.

كما أن صلاحية فرض الضرائب و الرسوم من صلاحية السلطة التشريعية ؛ فمهمة فرض الضريبة و تحديد وعائها و نسبها و طرق تحصيلها هي من اختصاص المجلس الشعبي الوطني و هذا طبقا للدستور الجزائري¹ ، و يقتصر دور هذه الجماعات المحلية في تلقي حصصها من هذه الموارد الجبائية فقط و هو ما يعرف بمركزية الضريبة² ، حيث أن مديريات الضرائب الولائية هي التي تقوم بتحصيل هذه الموارد و توزيعها يكون خارجا كذلك عن صلاحيات هذه الجماعات المحلية ، حيث تقوم المصالح التابعة مباشرة للدولة بتوزيع هذه الموارد على الجماعات المحلية و المتمثلة في وزارة المالية دون أن يكون لها حق الرفض أو الطعن³.

أولا / عدم وجود أي صلاحيات للجماعات المحلية في الموارد الجبائية :

لقد نص القانون الجزائري على أن فرض الضرائب و الرسوم هي من اختصاص السلطة التشريعية والمتمثلة في المجلس الشعبي الوطني ، و بالتالي فإن له الصلاحية من حيث تأسيس وعاء الضريبة و نسبها و طرق تحصيلها، و تخضع هذه الضرائب إلى قواعد محددة في إطار قوانين المالية السنوية التي تؤكد مشروعية الضريبة و بعدها تقوم القوانين الفرعية المتخصصة بنصوص صريحة بتأسيس هذه الضريبة و الوعاء و النسب إلى جانب كيفية الدفع ، و بالتالي فإن الجماعات المحلية ليس لديها أي دور في تأسيس هذه الضرائب و الرسوم أو قبضها⁴.

غير أن المشرع أعطى بعض الصلاحيات للجماعات المحلية من خلال تحديد معدلات بعض الرسوم الهامشية التي تشكل نسبة ضئيلة جدا من إجمالي الإيرادات كرسوم التطهير للبلديات⁵ ، غير أن هذه الحصص معتمدة من طرف قوانين المالية على المجالس المحلية إلا تحديد النسبة الموافقة بين النسب المفروضة ، كما أن قرار المجالس البلدية يبقى دون أثر حتى تتم الموافقة عليه من قبل السلطة الوصية.

يتضح جليا مما سبق أن دور الجماعات المحلية في الإيرادات الجبائية يبقى محدودا إن لم نقل معدوما سواء من حيث تأسيسها أو تحديد نسبها أو تحصيلها ، فهي تتلقى هذه الإيرادات فقط و هو ما يعيق عملية وضع ميزانيتها، فعلى عكس ميزانية الدولة التي تقوم على أساس تحديد النفقات ومنه البحث عن الموارد لتغطية هذه النفقات ، تبقى ميزانيات الجماعات المحلية مرتبطة بتحديد إيراداتها ثم القيام

¹المادة 140 من القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري

²حمادو سليمة، مرجع سابق، ص 87

³بن شعيب نصرالدين & شريف مصطفى، مرجع سابق، ص 165.

⁴شوقي جباري & بسمة عولمي، مرجع سابق، ص 32

⁵عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، ابحاث اقتصادية و ادارية، العدد الثاني، جامعة محمد خيضر بسكرة،

103.ص، 2007

بوضع خططها التنموية التي تسمح هذه الإيرادات بتغطيتها، و هو ما يعيق كثيرا التنمية المحلية لارتباطها بمجموع الإيرادات المتوفرة و المحصل عليها لفائدة هذه الجماعات المحلية¹، كما أن عملية تحصيل هذه الضرائب و الرسوم يكون من اختصاص مديريات الضرائب على مستوى الولايات ، و يتم توزيع هذه الإيرادات كذلك من طرف الدولة عن طريق وزارة المالية و ليس للجماعات المحلية أي دور في ذلك سوى استلام حصصها من هذه الإيرادات دون أي مراجعة للحسابات أو إعادة تقييم هذه الإيرادات و هذا ما يؤدي إلى إعادة توزيعها بطرق غير عادلة ، حيث أن جزءا كبيرا يعود إلى الدولة و جزء آخر يتحصل عليه صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و جزء آخر تتحصل عليه الجماعات المحلية².

ثانيا / استحواد الدولة على معظم الموارد الجبائية :

حسب التقرير النهائي للجنة الوطنية للإصلاح الجبائي المقدم سنة 1989 ، خلص إلى أن نسبة العائد الجبائي للدولة يشكل 75 % ، في حين أن النسبة المخصصة للجماعات المحلية لا تشكل سوى 25 % من مجموع الإيرادات الجبائية و هذا قبل الإصلاح الجبائي لسنة 1992. غير أنه و بعد الإصلاحات الجبائية بدأت تعرف هذه النسبة انخفاضا إلى حدود 19 % سنة 2003 دون أن تتعدى بأي حال من الأحوال نسبة 24 % سنة 2006 و بالتالي تبقى هيمنة الدولة على الموارد الجبائية مستقرة و دون مراجعة .

إن الموارد الجبائية تمثل الحصة الأكبر من موارد الجماعات المحلية ، حيث نجدها تتراوح ما بين 81 % و 87 % من مجموع هذه الموارد ، إلا أن الدولة برغم استحوادها على معظم الضرائب و الرسوم مدرة لمداخل معتبرة و متطورة كالضريبة على الدخل الإجمالي و الضريبة على أرباح الشركات و مختلف الحقوق و الرسوم الجمركية ، زيادة على ذلك الجبائية البترولية ، نجدها تتشارك مع الجماعات المحلية في نسب بعض الضرائب رغم مردوديتها الضعيفة مقارنة من الرسم على القيمة المضافة³ ، و الباقي من هذه الضرائب و مع الضرائب و الرسوم السابقة الذكر و التي تستحوذ عليها لوحدها ، فنجدها تأخذ حصة الأسد ، كما أن الرسوم بعضها لا يعود كليا إلى البلديات أو الولايات ، فقط تتشارك مع هيئات أخرى كصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية الصندوق الوطني للسكن.

¹ غزير محمد الطاهر، مرجع سابق، ص 102.

² بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون 08/90 أداة للديمقراطية المبدأ و التطبيق، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2006/2007، ص 88.

³ عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 104

من كل ما سبق التطرق إليه ، يتضح لنا جليا أن الدولة تهيمن على الموارد الجبائية مما أثر على الموارد المخصصة للجماعات المحلية و التي تتشارك فيها في بعض الأحيان مع هيئات أخرى كما سبق و تطرقنا إليه.

ثالثا / ضعف الموارد الجبائية و تفاوت التحصيل الضريبي :

إن معظم الضرائب و الرسوم العائدة كليا أو جزئيا للجماعات المحلية نجدها ذات مردودية متوسطة ان لم نقل ضعيفة ، بحيث لا تسمح بتوفير إيرادات كبيرة للجماعات المحلية بالموازاة مع الأعباء الكبيرة الملقاة على هذه الجماعات ، الأمر الذي ساهم بشكل كبير في عجز ميزانياتها و عدم قدرتها على النهوض بالتنمية المحلية ، حيث نجد أن كلا من الرسم العقاري و رسم التطهير و رسم الإقامة و رسم الذبح و الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح لا تشكل الشيء الكبير في ميزانية الجماعات المحلية ، مما يؤكد أن هناك خلل في جباية هذه الضرائب بالنظر إلى التطور العمراني الذي عرفته الجزائر في السنوات الأخيرة ، أما الرسم على النشاط المهني ، فإن هذه الضريبة تحتل الحصة الأكبر من مجموع الجباية المحلية حيث أنها تتشارك بمتوسط 46.97% .

كما أن حصر معظم الموارد الجبائية المحلية على الأنشطة الاقتصادية و التجارية ، فإن المشرع الجزائري ساهم بدوره على حرمان البلديات الريفية و الصحراوية التي لا توجد فيها مثل هذه الأنشطة أو تقل فيها هذه الموارد الجبائية ، فلقد أظهرت دراسات أجراها المركز الوطني للدراسات و التخطيط أن 56% من البلديات العاجزة هي بلديات ريفية ، بينما لا يتجاوز نسبة عجز البلديات الحضرية 18%² ، إذن العجز الذي تعرفه البلديات يعود إلى النظام الجبائي الذي يعتمد كثيرا على الأنشطة الاقتصادية و التجارية ، الأمر الذي حرم البلديات التي لا تحتوي على مثل هذه الأنشطة من الجباية المحلية ، مما أدى بها إلى الاكتفاء بالتخصيص المالي الممنوح لها من طرف الدولة ، و الذي يخصص إلى تغطية النفقات الإجبارية لها من أجور موظفيها والإنفاق في مجالات الحياة اليومية ، الأمر الذي أدى إلى الغياب التام للمشاريع التنموية المحلية المعتمدة على التمويل المحلي لهذه الجماعات³ ، لذلك وجب على المشرع مراجعة هذا النظام ، بالإضافة إلى ذلك و في نفس السياق و كما سبقنا و ذكرنا ، فإن للتقسيم الإداري لسنة 1984 نفس التأثير السلبي، كون أن هذا الأخير لم يأخذ بعين الاعتبار أن معظم البلديات الجديدة هي بلديات ريفية تقتقر إلى نشاط اقتصادي أو تجاري ، الأمر الذي تسبب في غياب أي مورد محلي لهذه البلديات.

¹ يوسف نورالدين، مرجع سابق، ص

² شباب سهام، مرجع سابق، ص 147

³ بن عياش سمير، اثر الفواعل المحلية على تنفيذ السياسات العامة في الجزائر في ظل الإصلاحات الجديدة 2012، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 2، 2013،

الفرع الثالث : ضعف ناتج أملاك الجماعات المحلية :

تعتبر الأملاك التابعة للجماعات المحلية أهم مورد من مواردها ، لكن الواقع المعاش يبين أن هذا المورد لا يساهم كثيرا في موارد الجماعات المحلية و ذلك لعدة اعتبارات ، فمنها ما يعود إلى نقائص مسجلة في تطبيق النصوص القانونية و التنظيمية ، و منها ما يعود إلى سوء التسيير :

- سوء تطبيق النصوص القانونية و التنظيمية المتعلقة بتسيير و استغلال الممتلكات و تجاهل بعضها في بعض الإحالة ، و مثال ذلك تخلي الجماعات المحلية لجزء كبير عن عقاراتها بأسعار مخزية ضاربة بذلك النصوص القانونية و التنظيمية عرض الحائط ، بالإضافة إلى الإيجارات التي قامت بها بأسعار لا تقارن عما هو متعارف عليه في أسعار السوق طبقا لقواعد القانون المدني و التجاري ، و هو ما ساهم في أرباح طائلة لفائدة المستأجرين على حساب الجماعات المحلية ، و كثيرا ما يكون للفساد المالي حصة الأسد في مثل هذه العمليات سواء بيع أو إيجار .

- تطبيق نصوص قانونية من طرف الجماعات المحلية تكون قد ألغيت أو تم تعديلها دون علم المسيرين بها .

- انعدام فهرس عقاري لدى الجماعات المحلية أو غير محين أو نقص في المعلومات ، و الذي يحصي الأملاك العقارية و المنقولة التابعة لها ساهم في إهمال جزء كبير من هذه الممتلكات لجهل المسيرين بها .

- غياب المتابعة المستمرة و الجدية لهذه السجلات و تعرضها في بعض الحالات إلى الشطب أو الزيادة¹.

إذن فالممتلكات التابعة للجماعات المحلية أصبحت غير قادرة على المساهمة في ميزانياتها بسبب إهمال المسيرين لها و تعرضها للإهمال²، حيث أن معظم هذه الأملاك أصبحت في حالة كارثية لعدم قيام هذه الجماعات بصيانتها و تركها خرابا بحجة عدم توفر الموارد المالية الكافية لصيانتها، و تعرضها في بعض الحالات إلى عمليات مشبوهة من طرف المسؤولين سواء بالبيع بأسعار رخيصة³، أو التأجير غير المجدي ، وبالتالي فإن عائدات الجماعات المحلية الناتجة عن أملاكها تشكل نسبا ضئيلة جدا مقارنة مع المصادر الجبائية ، حيث أنها في أحسن الأحوال نسبتها لا تفوق 10 % من مجموع إيرادات الجماعات المحلية ، فحسب الإحصائيات المقدمة من طرف وزارة الداخلية و الجماعات المحلية لسنوات 2003، 2004، و 2005 ، نجدها لا تتعدى 8% على أكثر تقدير .

¹شباب سهام، مرجع سابق، ص 150

² BOUMOULA Samir, La problématique des finances publiques locales en Algérie; décentralisation réelle ou supposée, revue des sciences économiques et de gestion, N° 8 2008, p 10.

³عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 105

الفرع الرابع : عدم تطابق الموارد مع الأعباء :

لدراسة هذه النقطة يجب علينا في بداية الأمر التطرق إلى أسس توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية بصفة عامة ثم التطرق إلى الوضع الراهن على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر.

أولا : توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية بين التحديد و الإطلاق :

إن تطور دور الدولة من دولة حارسة التي كان ينحصر دورها فقط في المهام الكلاسيكية من دفاع و أمن وقضاء ، إلى دولة الخدمات بحيث يتسع دورها لأداء خدمات كثيرة و متنوعة في مختلف المجالات الاقتصادية ، الثقافية ، الصحية ، التهيئة العمرانية و الدينية .. الخ ، هذا التطور لمهام الدولة تبعه تطور اختصاصات الجماعات المحلية ، فبعد أن كان محصورا في مجالات محدودة كالنظافة مثلا امتد ليشمل مجالات أخرى كالتعليم و التهيئة العمرانية و الصحة ، و العلة في هذا التطور أن الدولة لها اختصاصا عاما يمتد لكافة أرجاء الوطن بطبيعة الخدمات التي تقدمها إشباعا لحاجات المواطنين جميعا دون تمييز و ليس لأنها ذات سيادة على كامل إقليمها ، إلا أنه توجد بعض الخدمات و الحاجات تتميز بها كل منطقة عن أخرى و تنحصر أهميتها على المستوى المحلي فقط ، من هنا نشأت فكرة التمييز أو التفرقة بين المرافق القومية و المرافق المحلية.

فالأولى تقوم بإدارتها السلطة المركزية أما الثانية فتقوم بها و تتولاها سلطات المركزية على المستوى المحلي و يتم توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية و السلطات المحلية عن طريق السلطة المركزية نفسها عن طريق القوانين و اللوائح ، ففي بعض الأحيان نجد هذه السلطة المركزية تحدد اختصاصات الجماعات المحلية على سبيل الحصر و تختص هي فيما سواها ، لكن في حالات أخرى نجد السلطة المركزية تسند كل ما من شأنه أن يتصف بالمحلية إلى الهيئات المحلية دون تحديد دقيق لهذه الأمور المحلية مسبقا.

و إن كانت إنجلترا قد أخذت بالأسلوب الأول (التحديد الحصري للاختصاصات) ، فإن فرنسا قد سارت عكس ذلك و اختارت الاتجاه الثاني (الاختصاص المطلق) ، و هو ما يقرره قانون التنظيم البلدي الفرنسي الصادر في سنة 1884 ، و كذلك قانون إنشاء مجالس المحافظات ، و ذلك رغم تحديد بعض الاختصاصات إلا أنه لا يعدو أن يكون إلا تنظيما لها و لا يعد خروجا عن أسلوب الاختصاص المطلق . وبالنسبة للدول العربية فإنها تختلف من دولة إلى أخرى في كيفية تحديدها للاختصاص المسند للبلديات أو الإدارة المحلية ، فبينما تأخذ مصر - على سبيل المثال - بمبدأ التحديد الحصري للاختصاصات المجالس الشعبية المحلية وذلك طبقا 43 لسنة 1979 ، تأخذ لبنان بغير ذلك عندما تسند للقانون رقم للمجالس البلدية كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة في النطاق البلدي وحتى عندما يحدد المشرع اللبناني بعض الصلاحيات ، فإنه يسير على نهج المشرع الفرنسي في أن ذلك التحديد لا يخل

بالمنهج الذي اتبعه وهو التعميم لا التحديد وهذا ما أخذت به المغرب حيث أسندت للبلديات سائر الاختصاصات المحلية مع تفصيل لبعض هذه الاختصاصات.

و بين الأسلوب المطلق للاختصاصات و الأسلوب الحصري لها و أيهما الأصلح لتنظيم اختصاصات الجماعات المحلية ، فان إعطاء هذه الأخيرة الاختصاص للتصدي لكل ما هو محلي و قيام المشرع بتحديد اختصاصات معينة يجب على الجماعات المحلية القيام بها نظرا لأهميتها ، يمنح لهذه الجماعات حرية أكبر في تولي الأمور المحلية التي يفرضها المنطق و المصلحة العامة أن تختص بها هذه المجالس كاملة دون تحديد على أن يتم ذلك بإشراف مناسب من السلطات المركزية ، إضافة إلى ذلك فإن حاجات السكان في تغير و تطور مستمرين تقتضي المرونة من خلال تنظيم الاختصاصات المحلية بشكل عام دون تقييدها بالتحديد الشديد الأمر الذي يقف عائقا أمام أداء الجماعات المحلية لواجباتها على أحسن وجه ، و هو ما انتهت إليه مجموعة العمل التي نظمتها الأمم المتحدة عام 1961 من خبراء و دارسين متخصصين لدراسة كيفية التنمية المحلية ، حيث خلصت نتاج أعمالها إلى حتمية إعطاء الهيئات المحلية المهام التي لا شك فيها أنها ذات طابع محلي كتأمين مياه الشرب ، الأسواق المحلية ، شبكات الري المحلية ، طرق المواصلات ، ... الخ ، بينما تتولى السلطة المركزية المهام ذات البعد الوطني كالبحث العلمي و المهام التي تتطلب كفاءة فنية عالية و توظيف رؤوس أموال كبيرة ، أما الاختصاصات الفنية التي تعود بالأهمية على الصعيدين القومي و المحلي في ذات الوقت فتشترك فيها السلطة المركزية مع الجماعات المحلية¹.

ثانيا : اختصاصات الجماعات المحلية في الجزائر :

في الجزائر، و بعد صدور دستور سنة 1989 أصبح القانون البلدي لسنة 1967 و الولاية لسنة 1969 غير متماشيين و الأوضاع السياسية و الاقتصادية الجديدة ، مما تمخض عنه صدور قوانين جديدة للجماعات المحلية ؛ قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990² ، و قانون الولاية رقم 09-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990³ و الذين كرسا التوجه الجديد للدولة الجزائرية القائم على التعددية الحزبية و الديمقراطية في تسيير الشؤون المحلية. هذه القوانين أعطت مهام و وظائف للجماعات المحلية ، و يمكن التمييز بين هذه المهام و الصلاحيات وتقسيمها إلى مهام ذات بعد محلي و أخرى ذات بعد وطني.

¹ علي السيد الباز، الحكومة الإلكترونية و الإدارة المحلية الإدارة المحلية الإلكترونية العربية، الدليل الإلكتروني للقانون العربي، ص 11، 12، 13.

² ج.ر.ج. رقم 15 لسنة 1990

³ ج.ر.ج. رقم 15 لسنة 1990.

1/ المهام ذات النفع المحلي: و هي من قبيل المهام الكلاسيكية للجماعات المحلية و السلطات الإدارية بصفة عامة لا سيما:

- التنظيم و أمن الأشخاص و الممتلكات.
- جلب المياه الصالحة للشرب.
- صرف المياه القذرة.
- صيانة طرق البلدية و الإنارة العمومية.
- النشاط الاجتماعي.
- صيانة أملاك البلدية.

2 / المهام ذات النفع الوطني : وهي من قبيل الأعمال الأتية :

- إنجاز و صيانة المؤسسات التعليمية الأساسية.
- إنجاز و صيانة المراكز الصحية.
- إنجاز و صيانة المراكز الثقافية.
- الشبيبة و الرياضة.
- البيئة ، الري، الفلاحة و الغابات¹.

أمام هذه المهام الموكلة للجماعات المحلية لم يقابلها أي ارتفاع أو نمو في الموارد المخصصة لها و التي تفي بالغرض ، الأمر الذي خلق عدم تناسق بين المهام الموكلة إليها و إيراداتها الضئيلة²، بحيث أصبح دور هذه الجماعات لا ينحصر في أداء الخدمات الإدارية فقط ، بل تجاوزته إلى التدخل في الميادين الاقتصادية و التي كانت في الماضي القريب من اختصاص الدولة أو القطاع الخاص و أصبحت هذه الجماعات مسؤولة و مساهمة في عملية التنمية الاقتصادية الوطنية³،، للتوضيح أكثر سوف نتطرق بنوع من التفصيل للمهام الرئيسية للبلديات خاصة في مجالاتها الرئيسية المنوطة بها كالمحافظة على الممتلكات العمومية و صيانتها التجهيز العام ، العمران و المحيط ، النشاط الاجتماعي و التي كثيرا ما تتسبب في مضاعفة عجز هذه البلديات.

إن الكم الهائل للمهام المنوطة للجماعات المحلية يشكل عبئا ثقيلا عليها ، مما يزيد في عجزها أمام شح الموارد المالية لهذه الجماعات المحلية ، حيث أسند للجماعات المحلية على سبيل المثال إشرافها على :

¹بن شعيب نصر الدين، مرجع سابق، ص 192.

²صالحى سهيلة، مرجع سابق، ص 117

³ذنيدي يحيى، المالية العمومية، دار الخلدونية الجزائر، طبعة 2010، ص 151.

- التكفل بإنجاز المراكز الصحية و قاعات العلاج و صيانتها.
- التكفل بإنجاز و صيانة المراكز الثقافية المتواجدة عبر ترابها.
- تقديم المساعدة و تشجيع تطوير حركة الجمعيات في ميادين الشبيبة و الثقافة و الرياضة و الترفيه.
- المشاركة في صيانة المساجد و المدارس القرآنية المتواجدة على ترابها و ضمان المحافظة على الممتلكات الدينية.

يتبين لنا مما سبق أن الجماعات المحلية تهتم بإنجاز و صيانة ممتلكاتها و المحافظة عليها سواء جراء العوامل الطبيعية أو عوامل بشرية كالتخريب ، فهي ملزمة إذا بصيانة المنشآت الإدارية ، التربوية و الثقافية المتواجدة على إقليمها، ففي الوقت الذي تعرف فيه ميزانيات الجماعات المحلية ضغوطات من أجل توفير خدمات ضرورية للمواطن فإنها ملزمة بزيادة عن ذلك بصيانة ممتلكاتها و المحافظة عليها من أجل تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطن.

إن هذه الصيانة تكلف خزينة هذه الجماعات أموالا طائلة تزيد من عبء عجز هذه الجماعات ، إلى جانب الصيانة و المحافظة على الأملاك العمومية التي تتكفل بها الجماعات المحلية فإن هذه الأخيرة مكلفة كذلك بالتجهيزات العمومية الضرورية لخدمة المواطن كإنجاز المدارس الابتدائية طبقا للخريطة المدرسية الوطنية و ضمان صيانتها ، إنجاز و تسيير المطاعم المدرسية و السهر على ضمان توفير نقل التلاميذ و التأكد من ذلك.

الفرع الخامس : أثر التمويل المركزي للجماعات المحلية

إن الدارس لميزانيات الجماعات المحلية يلاحظ من الوهلة الأولى الهوة الكبيرة بين إيرادات الجماعات المحلية و نفقاتها ، و لتغطية هذا العجز الكبير ليس للجماعات المحلية سوى انتظار إعانات الدولة ، خاصة نفقات التجهيز و الاستثمار المرتبطة أساسا بالتنمية المحلية.

إن إعانات الدولة للجماعات المحلية ليست حيادية و إنما تكون دائما مشروطة¹ ، ذلك أن الدولة تسعى إلى تحقيق أهدافها التنموية من خلال توجيه الجماعات المحلية لدفع عجلة التنمية المحلية باعتبارها الراعية لمصالح مواطنيها عبر التراب الوطني ، فهي تسعى من خلال منح إعانات للجماعات المحلية إلى توجيه عملها و نشاطها في مجالات معينة و محددة مسبقا مقابل الاستفادة من هذه الإعانات²، وهذا رغبة من السلطة المركزية في قيادة التنمية المحلية و التي تعتبر الاختصاص الأصيل للجماعات المحلية باعتبارها الأدرى و الأولى بشؤونها ، هذا من جهة أما من جهة ثانية فإن الدولة تسعى

¹كراجي مصطفى، مرجع سابق، ص 352

²شكلاط رحمة، اشكالية التمويل المركزي و استقلالية الجماعات المحلية، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، العدد

من خلال تخصيص إعاناتها للجماعات المحلية في مجالات معينة إلى مراقبة طرق صرف هذه الأموال¹.

و بالتالي فإن للتمويل المركزي أثر على استقلالية الجماعات المحلية ، فإذا لم يكن للجماعات المحلية الحرية في التصرف في أموالها وفق القوانين و التشريعات المعمول بها فلا مجال هنا للحديث عن استقلالية مالية الجماعات المحلية ، حيث أنه و نظرا لشح الموارد المالية المحلية للجماعات المحلية ، فإن هذه الأخيرة تكون مضطرة إلى إعانات الدولة و التي تكون دائما موجهة ، بحيث ليس بمقدور هذه الجماعات تغيير وجهة هذه الإعانات ، و تكون بذلك تحت رقابة السلطة المركزية و يزيد من تدخل هذه الأخيرة في اختصاصات هذه الجماعات و توجيهها حسب رغبتها و توجهاتها².

المطلب الثالث : الأسباب الوظيفية

تتلخص هذه الأسباب أساسا في حجم النفقات الكبير لهذه الجماعات و الضعف الكبير الذي تعاني منه هذه الجماعات في مجال التأطير و التكوين.

الفرع الأول : عدم التحكم في الإنفاق العام:

أصبح واضحا و معروفا كظاهرة عالمية تزايد و ارتفاع حجم الإنفاق العام في الدول و هذا بصرف النظر عن درجة النمو في كل دولة و طبيعة الأنظمة الاقتصادية المتبعة فيها ، حيث أورد رواد الفكر المالي إحصائيات توضح تزايد حجم الإنفاق العام في بعض الدول العالم ، ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلا ، و خلال ثمانين عاما الأخيرة ازداد الإنفاق العام 400 ضعف ، و في المملكة المتحدة خلال 76 سنة الأخيرة ازداد الإنفاق العام كذلك بـ 254 ضعف ، هذا النمو الرهيب و المتسارع للإنفاق العام في الدول لم تكن الجماعات المحلية بمنأى عنه ، حيث عرفت هذه الأخيرة كذلك نموا في الإنفاق العام ، و هذا الأمر راجع لعدة أسباب سواء اقتصادية ، اجتماعية ، سياسية ، إدارية أو مالية³.

¹ عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 106

² بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص 119.

³ سمير صالح الدين حمدي، المالية العامة، منشورات زين الحقوقية، بيروت لبنان، طبعة 2015 ، ص 69

أولاً : النمو المتسارع لنفقات الجماعات المحلية

من المتعارف عليه أن ازدياد مجالات تدخل الدول في المجالات الاقتصادية والاجتماعية يصاحبه ازدياد إنفاق الدول في هذه المجالات ، حيث أن هناك علاقة بين حجم تدخل الدول في المجال الاقتصادي والاجتماعي و مقدار إنفاقها العام.

هذه العلاقة كانت محل دراسة من طرف الاقتصادي الألماني أدولف فاغنر A. WAGNER و الذي درس ظاهرة التزايد المستمر لحجم النفقات في عدد من الدول الأوروبية ، حيث استنتج أن زيادة مجالات تدخل الدولة يصاحبه دائما زيادة في نفقاتها ، حيث صاغ هذا الاستنتاج في قانون أصبح يعرف بقانون فاغنر ، و مفاده أنه كلما حقق مجتمع ما من المجتمعات معدلا معيناً من النمو الاقتصادي ، و يصاحب هذا النمو اتساع نشاط الدولة و الذي يؤدي بدوره إلى زيادة في النفقات العامة¹، ويكون هذا الإنفاق العام أكبر من الناتج القومي و لقد أرجع سبب هذه الزيادة إلى أسباب حقيقية و أخرى ظاهرة مطالبا بتوجيه النفقات العامة لتحقيق أهدافها المنتجة².

رغم أن هذه الدراسة أجريت على بعض الدول الأوروبية إلا أنها ظاهرة تعرفها جميع الدول سواء كانت دول متقدمة أو دول سائرة في طريق النمو، كذلك ما يقال على الميزانيات العامة للدول ينطبق كذلك على ميزانيات الجماعات المحلية ، فازدياد المهام المنوطة بالجماعات المحلية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية تمخض عنه ارتفاع مهول في النفقات و هذا ما بينه التقرير السنوي الذي قدمه مجلس المحاسبة لسنة 1995 ، حيث أنه في الفترة الممتدة ما بين سنتي 1979 و 1993 تضاعفت الإيرادات العامة للجماعات المحلية بأكثر من 07 مرات ، في المقابل تضاعفت النفقات بأكثر من 14 مرة ، و بالتالي فإنه خلال نفس الفترة نلاحظ أن النفقات تضاعفت بمرتين من مقدار الإيرادات³.

ثانياً : أسباب تزايد النفقات العامة

إن الدور الرئيسي للنفقات العامة هو إشباع الحاجات العامة للمواطن ، فالزيادة و النمو الذي تعرفه هذه النفقات يعود إلى تشعب هذه الحاجات و ازدياد التدخلات العامة للدولة و الجماعات المحلية لتولي هذه الحاجات ، و هذا بعد انتقال الدولة من الدولة الحارسة إلى المتدخلة ثم إلى الدولة المنتجة وصولاً إلى دولة النمو و الرفاهية (الخدمات)، فأصبحت الدولة حالياً المسؤولة على رفع المستوى المعيشي للأفراد و حماية الاقتصاد من خلال السيطرة على النشاط الإنتاجي و تطويره من ناحية و توزيع ناتجه بشكل عادل و تحديد أثمان السلع و الخدمات في مستويات معقولة تناسب القوة الشرائية لدخول الأفراد ،

¹ زينب حسن عوض هلا، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت 1998 ، ص 57.

² سمير صالح الدين حمدي، مرجع سابق، ص 70

³ بن شعيب نصر الدين، مرجع سابق، ص 207

و محاربة التفاوت الاجتماعي والجهوي من خلال الحرص على التوازن الجهوي بين مختلف جهات الوطن ، خاصة بعد تطور الوعي الاجتماعي و الوعي السياسي لدى المجتمع ككل و المحافظة على الصحة و نشر التعليم و محاربة الجهل و خفض حجم البطالة ، كذلك تزايد عدد سكان المدن و كبر حجمها ، الأمر الذي قابله التوسع في حجم الحاجات الجماعية اللازمة للدولة و الجماعات المحلية إشباعها كتوصيل الماء و الكهرباء و الاتصالات و فتح الطرق و المواصلات ، كل هذا التوسع الحاصل في المدن أدى إلى توسع حجم الإنفاق لمواجهة كل تلك الحاجات الاجتماعية¹.

بل لا زالت الدولة تتدخل في مجالات و نشاطات جديدة كمجال التكنولوجيا الحديثة و التهيئة العمرانية والتي يجب عليها أن توفر لها استثمارات و اعتمادات مالية ضخمة مما ينتج عنه أيضا توفير يد عاملة كبيرة و مؤهلة لإدارة هذه المشاريع و الاستثمارات ، سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي و الذي يستلزم دفع رواتب ضخمة لهؤلاء الموظفين ، الأمر الذي يزيد بدرجة كبيرة جدا في نفقات الدولة و الجماعات المحلية².

و بالتالي إن زيادة تدخل الدولة و الجماعات المحلية نتج عنه توسع مهام الجماعات المحلية ، الأمر الذي أثقل كاهلها و توجب عنه توفير اعتمادات مالية ضخمة لتغطية هذه المهام ، و هذا ما تطرقنا إليه. فيما سبق من خلال عدم تطابق الموارد مع الأعباء حيث إدراج المهام الجديدة للجماعات المحلية لم يصاحبه أي تطوير أو تثمين لموارد الجماعات المحلية.

بالإضافة إلى زيادة مهام الجماعات المحلية و الذي تسبب في زيادة النفقات العامة لها ، هناك أيضا سبب آخر لزيادة النفقات العامة و المتمثل في أجور مستخدمي الجماعات المحلية و ما صاحبه من زيادات في هذه الأجور على إثر مراجعة القوانين الأساسية طبقا لشبكة الأجور الجديدة و العلاوات و التعويضات التي أقرتها هذه القوانين ، و هو ما تسبب في ارتفاع محسوس في نفقات التسيير للجماعات المحلية و هو الأمر الذي تسبب من اقتطاع مبالغ ضخمة من ميزانية التجهيز و الاستثمار، حيث كان لزاما التضحية بنفقات قسم التجهيز من خلال تقليص الاقتطاع الخاص لهذا القسم لتغطية أجور الموظفين³.

ثالثا : عدم ترشيد النفقات العامة:

لعل من أسباب تزايد نفقات الجماعات المحلية يعود إلى الكم الهائل من التدخلات التي تقوم بها الدولة و الجماعات المحلية بصفة خاصة ، لكن في بعض الحالات نجد أن تنامي نفقات الجماعات المحلية يعود إلى أسباب أخرى ، فنجد أن معظم نفقات الجماعات المحلية من أجل حاجات ثانوية لا

¹ سمير صالح الدين حمدي، مرجع سابق، ص 73

² يلس شاولش بشير، مرجع سابق، ص 17

³ BOUMOULA Samir, OP.CIT, p 13.

تعود على المواطن بأي فائدة كأن يسعى بعض المنتخبين المحليين إلى صرف أموال طائلة على تغيير الأثاث المكتبي بدون أي داعي و ذلك على حساب التنمية المحلية و الحاجات الضرورية التي يحتاجها المواطن ، فنفقات التسيير لدى الجماعات المحلية نجدها تزداد كل سنة بسبب اللامبالاة من طرف المنتخبين المحليين الذي يسعون إلى الرفاهية سواء في مكاتبهم أو تجديد حضائر السيارات في حين أنه كان في مقدورهم صيانة السيارات القديمة ، هذا التبذير إن صح القول يؤثر سلبا على ميزانية الجماعات المحلية.

كما أن المستوى المحدود للمنتخبين المحليين ساهم كذلك في ضياع مبالغ مالية ضخمة، فكثيرا ما نجد بلديات تقوم بأشغال لا صلة لها بمهامها و تخرج من اختصاصاتها و تتولاها هذه البلديات نظرا لجهل القوانين أو نتيجة ضغوطات على هؤلاء المنتخبين، كما توجد مشاريع غير مجدية تقوم بها هذه البلديات كوضع أعمدة للإنارة العمومية بقيمة مالية ضخمة مكان أعمدة عادية مازالت صالحة للاستعمال في حين بعض الأحياء الأخرى لا تتوفر تماما على إنارة عمومية ، و في بعض الأحيان تقوم هذه البلديات بإعادة تعبيد طرقات محلية مازالت في حالة سامحة للسير في حين بعض الأحياء بها طرقات مهترئة لا تسمح تماما لسير المركبات ، كما تقوم هذه البلديات كل مرة بإعادة وضع البلاط للأرصفة العمومية ، كل هذه التصرفات تطرح أكثر من علامة استفهام ، هل المواطن المحلي يحتاج فقط إعادة تعبيد الطرقات و وضع أعمدة الإنارة العمومية أو وضع البلاط على الأرصفة ، أم أن المستوى المحدود للمنتخبين المحليين لا يجعل رؤيتهم أكثر موضوعية ، أم أن هناك ضغوطات على المنتخبين المحليين تفرض عليهم نوعية المشاريع التي يقومون بها.

كما لا يفوتنا التطرق لعنصر آخر ساهم كذلك في زيادة نفقات الجماعات المحلية ، و المتمثل في الفساد المالي لبعض المنتخبين المحليين، حيث تعتبر الجماعات المحلية أكثر القطاعات فسادا ، فمن مجموع 948 قضية فساد فصلت فيها العدالة الجزائرية سنة 2010 ، كانت الجماعات المحلية المعنية بـ146 قضية أي ما نسبته 40.15 % فكثيرا ما نرى و نسمع و نقرأ في الجرائد اليومية عن منتخبين محليين محل متابعات قضائية نتيجة الفساد المالي ، فكثيرا ما يتورط المنتخبين المحليين باختلاس أموال عمومية أو تبديدها على مشاريع وهمية بتواطؤ مع مقاولات محلية نتيجة تلقي رشاوي، أو تضخيم لفواتير، أو منح امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية¹، كل هذه التصرفات الناتجة عن الفساد المترسخ في ذهنية المنتخبين المحليين ساهم بشكل كبير في تفاقم العجز المالي للجماعات المحلية و ضياع أموال عمومية ضخمة لو صرفت في مكانها لساهمت بقسط كبير في التنمية المحلية و رفع الغبن عن المواطن المحلي.

¹بن عياش سمير، مرجع سابق، ص 52

هذه الأمثلة توضح أنه لو تم صرف النفقات في أمور جادة لتمكنت الجماعات المحلية من تجنب ضياع أموال طائلة دون هدف موضوعي و التقليل من عجزها و مديونيتها و هذا راجع لعدم ضبط هذه الجماعات لميزانياتها.

كما أن الوظيفة الإدارية للجماعات المحلية تشكل كذلك عبئا كبيرا على عاتق ميزانيات هذه الأخيرة حيث أن مصاريف هذه الأنشطة تعد نفقات استهلاكية لا يرجى منها أي مردودية سواء على المدى القصير أو المتوسط فالجانب الإداري يغطي نسبا كبيرة من مجموع النفقات المحلية¹.

رابعا : هيمنة نفقات التسيير على ميزانية الجماعات المحلية

لعل الأمر الذي يتجلى لنا من الوهلة الأولى عند دراسة ميزانيات الجماعات المحلية هو سيطرة نفقات التسيير لهذه الجماعات على ميزانياتها ، حيث أن كل ما تجنيه هذه الأخيرة من إيرادات تنفقه على النفقات الإجبارية لقسم التسيير و المتمثل أساسا في أجور موظفيها المرتفعة عقب مراجعة الشبكة الاستدلالية للموظفين ومختلف المنح و التعويضات التي أقرتها القوانين الأساسية لمستخدمي الجماعات المحلية ، ففي غالب الأحيان نجد أن أجور الموظفين تمثل ما نسبته 50 % من نفقات التسيير في بعض البلديات² ، و هو أثر سلبي على هذه الجماعات و التي لا تقدر في هذه الحالة أمام شح الموارد المالية لها و ارتفاع نفقات التسيير على مجابهة المهام المنوطة بها ، فمن جهة نجد أن مواردها ضعيفة جدا ، و من جهة أخرى المهام المنوطة بها كبيرة جدا لا تتوافق أبدا مع ما تجنيه من إيرادات يضاف إليه نفقات التسيير المرتفعة جدا و هو ما زاد الطين بلة ، حيث تبقى هذه الأخيرة مكتوفة الأيدي لا تقدر على فعل أي شيء من تنمية محلية والتصدي لاحتياجات المواطنين وإيراداتها تبقى ضعيفة جدا قد لا تتيح لها حتى تغطية نفقات التسيير المرتفعة خاصة أجور موظفيها.

الفرع الثاني : النقص الفادح للإطارات في تركيبة مستخدمي الجماعات المحلية

إذا كانت بعض البلديات تتوفر على عامل بشري مهم يأخذ نسبة كبيرة من إيراداتها لتسديد أجورهم كما سبق وتطرقتنا إليه ، نجد في بعض البلديات نقص فادح في الموظفين وانعدام شبه كلي للتأطير بها وحتى البلديات التي لها عامل بشري مهم فإنه يقتصر على أصناف التنفيذ والتطبيق و نقص في صنف التأطير.

¹دنديني يحيى، مرجع سابق، ص 152

² BOUMOULA Samir, OP.CIT, p 13

أولاً : التباين في تركيبة موظفي الجماعات المحلية

لا يخفى علينا أن معظم بلديات الوطن تعاني نقصا فادحا في الإطارات المسيرة لها خاصة البلديات النائية و هو ما أثر سلبا على التسيير الناجع لها ، فالبلديات غير قادرة تماما على تغطية العجز الفادح لهذه الإطارات و هذا لغياب الاعتمادات المالية الكافية للتوظيف في هذه المناصب و شح المناصب المالية الممنوحة لها خاصة اتجاه الدولة حاليا إلى سياسة التعقل في التوظيف في مجال الوظيفة العمومية نظرا للتشعب الذي يعرفه هذا القطاع و هذا ما أثر سلبا على الموارد البشرية للجماعات المحلية ، بالإضافة إلى ذلك أن معظم مستخدمي الجماعات المحلية ينتمون إلى فئة أعوان التنفيذ و المتمثلين في العمال المهنيين و الحجاب و سائقي السيارات و الحراس وأعوان النظافة العمومية ، في ظل نقص فادح أو غياب شبه كلي للإطارات ذوي الشهادات ، وذلك بسبب تحييد الإطارات العمل في الإدارات المركزية أو لدى الإدارات العمومية غير الممركزة أو القطاع الخاص الذي يستحوذ على نسبة كبيرة من ذوي الشهادات العليا دون منازع و فرارها من مصالح البلديات¹، حيث أن نسب توزيع إطارات الدولة الجزائرية على مختلف الإدارات تبين ضعف التأطير في الجماعات المحلية:

- نسبة التأطير على المستوى الوطني : 12%.

- نسبة التأطير على مستوى الإدارات المركزية : 17%.

- نسبة التأطير على مستوى الولايات : 11.85 %.

- نسبة التأطير على مستوى البلديات : 2.06%.

و لعل أهم أسباب نقص التأطير على مستوى البلديات الجزائرية يرجع إلى ما يلي:

- عدم الاهتمام بالتوظيف الخارجي و الاعتماد على الترقية الداخلية لموظفين لديهم خبرات مهنية ويفتقدون إلى مستوى علمي².

- ضعف الموارد المالية المتاحة لدى الجماعات المحلية ، الأمر الذي يعيق عمليات التوظيف.

- سياسة الأجور في الوظيفة العمومية³.

كما نلاحظ أن النسبة الكبيرة لمستخدمي الجماعات المحلية كما ذكرنا هي لفئة أعوان التنفيذ على حساب فئة الإطارات ، و فئة أعوان التحكم حسب الجدول أدناه ما بين سنوات 2000 و 2009 و 2015.

¹بوشامي نجلاء، مرجع سابق، ص 195.

²عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية: دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان و بلدية منصور، مذكرة ماجيستر في اطار مدرسة دكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2012/2011، ص 91

³شباب سهام، مرجع سابق، ص 165

ثانيا : المستوى المحدود لمنتخبي الجماعات المحلية و غياب التكوين

إن المنتخبين المحليين الكثير منهم ذو مستوى تعليمي متوسط إن لم نقل ضعيف ، و منهم من لا يعرف القراءة و الكتابة ، ينتمون في الغالب إلى فئات اجتماعية لا عالقة لها بأمور الإدارة العامة ، هذا الأمر ساهم بقسط كبير في تفاقم عجز ميزانية الجماعات المحلية لغياب التسيير الناجع لهذه الميزانيات و تبديد أموال عمومية لكون هؤلاء المنتخبين لا يفقهون شيئا في التسيير الإداري و المالي¹ ، فلقد أحصت وزارة التربية الوطنية 54 ألف أستاذ و معلم ترشحوا للانتخابات المحلية لسنة 2012² وهذا راجع إلى قانون الانتخابات الذي لا يشترط أي مستوى للترشح للانتخابات المحلية ، و بالتالي فقيام أشخاص ليس لهم أي مستوى أو مستوى ابتدائي للانتخابات المحلية و يفوزون بمقاعد و منهم من يفوز كرئيس المجلس الشعبي البلدي لن يفيد هذه البلدية في شيء لأن فاقد الشيء لا يعطيه و يصبح كهيكل موضوع على كرسي لا يدري ما يجري من حوله و لا ينفع إلا في الخطابات الشعبية السوقية التي لا تغني و لا تسمن من جوع ، لذلك من الضروري إعادة النظر في نظام الانتخابات و اشتراط مستوى علمي مقبول للترشح للانتخابات المحلية³.

كما أن معظم منتخبي و مستخدمي الجماعات المحلية لم يستفيدوا من دورات تكوينية تسمح لهم من الرفع من قدراتهم و خبراتهم المهنية و تجديد معلوماتهم و تحسينها في مجالات عملهم ، الأمر الذي لم يسمح لهؤلاء من إمامهم بطرق التسيير، مما أثر على تسيير هذه الجماعات ، لذلك و جب على السلطات الوصية و المتمثلة في وزارة الداخلية و الجماعات المحلية الاهتمام بالتكوين لما له من مزايا تعود بالفائدة على مستخدمي الجماعات المحلية في مجال التسيير.

ويتبين لنا أن فئة كبيرة من مستخدمي الجماعات المحلية لم يتلقوا أي تكوين طيلة مساره المهني و ذلك من خلال إحصائيات المركز الوطني للدراسات و التحاليل من أجل التخطيط على مستوى البلديات:

*فئة الإطارات و المسؤولين:

- 82 ٪ لم يتابعوا أي دورات تكوينية
- 18 ٪ تابعوا دورات تكوينية في التسيير المالي ، تسيير الموارد البشرية ، الحالة المدنية ، الأرشيف و العمران.

*بالنسبة للموظفين الآخرين أعوان التحكم و التنفيذ:

- 90 ٪ لم يتابعوا أي دورات تكوينية.
- 10 ٪ استفادوا من دورات تكوينية في الإعلام الألي ، الأرشيف ، المنازعات ، العمران⁴.

¹بو شامي نجلاء، مرجع سابق، ص 94

²بن عياش سمير، مرجع سابق، ص 51

³أبو منصف، مدخل للتنظيم الإداري و المالية العامة، دار المحمدية العامة الجزائر، ص 24

⁴عباس عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص 92.

ثالثاً: عزوف الطبقة المثقفة و المؤطرة عن الترشح للمجالس المحلية:

مما لا شك فيه أن معظم الأشخاص ذوي الشهادات العليا والمتقنين لا يترشحون للمجالس الشعبية المحلية ، وهذا لعدة أسباب أهمها تعفن المحيط السياسي في البلاد ، حيث في السنوات الأخيرة فقد المواطن المحلي الثقة في هؤلاء المنتخبين جراء تصرفاتهم غير المحسوبة ، فأتثناء الحملات الانتخابية تجد هؤلاء المترشحين في اتصال دائم مع المواطن و يلتقون بهم يوميا و يستفسرون عن انشغالاتهم اليومية و يقدمون الوعود لحل هذه المشاكل بمجرد انتخابهم و فوزهم بمقاعد في هذه المجالس و كأنهم يقدرون على حل كل المشاكل حتى تلك التي لها بعد وطني ، و لكن بمجرد فوزهم بهذه المقاعد لا يراهم الشعب بتاتا و إن التقى بهم يتصلون من وعودهم و كأنهم ليسوا أولئك الأشخاص الذين كانوا يتحدثون أثناء الحملة الانتخابية ، هذه التصرفات جعلت المواطن المحلي يصب غضبه على هؤلاء المترشحين و في بعض الأحيان يتعرضون للسب و الشتم ، هذا المحيط لا يساعد البتة الطبقة المثقفة و ذات الشهادات العليا للترشح لهذه المجالس الشعبية ، وهو ما أتاح الفرصة لمن هم دون المستوى من الترشح لهذه المجالس ، الأمر الذي أثر سلبا على المستوى العلمي والثقافي لهذه المجالس الشعبية المحلية. بالإضافة إلى ذلك غياب الضمانات المعطاة لأعضاء هذه المجالس في حال انتخابهم ، فرغم نص الأمر رقم 06/03 المؤرخ في 15 جويلية 2006¹ المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية في المادة 138 على أن الموظف المنتدب الذي انتهت مدة عهده النيابة يعاد إلى منصبه الأصلي و لو كان زائدا على العدد لم تعالج هذه المادة مصير المناصب العليا التي كان يشغلها المنتدبون ، حيث أن العضو المنتدب الذي كان يشغل منصب عالي في إدارته الأصلية تنهى مهامه في هذا المنصب بمجرد بداية عهده النيابة و يمكن لإدارته الأصلية أن تعين موظف آخر فيه و عند عودة الموظف المنتدب قد لا يجد المنصب العالي الذي كان يشغله شاغرا ، الأمر الذي يؤثر سلبا على مساره المهني و راتبه الذي كان يتقاضاه قبل انتخابه.

من جهة أخرى فإن أصحاب المهن الحرة كالمحامين و الأطباء ليس لديهم أي ضمانات كذلك ، فهؤلاء الأشخاص يعتبر الزبائن رأس مالهم ، فعند انتخابهم لعهد نيابية قد لا يقدرن التوفيق بين عملهم و عهدتهم النيابة مما يجعلهم يفقدون الكثير من الزبائن لحضورهم الدورات الملزمين بها ، و لهذا يفضلون التخلي عن المشاركة في هذه المجالس خوفا من فقدان زبائنهم².

في الأخير يجب أن ننوه بان هناك طبقات مثقفة و على قدر كبير من التأهيل العلمي دخلوا هذه المعارك الانتخابية لخدمة للوطن و ولاياتهم و بلدياتهم و قدموا الكثير على المستوى المحلي طيلة عهدتهم

¹ج.ر.ج.ج، رقم 46 لسنة 2006

²بوشامي نجلاء، مرجع سابق، ص 94.

الانتخابية ؛ فمنهم الدكاترة والأساتذة الجامعيين والأطباء ، وهو الأمر الذي يساعد على رفع كفاءة التسيير على المستوى المحلي وهم مشكورين على ذلك.

المبحث الثاني: آليات إصلاح نظام تمويل الجماعات المحلية

(الاستراتيجيات والبدائل)

إن كل الأسباب التي سبق ذكرها و التي يعاني منها نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر و التي جعلها تعاني من عجز دائم وكبير ، هذا الأمر أثر عليها و جعلها غير قادرة تماما للتصدي للمهام والاختصاصات الموكلة إليها ، و لابد من محاولة طرح بعض الحلول للقضاء على هذا العجز أو التقليل منه كخطوة أولى، و لن يكون ذلك إلا من خلال معالجة الاختلالات التي تعاني منها الجباية المحلية أو النظام الجبائي الجزائري ككل و إعادة الاعتبار للأموال التي تحوز عليها الجماعات المحلية و إعادة النظر في طرق تسيير هذه الجماعات و ضمان أساليب حديثة لتسييرها و تفعيل آليات الحكم الراشد المحلي للنهوض بهذه الجماعات و دفع عجلة التنمية المحلية كمطلب أساسي و محوري في نشاطها و تطلعات المواطن المحلي.

المطلب الأول : معالجة النظام الجبائي و إصلاحه

إن إصلاح النظام الجبائي له أهمية كبيرة و يعتبر محل دراسة للكثير من الباحثين و الخبراء على اعتبار أن النظام الجبائي له دور كبير في مالية الدولة و اقتصادها ، لذلك كان لابد من إيجاد السبل الكفيلة لإعطاء هذا النظام الجبائي مردودية أكثر و السعي للحصول على أكبر قدر ممكن الحصيلة الضريبية للدولة و الجماعات المحلية¹ من خلال إيجاد ميكانيزمات كفيلة للوصول إلى هذه الأهداف. و سوف نتطرق في هذا المطلب إلى دراسة أهم الحلول المقترحة لمعالجة الاختلالات الموجودة في المنظومة الجبائية المحلية لتعزيز قدرات الجماعات المحلية و زيادة مردودية الجباية المحلية من أجل توفير موارد مهمة لهذه الجماعات تساعد على أداء المهام المنوطة بها محليا خاصة في مجال التنمية المحلية.

¹ SMATI Abdelbaki, nature du développement local et rôle des collectivités locales dans son financement, Recherches économiques et managériale, N° 5 JUIN 2008, p 91

الفرع الأول: إعادة النظر في النظام الجبائي المحلي

إن الجماعات المحلية في الجزائر تختلف من منطقة إلى أخرى، حسب موقعها الجغرافي خاصة البلديات وبالتالي فإن المنظومة الجبائية المحلية المطبقة على جميع البلديات لا تعطي نفس المردودية لكل هذه البلديات ؛ فالبلديات المتواجدة في الشمال أين تكون الكثافة السكانية مرتفعة تكون فيها الجباية المحلية مرتفعة مقارنة مع البلديات الموجودة في الهضاب العليا أو الجنوب هذا من جهة و من جهة أخرى فإن البلديات الحضرية أين يتركز النشاط الصناعي و التجاري تكون فيها الجباية المحلية مرتفعة مقارنة مع البلديات الريفية النائية التي تفتقر إلى مثل هذه النشاطات و بالتالي لا تكون فيها أي مردودية للجباية المحلية المرتكزة أساسا على الرسوم والضرائب على النشاطات التجارية و الاقتصادية.

على هذا الأساس كان لزاما على إعادة التفكير في نظام الجباية المحلية يخدم الجماعات المحلية على قدر متساو للقضاء على عجز الجماعات المحلية و خاصة البلديات من خلال النقاط التالية:

أولا : ضرورة مراجعة بعض الضرائب و الرسوم:

إن معظم الرسوم و الضرائب استأثرت بها الدولة لنفسها على حساب الجماعات المحلية خاصة الضرائب و الرسوم ذات المردودية الكبيرة و إن كانت تتشارك معها في بعض الرسوم و الضرائب فإما أنها ليست ذات مردودية كبيرة أو أن تكون حصة الجماعات المحلية قليلة جدا ، أما الرسوم و الضرائب المحصلة كليا لفائدة البلديات فإنها ذات مردودية ضعيفة ، و لذلك كان يجب أن تتخلى الدولة عن بعض الرسوم و الضرائب كليا لصالح الجماعات المحلية أو تعطيها نسب أكبر مما تتحصل عليه حاليا¹.

1 / إعادة النظر في بعض الرسوم و الضرائب:

هناك بعض الرسوم و الضرائب يجب إعادة النظر فيها كالرسم على القيمة المضافة ، حيث تخصص نسبة 10 % من هذا الرسم لصالح البلديات و 10 % تعود لصالح صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية ، أما فيما يخص حصيلة هذا الرسم على الاستيراد فتعود نسبة 15 % لصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و 85 % لصالح الدولة ، حيث أقصى المشرع الجماعات المحلية من الاستفادة من هذا الرسم عند الاستيراد و ذلك بسبب أن استحقاق الرسم كان على أساس الاستيراد كانت تتميز به البلديات التي تقع بها الموانئ و المطارات دون غيرها من البلديات و قد تتعدى أنشطتها إلى بلديات أخرى.

¹ عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجيستر في القانون العام، كلية الحقوق جامعة قسنطينة، 11الجماعية السنة 2012/2013 ، ص: 5.

إلا أن هذا التمييز بقي يتصف به هذا الرسم على اعتبار أن الشركات و المؤسسات التي يوجد مقرها القيادي في مدينة من المدن الكبرى هي التي تستفيد منه دون البلديات الأخرى التي يوجد بها مقرات الأنشطة¹

و عليه كان على المشرع الجزائري أن يعيد النظر في هذا الرسم من إعادة تقسيم حصيلته و إعطاء البلديات حصة أكبر و أن تستفيد منه جميع البلديات مقر الأنشطة الاقتصادية لهذه الشركات و ليس مقراتها الإدارية فقط.

2 / ضرورة تخلي الدولة عن بعض الرسوم و الضرائب:

إن استئثار الدولة لنفسها لمعظم الرسوم و الضرائب خاصة ذات المردودية العالية أو تشاركتها مع الجماعات المحلية بنسب متفاوتة أثر سلبا على ميزانية الجماعات المحلية خاصة مع الكم الهائل للمهام المنوطة بهذه الجماعات ، لذلك كان و لابد أن تتخلى الدولة عن جزء من هذه الرسوم و الضرائب لصالح الجماعات المحلية حتى تكون قادرة على النهوض بالتنمية المحلية و مجابهة النفقات المتسارعة و التي أمثلتها عليها المهام التي أوكلت لها من مشاريع و استثمارات محلية ، و حتى لا تكون الدولة مجبرة على تقديم إعانات للجماعات العاجزة بتخصيص مبالغ ضخمة تقتطع من ميزانية الدولة ، فكان من الأحسن أن تكون لهذه الجماعات قدر كاف من الضرائب و الرسوم المخصصة لها كلية تساعدها على القيام بمهامها على أحسن وجه خير لها من أن تكون عاجزة و تنتظر مساعدة و إعانة الدولة و حتى هذه الإعانات و إن قدمت لهذه الجماعات فإنها تكون مقيدة و مخصصة تنتفي معها أي صلاحية للجماعات المحلية لأصرفها و استغلالها حسب احتياجاتها الخاصة و هذا له تأثير مباشر على استقلالية هذه الجماعات في صنع القرار المحلي الذي يتماشى و مطالب المواطن المحلي مما يؤثر سلبا على التنمية المحلية.

و بالتالي فإن الدولة مجبرة حاليا على إعادة النظر في توزيع الرسوم و الضرائب مع الجماعات المحلية من خلال تخليها عن جزء من هذه الضرائب و الرسوم لصالح الجماعات المحلية و التفريق ما بين الضرائب و الرسوم المحلية و الضرائب و الرسوم الوطنية حتى نصل إلى الاستقلالية الجبائية و منه إلى استقلالية مالية كلية ، وموازية مع ذلك تفعيل عنصر الرقابة الدقيقة على آليات صرف هذه الأموال حتى لا تكون عرضة لتغيير وجهتها و نهبها².

¹ بن شعيب نصر الدين، مرجع سابق، ص 282

² عميور ابتسام، مرجع سابق، ص 55

ثانيا : إعطاء الجماعات المحلية بعض السلطات في مجال الجباية المحلية :

إن إشراك الجماعات المحلية في الجباية ضرورة ملحة حتى تكون هذه الجماعات مسؤولة على توفير موارد ضرورية لميزانيتها وتقليص نسب العجز المسجل لديها سنويا و عدم الاتكال على المساعدات و الإعانات الموجهة إليها من طرف الدولة ، و يكون ذلك من خلال النقاط التالية:

1 / إعطاء صلاحية تحديد نسب الرسوم و الضرائب للجماعات المحلية:

إن الجماعات المحلية حاليا ليس لها أي دور يذكر في مجال الجباية المحلية و التحصيل الضريبي رغم أنها أول المعنيين بهذه الحصيلة ، فهي حاليا تنتظر حصتها من هذه الرسوم و الضرائب فقط ، و نحن نعلم جليا أن فرض الضرائب و الرسوم من اختصاص السلطة التشريعية دون غيرها من السلطات، لكن إعطاء بعض الصلاحيات لهذه الجماعات لا يضر بهذا المبدأ ، كأن يكون للمجالس المنتخبة تحديد نسب كل ضريبة و رسم حسب خصوصية كل منها ، فترتفع إلى حد محدد مسبقا من طرف السلطة التشريعية و ينخفض إلى حد محدد مسبقا هو الآخر، كما هو الحال لرسم رفع القمامات المنزلية ؛ حيث يراعى في تحديد هذه النسب الطابع الجغرافي لهذه البلديات والكثافة السكانية وقيمة النشاط الاقتصادي والتجاري والخدماتي بهذه البلديات ، فترتفع النسب في إقليم معين و تنخفض في إقليم آخر، و هذا سيكون له تأثير مباشر على قيمة الجباية المحلية لكل بلدية.

2 / إشراك الجماعات المحلية في عملية التحصيل الضريبي:

إن مديريات الضرائب على المستوى المحلي هي المكلفة بعملية التحصيل الضريبي على مستوى كل ولاية ، و بالتالي ليس للجماعات المحلية أي دخل في هذه العملية رغم أنها هي الأولى بتحصيل هذه الضرائب و الرسوم لكونها المستفيدة من قيمة هذه الضرائب و الرسوم ، لذلك فإنه يجب إدراج هذه الجماعات في عملية التحصيل حتى تكون على قدر من المسؤولية في البحث على القدر الأكبر من هذه الموارد على اعتبار أن على حسب ما تجنيه هذه الجماعات من الرسوم و الضرائب المحلية على قدر ما يساعدها على تحقيق ميزانية متوازنة ، وبالتالي تكون أكثر حرصا على الحصول على هذه الموارد وذلك من خلال سعيها لتحصيل هذه الموارد و محاربة كل أشكال التهرب الضريبي من طرف المكلفين بالضريبة ومراقبة جميع أنواع التصريحات الضريبية حتى لا يكون هناك أي غش من طرف المكلفين و ضياع لأموالها التي هي مسؤولة عنها.

الفرع الثاني: تطوير الإدارة الضريبية

إن تطوير الإدارة الضريبية يتمثل في مجموع الإجراءات التي يجب على المسؤولين على القطاع اتخاذها وهذا للوصول بالإمكانات المتاحة إلى أكبر قدر من المردودية و تطبيق الأساليب الحديثة في مجال التحصيل الضريبي.

أولاً: الوصول إلى إدارة ضريبية فعالة:

إن التحول إلى إدارة ضريبية عصرية و فعالة تساير التطورات الحاصلة على المستوى الاقتصادي لا يتأتى إلا من خلال معالجة النقائص التي تعاني منها هذه الإدارة من خلال النقاط التالية:

1 / الشفافية في أدوات التسيير:

و هي الأدوات الأساسية التي تبرز النتائج الإيجابية المحققة و كيفية الحفاظ عليها و تشخيص السلبيات و العمل من أجل القضاء عليها و تقديم الحلول لمعالجتها ، و لا يكون ذلك إلا من خلال وضع مخطط عمل محدد زمنيا لكل المصالح بما تتوفر عليه من إمكانيات يكون مطابقا لأهداف التطوير بمشاركة جميع الإطارات و الأعوان ، مما يخلق روح المجموعة و المشاركة الفعالة و المساءلة الإيجابية و التدرج في بلوغ الأهداف ، و ينتج عن ذلك تحكّم أكثر في الوعاء الجبائي من خلال الاطلاع الشامل على كل الإمكانيات و الضريبية كإحصاء النشاطات و تحديد أهم الأنشطة ذات المردود الجبائي و حصر مجالات و منابع الغش و التهرب الضريبي. كما يجب كذلك النهوض بالخدمة العمومية على مستوى الإدارة الضريبية و ذلك من خلال القضاء على كل أشكال الرشوة و الفساد المالي و المحاباة و اتخاذ إجراءات رديعة ضد كل من قام بتلقي رشاوى من طرف المكلفين بالضريبة قصد الحصول على امتيازات غير قانونية أو اختلاس أموال عمومية على اعتبار أن الموظف العمومي رمز للحكم الراشد يرفض الرشوة و يقوم بواجبه رغم كل الظروف.

2 / تقليل كلفة التحصيل:

إن كلفة التحصيل وسيلة فعالة لقياس أداء الإدارة الضريبية ، حيث يجب أن يكون تحصيل الضريبة بأقل تكلفة ممكنة حتى لا تكون هذه الضريبة بدون جدوى إذا ارتفعت تكلفة تحصيلها أو كانت مساوية لها ، لذلك كان لزاما على الإدارة الضريبية تخفيض قدر المستطاع تكلفة تحصيل الضرائب و المقدرة بـ 78.3 دج لتحصيل 100 دج ، حيث أن المتوسط العالمي 5.1 دج إلى 5.2 دج ، و تم قياس هذه التكلفة للمديريات الجهوية للوطن فكانت النتائج كالتالي¹:

- الجزائر العاصمة : 58.0 دج لكل 100 دج.

¹العياشي عجلان، ترشيد النظام الجبائي الجزائري في مجال الوعاء و التحصيل-دراسة حالة ولاية المسيلة-، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006/2005، ص

- وهران : 41.2 دج لكل 100 دج.
- البليدة : 46.3 دج لكل 100 دج.
- بشار : 26.12 دج لكل 100 دج.
- قسنطينة : 32.2 دج لكل 100 دج.
- عنابة : 78.2 دج لكل 100 دج.
- سطيف : 96.2 دج لكل 100 دج.
- ورقلة : 09.3 دج لكل 100 دج.
- الشلف : 84.4 دج لكل 100 دج.

ثانيا: تطوير الموارد البشرية للإدارة الضريبية :

إن موظفي الإدارة الضريبية هم من يمثلونها في تحصيل هذه الضرائب و الرسوم ، لهذا يجب أن يكون هؤلاء الموظفين أكفاء و على مستوى من العلم بالتشريع الضريبي و لا يكون ذلك إلا من خلال توظيف إطارات متخصصة في المجال الضريبي و المحاسبي و تحسين مستواهم دوريا و عقد ندوات و ملتقيات لفائدتهم من أجل الاطلاع على المستجدات و التعديلات في القوانين الجبائية ، خاصة و أن موظفي الإدارة الضريبية دون المستوى الجامعي يمثلون ما نسبته 71 % من مجموع موظفيها و هذا ما يؤثر سلبيا على أداء الإدارة الضريبية ، لذلك وجب تطوير قدرات هؤلاء الموظفين للرفع من مستواهم و الإلمام بكل صغيرة و كبيرة في كيفية تحصيل الضرائب و حساب الوعاء الضريبي و الدراسة الجيدة للتصريحات الضريبية.

فالتكوين لهؤلاء الموظفين في المجالات التي لها علاقة في عملهم اليومي كالمحاسبة التجارية و التحليلية و مراقبة التسيير و الإجراءات الجبائية و دراسة الطعون الجبائية و القضائية يتيح لهم الإلمام بمجال الضريبة و يكونون حريصين على التحصيل الجدي للضريبة حتى لا يكون هناك أي ضياع لأموال الضريبة أو أي تهرب أو غش ضريبي.

كما أن تطوير الموارد البشرية للإدارة الضريبية لا يكون إلا من خلال التكفل الجيد بالموظفين من خلال منحهم مرتبات و تعويضات تجعلهم في غنى عن المساومات التي يتلقونها من طرف المكلفين بالضريبة و لا يقعون فريسة سهلة للرشاوى و الفساد المالي، حيث أن الراتب الجيد يحفظ ماء وجه الموظف¹.

¹ناصر مراد، الإصلاحات الضريبية في الجزائر، مجلة الباحث، عدد 2 / 2003، ص 30

الفرع الثالث : مكافحة التهريب و الغش الضريبي

يعتبر الغش و التهريب الضريبي من الأسباب التي أدت إلى تدهور الجباية المحلية كما هو الحال بالنسبة لجباية الدولة ككل لما له من آثار سلبية على الاقتصاد الوطني ، حيث أن هذه الظاهرة استفحلت وتزايدت بشكل مخيف ، الأمر الذي يستلزم على الدولة أن تضع حدا لها ومحاربتها بكل الطرق الممكنة. إن الغش و التهريب الضريبي يؤثران على موارد الميزانية و يجعل من التقديرات خاطئة و هذا يفرض على الفاعلين في هذا المجال من مصالح الضرائب و الجماعات المحلية تنسيق الجهود من أجل مكافحة هذه الظاهرة ، بالإضافة إلى تحسين أدوات التحصيل الضريبي.

إن مكافحة هذه الظاهرة لا يكون إلا بمعالجة عدة نقاط ، منها ما يخص التشريع الضريبي و منها ما يخص الإدارة الضريبية و منها ما يخص المكلف بالضريبة.

أولا : التشريع الضريبي:

حتى تستطيع السلطات المعنية من وضع حد لظاهرة الغش و التهريب الضريبي أو التقليل منها وجب مراجعة التشريع الضريبي و النصوص القانونية المتعلقة بالضريبة و ذلك بتبسيطها قدر المستطاع و تقادي الغموض و التعقيد حتى لا يترك ثغرات أمام المتحايين ، حيث أن بساطة النصوص القانونية يولد لدى المكلف بالضريبة قبول و رضى منه¹ ، و ذلك لعلمه مسبقا بالضرائب المفروضة عليه و النشاطات التي تستوجب دفع هذه الضرائب ؛ أي معرفة المادة الخاضعة للضريبة و نسبة التأسيس ، بالإضافة إلى علمه مسبقا بنظام العقوبات التي قد تلحق به إذا أقدم على أعمال تعتبر من قبيل الغش و التهريب الضريبي ، من هذا المنطلق يجب على العقوبات أن تكون ردية لمحاربة هذه الظاهرة هذا من جهة و من جهة أخرى يجب أن تكون في نفس الوقت مناسبة ، فعلى المشرع التشدد في العقوبات في الضرائب ذات المردودية العالية و التصاعدية بحيث تكون المواد الخاضعة لهذه الضرائب هي التي تكون محلا للغش و التهريب الضريبي عكس الضرائب ذات النسب الضعيفة و التي تكون مردوديتها ضعيفة ، و بالتالي تكون العقوبات المقررة بشأنها عقوبات غير مشددة² .

ثانيا : على مستوى الإدارة الضريبية :

يجب على الإدارة الضريبية كذلك تفعيل آليات محاربة الغش و التهريب الضريبي لا سيما عن طريق الآليات الآتية :

¹ناصر مراد، مرجع سابق، ص 30.

²يدو لويظة و قاري حياة، الغش الضريبي و آليات مكافحته، مذكرة متطلبات شهادة ليسانس في العلوم الاقتصادية، معهد العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، المركز الجامعي محند اولحاج البويرة، السنة الجامعية 2010-2011، ص 54.

1 / التعامل بالفواتير: إن مبدأ التعامل بالفاتورة مفروض قانونا للتعامل به من طرف التجار سواء في البيع بالتجزئة أو البيع بالجملة أو المستوردون أو المنتجون ، رغم هذا كثيرا ما يتهرب هؤلاء من البيع بالفاتورة لتفادي دفع الضرائب رغم الإجراءات القانونية الصارمة لقمع هذه التصرفات من طرف مصالح الإدارة الجبائية أو مصالح المنافسة و الأسعار ، و لقد اتخذت عقوبات رادعة في هذا المجال من غرامات مالية حسب قيمة السلعة، الحجز و المتابعة القضائية.

3 / تبادل المعلومات: حتى يكون بمقدور الإدارة الجبائية التحكم أكثر بالأسس الضريبية فلا بد عليها من التنسيق مع مختلف القطاعات ذات الصلة بالنشاط الضريبي و تبادل المعلومات فيما بينها ، كإدارة الجمارك ، البنوك ، الغرف التجارية و غيرها ، فمن خلال الإصلاحات المنتهجة في الجزائر، تكونت فرق رقابة مختلفة تجمع بين أعوان المصالح الجبائية و مصالح التجارة و الجمارك الجزائرية للتنسيق فيما بينها و تبادل المعلومات مما أثر إيجابا على عمل الإدارة الجبائية و تكمن هذه التبادلات سواء فيما يخص قيمة السلع المستوردة من الخارج أو قيمة السلع التي تباع في المزاد العلني ، مما ساهم في التحكم في فرض الضريبة على الأشخاص الخاضعين لها.

4 / تفعيل عنصر الرقابة و التحقيق: و تتمثل في قيام الأعوان المحققون بتحقيقات دورية لدى التجار و مراقبة الوثائق الإدارية كدفتر اليومية و دفتر الجرد و دفتر البنك و دفتر الأجور و مدى تطابقها مع القوانين و هذا لمعرفة قيمة مداخيل و أرباح المكلفين بالضريبة و التحقق إذا كانوا فعلا في وضعية قانونية اتجاه الإدارة الجبائية أو متهربون من الضريبة¹.

ثالثا : توعية المكلف بالضريبة:

إن تجارب معظم الدول أكدت أن تنمية و تطوير الحس الضريبي عند المواطن المكلف بالضريبة ووعيه بواجبه الضريبي هو أحد السبل للتقليل من حدة التهرب و الغش الضريبي و ينقص إلى حد كبير كراهية المواطن للضريبة باعتبارها عبء ثقيل على كاهله و لا تعود عليه بالفائدة على اعتبار أنه يدفع الضرائب فإنه لا شيء يتغير في حياته اليومية ، على عكس بعض الدول المتحضرة خاصة الدول الأنجلوساكسونية ، فإن المكلف بالضريبة يدفعها عن طيب خاطر و دون أي تأخير أو محاولات للغش أو التهرب لأنه متأكد في نفسه أن ما يدفعه للدولة من ضرائب سيعود عليه بالفائدة من خلال استفادته من التنمية و الخدمات التي تقدمها له الدولة عبر هياكلها و مؤسساتها.

إن الوعي الضريبي يتعلق بدرجة اقتناع المكلف بالضريبة بطبيعة الضريبة التضامنية و دورها في تحقيق التنمية الاقتصادية و العدالة الاجتماعية و أن ما يقوم به سيعود عليه بالفائدة في عدة مجالات

¹ داودي محمد، الإدارة الجبائية و التهرب الضريبي في الجزائر، مذكرة شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و التسير،

جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2005-2006 ، ص 192 و 193

كالتمتية المحلية و تحسين الخدمة العمومية و أنه يعلم أيضا أن ما يقوم به من غش و تهرب ضريبي سيعود بالضرر على الخزينة العمومية للدولة مما يؤثر على النشاط الاقتصادي لها مما قد يؤثر على نشاطه أيضا باعتباره فردا من المجتمع.

لذلك وجب تظافر الجهود للتقليل من ظاهرة الغش و التهرب الضريبي سواء من الإدارة الضريبية من خلال التوعية و التحسيس بمختلف وسائل الإعلام بما فيها المدارس و الجامعات من أجل توعية الأجيال الصاعدة بمزايا الضريبة و مساهمتها في ميزانية الدولة و ميزانية الجماعات المحلية ، الأمر الذي يعود بالفائدة على جميع المواطنين خاصة في مجال التنمية المحلية¹، كما تلعب الجماعات المحلية دورا مهما للتقليل من حدة هذه الظاهرة لأن المواطن إذا أحس بالمجهودات التي تبذلها هذه الأخيرة في مجال التنمية المحلية و أن الضرائب التي يدفعها تعود إليه من خلال تحسين الخدمة العمومية و التغيير الذي يطرأ على حياته اليومية سواء في المشاريع التنموية التي تقوم بها هذه الجماعات أو الخدمات المقدمة له على المستوى المحلي ، لذلك وجب على الجماعات المحلية انتهاج سياسة تحسيسية لفائدة المكلفين بالضريبة عن طريق توعيتهم بالدور التنموي الهام الذي تلعبه الضرائب في خدمة المرفق العام وهذا عن طريق تنظيم أيام دراسية ، أبواب مفتوحة ، حملات توعية ، إعداد مناشير تبين حقوق والتزامات المكلفين بالضريبة.

في المقابل، فإن السلطات المحلية مطالبة بتنفيذ وعودها التنموية حتى يشعر المواطن بالتغيير الناتج عن مساهمته في زيادة موارد الميزانية عن طريقة دفعه للضرائب المستحقة².

الفرع الرابع : تجميع البلديات:

كما أشرنا في المبحث السابق أن من مخلفات التقسيم الإداري لسنة 1984 نتج عنه 1541 بلدية معظمها بلديات عاجزة لا تحوز على أي نشاط تجاري أو صناعي بصفتها بلديات ريفية أو بالأحرى تجمعات سكنية تمتهن الفلاحة تم ترقيتها إلى بلديات كون هذا التقسيم الإداري لم يبين على دراسات تقنية مستفيضة ، و إنما كان بموجب قرارات ارتجالية لم يحسب لها عواقبها ، حيث كان الهدف أو الذريعة الوحيدة لهذا لتقسيم تقريب الإدارة من المواطن ، لكن السلطات المركزية آنذاك سارت عكس المنطق ، ففي الوقت الذي كانت تسعى فيه معظم الدول إلى تقليص عدد البلديات أقدمت الجزائر على خطوة غير مدروسة ، فمثلا في ألمانيا التي يزيد عدد سكانها عن 60 مليون نسمة لا تحتوي سوى على 800 بلدية في حين أن الجزائر عدد سكانها ما يقارب 40 مليون نسمة توجد بها 1541 بلدية في الوقت الذي كان بإمكان السلطات المركزية تفادي هذا التقسيم و قيامها بخطوات أخرى³.

¹داودي محمد، مرجع سابق، ص 190

²دويابي نضيرة، مرجع سابق، ص 122.

³بن شعيب نصر الدين، مرجع سابق، ص 262

وبالتالي لا بد من الاعتراف أن التقسيم الإداري لسنة 1984 تم بطريقة متسرعة أدخل الجماعات المحلية في دوامة من العجز الموازي لم تقدر الدولة على مواجهته في ظل تراجع أسعار البترول في بداية الثمانينات الأمر الذي يستلزم التفكير في التخلص من هذه البلديات العاجزة و تجميعها، الأمر الذي سيقال حتما من نفقات التسيير و الوصول إلى توازن في ميزانياتها و التقليل من نفقات صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و اتجابهه إلى تمويل نفقات التجهيز بقدرة أكبر .

كما قلنا إن معظم البلديات ليس لها مداخيل كبيرة سواء عائدات أملاكها أو في الجباية المحلية و بالتالي لا يوجب أي داعي لبقائها، فعملها اليومي يبقى منحصرا في تقديم الخدمات الإدارية للمواطنين فقط ، و بالتالي لا بد في التفكير في حل بديل للتخلص من هذه البلديات و ذلك القيام بتجميعها و استبدالها بملحقات إدارية تعنى بتقديم الخدمات الإدارية للمواطنين فقط.

إن تجميع البلديات لا يجب أن يفهم على أنه حرمان المواطن في المناطق النائية من التنمية و تمثيله في المجالس المنتخبة ، بل هو إجراء يوفر مبالغ مالية ضخمة تستعمل في التنمية المحلية في هذه المناطق ، هذه المبالغ كانت تصرف فيما سبق على نفقات التسيير لهذه البلديات العاجزة و إضافة الإيرادات القليلة التي تحصل عليها هذه البلديات إلى بلديات أخرى الأمر الذي يتيح من تجميع الأموال لدى جهة واحدة تسهر بعد ذلك على توزيعها على هذه المناطق ، كما يتسنى لهذه الأخيرة من تغطية نفقات التجهيز و الاستثمار و النهوض بالتنمية المحلية بها.

كما أن فتح الملحقات الإدارية عوض هذه البلديات التي تعتبر هيئة إدارية لامركزية قائمة بذاتها لعدد قليل من السكان لا يحتاجها سوى لأمر إدارية عادية يعتبر كذلك تقريبا للإدارة من المواطن ، أما عن التمثيل المحلي فهؤلاء المواطنين يبقى لهم كل الحق في الترشح لهذه المجالس بما أن عدد مقاعد هذه المجالس سوف يزداد بزيادة عدد المواطنين في البلدية التي أصبحت تضم عددا من البلديات و بالتالي فإن تجميع البلديات لن يؤثر على مبدأ اللامركزية و حق المواطن في التمثيل المحلي ؛ إذا أن فتح الملحقات الإدارية بقدر ما هو فعال بقدر ما يوفر مبالغ مالية ضخمة كما سبق و تطرقنا إليه ، و هذا ما يعيدنا إلى ما سبق و ذكرنا أن التقسيم الإداري لسنة 1984 لم يكن مدروسا تعيش نتائجه السلبية العديد من البلديات حاليا، و هو ما تطرق له الأستاذ محمد أمين بوسماح في كتابه المرفق العام في الجزائر و أوردته المركز الوطني للدراسات و التحاليل من أجل التخطيط في دراسته (فبراير 1997) و الذي اعتبر أن التقسيم الإداري لسنة 1984 إجراء خطأ، تعيش نتائجه السلبية العديد من البلديات.

و لقد خلص المركز الوطني للدراسات و التحاليل من أجل التخطيط إلى:

"أن التحليل المعمق يبرز أن البلديات العاجزة هي أساسا البلديات الريفية ، و هي بلديات ذات الأنشطة الاقتصادية الضعيفة و القدرة الجبائية شبه المعدومة¹"

¹بن شعيب نصر الدين، مرجع سابق، ص 264

المطلب الثاني: العمل على رفع كفاءة التسيير

إن معالجة الأمور التنظيمية للجماعات المحلية لا يتم إلا من خلال تحسين أداء وسائل التسيير سواء كانت بشرية أو مادية ، فيجب أن تعمل الدولة و الجماعات المحلية على تحسين كفاءة موظفيها بالإضافة إلى إعادة تثمين أملاكها و موارد الاستغلال.

الفرع الأول : تحسين كفاءة الموظفين

لقد سبق وتطرقتنا في المبحث الأول إلى تدني مستوى موظفي الجماعات المحلية ، بل يوجد هناك بلديات ليس لديها أي موظف يحمل شهادة جامعية مما يؤثر سلبا على سير مصالح هذه الجماعات لذلك كان لزاما على الدولة من خلال وزارة الداخلية و الجماعات المحلية السهر على تحسين مستوى هؤلاء الموظفين¹ ، وذلك من خلال برمجة دورات تكوينية دورية و مستمرة لكون هذا الموظف هو الحجر الأساس في تسيير هذه الجماعات ؛ فتارة نجده متخذ القرار، و تارة أخرى نجده منفذ القرار، ومن هذا المنطلق الموظف هو المحور الذي تدور عليه مختلف القرارات ، و هو أداة تجسيد لكل المشاريع و بالتالي لا بد له من تكوين دوري حتى يكون على قدر المسؤولية سواء كان متخذ القرار فيكون بذلك على دراية كافية بأهداف القرار و نتائجه و مدى تقبله من المواطنين ، كما قد يكون هذا الموظف منفذا للقرار المحلي لذلك يجب أن يكون على حدود مسؤولياته و حدود طاعته لمسؤوليه في حالة تعسفهم في استعمال السلطة و كفاءات و آليات تنفيذ و تجسيد القرار على أرض الواقع.

كما لا يجب أن ننسى المنتخبين المحليين ؛ فيجب كذلك العمل على حمايتهم من الإغراءات و المخاطر المرتبطة بهمهم و تحسين مستواهم من خلال دورات تكوينية دورية و مستمرة خاصة إذا علمنا أن هناك بعض المنتخبين بما فيهم رؤساء البلديات مستواهم التعليمي ضعيف جدا ، كما يجب السهر على التسيير الناجع و المنصف لمسارهم المهني و تحسين أجورهم² ، كما يجب كذلك إعادة النظر في شروط الترشح للانتخابات المحلية من أجل تحديد مستوى معين للترشح لهذه الانتخابات حتى نرفع مستوى التسيير على مستوى الجماعات المحلية ، كما يشترط إلى ذلك التخصص في هذه الشهادات فليس كل حامل لشهادة أهلا للتسيير، لأن هؤلاء المنتخبين مسؤولين عن صرف أموال هذه الجماعات ، لذلك وجب أن يكونوا ملمين بالقوانين و المحاسبة العمومية ، كما لا بد من إنشاء معهد لتكوين المنتخبين

¹ ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص 13

² بن عياش سمير، مرجع سابق، ص 58

المحليين حتى تضمن الدولة التسيير العقلاني لهذه الجماعات خاصة في الجانب المالي لمجابهة الوضع الراهن الذي.

يبقى سينا على جميع الجوانب لافتقار المسيرين في أغلب الحالات على تكوين جامعي يجعلهم ملمين بأصول التسيير¹.

الفرع الثاني: تامين أملاك الجماعات المحلية

تعتبر موارد الأملاك التابعة للجماعات المحلية ضئيلة جدا كما سبق و تطرقنا له في المبحث الأول، و هذا راجع لعدة اعتبارات كالإهمال الذي يطال هذه الممتلكات ، عدم الإحصاء الدقيق لها ، تعرضها للبيع بأثمان زهيدة و تأجيرها بمبالغ أقل ما يقال عنها أنها بعيدة كل البعد عما هو متعارف عليه في أسعار السوق عند الخواص ، لهذه الاعترابات و جب إعادة النظر في هذه الأملاك حتى تكون موردا فعالا في ميزانية الجماعات المحلية.

أولا : تحسين مداخل الممتلكات

يجب إعادة النظر في أسعار تأجير الممتلكات التابعة للجماعات المحلية ، حيث أن معظم الأملاك التي يتم تأجيرها تكون بأسعار أقل ما يقال عنها أنها زهيدة ، فنجد أن محلات تابعة للخواص تؤجر بمبالغ باهضة خاصة إذا كانت في أماكن معروفة بالنشاط التجاري ، في حين الجماعات المحلية تؤجر محلات بنفس المستوى بأسعار تقل عن الأولى بالنصف أو اكثر و لمدة زمنية طويلة جدا لأسباب بالية تؤثر على مداخل هذه الجماعات كالمحابة و الفساد المالي و الإداري ، لذلك و جب أن يتم تأجير هذه المحلات بنفس أسعار السوق كما هو متعارف عليه في السوق حتى تكون هذه الأملاك ذات مردودية أكبر.

كما يجب على الجماعات المحلية إعادة الاعتبار لهذه الأملاك من خلال صيانتها و تحسين وضعها حتى تكون قابلة للتأجير بأسعار مرضية للطرفين، كما يجب إحصاء و جرد جميع الأملاك التابعة للجماعات المحلية ، حيث أن هناك أملاك غير مستغلة تماما لجهل من المسيرين و ذلك من خلال تحيين سجلات الجرد لكل الأملاك و هذا لتمكين القابض من متابعة كل المداخل المكلف بتسييرها بكل سهولة عن طريق تنفيذ مختلف العقود (إيجار، امتياز، بيع) ، و يسهر الأمر بالصرف على المحافظة

¹ نيندي يحيى، مرجع سابق، ص 155.

على الحقوق العقارية و المنقولة التي تملكها هذه الجماعات، كما يجب كذلك عند طرح هذه الأملاك للبيع أو الإيجار أن يكون وفقا لنظام المزايدة حتى تكون مقاربة لأسعار السوق و حتى لا تكون مصدرا للمحابة و الفساد المالي.

كما لا يفوتنا التطرق إلى إجراء على قدر كبير من الأهمية و هو التحصيل ، حيث بموجبه يتم الحصول على جميع مستحقات هذه المداخل لصالح الجماعات المحلية ، و لقد نصت المادة 206 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية : "يتولى أمين خزانة البلدية تحصيل الإيرادات وتصفية نفقات البلدية ، وهو مكلف وحده وتحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل مداخل البلدية وكل المبالغ العائدة لها وصرف النفقات المأمور بدفعها"، و يمارس القابض البلدي هذه الاختصاصات تحت السلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره الأمر بالصرف الرئيسي، و الذي يجب عليه إصدار جميع كشوفات الرسوم و التوزيعات الفرعية و الأداءات قصد التحصيل.

كما يجب كذلك جدية أكبر في عملية التحصيل كون أن هناك مبالغ مالية طائلة تضيع من ميزانية الجماعات المحلية بسبب إهمالها و عدم الحرص اللازم لتحصيلها ، بالإضافة إلى عدم المطالبة بالديون المستحقة لسنوات ماضية.

ثانيا : نواتج الاستغلال:

يجب على البلديات إعطاء أهمية أكبر لهذا الموضوع ، حيث يلاحظ أن معظم بلديات الوطن تهمل أو تجهل الإتاوات المنصوص عليها في التنظيم ، و لذلك فإنه على البلديات السعي جديا للحصول على هذه الإتاوات كحقوق الطريق، نواتج المحاشر، أعباء التطهير....الخ.

لقد نصت التعليم رقم 01047 المؤرخة في 05 أكتوبر 2015 المتعلقة بشروط و كفيات تمويل و إعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016 و الصادرة عن السيد وزير الداخلية و الجماعات المحلية على البلديات أن تسعى لتنمين الموارد الخاصة بالجماعات المحلية ككل ، و منها إيرادات الأملاك ، حيث أن المداخل الناتجة عن الخدمات التي تكون موضوع إتاوات للدفع من طرف المستفيدين منها تعتبر إيرادات تسيير يجب تحيينها سنويا بموجب مداولات المجالس الشعبية المحلية.

كما تتمثل هذه الإيرادات في تلك الناتجة عن فوترة الخدمات العامة المقدمة من طرف البلدية أو في شكل إيرادات متأتية من الأملاك البلدية (عقارية أو مالية).

تمثل هذه الأملاك عامل أساسي للتمويل المحلي و بالتالي يجب البحث عنها و ترتيبها و استغلالها أحسن استغلال.

أ / نواتج الاستغلال و الأملاك:

تسمح الأملاك البلدية بزيادة إيرادات البلدية وعليه يجب أن تكون هذه الأملاك موضوع إحصاء و صيانة دائمين من خلال تحيين دفتر المحتويات بهدف تثمينها و الرفع من مداخيلها ، وفي هذا الإطار يجب على الجماعات المحلية القيام بمايلي :

- ضبط أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال السكني بالاعتماد على مؤشرات دواوين الترقية و التسيير العقاري و ذلك بالتقيد بأحكام القرار المؤرخ في 27 يناير 1998 المحدد لعناصر حساب القيمة الإيجارية المرجعية لإيجار المساكن التابعة للأملاك دواوين الترقية و التسيير العقاري و الموضوعة لاستغلال ابتداء من أول يناير سنة 1998.

أما بالنسبة لأسعار إيجار باقي المحلات، فيتم تحديدها بحرية طبقا للقواعد العامة المنصوص عليها في القانون المدني و التجاري.

و بالتالي، تتمتع البلديات بحرية الخيار لتحديد أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال التجاري.

- توثيق عقود الإيجار و تحديد حقوق و واجبات كل طرف و تسوية الساكنين غير الشرعيين بعقود إيجار منتظمة و قانونية للسماح للبلديات بتطبيق الأحكام المتعلقة بالفسخ خاصة في حالة الإيجار من الباطن و في حالة عدم دفع المستحقات و كذا تطبيق و تنفيذ قرارات العدالة.

- تفضيل مبدأ المزايدة لمنح الأملاك المنتجة للمداخيل خاصة منها الأسواق و المذابح ... الخ.

- تم ملاحظة أن الإتوات المنصوص عليها في التنظيم المعمول به مهمله أو مجهولة من طرف معظم البلديات كإتاوة استعمال الدومين البلدي العمومي مثل: حقوق الطرقات ، أماكن التوقف ... الخ ، و كذا مستحقات الخدمات المقدمة للغير، نواتج المحاشر، أعباء التطهير ... الخ، و عليه يجب على الجماعات المحلية:

* اعتماد الرخص في شكل اتفاق عند كل استعمال مؤقتة للدومين البلدي العمومي شرف المقاهي ، معروضات المنتجات الغذائية على قارعة الطريق ... الخ

* إعداز الهيئات التي ألحقت أضرارا بالطريق العام أو ملحقاته و لم تباشر بإعادة الطريق إلى حاله من جراء ما أنلفته الأشغال التي قامت بها، و في حالة الامتناع يجب على البلديات القيام بإصلاحها و إعداد سند تحصيل إجباري ضدها.

* وضع تسعيرة عادلة و محينة للخدمات المقدمة لمستعملي المرافق العامة (دور حضانة ، الحضائر والمحاشر ... الخ)

ب / النواتج المالية:

يجب أن تعرف هذه النواتج تطبيقا صارما عند رفع نسبها و تتمثل في الأرباح الناتجة عن الوكالات العقارية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و كذا تسديد القروض المحتملة المقدمة للبلديات لفائدة الغير.

الفرع الثالث : ترشيد النفقات

يقصد بترشيد النفقات العمومية بأن يتم توجيه النفقات توجيها سليما لتحقيق أهدافها على أحسن وجه ممكن و الحيلولة دون إساءة استعمالها و تبذيرها في غير أغراض المنفعة العامة ، و كان ليون ساري أحد رواد الفكر الاقتصادي يقول أن الإنفاق العام الأمثل هو الأقل مقدارا و أفضل الضرائب أكثرها انخفاضا¹.

و بالتالي فإن سبل إصلاح المنظومة المالية للجماعات المحلية لا يكون إلا من خلال السعي إلى ترشيد النفقات العمومية من جهة ، و من جهة أخرى يجب أن يفعل دور الرقابة على منتخبي الجماعات المحلية للحد من تبديد الأموال العمومية و مكافحة الفساد المالي الذي تعرفه عدد كبير من البلديات خاصة.

إن نفقات الجماعات المحلية تعرف نموا متسارعا على المستوى المحلي كما سبق التطرق إليه ، مما تسبب في عجز دائم في ميزانيات الجماعات المحلية ، و لذلك وجب ترشيد هذه النفقات من أجل التقليل من عجز هذه الميزانيات مما يتلاءم مع الوسائل المتاحة و الأهداف التي يتم تسطيرها مسبقا خاصة أن الجزائر تعرف وضعاً حرجاً جراء السقوط الحر لأسعار البترول و إجراءات التقشف ، مما أثر على حجم المساعدات الموجهة للجماعات المحلية ، و لا يكون هذا الترشيح إلا من خلال التحلي بالصرامة في إنفاق الأموال العمومية و التعقل في ترتيب الاختيارات.

إن ترشيد النفقات يستدعي نبذ تصرفات أصبحت راسخة لدى المنتخبين المحليين و تغيير سلوكيات أصبح متعارف عليها و لا تخفى على أحد ، فوجب التخلص من التبذير المبالغ فيه على تجهيز المكاتب بأعلى الأثاث المكتبي ، فكل رئيس بلدية يسعى إلى شراء مكاتب فخمة و كراسي باهظة و كل ذلك من ميزانية البلدية مما يزيد في رفع فاتورة النفقات الأمور الثانوية على حساب التنمية المحلية و التي يستفيد منها مجموع المواطنين ، فكثيرا ما نسمع عن متابعات قضائية ضد منتخبين محليين بسبب فواتير تأثيث مكتبي مبالغ فيها، كما يجب كذلك التقليل من استهلاك البنزين و الذي يكلف ميزانية البلدية أموالا طائلة

¹سمير صالح الدين حمدي، مرجع سابق، ص 81

، فاستعمال وصلات البنزين أصبح يعرف وضعاً كارثياً، فكثيراً ما يتم استخدام السيارات الإدارية لأغراض شخصية بحثة بميزانية الجماعات المحلية ، بالإضافة إلى تبديد أموال عمومية على مشاريع وهمية ، أو لا طائل منها ، فمعظم الجماعات المحلية تجدها تقوم بتغيير الأرصفة بصفة دورية و مستمرة أو إعادة تعبيد طرق بلدية أو ولائية لم تمر فترة طويلة على تعبيدها ، فأصبح الشغل الشاغل للجماعات المحلية حالياً هو تغيير الأرصفة ، و إعادة تعبيد الطرق و كأن الشغل الشاغل للمواطن المحلي هو تغيير الأرصفة ، و تعبيد الطرق أو تغيير أعمدة الإنارة العمومية القديمة بأعمدة جديدة مزينة و جذابة بأموال طائلة ، في حين نجد أحياء كثيرة تعاني من غيابها ، الأمر الذي أهدر مبالغ طائلة وضخمة جداً من ميزانيات الجماعات المحلية ، كما أن غياب التخطيط الفعال على المستوى المحلي أهدر الكثير من الأموال العمومية ، فكثيراً ما يتم تعبيد طرقاً ثم يتم إعادة حفرها إما لتجديد قنوات المد بالمياه الصالحة للشرب أو قنوات الصرف الصحي، لذلك وجب التخلي عن هذا التفكير الضيق و التوجه إلى تنمية محلية حقيقية تعود بالفائدة على المواطنين من خلال خلق مناصب شغل و تفعيل المناخ المحلي في مجالات الفلاحة ، التجارة والصناعة.

أولاً : أهداف ترشيد النفقات العامة

لابد على الجماعات المحلية أن تسعى جاهدة لترشيد نفقاتها و أن تتخلى على الإنفاق العشوائي الذي تسبب في ضياع أموال عمومية كانت هذه الجماعات في أمس الحاجة لها ، و يهدف ترشيد النفقات العامة إلى :

- العمل على رفع الكفاءة الاقتصادية عند استعمال الموارد المتاحة لهذه الجماعات و ذلك من خلال تحقيق أكبر قدر من الأهداف بأقل قدر ممكن من التكاليف.
- العمل على تطوير وسائل الإنتاج الحالية و تفعيل الرقابة.
- العمل على القضاء على عجز ميزانيات هذه الجماعات أو على الأقل التقليل منه أو خفضه إلى أقل نسبة ممكنة.
- القضاء على التصرفات اللاأخلاقية من إسراف و تبذير الأموال العمومية.
- دفع عجلة التنمية المحلية من خلال إشراك جميع الأطراف الفعالة في هذا المجال من منتخبيين محليين والمجتمع المدني¹.

¹مناس ليندة، حوكمة الموازنة العامة للدولة و دورها في ترشيد قرارات الإنفاق العام، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة محمد اكلي اولحاج البويرة، السنة الجامعية 2012-2013، ص 71

ثانياً: سبل ترشيد النفقات العامة

يكون ترشيد النفقات من خلال التعقل في اختيارات المشاريع و التي يجب أن تخضع لضوابط تنظيمية وذلك من خلال اعتماد ميزانية أهداف ، بحيث يتم إعداد ميزانيات على أساس الأهداف المرجوة بأقل التكاليف الممكنة و التخلي عن المشاريع الثانوية ، حيث يتطلب الأمر تحديد الأهداف في مرحلة أولى ، ثم يتم البحث عن النفقات و طرق صرفها وتستدعي هذه الطريقة دراسة المشاريع المبرمجة و التحقق من إمكانية تنفيذها، وتقييم الاختيارات و مراجعة البرامج و اعتماد الطرق الحديثة في التسيير التي أثبتت فعاليتها في المؤسسات الخاصة ذات التنظيم المحكم.

و لعل أهم ضوابط ترشيد النفقات هي:

1 / وضع دراسة شاملة قبل الإنفاق العام من خلال تحديد أولويات الإنفاق العام حسب القيمة الاقتصادية للخدمات المطلوبة عند المجتمع و حسب الأهمية النسبية لهذه الخدمات.

2 / تجنب النفقات غير المنتجة أو التي تكون إنتاجيتها ضعيفة و التركيز على المشاريع التنموية قصد إحداث تنمية اقتصادية حقيقية.

3 / التوزيع العادل للنفقات العامة بين مختلف المدن و المناطق حتى يتم الاستفادة من النفقات بشكل عادل و عام.

4 / التقييم الدقيق للأداء المصاحب للإنفاق العام و استخدام الأساليب الحديثة في ذلك.

5 / يجب أن تكون هناك رقابة فعالة على النفقات من أجل التأكد من صرفها في المجالات المخصصة لها.

6 / التخطيط الدقيق للمشاريع حتى لا يكون هناك تعارض بين مختلف المصالح المحلية ، و مثال ذلك أن يتم تعبيد طريق ثم بعد ذلك يتم توصيل الغاز و الكهرباء و ما ينجر عنه من إعادة حفر هذه الطريق التي تم تعبيدها¹.

7 / التنفيذ ؛ و معناه وضع هذه المشاريع المصادق عليها حيز التنفيذ ، حيث يبدأ التنفيذ الفعلي للمشاريع على أرض الواقع.

8 / المراقبة و الإعلام ؛ و نعني بهذه المرحلة المتابعة و المعاينة الفعلية المستمرة و الدورية لعمليات تنفيذ المشاريع و مدى مطابقتها لما تم الاتفاق عليه مسبقاً و احترام الشروط التقنية و المالية و آجال تنفيذ هذه المشاريع.

كما تقتضي هذه المرحلة إعلام المجتمع المحلي بأهداف المشروع قصد تمكينه من مشاركة منتخبيه في تنفيذها².

¹سمير صالح الدين حمدي، ص 83

²نضيرة دويالي، مرجع سابق، ص 127 و ما بعدها

الفرع الرابع : إرساء مبادئ الحكم الراشد على المستوى المحلي

ظهر مفهوم الحكم الراشد في القرن الثامن عشر، حيث تم تداوله كمصطلح قانوني، إلا أنه لم يتداول مفهومه في مجال التنمية إلا في أواخر الثمانينات ، ويختلف مفهوم الحكم الراشد من مجال إلى آخر و تطرق إليه التقرير الذي أعده البنك الدولي حول موضوع التنمية المستدامة ، حيث ورد في هذا الإطار أن أزمة الحكم الراشد في إفريقيا هي سبب تخلف التنمية فيها و ذلك راجع إلى الفساد الذي تعرفه إفريقيا سياسيا و اقتصاديا و غياب التخطيط و ضعف التسيير .

أولا : مفهوم الحكم الراشد:

لقد عرف البنك الدولي الحكم الراشد على أنه " الطريقة المثلى التي تتبعها الدولة لإدارة و تسيير مواردها الاقتصادية و الاجتماعية من أجل تحقيق التنمية"¹ ، كما عرفه تقرير لجنة الحكامة الدولية بأنه الحكم الذي يبنى على المشاركة و التفاعل بين عدة أطراف متدخلين ؛ فهو آلية جديدة لإعادة صياغة العلاقة بين الدولة و الشركاء الفاعلين في مختلف المجالات.

كما عرفه الأستاذ (Merien Xavier François) ؛ بأنه يتجسد في فعالية و نجاعة التدخل العمومي والانتقال من المركزية إلى اللامركزية ؛ أي من الدولة المتدخلة إلى دولة الضبط في تسيير المرفق العام إلى التسيير على أساس مبادئ السوق و الانتقال من السلطة العمومية الاحتكارية إلى الشراكة مع الفاعلين العموميين و الخواص ؛ فالحكم الراشد يتشارك فيه كل الشركاء الفاعلين من خلال تسخير مواردهم ، خبراتهم و كل طاقاتهم من أجل خلق تحالف و انسجام يقوم على تقاسم المسؤوليات ، كما عرفته اللجنة التي أنشأها BRONT. W حول الحكم الراشد العالمي؛ بأنها أساليب تسيير الأفراد و المؤسسات لشؤونهم الخاصة.

كما عرفه برنامج الأمم المتحدة للتنمية بأنه التسيير الفعال للأنظمة السياسية ، الاقتصادية و الإدارية، و يقوم على الشفافية ، المسؤولية ، و احترام المشروعية ، و مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية² .

من خلال هذه التعاريف يتبين لنا أن الحكم الراشد هو أساس التسيير الناجع الذي يجب على الجماعات المحلية إتباعه و ذلك من خلال إعطاء صلاحيات موسعة لهذه الجماعات و تخلي الدولة عن دورها كدولة حارسة و الالتزام بطرق التسيير الحديثة و النجاعة فيه ، كما يقوم الحكم الراشد على ترسيخ اللامركزية التشاركية في التسيير بإشراك المواطن في تسيير شؤونه المحلية و خاصة التنمية.

¹ محمد خليفة، مداخلة بعنوان إشكالية التنمية و الحكم الراشد في الجزائر، كلية الحقوق جامعة جيجل، ص

² نضيرة دويالي، مرجع سابق، ص 143.

ثانيا : معايير الحكم الراشد:

لاستيعاب مفهوم الحكم الراشد لا بد من توضيح الأسس والمعايير المعتمدة لإرسائه ، وهي معايير متعددة تختلف بحسب المؤسسات التي اعتمده ، تشمل الدولة ومؤسساتها ، الإدارة ، المجتمع المدني، القطاع الخاص والمواطنين بصفتهم ناشطين اجتماعيين.

المعايير المعتمدة تتمحور أساسا حول تحفيز النمو الاقتصادي والانفتاح الاقتصادي وحرية التجارة و الخصوصية والمعايير المعتمدة من طرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي :

- المشاركة : نعني بها توفير جميع الآليات و السبل لتكريس حق المواطنين كأفراد أو جماعات للرجل مثل المرأة في الترشح والتصويت و إبداء الرأي ديمقراطيا في البرامج والسياسات والقرارات ، وتتطلب توفر القوانين الضامنة لحرية تشكيل الجمعيات والأحزاب وحرية التعبير والحريات العامة وترسيخ الشرعية ، كما نعني بها أيضا المزيد من الثقة و قبول القرارات السياسية من جانب المواطنين.

- الشرعية وحكم القانون : و معنى ذلك هو مدى قبول المواطنين لمنتخبه الذين يمارسون السلطات الممنوحة لهم في إطار القانون ؛ أي أن القانون هو المرجعية وسيادته على الجميع دون استثناء وتعزيز استقلالية القضاء ووضوح القوانين وشفافيتها وانسجامها مع التطبيق.

- الشفافية : نعني بها وضع المعلومات الضرورية أمام الجميع للإطلاع عليها و التي تهم شؤونه المحلية كونها تتيح و تسمح باتخاذ القرارات الصائبة و تزيد من دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة والتخفيف من الفساد وهدر المال العام كحق المواطن في الإعلام و الإطلاع على محاضر الجلسات¹.

- الاستجابة : نعني بها سعي جميع الهيئات المحلية على خدمة الجميع دون استثناء و أن تستجيب لمطالبها المشروعة خاصة الفئات الهشة و المحرومة من خلال توفير شروط العيش الكريم لهذه الفئات.

- التوافق : هو القدرة على التحكيم بين المصالح المتضاربة من أجل الوصول إلى إجماع واسع حول المصلحة العامة.

- المحاسبة: تعني محاسبة المسؤولين عن إدارتهم للموارد العامة من طرف المواطنين و الأطراف الأخرى الفاعلة على المستوى المحلي².

¹ محمد خليفة، مرجع سابق، ص 3

² بومدين طاشمة ، الحكم الراشد و مشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان،

خاتمة

الخاتمة

من خلال ما تقدّم يمكننا اعتبار أن الإدارة المحليّة آتية لازدهار المجتمعات المحليّة من خلال ترتيب و إشراك المواطنين في اتخاذ القرارات في شؤون التنمية الاقتصاديّة ، الاجتماعيّة والثقافيّة على المستوى المحليّ الوطني ، و الجزائر من خلال إنشائها للجماعات المحليّة تسعى لتحقيق البرامج والسياسات المنتهجة في سبيل النهوض بالتنمية المحليّة في مسارها التّمويليّ ، لكنّ الوضعيّة الماليّة المحليّة وبالرغم من تعدّد الموارد الذاتيّة والخارجيّة في الجزائر لم ترق إلى المستوى المطلوب في ظلّ قصور الموارد التي تغطي الأعباء المتزايدة خاصّة وأنّ أغلب المصادر التّمويليّة للجماعات المحليّة مركّبة من الموارد الجبائيّة والتي معظمها ذات مردود ضعيف بالإضافة إلى نقشيّ ظاهرة التّهرب الضريبي و الاقتصاد غير الرّسمي في الجزائر، الشيء الذي يقلص من إيرادات ميزانيات البلديات ، كما أن عدم عدالة توزيع الحصيلة الجبائيّة بين الدّولة والجماعات المحليّة تؤثر سلبا على ميزانيّة الجماعات المحليّة مما يستدعي تدخّل الدّولة لتغطية العجز المسجّل على مستوى البلديات وتمويل التنمية المحليّة ، بالإضافة إلى اللّجوء إلى مصادر تمويليّة خارجيّة كالقروض للتخفيف من حدّة قصور الموارد التّمويليّة.

على أساس أن الجماعات المحليّة تعتبر الحجر الزاوية لتطبيق اللامركزية الإداريّة و مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحليّة و ما يستلزم ذلك من توفير كل الإمكانيات اللازمة سواء كانت إداريّة أو قانونيّة أو بشريّة أو ماليّة لتقوم هذه الجماعات بتقديم الخدمات الأساسيّة و الضروريّة ذات نوعيّة للمواطن و تحسين شروط حياته اليوميّة.

هذه الوظيفة كما قلنا استلزم إعطاء الجماعات المحليّة نوع من الاستقلالية عن السلطة المركزيّة الأمر الذي يمكنها من التمتع من سلطات و اختصاصات متميزة عن السلطة المركزيّة وهذا للقيام بالمهام المنوطة بها على وجه الخصوص ، إلا أن هذه الاختصاصات و المهام تستلزم توفير موارد ماليّة هامة خاصّة بها تخول لها القيام بمهامها بمنأى عن أيّ عوائق.

هذا هو الجانب النظري لوجود هذه الجماعات المحليّة ، لكن الواقع يعكس غير ذلك ، بحيث أن معظم الجماعات المحليّة البلديات خاصّة تعاني من عجز كبير و دائم أثر بشكل كبير عن أداء مهامها الأساسيّة الأمر الذي أثر بشكل كبير على عالقة المواطن المحلي بهذه الهيئات كونها الخلية الأولى لاتصال المواطن بالسلطة التي تحكمه ، فأصبح يعبر عن تدمره و اشمئزازه من حكومته عبر هذه الجماعات ، حيث أن كثيرا ما تتعرض هذه الهيئات لغلط مقراتها احتجاجا عن سوء التسيير، وفي بعض الأحيان قد يصل الأمر إلى حد تخريبها و حرقها خاصة البلديات.

وبعد التمعن و البحث في هذا الواقع يظهر للعيان أسبابا خلفت كل هذه المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحليّة في بلادنا ، فمنها ما هو راجع إلى هذه الجماعات في حد ذاتها ، و منها ما هو راجع

إلى المشرع الذي أعاقها عن أداء مهامها على أكمل وجه من خلال الترسنة القانونية التي تحكمها وتضييق الخناق عليها ، وهناك أسبابا راجعة إلى المواطن نفسه ، و هناك أسبابا اقتصادية وسياسية خاصة بعد تراجع أسعار البترول و العشرية السوداء التي مرت بها الجزائر و التي أدت إلى نزوح سكان الأرياف نحو المدن مما أدى إلى ضغط كبير على البلديات و المدن الحضرية.

إن العجز المالي للبلديات كما قلنا تظافت فيه جملة من الأسباب بداية من الأسباب التنظيمية، حيث أن التقسيم الإداري لسنة 1984 و الذي كان تقسيما عشوائيا و لم يكن مدروسا بدقة و إن كان هدفه الرئيسي هو تقريب الإدارة من المواطن ، إلا أن هذا التقسيم كما قلنا لم يكن على أسس صحيحة وعلمية، حيث أفرز هذا الأخير عددا كبيرا للبلديات العاجزة و التي ليس لها أي دخل كون هذه البلديات هي مناطق ريفية تتعدم فيها الحياة التجارية و الاقتصادية ، كما أن هذا التقسيم تسبب في تشتيت العائدات الضريبية التي كانت تستفيد منه البلديات قبل التقسيم ، بالإضافة ما استلزم هذا التقسيم من توظيفات جديدة و ما ترتب عنه من صرف مبالغ ضخمة على موظفيها.

إن كان سبب عجز البلديات يكمن في التقسيم الإداري كان يكمن معالجة هذا الأمر من خلال البحث عن صيغة جديدة لتنظيمها من خلال تجميع البلديات الصغيرة و العاجزة مع البلدية الأم و الأكبر وهو ما سارت عليه معظم الدول ، لكن الأمر أكبر من ذلك و يتعداه إلى أمور أكثر من ذلك ، و لعل أهمها النظام الضريبي الموحد الذي يطبق على جميع ربوع الوطن و إن كان هذا النظام الضريبي يقوم أساسا على الأنشطة التجارية و الاقتصادية كون أن معظم الضرائب و الرسوم ذات المردودية العالية والتي تستفيد منها الجماعات المحلية تقوم على أساس هذه الأنشطة و هو ما حرم البلديات الريفية و المناطق الصحراوية من عائدات هذه الضرائب لانعدام هذه الأنشطة على إقليمها ، كما أن توزيع هذه الضرائب غير العادل أثر سلبا على موارد الجماعات المحلية و هذا بسبب هيمنة الدولة على معظم هذه الضرائب و الرسوم ، هذا بالإضافة إلى عدم إشراك الجماعات المحلية في التحصيل الضريبي أو تحديد الوعاء الضريبي و انحصاره في يد السلطة المركزية فقط أثر سلبا هو الآخر على الموارد المالية لهذه الجماعات. إن هذه العوامل التي تسببت في العجز المالي للجماعات المحلية ، لا يخلي من مسؤولية هذه الأخيرة إلى ما وصلت إليه ، حيث لها جزء من المسؤولية في ذلك من خلال الممارسات التي يقوم بها المنتخبون المسؤولون عليها، حيث كثيرا ما يتسبب هؤلاء في ضياع الموارد المالية لهذه الجماعات بقصد أو بغير قصد.

إن المنتخبين المحليين و بسبب عدم درايتهم الكافية بفتون الإدارة و التسيير الناجع يلحقون أذى كبير خاصة بالبلديات كصرف أموال طائلة على مشاريع ليس لها أي جدوى اقتصادية و لا تخدم المواطن لا من قريب أو بعيد ، حيث أصبح عرفا لدى الأميار و الجماعات المحلية بصفة عامة تغيير الأرصفة و تغيير أعمدة الإنارة العمومية في كل عهدة في حين نجد أحياء لا تتوفر على إنارة عمومية ، ونجد تارة أخرى أحياء ليس بها طرق معبدة تعيش في الأوجال خلال فصل الشتاء.

كما قد يتسبب المنتخبين المحليين في هدر المال العام نتيجة أطماع شخصية كاختلاس الأموال العمومية والمحاباة و الرشاوي و تقديم امتيازات غير مبررة و غير قانونية و هذا على حساب المصلحة العامة ، حيث أصبحت الجماعات المحلية على رأس القطاعات التي هي طرف في القضايا المعروضة أمام العدالة الجزائرية خاصة البلديات كما سبق الذكر .

هذه الأمور ساهم فيها بقسط كبير النظام الانتخابي الذي تسير عليه هذه الجماعات ، حيث أن كل مسؤول يبقى عهدة انتخابية واحدة أو اثنتين كأقصى تقدير ليخلفه مسؤول جديد و هذا لا يخدم الاستمرارية و الديمومة في سير المشاريع التنموية، بالإضافة إلى عدم اشتراط مستوى تعليمي للترشح لعضوية المجالس الشعبية مما ساهم في وصول نواب ليس لديهم مستوى كافي لإدارة بلدية بحجمها الجغرافي و السكاني.

كل هذه الأسباب السابق ذكرها و التي تسببت في العجز المالي للجماعات المحلية خاصة البلديات ، يجب علينا أن نحاول إيجاد بعض الحلول التي من شأنها ليس القضاء على هذا العجز و إنما التقليل من حدته إن أمكن ، إذ بداية يجب إعادة النظر في التقسيم الإداري الحالي من خلال تقليص عدد البلديات و هذا من خلال تجميعها و القضاء على البلديات التي ليس لها أي نشاط يدر عليها مداخيل و العمل بالملحقات الإدارية التي تسهر على تقديم الخدمات الإدارية للمواطن في المناطق النائية.

كما يجب كذلك إعادة النظر في النظام الضريبي و تكييفه مع الخصائص الجغرافية لكل جماعة محلية وإشراك هذه الأخيرة في عملية التحصيل و تحديد الوعاء الضريبي و التخلي عن جزء من هذه الضرائب لصالح هذه الجماعات حتى تكون بمقدورها مواجهة الكم الهائل من المسؤوليات و المهام الملقاة على عاتقها ، بالإضافة إلى مراجعة الضرائب التي من شأنها إعطاء دفعة لميزانية هذه الجماعات.

أما فيما يخص الجماعات في حد ذاتها، فيجب عليها خاصة في هذا الطرف العصيب الذي تمر به الجزائر جراء تدني أسعار البترول، أن لا تعتمد على المساعدات الممنوحة لها من طرف السلطة المركزية و أن تبحث عن مصادر تمويل جديدة من خلال تهمين مواردها المتأتية عن أملاكها العقارية والمنقولة والتي توجد حاليا في حالة كارثية جراء الإهمال و اللامبالاة و إعادة بعث بعض الرسوم التي تغافلت عليها هذه الجماعات كرسوم الوقوف و استغلال الأرصفة و رسوم الذبح و عائدات إيجار أملاكها.

كما يجب كذلك الاهتمام أكثر بالتكوين للمنتخبين المحليين حتى نرفع من قدراتهم في مجال الإدارة والتسيير والميزانية و تحسين الأجور و تسيير حياتهم المهنية و حمايتهم من الإغراءات والمساومات التي تجرهم إلى الانحراف عن مهمتهم النبيلة و الانصياع للحسابات الضيقة و المصالح الضيقة.

قائمة المصادر و المراجع

قائمة المصادر والمراجع :

قائمة المراجع باللغة العربية :

- 1 / إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، منشأة المعارف الاسكندرية مصر، 2002.
- 2 / أبو منصف، مدخل للتنظيم الإداري و المالية العامة ، دار المحمدية العامة الجزائر .
- 3 / أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة د محمد عرب صاصيلا ، الطبعة الرابعة 1986 ، ديوان المطبوعات الجامعية .
- 4 / امير يحيوي ، مساهمة في دراسة المالية العامة النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع الجزائر، طبعة 2005 .
- 5 / برحمانى محفوظ ، المالية العامة في التشريع الجزائري ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2015.
- 6 / حسن محمد عواضة ، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في الدول العربية ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت لبنان ، الطبعة الأولى ، 1983.
- 7 / حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت لبنان ، 2010 .
- 8 / حسين مصطفى حسين، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، طبعة 1999.
- 9 / خالد الزعبي ، القانون الإداري ، مكتبة الثقافة للنشر و التوزيع عمان الأردن ، 1998.
- 10 / خالد سمارة الزعبي ، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية دراسة مقارنة ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، إدارة البحوث و الدراسات ، الأردن، 1995 .
- 11 / دراز حامد عبد المجيد ، مرسى السيد حجازي ، المالية العامة ، جامعة بيروت العربية ، 2003.
- 12 / دنديني يحيى ، المالية العمومية، دار الخلدونية ، الجزائر، طبعة 2010.
- 13 / زينب حسن عوض هلا ، مبادئ المالية العامة ، الدار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت 1998.
- 14 / سرور احمد فتحي، الجرائم الضريبية ، القاهرة ، 1990.
- 15 / سمير صالح الدين حمدي ، المالية العامة ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، لبنان، طبعة 2015.
- 16 / عبد الحميد عبد المطلب ، التمويل المحلي و التنمية المحلية ، الدار الجامعية الاسكندرية ، مصر طبعة 2001.

- 17 / عبد المنعم فوزي ، المالية العامة و السياسة المالية ، دار النهضة العربية ، لبنان ، 1972.
- 18 / علي زغدود ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2010.
- 19 / عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، جسور للنشر و التوزيع ، المحمدية ، الجزائر 2012.
- 20 / عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، جسور للنشر و التوزيع ، المحمدية ، الجزائر 2012.
- 21 / محمد آنس جعفر قاسم ، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1985.
- 22 / محمد حلمي مراد ، مالية الدولة.
- 23 / محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، مصر ، 2012
- 24 / محمد طاقة و هدى العزاوي ، اقتصاديات المالية العامة ، دار الميسرة للنشر و التوزيع و الطباعة عمان ،الأردن، الطبعة الأولى ، 2007.
- 25 / محمد عباس محرزي ، اقتصاديات الجباية و الضرائب ، دار هومة ، الجزائر، 2003 .
- 26 / محمد عباس محرزي ، المدخل إلى الجباية و الضرائب ، Edition ITCIS.2010
- 27 / مكلل بوزيان ، الاتجاهات القانونية المعاصرة للجماعات المحلية في الجزائر، دار الأصول للطباعة و النشر، سيدي لحسن ، سيدي بلعباس ، 2014.
- 28 / ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، دار المجدد للنشر و التوزيع سطيف ، الطبعة الرابعة 2010.
- 29 / هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ،الأردن، 2008.
- 30 / يلس شاول بشير، المالية العامة المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2013.

قائمة الرسائل و الأطروحات :

- 1 / بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات دراسة تطبيقية لبلديات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية في اطار مدرسة الدكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان ، السنة الجامعية 2010/2009.
- 2 / بن شعيب نصر الدين ، إشكالية تمويل البلديات و سبل ترقيتها ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص مالية عامة ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2001-2002.

- 3 / بن عيسى قدور، التمويل المحلي و استقلالية الجماعات الإقليمية ، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة وهران ، السنة الجامعية 2015/2014.
- 4 / بوشامي نجلاء ، المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون 08/90 أداة للديمقراطية ، المبدأ والتطبيق ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2007/2006.
- 5 / حمادو سليمة ، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية و الإعلام جامعة الجزائر 3 ، السنة الجامعية 2012.
- 6 / حنان ميساوي ، آليات حماية الأملاك الوطنية ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان.
- 7 / خفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق ، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر 3 ، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، السنة الدراسية 2011/2010
- 8 / داودي محمد ، الإدارة الجبائية و التهرب الضريبي في الجزائر، مذكرة شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان ، السنة الجامعية 2006/2005.
- 9 / سعدي الشيخ ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية الحزبية ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي اليابس ، 2007/2006.
- 10 / شباب سهام ، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية- حالة بلدية معسكر-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية في إطار مدرسة الدكتوراه فرع تسيير المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية جامعة أبي بكر بلقايد ، السنة الجامعية 2012/2011.
- 11 / شويح بن عثمان ، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية- دراسة حالة بلدية-، مذكرة ماجستير كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان ، 2011/2010.
- 12 / صالح سهيلا ، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الإخوة منتوري قسنطينة ، السنة الجامعية 2009/2008.
- 13 / طورش بتاتة ، مكافحة التهرب الضريبي في الجزائر، مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1 ، السنة الجامعية 2012/2011.
- 14 / عباس عبد الحفيظ ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية : دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان و بلدية منصور ، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان السنة الجامعية 2012/2011.

- 15 / عميور ابتسام ، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم ، مذكرة ماجيستر في القانون العام ، كلية الحقوق جامعة قسنطينة 1 ، السنة الجامعية 2013/2012.
- 16 / العياشي عجلان ، ترشيد النظام الجبائي الجزائري في مجال الوعاء و التحصيل- حالة ولاية المسيلة- مذكرة ماجيستر في العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الجزائر السنة الجامعية 2006/2005
- 17 / عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجيستر في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقة السنة الجامعية 2010/2009.
- 18 / قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ، دراسة حالة ثالث بلديات، مذكرة ماجيستر في العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان السنة الجامعية 2011/2010.
- 19 / لمير عبدالقادر، الضرائب المحلية و دورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية ، دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجيستر في العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و التسيير، جامعة وهران، السنة الجامعية 2014/2013.
- 20 / مجاهد بوفلحة ، إيرادات الجماعات المحلية وأثر الرقابة الجبائية عليها ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجيستر في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان ، السنة الجامعية 2015/2014.
- 21 / مزياني فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة منتوري قسنطينة ، 2005.
- 22 / مناس ليندة ، حوكمة الموازنة العامة للدولة و دورها في ترشيد قرارات الإنفاق العام ، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة محند أكلي أولحاج ، البويرة ، السنة الجامعية 2013/2012.
- 23 / نضيرة دوبابي، الحكم الراشد المحلي و إشكالية عجز ميزانية البلدية ، مذكرة لنيل شهادة الماجيستر في العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2010/2009.
- 24 / يدو لويزة و قاري حياة ، الغش الضريبي و آليات مكافحته ، مذكرة متطلبات شهادة ليسانس في العلوم الاقتصادية، معهد العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، المركز الجامعي محند أكلي أولحاج ، البويرة السنة الجامعية 2011/2010.

25 / يوسف نور الدين ، الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر ، مذكرة ماجستير كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير والعلوم التجارية ، جامعة امحمد بوقرة ، بومرداس، السنة الجامعية 2010/2009.

المقالات :

- 1 / برنامج الإصلاح الديمقراطي المحلي، عرض و تحليل لثالث نظم حكم محلي، وزارة الحكم المحلي فلسطين.
- 2 / بسمة عولمي ، تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا ، عدد 4.
- 3 / بن شعيب نصرالدين و شريف مصطفى ، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر ، مجلة الباحث ، عدد 2012/10.
- 4 / بن عياش سمير، أثر الفواعل المحلية على تنفيذ السياسات العامة في الجزائر في ظل الإصلاحات الجديدة 2012 ، المجلة الجزائرية للسياسات العامة ، العدد 2 ، 2013.
- 5 / بومدين طاشمة ، الحكم الراشد و مشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان.
- 6 / تقرير لجنة الجماعات العمومية الجهوية و المحلية حول مشروع الفصول المتعلقة بباب السلطة المحلية ، المجلس الوطني التأسيسي للجمهورية التونسية ، تونس ، أكتوبر 2012.
- 7 / سعدي الشيخ ، التنظيم الإداري المحلي: مفهومه ، عناصر قيامه و مبررات تبنيه ، المجلة الإلكترونية للدراسات و الأبحاث القانونية .
- 8 / شكلاط رحمة ، إشكالية التمويل المركزي و استقلالية الجماعات المحلية ، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية ، العدد 2011/1.
- 9 / شوقي جباري و بسمة عولمي ، تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية ، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية ، عدد 2 ، جوان 2015.
- 10 / عادل بوعمران و كمال دعاس ، استقلالية الجماعات المحلية مدلولها معاييرها و بيان مستلزماتها مجلة المعارف ، السنة الخامسة ، العدد الثامن، جوان 2010.
- 11 / عبد الحليم بن مشري ، نظام الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي العدد السادس.

- 12 / عبد القادر موفق ، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، أبحاث اقتصادية و إدارية ، العدد الثاني جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2007.
- 13 / علي السيد الباز، الحكومة الإلكترونية و الإدارة المحلية الإلكترونية العربية ، الدليل الإلكتروني للقانون العربي.
- 14 / كراجي مصطفى ، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، العدد 02 ، سنة 1996.
- 15 / لخضر مرغاد ، دور الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الانسانية جامعة محمد خيضر ، بسكرة، 2005.
- 16 / محمد إبراهيم الشافعي ، تمويل اللامركزية المحلية في مصر - طبيعته و مشكلاته و سبل علاجه مجلة الشريعة و القانون ، كلية القانون ، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، العدد 56.
- 17 / محمد خليفة ، إشكالية التنمية و الحكم الراشد في الجزائر، كلية الحقوق ، جامعة جيجل.
- 18 / محمد محمود الطعمانة ، نظم الإدارة المحلية (المفهوم و الفلسفة و الأهداف) ، الملتقى العربي الأول لنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان، 18-20 أغسطس 2003.
- 19 / معمر قوادري محمد ، تطور مفهوم الأملاك الوطنية في القانون الجزائري ، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الإنسانية ، عدد 5 ، سنة 2011.
- 20 / ناجي عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة قسم العلوم السياسية ، جامعة عنابة.
- 21 / ناصر مراد ، الإصلاحات الضريبية في الجزائر، مجلة الباحث ، عدد 2 / 2003.
- 22 / نظام الإدارة المحلية في مصر واقع و آفاق المستقبل.

الأوامر والقوانين و المراسيم :

- 1 / القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات الجريدة الرسمية رقم 01 لسنة 2012.
- 2 / الأمر 16-26 المؤرخ في 04 أوت 1963 الجريدة الرسمية رقم 07 لسنة 1962.
- 3 / الأمر 76-85 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976 .المتضمن تعديل قانون البلدية الجريدة الرسمية رقم 86 لسنة 1976.
- 4 / الأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية الجريدة الرسمية رقم 06 لسنة 1967.
- 5 / الأمر 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005 المتضمن تعديل قانون البلدية الجريدة الرسمية رقم

50 لسنة 2005.

- 6 / الأمر 62-16 المؤرخ في 09-08-1962 المتضمن إنشاء اللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي الجريدة الرسمية رقم 07 لسنة 1962
- 7 / الأمر رقم 67-222 المؤرخ في 19-10-1967 المتضمن إنشاء المجالس الولائية الاقتصادية والاجتماعية ، الجريدة الرسمية رقم 89 سنة 1967.
- 8 / الأمر رقم 62-20 المؤرخ في 24-08-1962 ، المتعلق بحماية و تسيير الأملاك الشاغرة ، الجريدة الرسمية رقم 12 لسنة 1962.
- 9 / الأمر 62-20 المؤرخ في 24 أوت 1962 المتعلق بالأملاك الشاغرة ، الجريدة الرسمية رقم 12 لسنة 1962 .
- 10 / الأمر 03/62 المؤرخ في 23 أكتوبر 1962 المتعلق بتنظيم معاملات البيع و الإيجار الجريدة الرسمية رقم 1 لسنة 1963.
- 11 / الأمر 57/76 المؤرخ في 05 جويلية 1976 المتضمن الميثاق الوطني الجريدة الرسمية رقم 61 لسنة 1976.
- 12 / الأمر 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني الجريدة الرسمية عدد 78 لسنة 1975.
- 13 / الأمر رقم 68-24 المؤرخ في 18 يناير 1968 المتضمن القانون البلدي بيان الأسباب ، الجريدة الرسمية عدد 6 لسنة 1968.
- 14 / الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 2006.
- 15 / القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية ، الجريدة الرسمية رقم 12 لسنة 2012.
- 16 / القانون 90-08 المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون البلدية ، الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990.
- 17 / القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية ، الجريدة الرسمية رقم 37 لسنة 2011.
- 18 / القانون رقم 79-05 المؤرخ في 23 جوان 1979 المتضمن تعديل قانون البلدية ، الجريدة الرسمية رقم 26 لسنة 1979.
- 19 / القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04 جويلية 1981 المتضمن تعديل قانون البلدية ، الجريدة الرسمية رقم 27 لسنة 1981.

- 20 / القانون 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتضمن تعديل قانون البلدية ، الجريدة الرسمية رقم 06 لسنة 1984.
- 21 / القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتضمن قانون البلدية ، الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990.
- 22 / قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة لسنة 2016.
- 23 / القانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتضمن قانون الولاية ، الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990
- 24 / القانون رقم 84/16 المؤرخ في 30 جوان 1984 المتعلق بالأحكام الوطنية ، الجريدة الرسمية عدد 27 لسنة 1984.
- 25 / القانون رقم 90/25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتضمن قانون التوجيه العقاري ، الجريدة الرسمية عدد 49 لسنة 1990.
- 26 / القانون رقم 90/30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية ، الجريدة الرسمية عدد 52 لسنة 1990.
- 27 / المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 31 ماي 1963 المتضمن إ عادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلاد ، الجريدة الرسمية رقم 35 لسنة 1963.
- 28 / المرسوم المؤرخ في 22 مارس 1963 ، الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1962.
- 29 / المرسوم 82-31 المؤرخ في 23/01/1982 المتضمن تحديد صلاحيات رئيس الدائرة ، الجريدة الرسمية رقم 4 لسنة 1982
- 30 / المرسوم 91/454 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991 الذي يحدد شروط إدارة الأملاك العامة والخاصة التابعة للدولة و تسييرها الجريدة الرسمية عدد 60 لسنة 1991.
- 31 / المرسوم التنفيذي رقم 73/136 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير وإنجاز المخططات البلدية للتنمية ، الجريدة الرسمية عدد 67 لسنة 1973.
- 32 / المرسوم التنفيذي رقم 73/134 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتضمن إنشاء هيئة مصالح الأموال المشتركة للجماعات المحلية ، الجريدة الرسمية عدد 67 لسنة 1973.
- 33 / المرسوم رقم 86/266 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 المتضمن تسيير و تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية الجريدة الرسمية عدد 45 لسنة 1986.
- 34 / المرسوم التنفيذي رقم 14/116 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره ، الجريدة الرسمية عدد 19 لسنة 2014.

قائمة المراجع باللغة الفرنسية :

- 1 / Gaudemet (P.M), Précis des finances publiques, Edition Montchrestien, Paris, 1970.
- 2 / Masson (C.R), La notion d'évasion fiscale en droit interne Français, LGJ, Paris, 1990.

*المقالات باللغة الفرنسية :

- 1 / DEBBI Ali, Développer la fiscalité communale et améliorer la performance publique locale de la régulation à la stratégie financière de la commune
- 2 / SMATI Abdelbaki, nature du développement local et rôle des collectivités locales dans son financement, Recherches économiques et managériale, N° 5 JUIN 2008.
- 3 / BOUMOULA Samir, La problématique des finances publiques locales en Algérie; décentralisation réelle ou supposée, revue des sciences économiques et de gestion, N° 8 2008.

الفهرس

فهرس المحتويات

مقدمة

الفصل الاول : الإطار العام للامركزية و الجماعات المحلية في الجزائر بعد الإستقلال

تمهيد	1
المبحث الأول : اللامركزية الإدارية في الجزائر	3
المطلب الأول : تعريف اللامركزية الإدارية	5
المطلب الثاني : صور اللامركزية الإدارية	8
المطلب الثالث : أركان اللامركزية الإدارية	10
المطلب الرابع : تقييم اللامركزية الإدارية	15
المبحث الثاني : الإطار العام للبلدية	19
المطلب الأول : مفهوم البلدية	20
المطلب الثاني : تطور البلدية غداة الإستقلال	25

المطلب الثالث : هيئات البلدية 28

المبحث الثالث : الإطار العام للولاية 44

المطلب الأول : الولاية في المرحلة الإنتقالية 44

المطلب الثاني : هيئات الولاية 50

المطلب الثالث : صلاحيات هيئات الولاية 52

الفصل الثاني : ماهية التمويل المحلي و خصائصه

المبحث الأول : التمويل المحلي و خصائصه 54

المطلب الأول : تعريف التمويل 54

المطلب الثاني : خصائص التمويل المحلي 56

المبحث الثاني : تمويل الجماعات المحلية كأساس لإستقلاليتها ... 58

المطلب الأول : مفهوم الإستقلالية المالية 58

المبحث الثالث : الإيرادات العامة للجماعات المحلية 63

المطلب الأول : الجباية المحلية 63

المطلب الثاني : موارد الأملاك العمومية 100

المبحث الرابع : الإيرادات الخارجية لتمويل الجماعات المحلية 110

المطلب الأول : الإعانات الخارجية الموجهة للجماعات المحلية 110

المطلب الثاني : القروض و الهبات و الوصايا 122

الفصل الثالث : تحليل عام لمصادر التمويل الحالية للجماعات المحلية

المبحث الأول : معوقات الموارد المالية للجماعات المحلية و سبل مواجهتها 128

المطلب الأول : أسباب متعلقة بالمكلف بالضريبة 128

المطلب الثاني : الأسباب التنظيمية 136

المطلب الثاني : الأسباب الوظيفية 148

المبحث الثاني : آليات إصلاح نظام تمويل الجماعات المحلية (الإستراتيجيات و البدائل) 157

المطلب الأول : معالجة النظام الجبائي و إصلاحه 157

المطلب الثاني : العمل على رفع كفاءة التسيير 167

قائمة المصادر و المراجع

الفهرس

خاتمة