

جامعة غرداية
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



تمويل الجماعات المحلية بين الإستقلالية و التبعية

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق تخصص قانون إداري

إشراف الاستاذ :

إعداد الطالب :

د/ الراعي العيد

- غادة محمد

- شبيحي نصيرة

لجنة المناقشة:

الصفة	الجامعة	الرتبة	لقب و اسم الاستاذ
رئيسا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر "أ"	لغلام عزوز
مشرفا و مقرا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر "أ"	الراعي العيد
عضوا مناقشا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر "ب"	البرج محمد

نوقشت بتاريخ : 20/06/2021م

السنة الجامعية : 2020-2021م / 1441-1442هـ

جامعة غرداية
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



تمويل الجماعات المحلية بين الإستقلالية و التبعية

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق تخصص قانون إداري

إشراف الاستاذ :

إعداد الطالب :

د/ الراعي العيد

- غادة محمد

- شبيحي نصيرة

لجنة المناقشة:

الصفة	الجامعة	الرتبة	لقب و اسم الاستاذ
رئيسا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر "أ"	لغلام عزوز
مشرفا و مقرا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر "أ"	الراعي العيد
عضوا مناقشا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر "ب"	البرج محمد

نوقشت بتاريخ : 20/06/2021م

السنة الجامعية: 2020-2021م / 1441-1442هـ

الآية القرآنية

" وَلَا تَقْفُ مَا لَيْسَ لَكَ بِهِ عِلْمٌ إِنَّ
السَّمْعَ وَالْبَصَرَ وَالْفُؤَادَ كُلُّ أُولَئِكَ
كَانَ عَنْهُ مَسْئُولًا "

صدق الله العظيم

سورة الاسراء الاية (36)

شكر و تقدير:

الحمد لله الذي وفقني و أكرمني و أنعم علي بسلوك درب العلم و أنعم علي بالصبر بالرغم من كل ما مررت به حتى وصلت إلى هذا المستوى.

وكما أتقدم بجزيل الشكر لكل من ساندني من أهلي و إلى كل من ساعدني و لو نصيحة سواء من قريب أو من بعيد حتى أتممت هذا العمل رغم ما واجهته من بعض العراقيل.

كما أتوجه بالشكر و التقدير إلى جميع أساتذتنا الكرام الذين درست عندهم منذ دخولي إلى الجامعة و خاصة إلى الأستاذ المشرف د. الراعي العيد على مساعدتنا في إتمام هذا البحث .

و لا يفوتني أن أتقدم بتحياتي و بالشكر إلى السادة رئيس و أعضاء لجنة المناقشة المحترمين لكم فائق الاحترام و التقدير مني على الجهد الذي بذلتموه سواء من قراءة المذكرة و مناقشة الآراء الواردة فيها.

و في الأخير أسأل الله العظيم أن يجازيكم خير جزا المحسنين، و مني لكم فائق الشكر و الامتنان.

غادة محمد...

إهداء الأول

أهدي ثمرة عملي هذا إلى أمي وأبي اللذان تعبوا علي و
حرصا عليا كل الحرص حتى وصولي إلى هذا المستوى
الدراسي و إلى الجدين اللذان سانداني بنصائحهما و
توصياتهما، و إلى كل الأساتذة الذين درسوني في الجامعة و
إلى كل من نصحني و ساندني و لو بقليل من الكلام و
الكلمة الطيبة.

غادة محمد..

إهداء الثاني :

أهدي ثمرة عملي هذا إلى روح أبي الزكية الطاهرة و
إلى أمي التي كان لها الفضل بعد الله تعالى في جميع
نجاحاتي في مسيرة حياتي، و إلى زوجي الغالي و أبنائي
الأعزاء، و إلى إخوتي كل باسمه الخاص.

شبيحي نصيرة..

المقدمة

المقدمة:

لقد أصبح نظام اللامركزية الادارية حاليا نظام عالميا تطبقه الدول إلى جانب نظام المركزية الادارية، و الذي يقوم أساسا على تقاسم الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية ممثلة في الحكومة وبين الهيئات الإدارية المحلية والمتمثلة في كل من البلدية والولايات والتي تعد الخلية الأساسية للامركزية الاقليمية وهذا من أجل ضمان تفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة من جهة، و تحقيقا لمشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات المتعلقة بالشأن الذاتي المحلي وإدارة مرافقهم وخدماتهم المحلية من جهة أخرى، وبذلك نجد أن هذه الجماعات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي فهي تمتلك ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للدولة وميزانية مستقلة رغم وجود رقابة إدارية وصائية عليها من طرف السلطة المركزية، وبذلك فتطبيق نظام اللامركزية يفرض حتما استقلالية الجماعات المحلية اداريا وماليا للاضطلاع على مهامها وهذا ما يستلزم توسيعا في الصلاحيات وزيادة في الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية، فالتمويل المحلي لميزانية الجماعات المحلية يعد عنصرا اساسيا لضمان استقلالية الجماعات المحلية ماليا، بحيث أنه إذا لم تكن بهذه الأخيرة موارد مالية ذاتية كافية فإنها تضطر إلى اللجوء إلى مصادر تمويل خارجية وبهذا يكون استقلالها ناقصا، وهذا ما يؤثر على ممارستها لاختصاصاتها بالشكل الكامل مما يضطرها إلى البحث عن الفعالية والكفاءة في تسيير المالية المحلية واتخاذ اجراءات وتدابير من أجل ضمان تسيير عمومي عقلاني لميزانياتها.

وتكمن اهمية الموضوع في ابراز مكانة الجماعات المحلية لدى السلطات المركزية ومدى استقلاليتها المالية واهمية ذلك، و أيضا مظاهر تبعيتها من الناحية المالية للسلطة المركزية، و تبيان مدى تنوع الموارد المالية للجماعات المحلية كيفية تحصيلها لهذه الموارد، ومدى اهمية التمويل المحلي في تحقيق الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، وأخيرا ابراز كيفية الرقابة الإدارية الوصائية على مالية الجماعات المحلية من قبل السلطة المركزية.

إن ما دفعنا لاختيار هذا الموضوع مجموعة من الأسباب الذاتية والموضوعية وهي كما يلي:

أولا الأسباب الذاتية والتي تتمثل في رغبتنا الشخصية في دراسة مثل هذا النوع من المواضيع لكون المواضيع المتعلقة بالجماعات المحلية مفضله لدينا، وكونها هامة في الحياة السياسية والاجتماعية على المستوى المحلي، وتحظى بعناية كبيرة.

وثانيا من الأسباب الموضوعية أن هذا الموضوع مهم جدا ويندرج ضمن التخصص المدروس والمتمثل في القانون الاداري، وأيضا بسبب توفر المراجع المصادر المتعلقة بالموضوع خاصة مع وجود الكثير من الدراسات السابقة المشابهة.

وتهدف هذه الدراسة إلى:

- ❖ البحث عن مدى استقلالية وتبعية مالية الجماعات المحلية على السلطة المركزية.
- ❖ إبراز دور التمويل المحلي في تدعيم استقلالية مالية الجماعات المحلية.
- ❖ معرفة مصادر تمويل الجماعات المحلية سواء على المستوى المحلي او الخارجي.
- ❖ تبيان مظاهر تبعية مالية الجماعات المحلية من خلال الرقابة الوصائية والإعانات الحكومية.

لقد تعددت الدراسات المرتبطة بموضوع تمويل الجامعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية فقد تناول ما يشابه هذا الموضوع العديد من الباحثين خاصة فيما يتعلق بمصادر تمويل الجماعات المحلية و مظاهر تبعيتها واستقلاليتها من الناحية المالية، ومن بين اهم الدراسات التي تم بها اثناء هذا الموضوع هي:

- ❖ أمغار مريم و أمغار طاوس، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية و الهيئات الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، السنة الجامعية 2012/2013.

❖ نابي عبد القادر، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية دراسة حالة بلدية يوب، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، تخصص السياسات العامة و التنمية، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الدكتور الطاهر مولاي سعيدة، السنة الجامعية 2015/2014.

❖ إيمان قلال، التمويل المركزي للجماعات المحلية في الجزائر: بين ضرورات التنمية و متطلبات الاستقلالية (دراسة ميدانية)، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية جماعة تيزي وزو، المجلد 15، العدد 01، 2020.

❖ أسية أشابوب و رزيقة مسعدان، الجماعات الإقليمية في الجزائر و إشكالية تمويلها دراسة حالة بلدية أيت عيسى ميمون بولاية تيزي وزو (2011_2014)، مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة و إدارة محلية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، السنة الجامعية 2015/2014.

❖ زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال و نظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص: الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016/2017.

❖ قمومن رفيق و بوهيدل أنور، الرقابة الوصائية و آثارها على استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماستر في تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2018/2019.

رغم سهولة موضوعنا هذا و وفرة مصادره عبر الانترنت خاصة من ناحية توفر مذكرات و أبحاث سابقة تناولت مواضيع مشابهة له إلا أننا واجهنا بعض الصعوبات والتي من بينها:

❖ قلة المصادر المتعلقة بتمويل الجماعات المحلية على مستوى مكتبه الكلية.

❖ إتساع مضمون موضوع البحث وكثرة تفاصيله التي حاولنا حصرها وتوضيحها بإيجاز وهذا من أجل احترام عدد الصفحات المطلوبة.

❖ إضافة إلى طبيعة الموضوع وتعدد استعمالاته من عده تخصصات مختلفة سواء في الاقتصاد أو السياسة أو القانون أو الإدارة.

إذا وبعد كل هذا نطرح الإشكالية المتعلقة بموضوع بحثنا من خلال الأسئلة التالية:

- فيما تتمثل مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية؟ وما هي مظاهر تبعيتها؟
- وما هو التمويل المحلي؟ وما هي الاستقلالية المالية؟
- وما هي مصادر تمويل مالية الجماعات المحلية؟
- وكيف تمارس الرقابة الإدارية الوقائية على الجماعات المحلية؟

من أجل دراسة موضوع البحث وفهمه والإلمام به كان لابد علينا من استعمال منهجين وهما المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، فقد استعملنا المنهج الوصفي في الفصل الأول من أجل شرح ووصف المفاهيم المتعلقة بموضوعنا هذا، ثم استعملنا المنهج التحليلي في الفصل الثاني من أجل التعمق في الموضوع والحصول على خلاصة دقيقة ودراسة الجزئيات بدقة.

ومن أجل معالجة اشكالية الدراسة والإلمام بجوانب الموضوع والإجابة على تساؤلات المطروحة فيه قمنا بتقسيم موضوع البحث الى فصلين وكل فصل يحتوي على مبحثين وهم كما يلي:

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية والاستقلالية المالية، والذي تناولنا فيه مفهوم الجماعات المحلية أي البلدية والولاية وتحديد مفهومهما ومراحل تطورها وهيئات تسييرهما وهذا من خلال المبحث الاول، ثم قمنا بتعريف كل من التمويل المحلي وتبيان شروطه وأهدافه ثم عرفنا بعده الاستقلالية المالية وما يتعلق بها وهذا من خلال المبحث الثاني.

أما في الفصل الثاني والمعنون بمظاهر استقلالية وتبعية مالية الجماعات المحلية، تطرقنا فيه إلى مظاهر استقلالية مالية الجماعات المحلية ضمن المبحث الأول والتي تتمثل في الموارد المالية المحلية الذاتية، وأيضاً مظاهر تبعية مالية الجماعات المحلية ضمن المبحث الثاني والتي تتمثل في الموارد المالية الخارجية لتمويل مالية الجماعات المحلية وكذا الرقابة الإدارية الوصائية المفروضة عليها.

الفصل الأول

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية والاستقلالية المالية.

تعتبر الجماعات المحلية أحد أوجه النظام الإداري اللامركزي ما الذي يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية والاختصاصات بين كل من السلطات العليا والجماعات المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وباعتبار النظام الإداري اللامركزي تجسيدا للديمقراطية التي تعطي للسكان المحليين الحق في مباشرة وتسيير شؤونهم بأنفسهم وهذا عن طريق المجالس المحلية المنتخبة مثل ما هو موجود عندنا هنا في الجزائر، كما تتمتع هذه المجالس المحلية بالاستقلالية في ممارسة مهامها واختصاصاتها نظرا لكون استقلالية هذه الهيئات هو الأساس لنظام اللامركزية الإدارية سواء من ناحية التمويل أو من ناحية الذمة المالية أو من ناحية الصلاحيات مع خضوعها للرقابة من قبل السلطات المركزية.

إذا لدراسة هذا الموضوع يجدر بنا التعرف على مفهوم الجماعات المحلية ومراحل تطورها وهيئات تسييرها وهذا من خلال المبحث الأول ثم ننتقل الى مفهوم التمويل المحلي والاستقلالية المالية للجماعات المحلية من خلال المبحث الثاني.

المبحث الأول: مفهوم الجماعات المحلية.

إن الجماعات المحلية هي عبارة عن منطقة جغرافية حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية وتضم مجموعات سكانية معينة وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية في شكل مجلس منتخب. و لهذه الاعتبارات تعددت تسميتها، فسميت باللامركزية الإقليمية نسبة إلى الإقليم الجغرافي الذي تقوم عليه، وسميت بالإدارة المحلية لتمييزها عن الإدارة المركزية و لأن نشاطها على المستوى المحلي وليس على المستوى الوطني، وسميت بالجماعات المحلية للدلالة على نفس الفكرة، وسميت أيضا بالحكم المحلي لتمتعها باستقلال واسع عن الحكومة المركزية، غير أنها لا تتمتع باختصاصات تشريعية و قضائية، وسميت كذلك بالمجالس المحلية المنتخبة نظرا لكونها تنتخب جهازها التمثيلي من قبل السكان⁽¹⁾.

و عليه نجد المادة 17 من الدستور الجزائري تنص على أن: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية"². وبهذا يفترض علينا تحديد مفهوم الجماعات المحلية (البلدية والولاية) وهذا من خلال تعريفهما ثم إبراز أهم مراحل تطورها وهيئات تسيير كل منهما والقائمين عليها وهذا ما سنفصله في هذا المبحث.

المطلب الأول: البلدية وهيئاتها.

من أجل دراسة مفهوم البلدية وهيئاتها يجب علينا قبل كل شيء التطرق الى تعريفها وهذا من خلال مختلف القوانين المنظمة للجماعات المحلية، ثم بعد ذلك ننتقل الى تبيان أهم مراحل تطورها بدءا من المرحلة الاستعمارية إلى غاية يومنا هذا، ثم أخيرا نتطرق الى هيئات تسيير البلدية. وهذا ما سنفصله في هذا المطلب.

¹ عبد الحق فيدمة، ماهية الجماعات المحلية و التنمية المحلية المستدامة، مجلة "الإدارة و التنمية للبحوث و الدراسات". العدد الأول. 2020. ص 120.

² - التعديل الدستوري لسنة 2020. الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 82، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020.

الفرع الأول: مفهوم البلدية.

في هذا الفرع سنتطرق الى كل من تعريف البلدية عبر كل مرحلة من مراحل صدور القوانين المنظمة لها أولا ثم مراحل تطور البلدية ثانيا بدءا من مرحلة الاستعمار الفرنسي للجزائر إلى مرحلة ما بعد الاستقلال أي حتى يومنا هذا.

أولا: تعريف البلدية.

مرحلة قانون البلدية لسنة 1967:

عرفت المادة الأولى البلدية بأنها: " البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية ". ولا شك ان هذا التعريف يعكس الوظائف الكثيرة للبلدية ومهامها المتنوعة في ظل الفلسفة الاشتراكية.

مرحلة قانون البلدية لسنة 1990 :

عرف المشرع البلدية بموجب المادة الأولى من القانون رقم 90_08 المؤرخ في 17 افريل 1990 المتعلق بقانون البلدية: " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

مرحلة قانون البلدية لسنة 2011:

وعرفها من خلال المادة الأولى: " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة". و عليه نسجل تماثلا كبيرا في تعريف البلدية بين قانون 1990 والقانون الجديد.

" و تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة". وتنشأ طبقا للمادة الأولى من القانون 10_11 بموجب قانون وهو ما يضيف عليها طابعا خاصا , ويعطي لها اساسا قانونيا قويا، ويكفي القول ان الوزارة وهي تنظيم إداري أعلى وتتمتع بسمو المكانة، إلا أنها لا تنشأ بقانون بل بتنظيم . ولا تتمتع بالشخصية الاعتبارية بل تستعمل الشخصية الاعتبارية للدولة¹.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر و التوزيع. الجزائر. الطبعة الأولى. 2012. ص 106 و 107.

وتملك البلدية قانونا إسم ومقر رئيس . ويجوز تغيير اسمها ومقرها بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية بعد اخذ رأي الوالي و مداولة المجلس الشعبي البلدي . ويخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك، وهذا ما نصت عليه المادة 6 من القانون 10_11 المذكور.¹

وكل هذا يدل بوضوح على اهتمام المشرع الجزائري بالبلدية ومكانتها في التنظيم الإداري باعتبارها أول إدارة يتوجه إليها المواطن لطرح إنشغالاته ، كما أنها تعتبر فضاء لمشاركة المواطنين في حل مختلف مشاكلهم المحلية على اعتبار أن البلدية هي الخلية القاعدية.

وتعد البلدية النموذج الأمثل للامركزية الإدارية و التي مفهومها يتجلى في توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية و بين السلطات اللامركزية إقليمية أو مصلحة، مستقلة نسبيا وتخضع لرقابة السلطة المركزية.²

ثانيا: مراحل تطور البلدية.

لقد مر النظام القانوني للبلدية بمراحل مختلفة ومن أبرزها :

أ- البلدية في المرحلة الاستعمارية (1830_1962):

لم تحد البلدية عن الولاية فقد كانت هي الاخرى أداة لتحقيق طموحات الإدارة الاستعمارية وفرض هيمنتها ونفوذها وخدمة العنصر الأوروبي عامة و الفرنسي خاصة. فالبلديات المختلطة كما جاء في بيان الاسباب لقانون البلدية كان يديرها موظف من الإدارة الاستعمارية وهو متصرف المصالح المدنية يساعد موظفون جزائريون خاضعون للإدارة الفرنسية وهم القواد و تساعد لجنة بلدية تتكون من أعضاء أوروبيين منتخبين وبعض الجزائريين المعينين وذلك ابتداء من 1919. و إلى جانب البلديات المختلطة وجدت بعض البلديات ذات التصرف التام في المناطق التي يسكنها اغلبية أوروبية. ولما كانت البلدية في المرحلة السابقة للاستقلال أداة لخدمة الإدارة الفرنسية

¹ - عمار بوضياف. شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 107.

² - كيلالي عواد. تمويل الجماعات المحلية. مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام في إطار مدرسة الدكتوراه. تخصص قانون الإدارة العامة. قسم الحقوق. كلية الحقوق و العلوم السياسية. جامعة الجيلالي ليايس سيدي بلعباس. 2016/2017. ص 14.

سواء كانت مدنية أم عسكرية فإنها كانت بعيدة كل البعد من أن تحقق طموحات الجزائريين، لذلك لم يكن الشعب ليعتبرها على مؤسسة تهتم بقضاياهم ومشاكلهم مخصصة لخدمته، وهو ما ترتب عليه وجود هوة كبيرة بين الإدارة المحلية والسكان.

ب- البلدية في المرحلة الانتقالية (1962_1967):

تعرضت البلدية في هذه المرحلة لنفس الازمة التي هزت باقي المؤسسات على اختلاف أنواعها وهذا بحكم مغادرة الأوروبيين أرض الوطن. و لقد أثبتت الدراسات ان اكثر من 1500 بلدية كانت مشلولة عن العمل بحكم ظروفها الصعبة على المستوى المالي والتقني بل وحتى البشري في بعض الأحيان.

لقد فرض هذا الفراغ على السلطة آنذاك أن تعمل على إنشاء لجان خاصة لتتولى مهمة تسير شؤون البلدية يقودها رئيس عهدت إليه مهام رئيس البلدية، وبالموازاة مع ذلك بادرت السلطة الى تخفيض عدد البلديات ليصل إلى 676 وهذه مرحلة أطلق عليها مرحلته التجميع. و أصبح متوسط عدد سكان البلدية 180 الف ساكن. بعد أن وصل عدد البلديات اثناء الفترة الاستعمارية إلى 1535 بلدية اصطنعتها السلطة الفرنسية لفرض هيمنتها وبسط نفوذها وتعزيز تواجدتها في التراب الجزائري. وبهدف مساعدة البلديات على القيام بمهامها تم إنشاء لجان اخرى تمثلت في لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي (C.I.E.S) والمجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي (C.C.A.S.S).

وتضم اللجنة الأولى ممثلين عن السكان وتقنيين ويتمثل دورها في تقديم آراء حول مشروع الميزانية. وعلى العموم تقوم بكل عمل من شأنه بعث التنمية الاجتماعية والاقتصادية بالمنطقة. غير أن هذه اللجان لم يتم تنصيبها في كثير من المناطق.

أما المجلس الثاني فقد كان يضم ممثلين عن الاتحاد العام للعمال الجزائريين وممثلين عن الحزب و عن الجيش و كانت مهمته الأساسية تتمثل في تنظيم ومتابعه المشاريع المسيرة ذاتيا¹.

ج- مرحلة التفكير في إصدار قانون البلدية:

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 108 - 109.

لقد كان لدستور 1963 و ميثاق الجزائر و ميثاق طرابلس بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي والإعتراف بدورها الطلائعي. ولعل من الأسباب التي دفعت السلطة آنذاك إلى ضرورة الإسراع في التفكير و إصدار قانون للبلدية هي:

_ خضوع البلديات أثناء الفترة الاستعمارية للنظام القانوني الفرنسي مما أجبر السلطة إلى ضرورة التعجيل بإصلاح المؤسسات الموروثة ومنها البلدية باعتبارها قاعدة للنظام اللامركزي.

_ عدم مواكبة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة التي تبنت الاتجاه الاشتراكي بحسب لنصوص الرسمية.

_ رغبة السلطة في عدم إطالة الفترة الانتقالية خاصة وقد نجم عنها تباين محسوس على المستوى التطبيقي أو العملي.

_ إن دور البلدية أعظم من دور الولاية لا شك بحكم اقترابها أكثر من الجمهور، و بحكم مهامها المتنوعة لذا وجب أن يبدأ الإصلاح منها أولا.

و انطلاقا من هذه النصوص المرجعية، ومن تجربة الفترة الانتقالية، تحرك الهيكل السياسي المتمثل في المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني و أعد مشروع قانون البلدية الذي طرح وبقوة خاصة بعد أحداث 1965 وعرف امتدادا واسعا وشرحا مستقيضا و إثراء لا مثيل له من جانب الحزب وتم تبنيه في مجلس الثورة في شهر جانفي 1967.

د- مرحلة قانون البلدية لسنة 1967 (1967_1990):

لقد تميز هذا القانون بالتأثر بنموذجين مختلفين هما النموذج الفرنسي والنموذج اليوغسلافي . ويبدو التأثير بالنظام الفرنسي خاصة بالنسبة لإطلاق الاختصاص للبلديات وكذا في بعض المسائل التنظيمية الأخرى بحكم العامل الاستعماري . أما التأثير بالنموذج اليوغسلافي فيعود سره إلى وحدة المصدر الإيديولوجي (النظام الاشتراكي) واعتماد نظام الحزب الواحد و إعطاء الأولوية في مجال التسيير للعمال والفلاحين.¹

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 109 - 110 - 111.

هـ - مرحلة قانون البلدية لسنة 1990:

وهذه المرحلة تميزت بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989 وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد و اعتماد التعددية الحزبية. فقانون البلدية لسنة 1990 هو أول قانون في المرحلة التعددية السياسية أو الحزبية. ولقد تضمن هذا القانون 158 مادة. واستند في مقتضياته إلى الدستور و 12 نصا بين أمر وقانون. وحاول هذا القانون أن يحفظ استقرار المجالس البلدية ويراعي الإنتماء السياسي للمنتخبين إذ فرضت المادة 24 منه عند تشكيل اللجان الدائمة للمجلس مراعاة التمثيل السياسي مما يعكس المكونات السياسية للمجلس.¹

و- مرحلة قانون البلدية الجديد 11 / 10 :

إن النقائص و الإختلالات التي كان يعرفها قانون البلدية لسنة 1990 ، و عجزه عن حل المشاكل و التوترات التي كانت تعرفها البلدية من خلال مجالسها الشعبية بسبب التوجهات الحزبية و تعنت نوابها في الكثير من الأحيان، الأمر الذي تسبب في جمودها، مما أثر سلبا على السير الحسن للبلدية و تعطيل عجلة التنمية على المستوى المحلي.

حيث أدخل تعديل على هذا القانون كما سبق و ذكرنا، من أجل تعزيز طاقات البلديات في إتخاذ القرارات و إتاحة الفرصة أمام القيادات الكفوة في تسييرها.

إن صدور القانون الجديد للبلدية بموجب القانون 10 / 11 المؤرخ في 22 جوان 2011 ، جاء لإعطاء دفعة و نفس جديد لهذه البلديات من خلال تفعيل الديمقراطية التشاركية على نحو أفضل، و التحديد الأمثل للعلاقات بين مختلف الهيئات المنتخبة، حيث أصبحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي محددة بشكل صائب الأمر الذي يضمن مصلحة الدولة و البلدية و المواطنين على حد سواء.²

¹- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 111 - 112.

²- كيبلاي عواد، مرجع سابق، ص 25.

و بالتالي أصبحت البلدية الإطار الذي تمارس فيه الديموقراطية التشاركية و التسيير الجوارى، من خلال سهر البلدية على إعلام المواطن المحلى بكل شؤونهم المحلية و مشاركتهم حول أولويات و أهداف التنمية المحلية بكل مجالاتها.¹

الفرع الثاني: هيئات تسيير البلدية.

من خلال نص المادة 15 من قانون البلدية و التي تنص على أن: " تتوفر البلدية على:

-هيئة مداولة : المجلس الشعبى البلدى،

-هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبى البلدى،

-إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبى البلدى.

تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما². نستخلص أن هيئات البلدية تتمثل في كل من المجلس الشعبى البلدى و رئيس المجلس الشعبى البلدى و أمين عام للبلدية.

أولاً: المجلس الشعبى البلدى:

1. تكوين المجلس الشعبى البلدى: إن البحث في موضوع تكوين المجلس الشعبى البلدى يؤدي بالضرورة إلى دراسة النظام الانتخابى البلدى، اعتباراً من أن هذا المجلس هو مجلس منتخب، جعلت منه أحكام الدستور الإطار الذى يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية.

يتكون المجلس الشعبى البلدى من عدة أعضاء ويتراوح عددهم ما بين 07 إلى 33 منتخب بلدى حسب عدد سكان البلدية ، بموجب أسلوب الاقتراع العام السرى المباشر، وذلك لمدة 5 سنوات ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبى بحسب عدد سكان البلديات وفق ما يلي:

¹ - كيلالى عواد، المرجع السابق، ص 25- 26.

² - قانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 ، المتعلق بالبلدية ، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، بتاريخ 2011/07/03.

- ❖ 07 أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها 10000 نسمة.
 - ❖ 09 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.001 و 20.000 نسمة.
 - ❖ 11 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة.
 - ❖ 15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة .
 - ❖ 23 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة.
 - ❖ 33 عضو في البلديات التي يفوق عدد سكانها 200.000 نسمة.
- يجدر التنبيه إلى أن قانون البلدية لسنة 1990 ، لم يعطي الأولوية في الانتخابات لأي فئة من فئات المجتمع عن غيرها، وهذا خلافا للمرحلة السابقة حيث كانت الأولوية معترف بها رسميا لفئة العمال والفلاحين المثقفين الثوريين وعليه، فإن شروط الترشح تتمثل أساسا في:
- ❖ السن 25 سنة كاملة يوم الاقتراع.
 - ❖ أداء الخدمة الوطنية.
 - ❖ الجنسية الجزائرية.
 - ❖ الترشح في قائمة واحدة في البلدية الواحدة، ولا يحق له الترشح في بلديات أخرى.
2. تسيير المجلس الشعبي البلدي: لتسيير المجلس الشعبي البلدي يجب:
- . يعقد المجلس عدة دورات وإجراء مداورات خلال هذه الدورات ثم تشكيل لجان متخصصة .
 - . **الدورات:** يعقد المجلس الشعبي البلدي دورات عادية كما يمكن أن يجتمع في دورات استثنائية.
- الدورات العادية:** يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل ثلاث أشهر بمعدل أربع دورات عادية في السنة.¹

¹ - بن دحو هشام و بوزيان وليد. تسيير المخصصات المالية المحلية -دراسة حالة بلدية مغنية- .مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية تخصص إقتصاد بنكي و مالي. قسم العلوم الاقتصادية، الملحقة الجامعية مغنية، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2016/2015، ص 12-13.

الدورات الاستثنائية: يمكن للمجلس أن يعقد دورات غير عادية كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية سواء بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو الوالي.

ولصحة عقد الدورة يشترط القانون البلدي حضور أغلبية الأعضاء الممارسين إلى الجلسة بناء على استدعاءات كتابية يوجهها الرئيس إلى الأعضاء قبل 10 أيام من موعد الاجتماع.

المداولات: يجري المجلس الشعبي البلدي أشغاله بالغة العربية وتحرر المحاضر بنفس اللغة، ويتخذ القرار أثناء المداولة بأغلبية الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، وتسجل مداولات المجلس في سجل خاص يؤشر عليه رئيس المحكمة المختصة، ويوقعه جميع المنتخبين الحاضرين.¹

ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي.

1. تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي:

نصت المادة 65 من قانون البلدية: "يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين.

وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا."

وعند الربط مع قانون البلدية لسنة 1990 نستنتج أن قانون 2011 جاء أكثر دقة بذكر عبارة متصدر القائمة بينما لم يورد قانون 1990 هذه العبارة واكتفى بذكر يختار من بين القائمة الفائزة بأغلبية المقاعد.²

2. إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي:

استنادا للأحكام الواردة في قانون البلدية يمكن حصر حالات إنهاء المهام في الحالات التالية:

أ- **الإستقالة:** وتتمثل في تعبير رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة وكتابة عن رغبته في التخلي إراديا عن رئاسة المجلس. وحسنا فعل المشرع في المادة 73 من قانون البلدية حينما

¹ - بن دحو هشام و بوزيان وليد، المرجع السابق، ص 13-14.

² - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 206.

أوجب على رئيس المجلس دعوة المجلس البلدي للاجتماع وتقديم الاستقالة للمجلس كهيئة مداولة. وتثبت في محضر يرسل للوالي. وتصبح الاستقالة سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من قبل الوالي. ويتم الصاق الاستقالة بمقر البلدية.

ومن المفيد الاشارة أن نص المادة 44 من القانون القديم أي لسنة 1990 حددت مدة شهر لسريان الاستقالة وهي مدة طويلة. إذ قد يتذرع رئيس المجلس بتقديم استقالته ويقال من نشاطه بعد تقديم الاستقالة مما يعود بالسوء على وضعية المواطن ووضعية البلدية. لذا جاء النص معلنا أن الاستقالة تكون نافذة منذ تاريخ استلامها من قبل الوالي تقاديا لأي اشكال قد يطرح في هذا المجال.

ت- التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة:

وهي حالة جديدة لم يتم النص عليها في قانون 1990 . وقد وصفت المادة 74 من قانون البلدية لسنة 2011 التخلي عن المنصب بأنه الحالة التي يكون فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي مستقيلا ولم يجمع المجلس طبقا للمادة 73 . ويتم اثبات التخلي عن المنصب في أجل 10 أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله. وهي من الحالات التي يجتمع فيها المجلس البلدي في غياب رئيسه، ويتم خلال هذه الجلسة استخلاف رئيس المجلس الشعبي لبلدي بذات الطريقة المشار إليها والمتعلقة بانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويتم الصاق محضر المداولة المتضمنة تخلي رئيس المجلس عن مهام الرئاسة.

ث- التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر:

وهي حالة جديدة تضمنتها المادة 75 من قانون البلدية. وتتعلق أساسا بحالة تخلى عن المنصب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر، ويعلن الغياب من قبل المجلس الشعبي البلدي. وفي حالة انقضاء 40 يوما عن غياب رئيس المجلس دون اجتماع المجلس في جلسة استثنائية يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب. ويتولى نائب الرئيس

تصرف¹ شؤون البلدية مؤقتا طبقا للمادة 75 الفقرة 3 والتي أحالتنا للمادة 72 . ويتم استخلاف الرئيس المتخلي في الجلسة الاستثنائية بذات الطريقة المشار إليها أعلاه. وهكذا قدم القانون الجديد عديد الاضافات فيما تعلق بحالات إنهاء المهام².

ثالثا: الأمين العام للبلدية.

لعل من أهم ما جاء به قانون البلدية الجديد أنه أدخل ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية شخصية الأمين العام. فالمادة 15 نصت صراحة أن هياكل البلدية تتشكل من المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة. وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي. وإدارة ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس البلدي.

وجاءت المادة 29 من قانون البلدية لتعترف صراحة للأمين العام بممارسة أمانة المجلس الشعبي البلدي. وورد في المادة 125 أن للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ينشطها الأمين العام. أما المادة 129 فجاءت أكثر تفصيلا لمهام الأمين العام فعهدت إليه تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية وضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين المنصوص عليه في المادة 126 من قانون البلدية، وإعداد محضر تسليم واستلام في حال تغيير رئيس المجلس الشعبي البلدي. واعترفت المادة 134 من ذات القانون للأمين العام باقتراح متصرف إداري لمساعدة المندوب البلدي. كما عهدت اليه المادة 139 بتسيير أرشيف البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي. ويتولى طبقا للمادة 180 اعداد مشروع ميزانية البلدية ويعرض على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليه.

واعترفت له المادة 190 بالعضوية في اللجنة البلدية للصفقات والتي تضم إلى جانب رئيس المجلس والأمين العام عضوين منتخبين وممثل مصالح أملاك الدولة.³

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 210 - 211.

² - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 210 - 211.

³ - نفس، ص 221 - 222.

أما عن شروط تعيين الأمين العام فقد أحالت المادة 127 الأمر للتنظيم. وكذلك بخصوص حقوق وواجبات الأمين العام أحالتنا المادة 128 للتنظيم¹.

المطلب الثاني : الولاية و هيئاتها.

من أجل دراسة و تحديد مفهوم الولاية كنظام وهيئاتها ينبغي علينا التطرق الى تعريفها وهذا من خلال مختلف القوانين المنظمة للولاية، ثم بعد ذلك ننتقل الى تبيان أهم مراحل تطورها بداية من المرحلة الاستعمارية إلى حتى مرحلة ما بعد الاستقلال، ثم أخيرا نتطرق الى هيئات تسيير الولاية. وهذا ما سنفصله في هذا المطلب.

الفرع الأول: مفهوم الولاية.

للولاية عدة تعريفات تختلف حسب القوانين التي توالت على تنظيمها في جميع الأحوال، و هذا ما سنشرحه أولا من خلال تعريف الولاية حسب كل مرحلة صدر فيها قانون للولاية، ثم ننتقل ثانيا إلى مراحل تطور نظام الولاية.

أولا: تعريف الولاية.

مرحلة قانون الولاية لسنة 1969:

عرفت المادة الأولى من الأمر 69 - 38 المؤرخ في 23 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية، الولاية بأنها: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي. ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي تكون أيضا منطقة ادارية للدولة". ونصت المادة 2 على أن تحدث الولاية بقانون ويحدد اسمها ومركزها بموجب مرسوم. ولا شك أن هذا التعريف يعكس الوظائف الكثيرة للولاية ومهامها المتنوعة في ظل المرحلة الاشتراكية.

مرحلة قانون الولاية لسنة 1990:

عرف المشرع الولاية بموجب المادة الأولى من القانون رقم 90 - 09 المؤرخ في 7 أفريل²

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 222.

² - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012، ص 115.

1990 المتعلق بقانون الولاية: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وتشكل مقاطعة إدارية للدولة.

تنشأ الولاية بقانون".

مرحلة قانون الولاية لسنة 2012:

عرف المشرع الولاية من خلال المادة الأولى: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة.

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

و هي 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 وتحسين الاطار المعيشي للمواطنين.

وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون.

شعارها هو بالشعب وللشعب".

ومن الملاحظ أن التعريف الأخير تميز بالتفصيل مقارنة مع تعريف 1990 فبعد الإعلان على أن الولاية جماعة إقليمية أضافت المادة الجديدة عبارة للدولة. وهذا لإبراز الربط بين الولاية كتنظيم إداري والدولة باعتبارها الجسم الأم والوحدة الأساسية.

وفصلت المادة الأولى أكثر بالقول أن الولاية هي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وأسندت إليها بهذه الصفة تنفيذ السياسات العمومية في شتى المجالات التي تعود إليها بالاختصاص، وأضافت المادة الأولى شعار الولاية وهو بالشعب وللشعب لتأكيد مكانة السلطة الشعبية في التنظيم الإداري الجزائري¹.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 115-116.

وتنشأ الولاية طبقا للمادة الأولى من القانون 12 - 07 بموجب قانون وهو ما يضيف عليها طابعا خاصا، ويعطي لها أساسا قانونيا قويا، ويكفي القول أن الوزارة وهي تنظيم إداري أعلى وتتمتع بسمو المكانة، إلا أنها لا تنشأ بقانون بل بتنظيم. ولا تتمتع بالشخصية الاعتبارية بل تستعمل الشخصية الاعتبارية للدولة.

وتملك الولاية قانونا اسم ومقر رئيس طبقا للمادة 9 من القانون 12 - 07 . ويجوز تغيير اسمها ومقرها بموجب مرسوم ويعدل بذات الكيفية.¹

ثانيا: مراحل تطور الولاية.

يمكن أن نميز بين مرحلتين أساسيتين، كان قد مر بها التنظيم الولائي بالجزائر، هما: مرحلة الاستعمار ومرحلة الاستقلال.

أ- مرحلة الاستعمار:

تثبت الدراسات التاريخية إصرار سلطات الاحتلال الفرنسي على هدم وتحطيم بنيات ومؤسسات الدولة والمجتمع الجزائري، إذ تم تقسيم البلاد منذ عام 1845 ، وبصفة تعسفية، إلى ثلاثة أقاليم، ثم أحدثت تقسيمات تعسفية أخرى في الأقاليم الثلاثة لإخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدنية والعسكرية الاستعمارية حسب كثافة الجيش والمعمرين .

وبغض النظر عن التعديلات والتغيرات التي طرأت على التنظيم "العمالي organisation" departmental (الولائي) تبعا لأهداف الاستعمار واستراتيجيته بالجزائر، فإنه يمكن تقديم الملاحظات الأساسية التالية:

1_ لقد تم إخضاع مناطق وإقليم الجنوب " Territoire du Sud " إلى السلطة العسكرية، بينما قسم الشمال في البداية إلى ثلاثة عمالات أو محافظات (ولايات) Département هي: الجزائر، وهران، قسنطينة، مع إخضاعها - نسبيا - إلى القانون المتعلق بالمحافظات أو العمالات في فرنسا، وذلك منذ التقسيم الوارد بالأمر الصادر في 15 افريل 1845 والمتعلق

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 117.

بإدارة "الأقاليم المدنية " territoires civils " إلى حين صدور المرسوم 56 - 601 المؤرخ في 28 جوان 1956 التقسيم المتضمن الإصلاح الإداري بالجزائر .

مع نهاية فترة الاستعمار كان بالجزائر 15 عمالة و 91 دائرة Arrondissements

2_ لقد شكل نظام العمالات في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية مجرد صورة لعدم التركيز الإداري، فهي لم تكن تعبير عن اهتمامات أو مصالح محلية، كأساس وركن يقوم عليه أي نظام لامركزي، كما رأينا (سابقا، فقرة 8 وما بعدها)، ذلك أنها كانت مجرد وحدة إدارية للتمكين للاستعمار وإطارا لتنفيذ سياساته وخطته الهدامة.

3_ هيمن على إدارة وتسيير العمالة محافظ أو " عامل العمالة " (الوالي أو المحافظ) Le Préfet الخاضع للسلطة الرئاسية للحاكم العام Gouverneur Général ، وقد كان يتمتع بصلاحيات وسلطات واسعة يمارسها بمساعدة نواب له Sous-Préfets في نطاق الدوائر Arrondissements كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة.

4_ وإلى جانب عامل العمالة (المحافظ أو الوالي)، تم إحداث هيتين أساسيتين هما:

_ مجلس العمالة، Conseil du prefecture:

يمارس مهامه تحت رئاسة عامل العمالة وعضوية عدد من الموظفين تعينهم السلطة المركزية (الحاكم العام)، وله اختصاصات متعددة ومتنوعة إدارية وقضائية.

_ المجلس العام Conseil général:

كان يتشكل، في البداية، عن طريق تعيين أعضائه من أعيان البلد، إلى حين اعتماد نظام الانتخاب سنة 1908 الذي أنشأ هيتين انتخابيتين (المعمرين والأهالي) لتتحدد نسبة التمثيل للأهالي بـ 2 / 5 من مجموع مقاعد هذا المجلس سنة 1944 ، بعد أن كانت (ربع) : 1 / 4 سنة 1919.¹

¹ - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004، ص 111 - 112 -

ب- مرحلة الاستقلال:

عمدت السلطات العامة، بعد الاستقلال، إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التنظيم الولائي (العمالات) تمثلت في دعم مركز وسلطات عامل العمالة (الوالي) من جهة، وضمان قدر معين من التمثيل الشعبي:

ففي فترة أولى ، تم إحداث لجان عمالية (جهوية) للتدخل الاقتصادي و الاجتماعي "C.D.I.E.S" تضم ممثلين عن المصالح الإدارية وممثلين عن السكان يعينهم عامل العمالة (الوالي)، الذي تؤول إليه رئاسة اللجنة.

والحقيقة، إن تلك اللجان، في حالة قيامها، لم يكن لها سوى دور استشاري بالمصادقة على ما يقدم لها من مشاريع وقرارات من طرف عامل العمالة (الوالي) الذي كان يحوز - قانونا وفعلا- سلطات واختصاصات واسعة لمواجهة الوضعية العامة السائدة بالبلاد آنذاك .

وفي فترة ثانية، وبعد الانتخابات البلدية الأولى لسنة 1967 ، تم استخلاف اللجنة السابقة بمجلس جهوي (عمالي أو ولائي) اقتصادي واجتماعي A . D . E . S والذي كان يتشكل من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالعمالة، مع إضافة ممثل عن كل من الحزب، النقابة، والجيش. وعلى الرغم من دور هذا المجلس في الاقتراح ومناقشة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بالعمالة، فقد كان مجرد هيئة استشارية.

وإذا كان عامل العمالة لم يعد يرأس هذه الهيئة الولائية (حيث ينتخب الرئيس من بين رؤساء المجالس الشعبية البلدية)، فقد بقي حائزا لأوسع السلطات باعتباره ممثلا للدولة والعمالة في مختلف المجالات والبيادين : الأملاك الشاغرة biens vacants ، إعداد وتنفيذ الميزانية، الحفاظ على النظام العام....إلخ.

وقد ظل هذا الوضع قائما إلى حين صدور الأمر 69 / 38 المؤرخ في 23 1969 والمتضمن لقانون الولاية، وهو النص الذي يبقى مشكلا المصدر التاريخي للتنظيم الولائي¹

¹محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ، ص 114 - 115.

بالجزائر، - رغم من تأثره بالنموذج الفرنسي في هذا ماي المجال. وطبقا لهذا الأمر، قام التنظيم الولائي على ثلاثة أجهزة أساسية هي:

المجلس الشعبي الولائي: وهو هيئة منتخبة على غرار المجلس الشعبي البلدي.

المجلس التنفيذي للولاية: ويتشكل، تحت سلطة الوالي، من مديري ومسؤولي مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في إقليم الولاية (المديريات).

الوالي: وهو حائز سلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة بها، ويعين من طرف رئيس الدولة.

ولقد اهتم دستور 1976 بهذه الوحدة الإدارية حينما نص في المادة 36 منه على اعتبار الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية.

بعد كل ذلك صدر القانون الثاني للولاية بموجب القانون 90 - 09 بتاريخ 7 أبريل 1990 في الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990 . واستند النص الجديد من حيث المقننات ل 12 نصا بين أمر وقانون. وصدر في ظل مرحلة جديدة أرسى معالمها دستور 1989 الذي كرس التعددية السياسية بموجب المادة 40 منه. وهو ما يعني أن التركيبة السياسية للمجالس الشعبية الولائية اختلفت عن المرحلة السابقة ودخلت البلاد نوعيا في مرحلة جديدة. كما جاء الدستور الجديد لسنة 1989 منوها أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية وهو ما أشارت إليه بوضوح المادة 14 منه. وذات المادة أبرزت أن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب على إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية.

أما المادة 15 منه فجاءت لتعلن عن التقسيم المزدوج بالقول أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. وأضفت المادة 16 طابعا خاصا للمجلس المنتخب معتبرة إياه مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية¹.

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 115 - 116.

الفرع الثاني: هيئات تسيير الولاية.

بحسب المادة 02 من القانون 07/12 فإن الولاية تتشكل من هيئتين هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي، لذلك سنتطرق لمعالجة هاتين الهيئتين قانونيا.

أولا: المجلس الشعبي الولائي.

نتطرق فيه لتشكيل المجلس الشعبي الولائي أولا، ونظام انتخاب أعضائه ثانيا، كما يلي:

أ- **تشكيل المجلس الشعبي:** المجلس الشعبي هو الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالولاية، ويعتبر أقدر الأجهزة على التعبير عن احتياجات ومطالب السكان حيث ينتخب من بين المواطنين الذين يقيمون في دائرة الولاية، كما يعد هيئة أساسية في تسيير وإدارة الولاية كوحدة لا مركزية إقليمية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية ، يختارون بالاقتراع السري العام المباشر بنظام التمثيل النسبي، مع شرط تمثيل كل دائرة انتخابية بعضو واحد على الأقل لمدة (5) خمس سنوات، ويتراوح عدد أعضائه بحسب المادة (82) من القانون العضوي 10/16 المتعلق بنظام الانتخاب بين (35) و(55) عضوا، كما يلي:

- _ 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها بين 250000 نسمة.
- _ 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250001 و 650000 نسمة.
- _ 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650001 و 950000 نسمة.
- _ 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950001 و 1150000 نسمة.
- _ 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1150001 و 1250000 نسمة.
- _ 55 عضوا في الولايات التي يساوي أو يفوق عدد سكانها 1250001 نسمة¹.

ب- نظام انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي: أخذ المشرع الجزائري بالانتخاب كطريقة وحيدة في تشكيل المجالس الشعبية الولائية، وأوجد شروط قانونية للناخب أو المترشح.

¹ - إسماعيل فريجات، نظام الولاية في القانون الإداري الجزائري، مجلة "طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية"، 2018، ص 140-

_ شروط الناخب : جاءت في المواد (03)، (04)، (05) من القانون العضوي 10-16 المتعلق بنظام الانتخاب، وهي كما يلي:

- ❖ جزائري الجنسية.
- ❖ بلوغ سن (18) سنة كاملة يوم الاقتراع.
- ❖ التسجيل على قوائم الناخبين.
- ❖ التمتع بالحقوق المدنية والسياسية.
- ❖ أن لا يوجد في حالة فقدان الأهلية.

_ **شروط المترشح:** وردت بالمادة (79) من القانون العضوي (10 / 16) المتعلق بنظام الانتخاب، وهي كما يلي:

- ❖ أن تتوفر فيه شروط الناخب، وأن يكون مسجلا بالدائرة الانتخابية التي سيقترشح بها.
- ❖ السن القانونية (23) سنة كاملة يوم الاقتراع.
- ❖ جزائري الجنسية.
- ❖ أن يثبت أداءه أو إعفائه من الخدمة الوطنية.
- ❖ ألا يكون محكوم عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية، ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية .

ثانيا: الوالي.

يعتبر الوالي هيئة عدم التركيز على مستوى الولاية، أي ممثل المركز على مستوى الإقليم وامتداد لها، وهو الواسطة الحتمية بين الولاية والسلطة المركزية، إلى جانب الهيئة التداولية اللذين أقرتهما المادة (02) من قانون الولاية، وبالتالي فهو في تنسيق مستمر معها وإن كانت له اليد العليا ويغيب التوازن وقوة التأثير المتبادل بينهما، فهو أعلى سلطة إدارية وسياسية بها، كما يعد¹ من المناصب السامية أو العليا للدولة، يحظى بمكانة مرموقة ومركز علي عند السلطة الإدارية المركزية نظرا للمركز المشغول والوظائف المناطة به.

¹ - إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 141-142-143.

وقد كرست المادة (110) من القانون 07/12 المتعلق بالولاية ذلك، بالقول: "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة."

أ- طريقة تعيين الوالي:

بحسب المادة (92) من دستور 2016 الفقرة العاشرة منها، والمادة العاشرة من المرسوم الرئاسي 240/99 المؤرخ في 19/10/1999 ، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، فإنه يتم تعيين الوالي بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية دون استشارة أو توجيه من أية جهة أخرى، هذا طبقا للمادة سالفه الذكر حين أكدت: "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية: 10 - الولاية." وهذا ما يبرز المركز المهم لهاته الهيئة من جهة واستئثار رئيس الجمهورية على التعيينات بمفرده ليقفل من التدخل والتردد الذي عادة ما يستمر في الإعلان عن هذه التعيينات، إلا أنها بالمقابل تزكي وتقوي سلطة رئيس الجمهورية في مجابهة إدارته، ويتجلى بذلك رغبة هذا الأخير في إنجاح برنامجه سيما بعد تعديل الدستور سنة 2008 .

على خلاف ما كان معمولا به سابقا فان الوالي يعين بمرسوم رئاسي في مجلس الوزراء باقتراح من وزير الداخلية ولا يوجد أي إلزام له عند القيام بذلك، إلا ما كان ضروريا ولازما لممارسة هذه المهام، والتي تتراوح بين شروط تتعلق بالوظيفة العمومية وأخرى تتعلق بالجدارة في تقلد المنصب، بأن يكون جزائري الجنسية، ذو لياقة بدنية و سن مناسب، متمتعاً بحقوقه المدنية السياسية، وأن يكون حسن السيرة والسلوك، وبالعودة إلى المرسوم التنفيذي 230/90 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، تجده يعدد شرط النزاهة، والالتزام، الخبرة المهنية والتكوين الإداري، والكفاءة للمنصب المشغول، هذا طبعا لا يعني اعتبارها¹ معايير أو التزاما على سلطة التعيين، إنما من باب أنها شروط عامة واجبة التوفر في شاغلي مناصب الوظيفة العمومية، وهذا نظرا لحساسية المركز ومكانته الوزنة سياسيا وإداريا.

¹ - إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 143-144-145.

ب- طريقة إنهاء مهام الوالي:

طبقا لقاعدة توازي الأشكال فتنهى مهامه بذات الطريقة التي تم تعيينه بها، أي مرسوم رئاس سلطة التعيين، ومما يجب التنويه به هو عدم وجود قانون أساسي خاص بالولاية يضبط مركزهم القانوني، فانه لا يحق لهم الطعن في قرارات إلغاء وظائفهم وإنهاء مهامهم، ويظل الأمر عملا سياديا لا سلطة للقاضي الإداري على مراجعته، إلا أن الجديد حملته المادة (123) من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، بأن مرسوما سيحدد القانون الأساسي لسلك الولاية.¹

المبحث الثاني: مفهوم التمويل المحلي و الاستقلالية المالية.

¹ - إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 144-145.

يعتبر التمويل المحلي تعبيراً عن مدى استقلالية الجماعات المحلية في تسيير شؤونها و إتخاذ قراراتها بعيداً عن تأثير الإدارة المركزية في سلطة القرار، حيث يعتبر التمويل المحلي مؤشراً معيارياً يعكس مدى استقلالية الجماعات المحلية مالياً، و هو يمثل قدرتها على تمويل ذاتها بذاتها و توفير موارد مالية مستقلة تمكنها من تحقيق إكتفائها ذاتياً و تجسيد و تسيير مشروعاتها التنموية وفق ما يلبي مطالب السكان المحليين ، و سنحاول من خلال هذا المبحث دراسة مفهوم كل من التمويل المحلي و الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

المطلب الأول: ماهية التمويل المحلي للجماعات المحلية.

إن حاجة الجماعات المحلية لتغطية النفقات و الوظائف المتعددة التي تتولاها في جميع الميادين المنوطة بها إلى موارد مالية ذاتية ثابتة، و هذا من أجل ضمان نجاح دورها في النهوض الاجتماعي والثقافي والاقتصادي، فالتمويل المحلي يضمن الاستقلال المالي أي توفير موارد مالية خاصة للجماعات المحلية لتتمكن من أداء الاختصاصات و المهام الموكلة إليها.¹

الفرع الأول: تعريف التمويل المحلي و شروطه.

أولاً: تعريف التمويل المحلي.

هو كل الموارد المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

من خلال هذا التعريف فإن التمويل المحلي يعبر عن مدى استقلالية الإدارة المحلية في اتخاذ القرارات بعيداً عن تأثير الإدارة المركزية، لتحقيق الاختصاصات الموكلة لها والإنفاق على المشاريع التي تهم مواطنيها بما لها من موارد مالية مستقلة.

¹ - إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 145.

ويتطلب تنمية الموارد المحلية أن تكون لهذه الجماعات المحلية سلطات واسعة في الحصول على إيرادات خاصة بها، وأن تكون لها ميزانية خاصة بها يتم فيها تحديد النفقات العامة ودعم اللامركزية المالية من خلال فرضها ضرائب ورسوم في إطار ضوابط مركزية.

ثانيا: شروط التمويل المحلي .

يجب أن يتوفر في التمويل المحلي شروطا تتمثل في ما يلي:

- ❖ ذاتية المورد : أي أن تستقل الوحدة المحلية بسلطة تقدير سعر المورد المحلي من حيث تأسيسه وتحصيله وهي ما تسمى بالموارد الذاتية المطلقة تميزا عن الموارد الذاتية النسبية والموارد الخارجية .
- ❖ لكن المشرع الجزائري لا يسمح للوحدات الإدارية ومنها البلدية من تأسيس ضريبة محلية بل تركها للقانون تحقيقا لمبدأ العدالة ووحدة الضريبة وهذا يتنافى مع حرية تحديد الضريبة وتحصيلها من طرف هذه الهيئات.
- ❖ محلية المورد: أي أن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تستفيد من حصيلته وأن يكون متميزا بالقدر الكافي عن أوعية الضرائب المركزية مثلا الضريبة المحلية على العقارات.
- ❖ سهولة إدارة المورد: أي أن تكون تكلفة تحصيل المورد أقل قيمة ممكنة، وسهولة تقدير الوعاء الخاضع للضريبة.
- ❖ مرونة المورد : أي يمكن الزيادة فيه حسب الحاجة من حيث مبالغه المالية أو أنواعه، وهذا ما يزيد من نفقات الوحدات المحلية.
- ❖ كفاية المورد واتساعه: أي كافيا لتغطية احتياجات الجماعات المحلية لتتمكن من تلبية الحاجات العامة¹.

¹ - وهيبه بن ناصر، التمويل المحلي و دوره في عملية التنمية، مجلة البحوث و الدراسات القانونية، العدد السادس، ص

ثالثا: أهداف التمويل المحلي.

إن تمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية يتطلب منها توفير موارد مالية ذاتية خاصة بها ، و التي يتم استغلالها من أجل تفعيل دورها و تحقيق أهدافها ، و للتمويل المحلي دورا فعالا في تحقيق هذه الأخيرة ، و ذلك كما يلي:

❖ يعمل التمويل المحلي على إيقاظ روح المسؤولية السياسية و تعميق مبدأ الديمقراطية عن طريق تأكيد المسؤولية المالية لأهالي الوحدات المحلية أعضاء كانوا في السلطات المحلية أو مجرد أعضاء في المجتمعات المحلية ، فعوض المجلس المحلي مسؤول بوصفه ممولا يساهم في نفقات المجلس ، ويستفيد من الخدمات التي يؤديها ، وهو مسؤول أيضا بوصفه يمثل أهل الوحدة الذين يمولون الخدمات . أما بالنسبة لأعضاء المجتمع المحلي تؤدي المسؤولية المالية إلى تعميق مفاهيم الديمقراطية نظرا لإرتباط عنصر التكليف بأداء الضرائب و بحق التمثيل حتى يكون للمواطنين رأي في الطريقة التي تتفق بها أموالهم ، مما يجعلهم يشاركون في وضع السياسات و البرامج و القرارات الخاصة بشؤونهم على مستوى المجالس المحلية.¹

❖ فالتمويل المحلي يشجع المشاركة السياسية من خلال شعور الموظفين بصفة خاصة ر المواطنين بصفة عامة بأهمية المسؤولية السياسية.

❖ تقديم مختلف الخدمات الاجتماعية منها التعليمية و الصحية عن طريق مساهمة المواطنين بالتنسيق مع المجالس المحلية في تسديد الأعباء المالية و الاستفادة من العائدات، وهذا ما يؤدي إلى إنشاء علاقات اجتماعية قوية بينهم.

❖ يسعى التمويل المحلي إلى تقييم الخدمات المقدمة مثل خدمات الصحة العامة و التعليم عن طريق الضريبة والتي تحل محل جهاز الثمن بحيث يقيس المواطنين مستوى هذه الخدمات حسب درجة اسهامهم في إنفاق المجالس المحلية في صورة ضرائب و رسوم.²

¹ - وهيبة بن ناصر، نفس المرجع، ص 92.

² أسية أشابوب و رزيقة مسعدان، الجماعات الإقليمية في الجزائر و إشكالية تمويلها دراسة حالة بلدية أيت عيسى ميمون بولاية تيزي وزو (2011_2014)، مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة و إدارة محلية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، السنة الجامعية 2014/2015، ص 53.

❖ ومن هنا يبرز دور التمويل المحلي في تنفيذ السياسات الاستثمارية للبلاد وذلك من خلال توفير الموارد المالية اللازمة لإنجاز المشاريع الاستثمارية و تحديد الإيرادات وتغطية النفقات بهدف الرفع من المستوى المعيشي للمواطنين.

❖ كما أثبتت التجارب الدولية في مجال الإدارة و الحكم المحلي أن الحكومات المحلية تعتبر الأكثر قدرة على تقديم الخدمات للمواطن المحلي بشكل يحقق الكفاءة و الفعالية في ظل وجود إدارة مالية محلية قادرة على تسيير مواردها المحلية و تطوير هياكلها.¹

الفرع الثاني: الأسس المحددة لأنواع و مصادر التمويل المحلي.

تتعدد و تتنوع الأسس المحددة لأنواع و مصادر التمويل المحلي بسبب اختلاف طبيعة الخدمات و المشروعات التي تؤديها و تديرها الإدارة المحلية و التي يمكن تصنيفها كما يلي :

❖ خدمات ضرورية لبقاء المجتمع مثل الخدمات التعليمية و الصحية و هي خدمات يتوجب أداؤها لأفراد الوحدات المحلية مهما ارتفعت تكلفتها و بحكم ضرورة هذه الخدمات للمجتمع يتعين على جموع الأهالي مستفيدين و غير مستفيدين تحمل أعبائها كالتبع ليسره ، و مثل هذه الخدمات تمول من حصيلة الضرائب المحلية المختلفة ، فالضرائب تؤدى و تقرر لتحقيق منفعة عامة من غير أن يكون دفعها نظير مقابل معين .

❖ خدمات ضرورية لأهالي الوحدات المحلية أو لقطاعات معينة منهم مثل خدمات النقل العام و الإنارة و الماء و الغاز و غيرها و هي الخدمات التي يتعين عليهم تدبيرها لأنفسهم عن طريق مؤسساتهم الخاصة أي عن طريق المشروعات، فإذا اضطلعت بها السلطات المحلية فإنها تفعل ذلك لتحميمهم من استغلال رجال الأعمال أو القائمين على القطاع الخاص ، و أهم ما يلاحظ على هذه الخدمات أنها تعرض للمنافسة من جانب المشروعات الخاصة و تتعين إدارتها على أسس تجارية . حيث تقاس كفايتها تبعاً لما تحققه من أرباح أو من كفاية في أسلوب الأداء أي يطبق عليها المعايير الاقتصادية السليمة أو معايير الربحية التجارية، مثل هذه الخدمات

¹ - أسية أشابوب و رزيقة مسعدان، المرجع السابق، ص 53 - 54.

يعرف¹ ما يدفع في مقابلها بالأثمان و هذا من خلال تحديد الأسعار أو الأثمان الاقتصادية يتحدد مقابل تلك الخدمات.

❖ توجد خدمات ذات منفعة اجتماعية أو ثقافية يستفيد منها فئة معينة فقط من الأفراد و بعم نفعها المجتمع بأسره مثل المكتبات العامة و المتاحف و الحدائق العامة و غيرها، فهذه الخدمات لا يجب أن يكون مقابلها مرتفعا حتى يعزف الأفراد عنها كما لا يفترض في هذا المقابل أن يغطي الخدمة المؤداة بالكامل و يعرف هذا المقابل بالرسم .

❖ يوجد نوع من الخدمات الضرورية للأهالي و لكنها ذات طبيعة اجتماعية ، و نظرا لأن القصور في تأدية هذا النوع من الخدمات على الوجه الأكمل يعرض سلامة المجتمع و أمنه و صحة أفراد للخطر ، فغالبا ما تتدخل السلطات العامة في أدائها للأهالي بحكم طبيعتها الاجتماعية مثل خدمات الإسكان ، فعدم توفير المساكن الملائمة يؤدي إلى تكديس السكان في منازل غير صحية و بالتالي انتشار الأمراض و الجرائم ، و مثل هذه الخدمات يجب أن لا تترك كلية لحرية التعاقد ، لذا أخذت الكثير من الدول بإيراد بعض القيود على حرية التعاقد في هذا المجال و دخلت السلطات المحلية مجال تشييد المساكن و تأجيرها لمحدودي الدخل ، و توسعت في تخطيط المدة و تحديدها استجابة لمقتضيات التقدم العلمي، و من ثمة أصبحت هذه المساكن تدر دخلا يشكل موردا من مواردها الذاتية و يعرف هذا المورد بالإيجارات.

❖ خدمات رأسمالية مكلفة لا تقتصر منفعتها على الجيل القائم بل تمتد إلى الأجيال المقبلة مثل المدارس والمستشفيات ...إلخ، هذه المشروعات تقتضي العدالة تحميل الأجيال القادمة جانب من تكلفتها، ولذا فإنها تمول من حصيلة القروض التي تسدد على أجال تتناسب مع قيمة القرض وحجم و نوع المشروع الذي يموله.

¹ - خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع و آفاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و التسيير، جامعة الجزائر 3، السنة الجامعية 2010/2011، ص 33.

❖ خدمات اقتصادية مكلفة لا تدخل في نطاق الوحدات المحلية الأساسية أو تدخل في نطاقها ولكن مواردها تقتصر دون الوفاء بها مثل خدمات إنشاء الطرق الرئيسية والتغذية المدرسية والإسكان وغيرها.
مثل هذه الخدمات يجب أن تعاون الهيئات المحلية على أدائها من الموارد المركزية ولذا سمي بالإعانات.¹

المطلب الثاني: ماهية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

من المعروف أن الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية يصاحبه الاعتراف بإستقلاليتها المالية و بالاختصاصات و الأعمال التي تقوم بها في إطار تجسيد اللامركزية الإدارية، نظرا لكون أن الاستقلالية المالية تمكن الجماعات المحلية من تمويل و تسيير و تأدية اختصاصاتها على أكمل وجه و تحقيق استقلال إداري.

الفرع الأول: تعريف الاستقلالية المالية.

تصرف لفظة استقلالية *autonomie* المشتقة من اليونانية إلى *autonomia* - *autonomos*: "من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة". و الاستقلالية المالية في مفهومها العام، تتمثل في الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية: و هناك من يراها حجر الزاوية الذي تقوم عليه اللامركزية.

و من البديهي القول أن الاستقلال الإداري للإدارة المحلية يقتضي بأن يصاحبه استقلال مالي يؤكد المسؤولية المالية للمواطنين و إسهامهم في ميزانية إدارتهم المحلية و تمويلها بما تحتاجه من أموال بالقدر الذي تقدمه من خدمات، إن الاستقلال المالي للوحدات المحلية يرمي إلى تحقيق الديمقراطية و اللامركزية في تسيير شؤونها و يسمح لها بالقيام بنشاطاتها الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، من أجل تلبية حاجيات سكان الأقاليم و تحريك عجلة التنمية المحلية. و لتحقيق هذا الاستقلال يقتضي الأمر ضرورة تمتع الوحدات المحلية بموارد مالية محلية مستقلة

¹ - خنفري خيضر، نفس المرجع، ص 33-34.

و منفصلة عن موارد الدولة و ذلك من أجل دعم استقلالها الإداري، فاستقلال الوحدات المحلية¹ ماليا يكون بالضرورة استقلالها الإداري، لأن الاستقلال المالي يعني ذمة مالية منفصلة عن ذمة الدولة و بالتالي منحها حرية أكبر في إنفاق أموالها².

الفرع الثاني: عناصر الاستقلالية المالية.

لكل جماعة محلية ميزانية خاصة تحت مبدأ سنوية الميزانية، مصادر هذه الميزانية إما جبائية أو إعانة مركزية أو اقتراض. و هذا لمواجهة التكاليف المالية الموضوعة على كاهلها ذلك يسمح لها بممارسة اختصاصات على أكمل وجه مع توفر بعض الحريات لذكر بعضها كالتالي:

أولاً: الاستقلالية في التسيير.

الاستقلالية المالية للجماعات المحلية تتمثل في حرية التسيير و التي تجدها في:

- التحكم في الميزانية.

- حرية تسيير الممتلكات.

أ- جانب الميزانية:

الجماعة المحلية لا تتبنى ميزانية غير متوازنة لأنه قد يؤثر على حريتها إذ لا يمكنها تجاوز الإنفاق العام حتى ولو كان ذلك في خدمة التنمية المحلية على عكس ميزانية الدولة والفكر الميزاني يميل على أن يستبدل فكرة التوازن المالي بفكرة أوسع منها و هي فكرة التوازن الاقتصادي العام و لو أدى ذلك لعجز مؤقت في الميزانية.

ب- جانب تسيير الممتلكات:

في التسيير المالي للجماعات المحلية تهمل الممتلكات مع إن لها من النفع ما يعزز من إيراداتها. ويطور مدخولها و هو عمل ضروري و أولى على كل عمل آخر ويتم ذلك بإحصائها

¹ - جديدي عتيقة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر بلدية بسكرة نموذجاً، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص سياسة عامة و إدارة محلية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2012/2013، ص 38 - 39.

² - جديدي عتيقة، المرجع السابق، 39.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية و الاستقلالية المالية .

و ترتيبها و تسجيلها سجل الجرد العام و معرفة وضعيتها القانونية . على الرغم م أن الممتلكات لا تشكل انشغال لدى أغلب الجماعات المحلية في الجزائر¹.

ثانيا: الاستقلالية الميزانية.

تقاس بحرية تقدير النفقات و الإيرادات و كذا حرية تخصيصها و الاستقلالية الميزانية تشمل على:

❖ الجباية.

❖ التحويلات.

❖ القروض.

أ- بالنسبة للتحويلات: تتمثل في:

الهيئات ، مساهمات الغير ، إعانات البلدية والتي تقوم بتوجيه استعمالها.

ب- بالنسبة للقروض: هنا الجماعة المحلية مجبرة على الحصول على موافقة مسبقة من السلطة الوصية قبل القيام بالاقتراض، وهذا ما يترتب على الاقتراض من مشاكل فهو نفقة مستقبلية تستلزم ضمان الإيراد الذي يغطيها وهذا ما يفرض عليها ضغط دائم.

ج- بالنسبة للجباية: تعتبر احد مقومات الاستقلالية للجماعات المحلية ، وهي أحد

منافذ الجماعة

المحلية لتحقيق الاستقلالية المالية، و الجماعة المحلية تسعى لتوفير الإيراد اللازم لتغطية نفقاتها ما يضمن السير الحسن لمصلحتها.

و هناك بعض الشروط الواجب توفيرها في المورد المالي المحلي منها :

❖ حرية المورد (يكون متميزا عن أوعية الضرائب المركزية).

❖ ذاتية المورد (بمعنى أن تستقل الهيئات المحلية بسلطة تقدير سعر المورد و تحصيله بين

الاحتياجات المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها).

¹ - نابي عبد القادر، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية دراسة حالة بلدية يوب، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، تخصص السياسات العامة و التنمية، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الدكتور الطاهر مولاي سعيدة، السنة الجامعية 2014/2015، ص 30-31.

❖ سهولة إدارة المورد (لا يعقل أن تكون تكلفة تحصيل الإيراد أكبر من قيمة الإيراد في حد ذاته و العمل على أكبر قدر من الموارد الجبائية المحلية).

الفرع الثالث: علاقة الاستقلالية المالية بالجماعات المحلية.

يعتبر الاستقلال المالي والإداري من أهم مميزات و خصائص الجماعات المحلية و أن تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية و الاستقلال الإداري يوجب الاعتراف لها بخاصية¹ الاستقلال المالي و الذمة المالية المستقلة ، وهذا يعني توفير مالية خاصة للجماعات المحلية تمكنها من أداء اختصاصاتها على أكمل وجه واشباع حاجات المواطنين المختلفة في نطاق عملها، و تتمتع الجماعة المحلية بحق التملك للأموال الخاصة هذا ما يصفه قانون البلدية في الجزائر بأن: "يقوم المجلس الشعبي باسم البلدية و تحت مراقبة المجلس بجميع الأموال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية"، وما يوضح العلاقة بين الاستقلالية المالية و الجماعات المحلية هو أن الاستقلال المالي يسمح للجماعة المحلية سواء الولاية أو البلدية بإدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي.

وكل هذا يتم تحت رقابة السلطات المركزية مع منح استقلالية إدارية للجماعات المحلية وهي من أهم المميزات تنتج بشكل عادي من الاعتراف بالشخصية المعنوية ، فالاستقلال الإداري يعني أن تنشأ أجهزة تتمتع بكل السلطات اللازمة بحيث يتم توزيع الوثائق الإدارية بين الحكومة المركزية و الهيئات المحلية المستقلة. وذلك طبعاً وفق نظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة وتتمتع هذه الاستقلالية بعدد من المزايا والمحاسن الذكر منها:

❖ تخفيف العبء عن الإدارة المركزية لتعدد وظائفها.

❖ تحقيق الإسراع في إصدار قرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.

❖ تكفل أحسن برغبات المواطنين و أكثر تفهم من الإدارة المركزية.

¹ - نابي عبد القادر، المرجع السابق، ص 30 - 31.

وما يمكن استخلاصه إن الموارد المالية هي عنصر أساسي للاستقلال المحلي بحيث إذ لم يكن للجماعات المحلية موارد مالية مستقلة فإن الاستقلال يعتبر ناقصا ويحول دون ممارستها لاختصاصاتها.

مع العلم إن هناك قاعدة تقول من يمول يحكم ولذا كان للإدارة المركزية أو الحكومة المركزية دور في تمويل الجماعات المحلية فهي تفرض عليها طريقة عملها بتوجيه المشروعات أو تدخل السلطة المركزية في مالية الجماعات المحلية ذات تبعية مطلقة وتلغي مبدأ استقلاليتها¹.

ملخص الفصل:

من خلال ما سبق وعلى ضوء ما تمت معالجته في الفصل الأول والذي تم تقسيمه إلى بحثين، حيث تكلمنا في المبحث الأول عن مفهوم الجماعات المحلية أي كلا من البلدية والولاية في مطلبين منفصلين وهذا من خلال تعريفهما حسب كل القوانين التي صدرت لتنظيمهما منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، وكذلك تناولنا مراحل نشأة وتطور كل من البلدية والولاية خلال مرحلة الاستعمار الفرنسي وحتى في مرحلة ما بعد الاستقلال، ثم بعد ذلك تطرقنا إلى هيئات تسيير كل من البلدية والولاية.

ثم من خلال المبحث الثاني تطرقنا إلى تحديد مفهوم كل من التمويل المحلي والاستقلالية المالية للجماعات المحلية، حيث قمنا في المطلب الأول بتعريف التمويل المحلي للجماعات المحلية والذي يتمثل في جميع الموارد الذاتية المتاحة للجماعات المحلية، وشروطه وأهدافه وكذا الأسس المحددة لأنواع ومصادر التمويل المحلي، ثم قمنا في المطلب الثاني بتعريف الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وعناصرها، وأخيرا علاقة الاستقلالية المالية بالجماعات المحلية.

¹ - نابي عبد القادر، المرجع السابق، ص 32 - 33.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: مظاهر استقلالية و تبعية مالية الجماعات المحلية.

تعتبر للمالية العامة للجماعات المحلية أهمية بالغة نظرا لكونها المحرك الاساسي لمختلف نشاطاتها وركيزة من ركائز بعث الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي، ومن أجل تحقيق هذا وحتى تتمكن الجماعات المحلية من القيام بمهامها ينبغي أن تتوفر لها كل الوسائل المالية اللازمة حتى تتمكن من تحديد نفقاتها و إيراداتها وجميع تصرفاتها المالية بما يناسب حاجاتها المحلية و إتخاذ التدابير و القرارات وضمان تسيير افضل، وهذا ما يتجلى في تنوع مصادرها المالية سواء كانت إيرادات محلية أو إيرادات خارجية، ولقد أصبح تدعيم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية مسألة أساسية لتمكينها من حرية النشاط دون عوائق وهذا في حدود القانون، ولكن رغم تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي إلا أنها تبقى تحت إشراف و رقابة السلطة المركزية.

وفي هذا الفصل سنحاول توضيح مظاهر استقلالية وتبعية مالية الجماعات المحلية من ناحية التمويل والرقابة.

المبحث الأول: مظاهر استقلالية مالية الجماعات المحلية.

تعتبر الإيرادات المحلية للجماعات المحلية أهم مظاهر استقلاليتها المالية، و التي تتمثل في مختلف الضرائب و الرسوم المحلية و الإيرادات الناتجة عن استثمار ممتلكاتها ، و لقد عرفت الجماعات المحلية تغيرات كثيرة فيما يخص مصادر تمويلها الذاتي التي إمتدت على فترة زمنية معتبرة التي جاءت بها قوانين المالية و ذلك بهدف منح الإستقلالية المالية للجماعات المحلية، وانطلاقا من هذه الإصلاحات اقتنعت الدولة أن أفضل وسيلة للإقتراب من انشغالات المواطنين هي الإعتراف للبلدية و الولاية بموارد مالية مستقلة تسمح لها بممارسة المهام الموكلة إليها¹.

¹- أمغار مريم و أمغار طاوس، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية و الهيئات الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، السنة الجامعية 2012/2013، ص 9.

المطلب الأول: موارد الجباية المحلية.

تعتمد الجماعات المحلية في تمويل و تلبية مختلف أعبائها أساسا على الموارد الجبائية، و هذا نظرا لأهميتها و امتيازها بالاستقرار مقارنة بالموارد المالية الأخرى. و قد عرف الفقه المالي الضريبة بأنها استقطاع أو فريضة مالية يدفعها الشخص الطبيعي أو الشخص المعنوي و بشكل نهائي و بدون مقابل لتغطية الأعباء العامة للمجتمع، و تتشكل الموارد الجبائية من مداخيل الضرائب و الحقوق و الرسوم المخصصة كليا أو جزئيا للجماعات المحلية.¹

الفرع الأول: دور الجباية المحلية كمصدر لتمويل الجماعات المحلية.

تتمتع الجماعات المحلية بصلاحيات ومهام متعددة ومختلفة لتحقيق وظائفها، أين أصبح من الضروري تحقيق تنمية محلية في ظل الموارد المالية المتاحة، ومن بين هذه الموارد نجد الجباية المحلية التي تلعب دور كبير في تحقيق ذلك، وعلى هذا الأساس سنوضح، إيجابيات التي تعود بها الجباية المحلية على الجماعات المحلية مع ضرورة التطرق للعراقيل التي تحد من مردوديتها.

أولا: إيجابيات الجباية المحلية.

تلعب الجباية المحلية دور مهم في تمويل الجماعات المحلية أين تعود عليها بمجموعة من الإيجابيات من بينها نجد:

أ- الجباية المحلية مصدر هام للجماعات المحلية: تعتبر الجباية المحلية من أهم موارد ميزانية الجماعات المحلية، فتمثل المورد الأساسي لأنشطة الجماعات المحلية، تنقسم إلى ضرائب مباشرة وأخرى غير مباشرة، تساهم في تمويل² الجماعات المحلية وتحقيق التنمية المستدامة،

¹ - أمغار مريم و أمغار طاوس، المرجع السابق، ص 9.

² - التجاني خدوج و عجيلة محمد، دور الجباية المحلية في تمويل الجماعات المحلية، ورقة بحثية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة غرداية، الجزائر، 2019، ص 7.

ومن ثم تحقيق متطلبات وإشباع الحاجات العامة المتواجدة في الوحدات الإقليمية، كما أن الجماعات المحلية تنفذ، سياستها وتنميتها من المصادر الجبائية.

أ- علاقة الجباية المحلية بالتنمية المحلية:

مساهمة الجباية المحلية كأحد أهم الموارد المالية المتاحة للجماعات المحلية في تمويل التنمية، حيث كلما زاد اعتماد الجماعات المحلية على مواردها الجبائية وحسن استغلالها لها كلما زادت فعاليتها في تعظم استقلاليتها عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة ومختلف أهدافها في مختلف المجالات.

1. التنمية الاقتصادية:

تحريك وتنشيط الاقتصاد القومي من خلال زيادة القدرة الاقتصادية وتشجيع الاستثمار المحلي الذي يلعب دورا هاما في التنمية بصفة عامة والهادف إلي زيادة الثروات وخلق فرص أكثر من مناصب العمل.

إذ يمكن للجماعات المحلية أن تدخل في شراكة مع متعاملين سواء كانوا عموميين أم كانوا خواص كذلك في إطار مشروع تحدد فيه حقوق وواجبات كل طرف في عقد الشراكة على أساس دفتر الشروط، كما يمكنها من إنشاء شراكة تكون فيها هي المسير والمالك الوحيد وتحمل جميع المسؤوليات والأعباء والمخاطر التي تلقى على عاتقها.

2. التنمية الاجتماعية:

يقصد بها الارتفاع في الجانب الاجتماعي من خلال تبني سياسات اجتماعية تساعد على تحسين المستويات المعيشية والحد من الفقر وخاصة في المجتمعات المحلية من خلال خلق فرص عمل والقيام بأنشطة لتنمية المجتمع وهذا ما يؤدي إلى تخفيض معدلات البطالة والحد من انتشار الآفات الاجتماعية كالسرقة، الجرائم.... الخ¹

3. التنمية الحضارية والثقافية:

¹ - التجاني خدوج و عجيلة محمد، المرجع السابق، ص 7-8.

تمكين الجماعات المحلية من زيادة المشاريع التطويرية التي من شأنها أن تنهض المجتمع المحلي وخلق ظروف مماثلة للرقى الاجتماعي ، وإحياء النشاطات والجمعيات الثقافية مما يؤدي إلى اهتمام بالإطارات الفنية.

4. التحفيز الضريبي:

إن التحفيز الضريبي هو أحدث الوسائل التشجيع الاستثمار ويتكون من مجموعة الامتيازات الضريبية وتتمثل هذه الأخيرة في تخفيض سعر الضريبة أو إلغائها.

ثانيا: عوائق الجباية المحلية.

برغم من الدور الهام والإيجابيات التي تعود بها الجباية المحلية كأحد أهم الموارد لمالية للجماعات المحلية تعتبر ناقصة رغم الإصلاحات التي قامت بها الدولة الجزائرية والراجع سببها لمجموعة من التحديات تعيق مردوديتها، والتي نبينها فيما يلي:

أ- استحواذ الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية:

تتميز الموارد الجبائية المحصلة لفائدة الجماعات المحلية مقارنة بتلك المحصلة لفائدة الدولة باحتكارها من طرف هذه الأخيرة إذ تستحوذ على 75 % لصالحها، في حيث لا تحصل الجماعات المحلية إلا على 25% .

إضافة إلى الضرائب التي تستحوذ عليها الدولة وتعود لها مثل التعريف الجمركية و الحماية البترولية، فهي أيضا تشارك الجماعات المحلية في بعض الضرائب و يظهر من خلال هذه الورقة البحثية في الإطار القانوني للجباية المحلية، إذ تستحوذ الدولة في الرسم على القيمة المضافة بالنسبة للرسم المحصلة من العمليات داخل الجزائر 80 % من عائداته الذي هو ¹ مصدر مهم جدا، في حين يعود إلى للبلديات 10% و 10 % للصندوق المشترك للجماعات المحلية، أما بالنسبة للرسم من العمليات الاستيراد 85 %

¹ - التجاني خدوج و عجيلة محمد، المرجع السابق، ص 8.

للدولة و 15% للصندوق المشترك للجماعات فقط، إضافة إلى استحوادها على 9% من الضريبة المناجم مقابل 10% لصالح الجماعات المحلية كما تحتكر على نسبة 60 % بالنسبة لضريبة على الأملاك، بينما يعود إلى البلدية بنسبة 20 % بالرغم من كون هذه الأملاك ذاتية البلدية.

ب- تبعية الإيرادات الجبائية لسلطة المركزية:

تخضع الضريبة القواعد محددة في إطار قانون المالية السنوي الذي يؤكد مشروعية الضريبة ثم يأتي دور القوانين الفرعية المخصصة ومن خلال هذه القوانين يتضح أن البلدية لا يد لها في تأسيس الضريبة.

ونظرا لاختلاف إمكانيات كل بلدية وطبيعة نشاطاتها وموقعها الجغرافي يمكن ترك الحرية بالنسبة لبعض الرسوم أو الضرائب التي تملكها وتميزها عن باقي البلديات، أو تحدد وعائها ونسب اقتطاعها وفقا لمستوى الخدمات التي تقدمها وهذا تحت رقابة السلطة المركزية أو الوصاية حتى لا تتحول البلدية إلى حكومة داخل حكومة أو يؤدي إلى تفاوت في الصلاحيات بين البلديات .

ت- عدم استقرار التشريع الضريبي:

يعتبر التغيير في الإجراءات الضريبية سلبيا وذلك لعدم استقرار النظام الحالي الذي يعرف هذه التغييرات تقريبا كل سنة، كما جاءت هذه التعديلات ببعض الثغرات منها تخفيض ضريبة الدفع الجزافي إلى 96 03 حتى تم إلغائه بموجب قانون المالية 2006.¹

ث- عدم مرونة الجبائية المحلية:

¹ - التجاني خدوج و عجيلة محمد، المرجع السابق، ص 8-9.

يمكن لسلطة المركزية أن تفرض ضرائب جديدة أو تزيد من سعر الضرائب الموجودة دون أن يحد من سلطاتها في هذا المجال أحد سوى إذ خشيت وقوع آثار اقتصادية أو اجتماعية ضارة نتيجة زيادة العبء الضريبي، وهذا كون أنها هي من لها سلطة التأسيس والتحصيل عكس ضرائب الهيئات المحلية التي تمتاز بعدم مرونتها، حيث تحدها غير قابلة للزيادة في حالة وجود احتياجات جديدة وملحة إضافة إلى تقبل التشريع الضريبي الذي لا يمكنه مواكبة تطور احتياجات الأفراد وكذلك كون السلطة المركزية هي دائما من تأسس الضرائب فبعدها عن السلطات المحلية هي أقل علما باحتياجات المواطن المتزايدة عكس المنتخبين المحليين الذين هم على علم بذلك، لكن ليس لهم أي دور في هذا التدخل.

ج- ضعف مردودية الضرائب والرسوم التابعة للجماعات المحلية:

أغلب الرسوم والضرائب التي تحصل لفائدة الجماعات المحلية ذات مردودية ضعيفة وهذا راجع إلى محدودية وعائها الضريبي وكذا قلة المكلفين بها، ونجد أن الضرائب العائدة لفائدة الدولة ذات مردودية مرتفعة وذلك لارتباطها بعناصر تتميز بصفة التطور والاستمرار.

ح- ظاهرة التهرب الضريبي:

تعتبر ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي عامل الذي يجعل خزينة الجماعات المحلية تحرم من مبالغ التي تستحقها، ويعرقل إمكانيات تسير المرافق العامة لإشباع حاجات المجتمع المتزايدة، يقصد بالتهرب الضريبي هي ظاهرة يحاول المكلف بالضريبة عدم دفع الضريبة كليا أو جزئيا ينقل عنها أو التخلص منها عن طريق التهرب.¹

¹ - التجاني خدوج و عجيلة محمد، المرجع السابق، ص 9.

الفرع الثاني: الهيكل العام للجباية المحلية.

تختلف الجباية المحلية من دولة إلى أخرى في تنوعها و مقدارها، بحكم الإمكانيات المالية المتوفرة لديها و بحكم الأنظمة الاقتصادية المتبعة إلا أنها تشترك فيما بينها باعتبار هذه الضرائب و الرسوم عبارة عن فرائض من المال تجبى لتحقيق الأغراض العامة و تتصف بأنها تحقق العدالة و المساواة و ترتبط بالأموال و الأشخاص المحليين، كما أنها سهلة التقدير و تتمتع حصيلتها بقدر من الثبات تمكن الإدارة المحلية من بناء مشروعاتها و برامجها، و أهم أنواع الضرائب المحلية:

أولاً: الضريبة الموحدة.

و هي تلك الضرائب التي تنصب على مجال واحد دون غيره كضريبة العقارات في الولايات الأمريكية المتحدة و التي تبلغ أحيانا 80 % من مجموع حصيلة الضرائب المحلية، إلا أنها لا تحقق المساواة بين الأفراد، لأنها تنحصر في فئة دون غيرها بالإضافة لأنها مرهقة لهم، أما من محاسنها سهولة جبايتها و تقديرها و كونها عائد مستقر و ثابت.

ثانياً: الضرائب المتعددة.

و تنقسم هذه الضرائب إلى فئتين الضريبة على الأشخاص و الضريبة على الأموال كالضريبة على رؤوس الأموال و ضريبة القيم التاجيرية.

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 و هو الأمر الشائع كما قد تتولاها الجماعات المحلية بنفسها.

ثالثاً: الرسوم المحلية.

و تحصل هذه الرسوم مقابل تأدية الإدارة المحلية خدمات للمواطنين و تعتبر هذه الأخيرة مورداً هاماً للجماعات المحلية و من أمثلة هذه الرسوم:

- ❖ الرسوم الجمركية.
- ❖ رسوم تراخيص البناء.

❖ رسوم ممارسة المهن التجارية و الصناعية¹.

❖ رسوم الحراسة البلدية.

❖ رسوم الأوزان و المكييل.

❖ رسوم الترخيص بالإعلانات.

الفرع الثالث: الجباية المحلية في الجزائر.

تشمل الجباية المحلية على الضرائب و الرسوم التي تحصل لفائدة البلديات و الولايات و صندوق التضامن و الضمان 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)، و ذلك بعدما تصادق عليها السلطات التشريعية. تعتبر هذه الإيرادات الجبائية من أهم المصادر لتمويل الجماعات المحلية حيث تقدر مساهمتها حوالي 90 % إذا ما تم مقارنتها مع الإيرادات غير الجبائية، لذلك لا بد من الاهتمام بهذا المورد من المداخل، حيث تلعب دور فعال في تنمية و تسيير شؤون الجماعات المحلية².

أولاً: الضرائب المحصلة لفائدة البلديات فقط.

و التي تتمثل فيما يلي:

أ- **الرسم العقاري:** يعتبر الرسم العقاري من أهم الموارد الجبائية للبلدية لأن ناتجه في مجمله يوجه مباشرة إلى ميزانيتها، و ما يتسم به هذا الرسم من استقرار و ثبات.

فقد تم تأسيس هذا الرسم بموجب الأمر رقم 67-73 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967، و لقد تعرض لعدة تعديلات جاءت بها قوانين المالية، و يشمل على ما يلي:

1. الرسم العقاري على الملكيات المبنية:

يؤسس الرسم العقاري على الملكيات المبنية الموجودة فوق التراب الوطني باستثناء تلك المعنية من الضريبة صراحة، سواء كانت معدة لأغراض سكنية أو تجارية أو صناعية³.

¹ - كلالي عواد، مرجع سابق، ص 64 - 65.

² - كيلالي عواد، مرجع سابق، ص 65 - 66.

³ - أمغار مريم و أمغار الطاوس، مرجع سابق، ص 10.

أما بالنسبة الكيفية حساب هذا الرسم فهو يحسب على أساس القيمة الإيجارية و الضريبية للمتر المربع حسب الاستعمال.

يطبق هذا الرسم على عاتق مالك العقار أو المستأجر مهما كان هذا الشخص طبيعياً أو معنوياً و يكون على العقارات، بحيث تفرض الضريبة على العقارات المبنية على أساس ناتج القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع للملكيات المبنية، لكن هذا بعد تطبيق تخفيض يساوي 2% لكل سنة أقدمية وذلك كتعويض و يشترط أن لا يتجاوز التخفيض حد أقصى قدره 40% . و توجد إعفاءات على هذا الرسم منها الدائمة و منها المؤقتة، فالإعفاءات الدائمة ترد على العقارات المبنية التابعة للدولة و الجماعات المحلية، و العقارات المبنية التابعة لهيئات التعليم و البحث العلمي، الصحة و الثقافة و الرياضة، بشرط أن تكون هذه العقارات غير منتجة لا تسعى لتقديم الخدمات من أجل تحقيق ربح مالي، أما الإعفاءات المؤقتة يجب أن تحقق الشروط المحددة قانوناً لمدة زمنية معينة، و يزول الإعفاء بزوال الشرط أو انقضاء المدة المحددة.

2. الرسم العقاري على الملكيات الغير المبنية.

يفرض هذا الرسم على كل الملكيات غير المبنية مهما كانت طبيعتها ما لم تكن معنية صراحة من الضرائب و الرسوم.

و تمثل هذه الملكيات غير المبنية بالخصوص في الأراضي الفلاحية و الأراضي القابلة للتعمير الكائنة في قطاعات عمرانية و مناجم الملح، و تحدد قيمة هذا الرسم بناء على القيمة الإيجارية للملكية حسب المساحة غير المبنية بالمتر المربع أو الهكتار الواحد تبعا للمساحة الخاضعة للضريبة، و تتراوح نسبة هذا الرسم من 3% إلى 10% من قيمة الملكية¹.

ب- رسم التطهير:

يؤسس رسم التطهير سنوياً و يحصل لفائدة البلديات التي يوجد بها مصلحة لرفع القمامات المنزلية بإسم المالك أو المنتفع².

¹ - أمغار مريم و أمغار الطاوس، مرجع سابق، ص 10 - 11.

² - نفس المرجع، ص 12.

و يمتد هذا الرسم إلى كل المساكن و المحلات و القطع الأرضية ذات النشاط التجاري و الحرفي التي من شأنها ترك النفايات و القمامات.

و تحدد قيمة هذا الرسم حسب طبيعة النشاط و عدد السكان فهي تتراوح بين:

❖ من 500 دج إلى 1000 دج لكل محل معد للإستعمال السكني.

❖ من 1000 دج إلى 10000 دج إذا كانت المحلات ذات إستعمال تجاري أو صناعي أو مهني تنتج نفايات كثيرة و تحدد بمداولة من المجلس الشعبي البلدي.

تستفيد الجماعات المحلية على وجه الخصوص البلديات بنسبة 100 % من رسم التطهير أسس بموجب قانون رقم 80-12 صادر في 31 ديسمبر 1980 يتضمن قانون المالية سنة 1981.

ويعفى من رسم التطهير المنازل و الملكيات غير المستفيدة من خدمات مصلحة رفع القمامات المنزلية الواقعة داخل البلديات المتوفرة على مصلحة خاصة برفع القمامات المنزلية.

ت- رسم الإسكان:

يخصص هذا الرسم بالكامل لصيانة الحضائر العقارية للبلديات و الولايات، و بموجب قانون المالية لسنة 2003 إمتد رسم الإسكان إلى جميع البلديات و مقرات الدوائر الرئيسية الحضرية و الذي يقدر كالاتي:

❖ 300 دج بالنسبة للعمارات ذات الطابع السكني.

❖ 1200 دج للمحلات ذات الطابع التجاري وغير التجاري، الحرفي و غيرها - النشاطات.

يتم تحصيل رسم الإسكان من طرف مصالح سونلغاز، و يعود ناتجه لصالح البلديات والولايات الواقعة في المدن الكبرى في الجزائر المتمثلة في : ولاية الجزائر ، ولاية وهران، ولاية عنابة، ولاية قسنطينة، و يمتد إلى جميع البلديات و مقرات الدوائر التابعة لهذه الولايات، وتخضع له كل العمارات ذات الطابع السكني و المهني مهما كان نوعها.

ث- رسم الإقامة:

يفرض رسم الإقامة على الأشخاص الذين لا يقيمون في البلديات، و لا يملكون فيها إقامة خاصة خاضعة للرسم العقاري، و هو رسم خاص يعود بكامله للبلدية.

يتم تحصيل هذه الضريبة عن طريق أصحاب الفنادق و أصحاب المحلات، المستعملة لإيواء السياح الذين يقومون بدفعة إلى قابض البلدية، و يتم توزيعه كما يلي:

❖ 50 دج بالنسبة للفنادق ذات ثلاثة نجوم.

❖ 150 دج بالنسبة للفنادق ذات أربعة نجوم.

❖ 250 دج بالنسبة للفنادق ذات خمسة نجوم.

وتجدر الإشارة أن هذا الرسم يدفع لصالح البلديات المصنفة كمحطات سياحية تملك حمامات معدنية أو مناطق بحرية، حيث توجه حصيلته للصيانة و تحسين ظروف الاستقبال والإقامة¹.

ج- حقوق الحفلات و التكريمات:

تأسس هذا الرسم أول مرة في قانون المالية 1966 ، باسم حق الأعياد و الأفراح، ولقد أنشئ هذا الرسم لصالح ميزانيات البلديات التي تنظم على إقليمها حفلات وأفراح ذات طابع عائلي باستعمال الموسيقى، هذا الرسم يكلف به الأشخاص المستفيدون من رخصة الشرطة أو الدرك الوطني المخصصة لهذا الغرض، ويدفع المستفيد من الرخصة الممنوحة لهذا الغرض قيمة الرسم الواجب دفعه نقدا ويوجه ناتج هذا الحق لتغطية مختلف المساعدات المقدمة للمعنيين، يدفع مبلغ هذا الرسم المثبت بواسطة سند قبض من طرف البلدية للطرف الذي قام بالدفع نقدا، و بذلك مع بداية الحفل.

حيث أصبح هذا الرسم يحدد كما يلي:

❖ من 500 دج إلى 800 دج عن كل يوم بالنسبة للحفلات التي لا تتعدى مدتها الساعة السابعة مساء.

❖ من 1000 إلى 1500 دج بالنسبة للحفلات التي تتجاوز مدتها الساعة السابعة مساء.

و تحدد التعريفات توجب قرار رئيس البلدية بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي وموافقة السلطة الوصية¹.

¹ - أمغار مريم و أمغار الطاوس، مرجع سابق، ص 14

ثانيا: الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية و صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

هناك رسوم مباشرة مشتركة بين البلديات وبعض الهيئات الأخرى كالدولة والولاية والصندوق المشترك للجماعات العملية والصندوق الوطني للسكن وتتمثل في الضرائب والرسوم المباشرة وتتمثل على التوالي كما يلي:

أ- الضريبة على الدخل الإجمالي و الضريبة الجزافية الوحيدة:

تؤسس ضريبة سنوية وحيدة على دخل الأشخاص الطبيعيين تسمى بالضريبة على الدخل الإجمالي وتفرض هذه الضريبة على الدخل الصافي للمكلف بالضريبة ، وهي محددة وفق أحكام المواد 85 و 98 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة. " ويتكون الدخل الصافي الإجمالي من مجموع المداخل الصافية للأصناف التالية: أرباح المهن ، عائدات المستثمرات الفلاحية الإيرادات المحققة من إيجار الملكيات المبنية وغير المبنية، عائدات رؤوس الأموال المنقولة المرتبات والأجور والمعاشات والريوع العمرية ، فوائض القيمة الناتجة عن التنازل مقابل عن العقارات البنية وغير المبنية. وتعرف الربوع العقارية من خلال المادة 1 / 42 بأنها المداخل الناتجة عن إيجار العقارات المبنية أو أجزاء منها ،و إيجار كل المحلات التجارية والصناعية غير المجهزة وبعثاتها ،والإيجارات الناتجة عن إيجار الأملاك غير المبنية بمختلف أنواعها بما فيها الأراضي الفلاحية والمداخل المتأتية من الإيجار المدني للأملاك عقارية ذات استعمال سكني، وينقسم حاصل الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الربوع مناصفة بين الدولة والبلدية حسب نسبة 50 % لفائدة ميزانية الدولة و 50 % لفائدة البلديات.

¹ - محلابي علي، مصادر تمويل الجماعات المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية -دراسة حالة بلدية المعمورة ولاية البويرة-، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر، تخصص إدارة المالية، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة ألكلي محند أولحاج البويرة، 2018/2017، ص 51.

أما الضريبة الجزافية الوحيدة IFU ، فقد أنشئت بموجب قانون المالية لسنة 2007 ، تأسست هذه الضريبة بموجب المادة 02 من القانون رقم 06 - 24 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006 والمتضمن قانون المالية لسنة 2007 وجاءت التعويض النظام الجزافي للضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة ، حسب نص المادة 282 من قانون الضرائب المباشرة لسنة 2011 ،¹وقد نصت المادة 282 مكرر من قانون رقم 76 - 101 المعدل والمتمم على أنه تؤسس ضريبة جزافية وحيدة تحل محل الضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات وتعطي زيادة على الضريبة على الدخل الإجمالي أو الضريبة على أرباح الشركات الرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني، ويوزع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة كما يلي: ميزانية الدولة 49% ، غرفة التجارة والصناعة 0.5% ، الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية 0.01% ، غرفة الصناعات التقليدية والمهني 0.24% ، البلديات 40.25% ، الولاية 0.5% ، الصندوق المشترك للجماعات المحلية 05% .

ب- الرسم على النشاط المهني TAP :

أحدث الرسم على النشاط المهني بموجب قانون المالية لسنة 1996 ، بعدما تم تحديده من الإصلاح الجبائي لسنة 1992 والذي كان ممثلا في الرسم على النشاط المهني الصناعي والتجاري (TAIC) والرسم على النشاط غير التجاري TANC. و تنص المادة 217 من القانون رقم 76 - 101 المتضمن القانون الضريبة المباشرة والرسوم المماثلة على أنه: " يستحق الرسم بصدد : يحققها المكلفون بالضريبة الذين لديهم في الجزائر محلاً مهني دائماً يمارسون نشاط تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي في صنف الأرباح المهنية أو

¹ - شايب باشا كريمة، مكونات جبابة البلدية و هيمنتها في تمويل ميزانيتها، المجلة الجزائرية للحقوق و العلوم السياسية، معهد العلوم القانونية و الإدارية المركز الجامعي أحمد بن يحيى الوشرسي تيسمسيلت، المجلد 3، العدد 5، 2018، ص200.

الضريبة على أرباح الشركات غير أنه يستثنى من مجال تطبيق الرسم مداخيل الأشخاص الطبيعيين الناتجة عن استغلال الأشخاص المعنويين أو الشركات التي تخضع كذلك الرسم موجب هذه المادة "، ويقصد برقم الأعمال حسب هذه المادة مبلغ الإجراءات المحققة على جميع عمليات البيع أو الضمانات أو غيرها التي تدخل في إطار النشاط المذكور أعلاه غير أنه تستثنى العمليات التي تنجزها وحدات من نفس المؤسسة فيما بينها، من مجال تطبيق الرسم المذكور في هذه المادة.¹

وقد عدلت المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم بموجب المادة 11 من قانون المالية لسنة 2018 التي أصبحت تنص على أنه " يحدد معدل الرسم على النشاط المهني ب 20 % خفض معدل الرسم إلى 1 % بدون الاستفادة من التخفيضات بالنسبة للأنشطة الإنتاج فيما يخص نشاط البناء والأشغال العمومية والذي يحدد نسبة الرسم ب 2 % مع تخفيض بنسبة 25 % غير أن معدل الرسم على النشاط المهني يرفع إلى 3% فيما يخفض رقم الأعمال الناتج على نشاط نقل الفروقات بواسطة الأنابيب، ويتم توزيع باتج الرسم على النشاط المهني كما يلي :حصة البلدية 66% ،حصة الولاية 29% ، حصة صندوق التضامن للجماعات المحلية 5% .

ثالثا: الضرائب العائدة لفائدة الجماعات المحلية و الدولة.

هذا النوع من الموارد الجبائية تتقاسمها الجماعات المحلية مع الدولة، إضافة إلى النسب التي تعود للصندوق المشترك للجماعات المحلية، و تتكون هذه الموارد من الرسوم و الضرائب التالية:

أ- الرسم على القيمة المضافة:

¹ - شايب باشا كريمة، المرجع السابق، ص 201.

يعتبر الرسم على القيمة المضافة من أهم الموارد الجبائية للبلدية نظرا لمردوديته العالية، الذي يطبق على عمليات البيع والأشغال العقارية و الخدمات غير الخاضعة لرسوم خاصة، وعمليات الإستيراد.

❖ الدولة بنسبة 85. % .

❖ البلدية بنسبة 5. % .

❖ الصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 10 %¹.

ما يمكن ملاحظته فيما يخص هذا الرسم أن عمليات البنوك و التأمينات أصبحت تخضع لرسم على القيمة المضافة، فمن قبل كانت تخضع للرسم على عمليات البنوك الذي يدفع مباشرة للصندوق المشترك للجماعات المحلية، الذي أوجد لتقديم إعانات للجماعات المحلية و بالتالي قامت الدولة بتحويل جباية كانت في الأصل تحصل لفائدة الهيئات المحلية، مما يشكل خسارة كبيرة لها بما أن نسبتها من هذا الرسم لا تتعدى 5 %، و هو ما يؤكد هيمنة الدولة على أهم الموارد الجبائية.

الرسم على القيمة المضافة يمثل الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج و على تأدية الخدمات، فهذه الضريبة حديثة و تتماشى مع التطورات الاقتصادية الحاصلة التي تعتبر نتيجة إيجابية لتنظيم نظام ضريبي قوي.

فالجائر تعتبر من الدول المغاربية التي شرعت في تطبيق الرسم على القيمة المضافة وهذا بعد أن تم إدخالها بموجب قانون المالية سنة 1981 ، الذي طبق فعليا في أفريل 1992 بعد المصادقة على معدلاته بموجب قانون المالية سنة 1991 بحيث:

¹ - أمغار مريم و أمغار طاوس، مرجع سابق، ص 14 - 15.

"تعرف القيمة المضافة بالفرق بين الإنتاج الإجمالي و الاستهلاكات الوسيطة بين مواد و لوازم وخدمات، حيث الاستهلاكات الوسيطة هي العوامل التي تدخل في إنتاج هذه السلع و أجور و ضرائب و رسوم مالية¹."

ب- الرسم على الذبح.

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

❖ 3.5 دج للكيلوغرام الواحد لصالح البلدية.

❖ 1.5 دج للكيلوغرام الواحد لصالح الصندوق الخاص بحماية الصحة الحيوانية.

يمتاز الرسم على الذبح بمردودية ضعيفة مقارنة بالضرائب و الرسوم الأخرى، و يتم تحصيله من طرف أعوان الضرائب لصالح البلديات التي يقع على ترابها المسلخ، و في حالة الاستيراد يتم تحصيل المبلغ من طرف إدارة الجمارك.

ت- الضريبة على الممتلكات.

يطلق عليها كذلك اسم الضريبة على الذمة المالية، ويخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعية المقيمة في الجزائر وغير المقيمة في الجزائر والتي لها موطن جبائي فيها.

وقاعدة حساب هذه الضريبة تتمثل في القيمة الصافية لمجموع الأموال و الحقوق و القيم الخاضعة للضرائب عن كل سنة، ويتم توزيعها كالتالي:

❖ الدولة بنسبة 60% .

❖ البادية بنسبة 20% .

¹- أمغار مريم و أمغار طاوس، المرجع السابق، ص 15- 16.

ما يمكن ملاحظته في الضريبة على الممتلكات أن لها مردودية قليلة من مجموع موارد البلدية، و يعود هذا الضعف أساسا إلى عدم مبالاة الهيئات المحلية بضبط ممتلكاتها رغم ما ينتج عنها من أموال.

ث- الدمغة الجبائية على السيارات.

يتحمل هذه الضريبة كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة مرقمة في الجزائر ، بشرط أن لا تكون من القائمة المعفاة من دفع الضريبة، وقد تم تأسيس هذا الرسم في سنة 1997، تحدد قيمة هذه الضريبة حسب سنة بدأ استعمال السيارة و حسب حمولتها و نوعها، إذا كانت السيارة نفعية أو استغلالية مخصصة لنقل المسافرين أو سياحية، و يتم توزيعها كالتالي:

❖ الدولة بنسبة 20% .

❖ الصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 80% .¹

المطلب الثاني: موارد الأملاك العمومية و الاستغلال.

تتمثل أساسا في ناتج توظيف الجماعات المحلية لإمكانياتها و مواردنا الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها و تسيير مواردنا المالية و ثروتها العقارية.

يتعين على كل من البلدية والولاية اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويله لقسم التجهيز والاستثمار، ويهدف هذا الإجراء إلى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلديات والولايات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها، ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10 إلى 20 % يجدد بواسطة قرار وزاري مشترك بين وزارة الداخلية و وزارة المالية، وتقدر نسبة الاقتطاع على أساس أهمية إيرادات التسيير والمتمثلة فيما يلي:

مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

❖ الضرائب غير مباشرة (بالنسبة للبلديات).

❖ الضرائب المباشرة (بالنسبة للولايات).

¹- أمغار مريم و أمغار طاوس، المرجع السابق، ص 16 - 17.

وتستعمل الأموال المقتطعة في تمويل العمليات التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي للمواطن، والحفاظ على التوازن المالي للميزانيات المحلية.

أ- إيرادات ونواتج الأملاك:

هي الإيرادات التي تنتج عن استغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأملكها بنفسها باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام، أو ما تحصل عليه نتيجة استعمال أملاكها من طرف الغير، ويمكن أن لذكر أهم الإيرادات المتمثلة في بيع المحاصيل الزراعية، حقوق الإيجار وحقوق استغلال الأماكن في المعارض والأسواق وأماكن التوقف، حقوق وعوائد منح الامتيازات (رخص البناء، استعمال المساحات العامة.... الخ).¹

ب- إيرادات الاستغلال المالي:

تتمثل نواتج الاستغلال المالي في كل الموارد المالية الناتجة عن بيع المنتجات أو تأدية خدمات للمواطنين والتي توفرها الجماعات الفعلية، تتسم هذه الإيرادات بالتنوع وترتبط وفرتها بمدى ديناميكية الجماعات المحلية وتتكون هذه الإيرادات مما يلي: عوائد نواتج بيع السلع وتأدية الخدمات المتمثلة في فحص وختم اللحوم، رسوم عمليات الرقابة الصحية ومكافحة الأوبئة، حقوق الكيل والوزن والقياس، حقوق التخزين، حقوق الإبداع في المخازن العمومية والصناعية والتجارية، الفوائد على القروض ونواتج المصالح التجارية والصناعية.²

المبحث الثاني: مظاهر تبعية مالية الجماعات المحلية.

تعتبر الرقابة الإدارية الوصائية و كذا الإيرادات الخارجية للجماعات المحلية أحد مظاهر تبعيتها للسلطات المركزية فهي عندما لا تستطيع تغطية كافة حاجيات سكانها و تنفيذ مشاريعها بمواردها الذاتية، فإنها تبحث عن مصادر أخرى لتمويل ميزانيتها خارج نطاق الإيرادات الذاتية، من

¹ - شاشوة عبد الحكيم، دور الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية دراسة حالة ولاية البويرة، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر تخصص محاسبة و تدقيق، قسم العلوم المالية و المحاسبية، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أكلي محند اولحاج البويرة، 2018/2017، ص 25- 26.

² - شاشوة عبد الحكيم، المرجع السابق، ص 26.

أجل سد العجز المحلي و تحقيق توازن الميزانية المحلية، لكن كل هذا يهدد الاستقلال المحلي للجماعات المحلية، و هذا لأن الدولة تتابع و تضع رقابة وصائية على الهيئات المحلية حول كيفية صرف الأموال، و هذا ما سنحاول شرحه من خلال هذا المبحث.

المطلب الأول: الإيرادات الخارجية لتمويل الجماعات المحلية.

إن تعدد الاحتياجات المحلية في مجال التنمية تطلب من الدولة وضع أدوات خاصة يتم عن طريقها تمويل الجماعات المحلية وذلك تكريسا لمبدأ اللامركزية ، كون أن التمويل المحلي (المداخل الجبائية والرسوم المحلية والأملك) أصبح غير كافي بحيث لا يلبي تغطية جميع هذه الاحتياجات التي يمكن أن تكون ضرورية في بعض الأحيان، بحيث أصبح الأمر أصعب من ذلك كون أن اغلب البلديات تعاني من عجز ميزانياتها، مما فرض على الدولة وضع وسائل مالية أخرى تقدمها لدفع عجلة التنمية نحو ما هو أحسن وتتجلى ذلك في الإعانات والمساعدات و كذا القروض.¹

الفرع الأول: الإعانات الخارجية الموجهة للجماعات المحلية.

أولاً: إعانات الدولة الموجهة للجماعات المحلية.

تساهم الدولة بقدر كبير من المال يخصص ميزانية الجماعات المحلية تصرف في حدوده وفي الوجهة التي خصص لها توجه إلى قسم التسيير و التجهيز والاستثمار وذلك لعدم فاعلية نظام التمويل الذاتي في التنمية المحلية، لذلك تراعي الدولة في منحها لهذه الإعانات جوانب عدة، جعلت منها معايير لتحديد الجماعة المحلية التي تستحق أو التي هي بحاجة إلى إعانة الدولة، وهو ما نصت عليه المادة 172 من قانون البلدية والمادة 154 من قانون الولاية، المثقلة بالشروط إلا أنها يجب أن تؤخذ في الحسبان، لكونها تراعي موضوع الإنسانية أولاً، و تعالج

¹ - محلاي علي، مرجع سابق، ص 60.

موضوع مبدأ المساواة و العدالة الاجتماعية والتوزيع كما جسدت أيضا مبدأ الديمقراطية التشاركية الذي عملت الدولة على تجسيده منذ الاستقلال حتى يومنا هذا.

تعتبر الإعانات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية، إعانات حكومية مركزية من بينها إعانات التسيير، جاءت بحكم القانون ورد النص عليها في قانون الجماعات المحلية فهي تمثل تخصيصات خاصة تدخل في ميزانيتها، خصصته الدولة على حد سواء، أكانت الجماعات المحلية فقيرة أو غنية مراعية في ذلك خصوصية كل منطقة ، كما تعتبر إجراء اتخذته الدولة لأجل تغطية العجز الذي عرفته الجماعات المحلي في السنوات الأخير بالأخص منذ 1984 بعد زيادة عدد البلديات بالجزائر مما أثر سلبا على التوزيع المالي بالبلاد وتأخر التنمية المحلية بها و للتقليل من التفاوت الميزاني فيما بين أقاليم الدولة، بالإضافة إلى المخصصات الموجهة لصيانة و حراسة المدارس الابتدائية¹.

توزع هذه الإعانات الأخيرة بناء على الاقتراحات التي ترسلها الولاية والبلدية بواسطة تشكيل لجنة لدراسة احتياجات البلدية فتقوم بتحديد برنامج التمويل حسب عدد المدارس التابعة لكل بلدية وحاجتها للصيانة والحراسة، تختتم بتقرير يوجه إلى الولاية التي في الأخير تحوله إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية لدراسته.

ثانيا: إعانات صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

أغلب الإعانات المالية المقدمة لفائدة الجماعات المحلية بالجزائر تأتي من هذا الصندوق المنشأ بموجب المرسوم رقم 86-266 المؤرخ بتاريخ 1986/11/04 ويعتبر الصندوق الهيئة المركزية المكلفة بتمويل الجماعات المحلية و " هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يوضع الصندوق تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية، يتكون من صندوقين صندوق التضامن وصندوق الضمان للجماعات المحلية ويتولى تسييرهما".

¹ - عساوي قدور، إصلاح نظام إعانات الدولة للجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص دولة و مؤسسات عمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016/2015، ص 60-61.

إن الاعتراف بأهمية هذا الصندوق من خلال النصوص القانونية يدعونا لمعرفة المهام والصلاحيات التي خص بها في مجال إرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية وتشمل هذه الصلاحيات ما يلي¹:

- ❖ توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لقائدة الجماعات المحلية.
- ❖ توزيع مخصصات مالية سنوية لفائدة الجماعات المحلية لتغطية النفقات الاجبارية، أو لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي.
- ❖ تقديم المساهمة المالية لفائدة الجماعات المحلية التي تواجه وضعية مالية صعبة أو كوارث أو طوارئ.
- ❖ المساهمة في إنجاز مشاريع التجهيز والاستثمار في الاطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات..
- ❖ إنجاز البحوث والدراسات ونشرها لترقية الجماعات المحلية.
- ❖ المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين والموظفين المنتمين لإدارة الجماعات المحلية.
- ❖ المساهمة في إطار التعاون المشترك بين البلديات في أعمال الإعلام وتبادل الخبرات واللقاءات.

الفرع الثاني: القروض و الهبات و الوصايا.

أ- الهبات و الوصايا:

تعتبر الهبات والوصايا مورد الجماعات المحلية التي تتميز بعدم الاستقرار، لأنها بمثابة تبرعات تقدم لجماعات المحلية المنتخبة، إما بصورة مباشرة أو غير مباشرة. الهبات والوصايا بصفة عامة هي كل ما تبرع به المواطنين من أجل المساهمة في تمويل المشاريع وكذا خزينة

¹ - إيمان قلال، التمويل المركزي للجماعات المحلية في الجزائر: بين ضرورات التنمية و متطلبات الاستقلالية (دراسة ميدانية)، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية جماعة تيزي وزو، المجلد 15، العدد 01، 2020، ص 119.

الجماعات المحلية، كما يمكن أن تكون في شكل وصية يتركها المواطن بعد وفاته أو هبة يقدمها مغترب لتخليد اسمه في بلده مثلاً. وتجدر الإشارة إلى أن الهبات والوصايا مرتبطة بمدى وجود ثقافة التبرع لدى المواطنين وقدراتهم.¹

1- **التكريس القانوني للهبات والوصايا:** لقد نص قانوني البلدية والولاية على اعتبار الهبات والوصايا إيراد من إيرادات قسم التجهيز والاستثمار. حيث تنص المادة 195 من قانون البلدية على ".... يخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار ما يأتي : ...- الهبات والوصايا المقبولة ...". و نستخلص من نص هذه المادة أن الهبات والوصايا هي إيراد تستعمله الجماعات المحلية لتغطية نفقات عمليات الاستثمار التي تقوم بها.

2- **قبول الهبات والوصايا:** يخضع قبول الهبات والوصايا الموجهة للجماعات المحلية إلى الموافقة عليها بموجب مداولة للمجالس الشعبية المحلية المنتخبة، حيث لا تنفذ هذه المداولات إلا بعد المصادقة عليها من الوالي خلال 30 يوم من إيداع المداولة بالولاية وهذا بالنسبة لتلك المتعلقة بالبلدية، أما الولاية فهي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهران، وإذ لم يعلن عن قرارهما خلال هذه المدة تعتبر هذه الأخيرة مصادق عليها، ويخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية الموجهة للبلدية أو الولاية إلى الموافقة المسبقة للوالي أو الوزير المكلف بالداخلية على التوالي.

ب- القروض :

يعد القرض من الموارد المالية الذي تلجأ إليه الجماعات المحلية لتمويل عملياتها للتجهيز والاستثمار.

وهو مجموعة من المبالغ المالية التي تحصل عليها الإدارة المحلية إما من البنوك أو الجمهور، مع التعهد بردها إليه مرة أخرى عند حلول ميعاد استحقاقها وبدفع فوائد عنها.

¹- أعراب كريمة و عمريو نعيمة، إيرادات الجماعات المحلية بلدية و ولاية بجاية نموذجاً، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق قسم القانون العام تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2016/2015، ص 25.

1. **التكريس القانوني للقروض** : كرسست القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية لجوء الإدارة المحلية إلى الاقتراض من أجل تمويل نفقات التجهيز والاستثمار، إذ لا يجوز للجماعات المحلية القيام بتمويل نفقات التسيير عن طريق القرض.¹

يتخذ قرار اللجوء إلى القرض ويتم التصويت عليه من طرف المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، حيث يتم تحديد بموجب مداولة قيمة القرض ومدته التي تتم المصادقة عليها من طرف السلطات الوصائية، ويتم تسديده عن طريق إدراجه في الميزانية وتسجيل مبلغه الإجمالي في قسم التجهيز والاستثمار، أما الفوائد تسجل في قسم التسيير.

2. **تقديم القروض**: إن الدولة قد أنشأت منذ سنة 1964 بنوكا عمومية تقدم قروضا للجماعات المحلية، وأول بنك قام هذه المهمة هو الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط "CNEP" إلى أن تم إنشاء بنك التنمية المحلية "BDL" سنة 1985 بموجب المرسوم 85 / 85، والمتخصص في منح القروض لصالح الجماعات المحلية والهيئات العامة المحلية. وعندما يتم منح قروض للبلديات، فإنه يتم تسديد رأسمال الدين بفضل إيراداتها من الاستثمار والمتمثلة في:

- ❖ مساهمات المتعهدين في نفقات التجهيز العمومية عن طريق رسوم محلية للتجهيز التي تتراوح بين 01% إلى 50% من قيمة العقار والأرض المعدة للبناء.
- ❖ إعانات الدولة عن طريق تقدم المساعدات.
- ❖ الاقتطاعات من ميزانية التسيير.

وعموما يكون القرض المحصل عليه من قبل البلدية، يمثل القرض الإيجاري، مما يساعد البلدية على تخصيص هذه الأموال للعمليات التي تحقق إيرادات من أجل تسديد الديون.²

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية الوصائية.

¹- أعراب كريمة و عمرو نعيمة، المرجع السابق، ص 25- 26.

²- أعراب كريمة و عمرو نعيمة، المرجع السابق، ص 26.

إن مما تقتضيه اللامركزية الإدارية والعمل المحلي، هو إقامة نوع من التوافق والتلاؤم بين نقيضين، هما استقلال الشخص اللامركزي وحرية في التسيير من ناحية؛ وضرورة ممارسة الرقابة عليه من الشخص المركزي من ناحية أخرى؛ والمشرع هو الذي يقيم هذا التوافق طبقاً لأسس وقواعد مستقرة في الفقه والقضاء، و من مبررات هذا التوافق أن الاستقلال المحلي هو استقلال جزئي ونسبي، جزئي لأنه يتعلق بوظيفة واحدة فقط من وظائف الدولة، وهي الوظيفة التنفيذية، وهذا ما يميز اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية، ونسبي لأن الجماعات الإقليمية تخضع بمناسبة ممارستها للوظائف التنفيذية المخولة إليها، إلى رقابة تمارس على أعضائها، وأعمالها، وهيئاتها.

وعلى إثر هذا كان لابد من وجود رقابة من السلطة المركزية على الشخص اللامركزي، لضمان احترام الشرعية، واحترام السياسة العامة للدولة، ولمنع هذا الشخص من تجاوز حدود اختصاصاته أو الإساءة في استعمال سلطاته؛ فلا يمكن تصور وجود هذا الشخص باعتباره شخص معنوي عام من دون أن يضعه المشرع تحت الوصاية الإدارية؛ لأن في ذلك خطر على تفكك سلطة الدولة السياسية، والقانونية؛ ومن أجل هذا كله كانت الوصاية الإدارية سلاحاً في يد الإدارة المركزية، تواجه به خطر المساس بوحدها، وتضمن به السير الحسن للمصالح العامة.¹

الفرع الأول: مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية.

لقد تعددت التعريفات الخاصة بالرقابة الوصائية، وقد درج الفقهاء على وصف الرقابة الوصائية بالرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية، أو كما يصطلح عليها بوصاية الموافقة والرفض.²

¹ - زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال و نظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص: الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2016/2017، ص 137.

² - عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع الإدارة العامة و القانون و تسيير الأقاليم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة1، 2012/2013، ص 61.

حيث يعرفها شارل ديسباش بأنها : "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة و بقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على ألا تتم هذه الوصاية إلا في حالات محددة قانونا حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية الإدارية".

كما عرفت الوصاية الإدارية بأنها : " مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف والتحقق من مدى مشروعية أعمالها والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة".

كما تعني الوصاية الإدارية أيضا خضوع الهيئات اللامركزية الإقليمية (المجالس المحلية) لرقابة الأجهزة المركزية، خولها المشرع سلطات معينة تمارسها على تشكيل هذه الهيئات وعلى أعمالها، فالرقابة قيد تمارسه السلطة المركزية أو من يمثلها على الهيئات عند ممارستها لاختصاصاتها، وذلك للتأكد من أن تصرفات وأعمال هذه الهيئات تتفق مع القوانين التي تحكمها، وفي إطار الغابات والأهداف التي أنشئت لتحقيقها، تطبيقا لقاعدة تخصيص الأهداف.

ومن هنا يتضح أن نظام الوصاية الإدارية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، فالرقابة الوصائية هي رقابة الدولة المشروعة على الوحدات اللامركزية لضمان عدم انحراف هذه الأخيرة، مع ضرورة احترام السلطة المركزية للحدود السنينة قانونا، وذلك كي لا تؤثر على استقلالية الهيئات المحلية، وعليه فإن الرقابة الوصائية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة.

الفرع الثاني: خصائص و أهداف الوصاية الإدارية.

للوصاية الإدارية جملة من الخصائص و الأهداف نعرضها فيما يلي:

أولا: خصائص الوصاية الإدارية.

للوصاية الإدارية جملة من الخصائص تميزها عن باقي الأنظمة (الرقابية) المشابهة لها ومن أبرز هذه الخصائص هو أنها رقابة ذات طبيعة إدارية وبأنها رقابة استثنائية وخارجية.

أ- الرقابة الوصائية رقابة ذات طبيعة إدارية:

إن الرقابة على الهيئات اللامركزية تكون من قبل جهة إدارية متخصصة، تتمثل هذه الجهة في الإدارة المركزية، وتتجلى هذه الرقابة في شكل قرارات إدارية تصدرها الإدارة المركزية تتضمن المصادقة على القرارات وأعمال الهيئات اللامركزية أو إلغائها كما يحق لممثلي الهيئات اللامركزية الطعن في قرارات السلطة المركزية وذلك عن طريق التظلم الرئاسي أو الطعن القضائي أمام¹ القضاء الإداري ويطالبون بإلغاء قرارات هيئة الرقابة أو بالتعويض عن الأضرار التي تسببها هذه القرارات.

ب- الرقابة الوصائية رقابة استثنائية:

القاعدة أن الهيئات اللامركزية تمتاز بالاستقلال (سواء الإداري أو المالي) و تمارس أعمالها وتصرفاتها وفق هذا الأمر لكن هذا الاستقلال ليس مطلقا .فالمشعر قيده بضرورة خضوع نشاط هذه الهيئات الرقابة الإدارة المركزية وهذا هو الاستثناء وبما أن الوصاية الإدارية رقابة استثنائية فلا بد من يوضحها ويحدد السلطات المختصة بها وحدود هذه الوصاية وقد ينجر عن هذا الأمر ما يلي:

1. لا وصاية إدارية إلا بنص قانوني:

لا تمارس الوصاية الإدارية إلا بنص يقررها صراحة وفي الحدود والوسائل التي يقررها القانون وذلك على أساس استقلال الهيئات المشمولة بالرقابة مما يتمتع معه بتقييد هذا الاستقلال إلا بنص صريح من المشعر فهو وحده الذي يملك النص على بعض القيود على الاستقلال المذكورة و يكون النص القانوني الذي يعد أساسا لهذا الاستثناء إما نص قانونيا عادي صادر عن السلطة التشريعية أو نصا قانونيا في إطار الأنظمة التي تضعها السلطة التنفيذية، ولكن نشير هنا إلا أنه يتوجب أن يكون النص متمتعا بذات القيمة القانونية الأصل العام، وذلك احتراما لمبدأ الترتيبية القانونية في هرم تدرج القواعد القانونية

¹ - قمومن رفيق و بوهيدل أنور، الرقابة الوصائية و آثارها على استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماستر في تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2019/2018، ص 18.

2. قاعدة التفسير الضيق للنصوص القانونية:

إن النصوص القانونية المتعلقة بالوصايا الإدارية، طالما أنها تؤدي إلا أنها تؤدي إلى الخروج على الأصل العام، فإنها تخضع لقاعد التفسير الضيق بحيث لا يمكن تأويل تلك النصوص لما لا تتحمل، ويتوجب تفسيرها دوما وفق الإرادة الصريحة للمشرع وعدم وضع قيود على استقلال¹ الهيئات اللامركزية لم يرد لها واضع النص القانوني، و عليه لا يمكن الاستناد إلى الإرادة الضمنية للمشرع وتحمل النص ملا يحتمل.

3. عدم جواز تدخل الهيئات المركزية في شؤون الهيئات المحلية:

لا يجوز للشخص اللامركزية أن يتنازل لجهة الرقابة ولو جزئيا عن حريته المقررة قانونا وذلك على أساس أن هذا التنازل عن اختصاصه يخالف القانون الذي يأخذ باللامركزية الإدارية من أجل تحقيق مصلحة الدولة وليس فقط من أجل تحقيق مصلحة الهيئات اللامركزية.

4. عدم جواز حلول السلطات الوصية محل السلطات الإدارية اللامركزية:

وبذلك لا يجوز للسلطات الإدارية المركزية الوصية أن تعدل بالزيادة أو بالنقصان في القرارات والتصرفات القانونية الصادرة من السلطات الإدارية اللامركزية وقت التصديق عليها في احالات التي يشترط القانون ضرورة الحصول على مصادقة السلطات الوصية، فهذه السلطات إما أن تصادق أولا تصادق على التصرفات الصادرة من السلطات اللامركزية، دون محاولة التعديل لأن أي محاول للتعديل تعتبر حلولا من قبل السلطات الوصية وهذا مخالف لنظام الوصاية.

5. نفاذ وسريان قرارات السلطات اللامركزية من تاريخ صدورها:

إن نفاذ وسريان القرارات الإدارية وكافة التصرفات القانونية الصادرة من السلطات الإدارية اللامركزية المختصة أو بطلانها يكون من تاريخ إصدارها بين هذه السلطات الإدارية اللامركزية

¹ - قمومن رفيق و بوهيدل أنور، المرجع السابق، ص 18 - 19.

لا من تاريخ المصادقة عليها من قبل السلطات الإدارية المركزية الوصية وفي الحالات التي يشترط فيها القانون ضرورة المصادقة من هذه السلطات الأخيرة.

ت- الرقابة الوصائية رقابة خارجية:

تعتبر الرقابة الوصائية رقابة خارجية ذلك لأنها تكون بين شخصيين معنويين مستقلين وهما السلطة اللامركزية الخاضعة للوصاية، والسلطة المركزية الوصية، فهي لا داخل الشخص المعنوي¹ الواحد ، وإنما تكون خارجة ومتقلة عن الهيئة الخاضعة للرقابة، وهذا ما يميزها عن الرقابة الرئاسية التي تعتبر رقابة داخليا.

ثانيا: أهداف الوصاية الإدارية.

تتعدد وتتوسع أهداف الوصاية الإدارية بين أهداف عامة ترتبط بالدولة وأهداف خاصة ترتبط بكل جهاز إداري لوحده وقد تطورت أهداف الوصاية تبعا لتطور الدولة، فلم تعد تقتصر على التأكد أن النشاط الحكومي يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة والتعليمات وفي حدودها بل تتجاوز ذلك للتأكد من أن النشاط الإداري يمارس أفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة.

يمكن إجمال أهداف الوصاية الإدارية في محاور ثلاث حسب الزاوية المنظور إليها، والأهداف التي تبتغيها هذه الوصايا وهي كالتالي:

أ- الأهداف السياسية: ويمكن تلخيصها فيما يلي:

❖ الحفاظ على الوحدة السياسية ، وذلك بضمان عدم انفصال الهيئات المحلية ذات الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة، وبالتالي فدور الوصايا الإدارية هنا هو الحفاظ على الارتباط الموجود بين الجماعات المحلية وكيان الدولة وجعل هذه الجماعات تعمل من أجل المصلحة العامة للدولة الواحدة.

❖ التأكد من التزام المجالس المحلية بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطها

وهذا ما يعرف بمبدأ المشروعية.

¹ - قمومن رفيق و بوهيدل أنور، المرجع السابق، ص 19 - 20.

❖ ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم، ذلك أن الإدارة تمنح حقوقا وامتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام، إلى أن ذلك قد يرافقه إسراف في استعمال هذه الحقوق والامتيازات مما يهدد مصالح وحقوق الأفراد ومن هنا تبرز أهمية ودور الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز والحد من الانحراف في استعمال السلطة.¹

❖ حماية المصالح المحلية، فخضوع الهيئات اللامركزية للرقابة يضمن حماية مصالح سكان الوحدة المحلية نفسها خاصة عندما تسيء الجماعات المحلية إدارة المهام الموكلة إليها، أو حينما لا يتوفر عنصر النزاهة في قرارات وأعمال هذه الهيئات وهنا تصبح الرقابة الوصائية أداة ضرورية تستخدم لضمان المصالح المحلية للأفراد.

ب- الأهداف الإدارية:

إذا ما نظرنا إلى الوصاية الإدارية والغرض المراد تحقيقه منها في الجانب الإداري نجدها تبتغي مجموعة من الأهداف تذكر منها:

- ❖ كشف الانحراف الإداري أي استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة والمصلحة المحلية.
- ❖ كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها، ذلك أن الإدارة أثناء ممارستها لأعمالها قد تقع في الخطأ وهنا يأتي دور الوصاية الإدارية في كشف هذه الأخطاء والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها.
- ❖ التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية كما قلنا سابقا فإن الاستقلال التي تتمتع به المجالس المحلية أثناء ممارسة مهامها ليس مطلقا، فلا بد للدولة من فرض رقابتها على الهيئات المحلية لوحدة الدولة إداريا وسياسيا وذلك يمنع وجود دويلات ولو من الناحية الإدارية داخل الدولة الواحدة، وبالتالي تستهدف الوصايا الإدارية إلى عدم تفكيك الدولة.
- ❖ تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط، وهذا من شأنه تشجيع الموظفين وبالتالي

¹ - قمومن رفيق و بوهيدل أنور، المرجع السابق، ص 20 - 21.

إدارة المرافق العامة وتأدية الخدمات العمومية بجودة وكفاءة وفي هذا المجال يرى الأستاذان لاروك وماسبتيول أنه على الدولة التحقق من الحصول الأفراد على أفضل الخدمات بالمرافق المحلية¹.

❖ الوقوف على المشاكل والمعوقات التي تواجه الأجهزة الإدارية اللامركزية في أداء مهامها، وبالتالي البحث عن علاج لهذه المشاكل وإزالتها وذلك لتسهيل على الهيئات المحلية القيام بمهامها في أحسن الظروف والأحوال.

❖ التحقق من تنفيذ الخطط والسياسيات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهد و تكلفة ممكنة وتحقيق أكبر عدد ممكن من الكفاءة والفعالية وكذا الحد من الإسراف في إنفاق الأموال العامة، فالرقابة الوصائية تعمل على التنسيق بين السياسات المحلية والسياسة العامة للدولة من جهة وعلى التنسيق بين السياسات المحلية فيما بينها من جهة ثانية وكلها تصب في قالب الحفاظ على الدولة.

ت- الاهداف المالية.

تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلال المالي وهذا الاستقلال ليس مطلقا على غرار الاستقلال الإداري وإنما برقابة، ومن الأهداف التي تسعى الوصاية الإدارية لتحقيقها في الجانب المالي:

❖ عدم التلاعب بإيرادات الجماعات المحلية، فالرقابة لا بد أن تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فاعلية، كون هدف الرقابة أساسا هو التحقق من استخدام الاعتمادات المقررة في الأعراض التي تخصص من أجلها.

إن الهدف من فرض الوصاية على جهة معينة يبتغي جملة من المقاصد العامة، ويهدف تحقيق ذلك أخضع كل هياكل الدولة للرقابة بأشكالها المختلفة بما يصون مبدأ المشروعية ويضمن سلامة التصرفات، ذلك أن الإدارة الرشيدة تفرض وصاية حازمة وعامة ودقيقة ، وإلى جانب هذا وذاك فإن الوصاية الإدارية قد تحقق في بعض الحالات مصلحة الغير المتعامل مع الهيئات

¹ - قمومن رفيق و بوهيدل أنور، المرجع السابق، ص 21- 22.

المحلية فقد تضمن هذه الرقابة أن تقي الهيئات المحلية بالتزاماتها التعاقدية التي تتجم عن التعاقد مع الغير بهدف تصريف شؤون الهيئة الإقليمية المحلية¹.

الفرع الثالث: السلطات الإدارية الوصائية المخولة بممارسة الرقابة.

ينصرف للأذهان مباشرة عند سماع مصطلح الوصاية الإدارية، الإدارة أو السلطة للوكالة بممارستها، والمتمثلة في السلطة المركزية، باعتبار أن هذه الأخيرة أساس السلطة في الدولة، والمحرك الأساسي لباقي السلطات؛ فتعمل على متابعة كل أعمال الهيئات الأخرى بما فيها الهيئات الإدارية المحلية؛ إلا أن هذه الصلاحية لا تنفرد بها؛ إذ بعد الاطلاع على نصوص القوانين تجد أن هناك من يشاركها في الوصاية الإدارية؛ فقد تكون عن طريق هيئات عدم التركيز، أي بواسطة ممثلي السلطة المركزية لدى الهيئات المحلية؛ وقد تكون في إطار الهيئات اللامركزية نفسها من الهيئة العليا على الهيئة التي دونها، وهذا ما يعرف بالامركزية الرقابة.

أولا : السلطات الوصائية المركزية.

تمارس الوصاية الإدارية من السلطات الإدارية المركزية المتمثلة في رئيس الجمهورية، الوزير الأول، والوزراء.

أ- رئيس الجمهورية:

يرأس رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية، ويقوم الوزير الأول، والوزراء بتنفيذ برنامج الرئيس؛ ولقد خول له الدستور سلطات متعددة ومتنوعة منها المتعلقة بالوظيفة الإدارية، ويمكن رد هذه السلطات أساسا إلى:

1. سلطة التعيين: فلرئيس الجمهورية أن يعين في الوظائف والمهام المختلفة المدنية والعسكرية، مثل الوزير الأول، ورئيسي مجلس الدولة، الوزراء، القضاة، مسؤول أجهزة الأمن والولاية.

¹ - قمومن رفيق و بوهيدل أنور، المرجع السابق، ص 22- 23.

السلطة التنظيمية: السلطة التي تشمل المجال الذي يخرج من اختصاص البرلمان، فيمارسها الرئيس عن طريق القرار الإداري التنظيمي الذي يظهر في شكل مراسيم رئاسية تتخذ في مجلس¹ الوزراء، والمتعلقة في الغالب بتنظيم عمل مختلف المرافق العمومية، والأجهزة الإدارية، والهيئات المحلية وسيرها العادي.

2. **سلطة ضمان أمن الدولة:** يعتبر رئيس الجمهورية الضامن التقليدي لأمن الدولة بمختلف مؤسساتها وهيئاتها السياسية، والاقتصادية، والإدارية بما فيها الهيئات الإدارية اللامركزية؛ ففي حالة تعرض أمن واستقرار الدولة للخطر والتهديد، ضمن الظروف الاستثنائية المتمثلة في حالة الطوارئ، وحالة الحصار، والحالة الاستثنائية، وحالة الحرب، تتوسع سلطات الرئيس وتزيد بصورة كبيرة، وبالشكل الذي يسمح له باتخاذ كل إجراء مفيد على الصعيد الإداري.

وإذا تكلمنا بصفة خاصة على علاقة رئيس الجمهورية بالجماعات الإقليمية، ووصايته عليها، فستتعرف على حجمها بصفة أكثر من خلال السلطات الآتية:

تعيين الوالي: يتولى رئيس الجمهورية تعيين الوالي، وهو الذي يتولى عزله، وفقا لقاعدة توازي الأشكال، أي الذي له سلطة التعيين هو الذي يملك سلطة العزل؛ ووفقا لهذا التعيين يعتبر الوالي ممثل السلطة المركزية لدى الجماعات الإقليمية؛ يتمتع بالازدواجية في الاختصاصات، ويسيطر على قدر كبير من صلاحيات ومهام الجماعات الإقليمية، سواء بالنسبة للولاية بسفته هيئة تنفيذية، أو بالنسبة للبلدية باعتباره سلطة وصاية؛ فموقع الوالي هذا واختصاص رئيس الجمهورية بتعيينه قد يهدد استقلالية الجماعات الإقليمية، خاصة في ظل غياب نص تشريعي يحدد أسباب عزل الولاية، ونقلهم، وترك هذا الاختصاص رئيس الجمهورية الذي يمكنه أن يستخدم كل وسائل السلطة الرئاسية في مواجهة الولاية .

حل المجلس الشعبي البلدي و الولائي: ترجع صلاحية حل المجلس الشعبي البلدي، والمجلس الشعبي الولائي إلى مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية، ولكن هذا الحق مخول لرئيس الجمهورية عند توافر حالة من الحالات المذكورة في المادة 46 من قانون البلدية 10-11،

¹ - زين الدين العماري، مرجع سابق، ص 167.

والمادة 48 من قانون الولاية 12 - 07، منها حالة خرق أحكام دستورية، حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس...¹

سلطة التنظيم: جاء في مواد قانوني البلدية والولاية الكثير من الإحالات على التنظيم، أي ارتباط جزء كبير من تسيير العمل المحلي وتحديد آليات تنظيمه، بإرادة خارجة عن إرادة الجماعات الإقليمية؛ ذلك أن التنظيم صلاحية تختص بها السلطة المركزية الوصية، والذي تقرض من خلاله الرقابة على عمل المجالس المحلية؛ فعلى سبيل المثال يمكن للبلدية أن تحدث مندوبيات أو ملحقات في حدود اختصاصها، إلا أن تحديد قواعد تنظيم هذه المندوبيات والملحقات يكون عن طريق التنظيم، أي أن السلطة المركزية هي التي تتولى بطريقة مباشرة إحداث هذه المندوبيات والملحقات؛ وفي كل الإحالات على التنظيم لم يحدد المشرع طبيعة التنظيم الذي قد يكون في شكل مراسيم رئاسية.

ب- الوزير الأول:

قبل تعديل الدستور الجزائري في 15 نوفمبر 2008 كانت هناك ثنائية على مستوى السلطة التنفيذية، مؤلفة من رئيس الجمهورية، وحكومة برئيسها، ولهذه الأخيرة مجلس منفصل عن جلس الوزراء، أي أن لها إطار تنظيمي تعمل ضمنه، ولها برنامج وسلطات لا تتطلب ممارسة العديد منها الرجوع إلى أحد؛ ولكن في الواقع ظل هذا الكيان المتمثل في مؤسسة الحكومة ضعيفا؛ بحيث لم يكن لرئيس الحكومة برنامج، ولم يكن له الحق في تعيين أعضاء حكومته، وإنما كان يعين كما يعين الوزراء؛ فأمام هذا التناقض بين ما يقرره الدستور وما يفرضه الواقع، جاء التعديل الدستوري سنة 2008 ليزيل هذا التناقض، ويبرز بشكل واضح مهام المسؤول على رأس الحكومة؛ حيث بدأ بتسمية الوزير الأول، وألغى وظيفة رئيس الحكومة .

ولعل أهم صلاحيات الوزير الأول ذات الطابع الإداري، تتمثل في سلطة التعيين والسلطة التنظيمية:

¹ - زين الدين العماري، المرجع السابق، ص 167 - 168.

1. سلطة التعيين: يتولى الوزير الأول مهمة التعيين في وظائف الدولة بما فيها المتعلقة بالإدارة المحلية، ولكن بعد موافقة رئيس الجمهورية.¹
 2. السلطات التنظيمية: يتولى الوزير الأول تنفيذ القوانين والتنظيمات ، كما يتولى التوقيع على المراسيم التنفيذية المتعلقة بتنظيم المصالح المركزية، والمصالح الإدارية في الولايات. يتضح من خلال صلاحيات الوزير الأول المتعلقة بالوصاية الإدارية، أنها محدودة وغير مؤثرة، مقارنة بصلاحيات رئيس الجمهورية؛ وذلك نظرا لموقع الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري الذي أصبح مجرد منفذ البرنامج رئيس الجمهورية.
- ت- الوزراء:

يعتبر الوزير، الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، يتولى رسم سياستها في حدود السياسة العامة للدولة، ويقوم بتنفيذها، ويتولى عملية التنسيق بين الوحدات الإدارية التابعة لوزارته، ويكون مسؤولا عن وزارته أمام الوزير الأول؛ فهو في قمة الجهاز الإداري الذي يتيح له ممارسة السلطة الرئاسية عبر مختلف مصالح الوزارة وهيئاتها في إطار مبدأ تدرج الوظائف في السلم الإداري؛ كما يمثل الدولة في كل الشؤون المتعلقة بوزارته، وله أن يصدر القرارات التنظيمية في الحالات التي لا تتطلب صدور قانون أو قرار جمهوري، ويمارس كافة الاختصاصات التي يستمدتها من كونه الرئيس الإداري الأعلى بوزارته من تعيين، ونقل، وترقية العاملين بها، والتعقيب على القرارات الصادرة من مرؤوسيه ؛ ويمارس الوزير وصاية على الجماعات الإقليمية؛ إذ نص قانون الولاية 07-12 على خضوع أعمال الولاية الوصاية الوزير في مواضيع عديدة.

يتضح من خلال عرضنا المتعلق بالسلطات الوصائية المركزية، أن سلطة الوصاية الإدارية تتجلى أكثر و تبرز ممارستها بشكل فعال، في صلاحية رئيس الجمهورية حل المجالس الشعبية البلدية والولائية، وفي اختصاصات الوزراء بصفة عامة، ووزير الداخلية والجماعات المحلية بصفة خاصة، لما يحتويه منشبه من معطيات وآليات ذات الصلة بالعمل المحلي.

ثانيا: سلطات عدم التركيز الإداري.

¹ - زين الدين العماري، المرجع السابق، ص 168 - 169.

ويتولى القيام بهذه السلطات كل من الوالي، ورئيس الدائرة:¹

أ- الوالي:

يعتبر الوالي سلطة إدارية وسياسية في نفس الوقت، ويشكل السلطة الأساسية في الولاية، إذ يتمتع بصلاحيات هامة، تتمثل في كونه من جهة ممثلاً للولاية، ومن جهة أخرى ممثلاً للدولة، وهذه الصفة يمكنه ممارسة الوصاية على البلديات مختلف أشكالها وأساليبها؛ فيقوم بممارسة الرقابة على أشخاص المجالس الشعبية البلدية عن طريق التوقيف، والإقالة، والإقصاء؛ كما يراقب أعمال المجالس الشعبية البلدية عن طريق التصديق والإلغاء والحلول؛ ومن هنا يتبين الدور الكبير للوالي بصفته سلطة عدم التركيز، في ممارسة الوصاية الإدارية على البلديات.

ب- رئيس الدائرة:

الدائرة حسب القانون الجزائري عبارة عن مقاطعة إدارية تابعة للولاية تضم عدة بلديات، وتعين مرسوم تنفيذي، وتتصف بأنها همزة ووصل بين الولاية والبلدية؛ وطبقاً للمرسوم التنفيذي 94-215 المتعلق بأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلتها" تسيير الدائرة من طرف رئيس معين بمرسوم رئاسي، باقتراح من الوالي، وتنتهي مهامه بنفس الطريقة؛ يتولى هذا الأخير مهمة تنسيق ومراقبة أعمال البلديات التابعة له، فهو يمثل جهة وصاية كذلك إلى جانب الوالي على أعمال البلديات، وفي هذا الإطار تتوفر الدائرة على مصلحة تسمى مصلحة الوصاية البلدية، والتي تقوم بمتابعة النشاطات البلدية، وخاصة متابعة المصادقة على المداورات وميزانية البلديات.

يقوم رئيس الدائرة كمثل للوالي بأعمال التنسيق فيما بين البلديات التابعة له، ويقدم لها الاستشارة، ويكون رئيس البلدية من جانبه على اتصال دائم به، يعلمه بأعمال ومقترحات البلدية، ومشاكلها، وي طرح عليه الحلول وطرق العمل، ويأخذ الاستشارة منه؛ وإذا اقتضى الأمر يرفع محتوى الاستشارة إلى الوالي الذي يقوم بتقديم توجيهات إلى رؤساء الدوائر، ويطلب منهم تبليغها والسهر على تنفيذها، فرئيس الدائرة يمارس الوصاية بمقتضى تفويض من الوالي.

¹ - زين الدين العماري، المرجع السابق، ص 169 - 170.

ثالثا: السلطات الوصائية اللامركزية - لامركزية الرقابة الإدارية-

تمارس الهيئات اللامركزية الإقليمية الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية المرفقية، عند¹ قيام البلدية أو الولاية بإنشاء شخص عام مرفقي، يتمثل في مؤسسة عامة؛ إذ تخضع هذه المؤسسة لنفس مقتضيات الوصاية الممارسة من قبل السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية الإقليمية؛ فتكون هذه المؤسسة، وأعضائها، والأعمال الصادرة منها، محل رقابة البلدية أو الولاية؛ وفي بعض الأحيان تشارك السلطة المركزية السلطة اللامركزية في ممارسة الوصاية الإدارية على الشخص اللامركزي المرفقي.

تعرفنا من خلال ما سبق، على السلطات الإدارية الوصائية، ودور كل منها في ممارسة الرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية؛ إلا أن السلطة الإدارية التي تحوز أكبر قدر من الصلاحيات في ممارستها، هي السلطة المركزية المتمثلة في الوزير، فهي الأصل في مباشرتها وكل السلطات الأدنى تعمل تحت سلطته، ذلك أن هذا الأخير هو الذي يتولى وضع خطة السياسية العامة في قطاعه الذي يرأسه، ثم تتولى الوحدات الإقليمية مباشرة تنفيذ هذه الخطة على مستواها؛ والوزير وحده المسؤول عن هذه الخطة أمام البرلمان، وأمام رئيس الدولة؛ فإذا كان الأمر كذلك فلا بد وأن يمنح له حق مباشرة الرقابة على الجماعات الإقليمية، حتى تتجسد مشاريع التنمية، وتتحقق مصالح الأفراد والجماعات؛ من هنا كانت الوصاية الإدارية القائمة بين السلطات المركزية والهيئات اللامركزية ركنا من أركان اللامركزية الإدارية، لأنها الوسيلة الفعالة التي تمكن المركز من متابعة العمل المحلي، وتقييمه وتدعيمه، ضمانا لعدم خروجه على مقتضيات القانون، وعلى المنهج المرسوم ضمن السياسة العامة للدولة، لكن هذا دون تجاوز الحدود القانونية، والمساس بالاستقلالية المحلية، حيث وحدث قيود لممارستها، وذلك لإبقائها في الإطار الذي يخدم النظام اللامركزي.²

¹ - زين الدين العماري، المرجع السابق، ص 170 - 171.

² - زين الدين العماري، المرجع السابق، ص 171

ملخص الفصل:

من خلال لما تمت معالجته في الفصل الثاني والذي تناولنا فيه مظاهر استقلالية وتبعية مالية الجماعات المحلية نستخلص أن موارد الجباية المحلية تعتبر من أهم ركائز استقلالية مالية الجماعات المحلية والتي من شأنها المساهمة بشكل كبير في تجسيد نظام اللامركزية، إلا أن هذه الاستقلالية محدودة جدا نظرا لوجود تمويل خارجي للجماعات المحلية من قبل السلطات المركزية وهذا من خلال الاعانات والقروض التي تمنحها لها، وهذا بسبب عدم كفاية مواردها من الجباية المحلية في تسيير شؤونها وتنفيذ مشاريعها فبهذا تكون لها تبعية مالية للسلطة المركزية، و هذا بالإضافة إلى وجود رقابة إدارية وصائية من قبل الدولة تتابع وتشرف على كيفية صرف هذه الأموال.

الختامة

خاتمة

تعتبر الجماعات المحلية والمتمثلة في كل من البلدية والولاية أحد ركائز النظام الإداري اللامركزي والركيزة الأساسية والمحرك لقاعدة التنمية المحلية فهي همزة وصل بين السلطة المركزية والمواطنين، فالمجالس المحلية تستهدف تخفيف العبء عن السلطة المركزية وتسهيل تحقيق التنمية المحلية، ولذلك نجد ان هذه الهيئات والمجالس المحلية تتمتع باستقلالية مالية تمكنها من أداء مهامها في إطار وحدة الدولة، فهي تلعب دورا أساسيا في التسيير المحلي، ومن بين أهم مظاهر هذه الاستقلالية المالية هي الموارد المالية المحلية التي تمثل قدرة الهيئات المحلية على تمويل ذاتها من أجل تحقيق مشاريعها وتسيير شؤونها، ونجد أن التمويل المحلي الذي يعد أساسا للتنمية المحلية يتكون من الجباية المحلية و كذا موارد الاملاك العمومية واستغلالها.

لكن كما هو معروف ان هذه الاستقلالية المالية للجماعات المحلية محدودة نظرا لعدم كفاية الموارد المحلية في تغطية تكاليف الميزانية العمومية حيث نجدها تضطر إلى طلب اعانات من الدولة ومن صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية و حتى في بعض الحالات نجدها تطلب القروض و تتلقى هبات ووصايا، كل هذه الإيرادات الخارجية المخصصة لتمويل الجماعات المحلية تعتبر من أهم مظاهر تبعيتها المالية السلطة المركزية، وبهذا تضطر هذه الأخيرة الى فرض رقابة إدارية وصائية على ميزانية الجماعات المحلية وكيفية صرفها لهذه الاموال.

ومن خلال ما تم تقديمه أعلاه تم توصل للنتائج التالية:

- ❖ أن الجماعات المحلية بالرغم من تمتعها بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة إلا أن استقلاليتها المالية محدودة.
- ❖ وعلى الرغم من أن الجماعات المحلية هي أحد أوجه النظام الإداري اللامركزي إلا انها تخضع لوصاية و رقابة السلطة المركزية.
- ❖ ونجد أيضا أنه على الرغم من تعدد مصادر التمويل إلا أن هذه المصادر تعتبر ضعيفة مقارنة بجاية الدولة، حيث أن الجباية المحصلة لفائدة الدولة والجماعات المحلية غير متوازنة، حيث تستحوذ الدولة على النصيب الأكبر من عائدات الضرائب و ارباح الشركات.

❖ نلاحظ أيضا أن مصادر تمويل المحلي للجماعات المحلية غير كافية لتسيير ميزانية العامة مما يضطرها إلى طلب اعانات قروض، وهذا ما يؤثر سلبا على استقلالية مالية الجماعات المحلية.

وفي الأخير نطرح بعض الاقتراحات والتي تتمثل فيما يلي:

❖ حتى تتمكن الجماعات المحلية من التمتع بالاستقلال المالي يجب أن تتوفر موارد مالية محلية كافية تمكنها من أداء مهامها وتحقيق التوازن بين النفقات والإيرادات، وأن يكون لها حق تأسيس الرسوم وضرائب وفقا ما يناسب وضعها الحالي.

❖ وكذلك يجب إعادة النظر في النظام الضريبي المعمول به وهذا من خلال رفع حصص الجماعات المحلية من الإيرادات الناجمة عن الضرائب والرسوم.

❖ وأخيرا يجب على الجماعات المحلية الاهتمام بالجباية المحلية وخلق أوعية ضريبية، والاهتمام أكثر بالإيرادات الغير الجبائية، وتفعيل دور الجهات الوصية في الرقابة بشرط أن لا تمس هذه الرقابة بمبدأ الاستقلالية.

المراجع

:

1. الدستور:

❖ التعديل الدستوري لسنة 2020. الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 82، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020.

2. القوانين العادية:

❖ قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011، المتعلق بالبلدية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، بتاريخ 03/07/2011.

:

1. الكتب المتخصصة في موضوع الطالب:

❖ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر و التوزيع. الجزائر. الطبعة الأولى. 2012.

❖ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012.

2. الكتب العامة:

❖ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004.

3. البحوث الجامعية:

❖ جديدي عتيقة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر بلدية بسكرة نموذجا، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص سياسة عامة و إدارة محلية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2012/2013.

❖ عساوي قدور، إصلاح نظام إعانات الدولة للجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص دولة و مؤسسات عمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2015/2016.

- ❖ أمغار مريم و أمغار طاوس، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية و الهيئات الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، السنة الجامعية 2013/2012.
- ❖ نابي عبد القادر، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية دراسة حالة بلدية يوب، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، تخصص السياسات العامة و التنمية، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الدكتور الطاهر مولاي سعيدة، السنة الجامعية 2015/2014.
- ❖ إيمان قلال، التمويل المركزي للجماعات المحلية في الجزائر: بين ضرورات التنمية و متطلبات الاستقلالية (دراسة ميدانية)، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية جماعة تيزي وزو، المجلد 15، العدد 01، 2020.
- ❖ أسية أشابوب و رزيقة مسعدان، الجماعات الإقليمية في الجزائر و إشكالية تمويلها دراسة حالة بلدية أيت عيسى ميمون بولاية تيزي وزو (2011_2014)، مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة و إدارة محلية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، السنة الجامعية 2015/2014.
- ❖ زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال و نظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص: الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2017/2016.
- ❖ قمومن رفيق و بوهيدل أنور، الرقابة الوصائية و آثارها على استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماستر في تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2019/2018.

- ❖ أعراب كريمة و عمرو نعيمة، إيرادات الجماعات المحلية بلدية و ولاية بجاية نموذجا، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق قسم القانون العام تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2016/2015.
- ❖ بن دحو هشام و بوزيان وليد. تسيير المخصصات المالية المحلية -دراسة حالة بلدية مغنية-. مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية تخصص إقتصاد بنكي و مالي. قسم العلوم الاقتصادية، الملحقة الجامعية مغنية، جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2016/2015.
- ❖ خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع و آفاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و التسيير، جامعة الجزائر 3، السنة الجامعية 2011/2010.
- ❖ كيلاي عواد. تمويل الجماعات المحلية. مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام في إطار مدرسة الدكتوراه. تخصص قانون الإدارة العامة. قسم الحقوق. كلية الحقوق و العلوم السياسية. جامعة الجيلالي لياس سيدي بلعباس. 2017/2016.
- ❖ التجاني خوج و عجيلة محمد، دور الجباية المحلية في تمويل الجماعات المحلية، ورقة بحثية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة غرداية، الجزائر، 2019.
- ❖ شاشوة عبد الحكيم، دور الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية دراسة حالة ولاية البويرة، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر تخصص محاسبة و تدقيق، قسم العلوم المالية و المحاسبية، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أكلي محند أولحاج البويرة، 2018/2017.
- ❖ محلابي علي، مصادر تمويل الجماعات المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية - دراسة حالة بلدية المعمورة ولاية البويرة-، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر، تخصص إدارة المالية، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أكلي محند أولحاج البويرة، 2018/2017.

- ❖ شايب باشا كريمة، مكونات جباية البلدية و هيمنتها في تمويل ميزانيتها، المجلة الجزائرية للحقوق و العلوم السياسية، معهد العلوم القانونية و الإدارية المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي تيسمسيلت، المجلد 3، العدد 5، 2018.
- ❖ عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع الإدارة العامة و القانون و تسيير الأقاليم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013/2012.
4. المقالات العلمية:
- ❖ وهيبة بن ناصر، التمويل المحلي و دوره في عملية التنمية، مجلة البحوث و الدراسات القانونية، العدد السادس.
- ❖ عبد الحق فيدما، ماهية الجماعات المحلية و التنمية المحلية المستدامة، مجلة "الإدارة و التنمية للبحوث و الدراسات". العدد الأول. 2020.
- ❖ إسماعيل فريجات، نظام الولاية في القانون الإداري الجزائري، مجلة "طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية"، 2018.

فہرِس

فهرس

شكر و تقدير: _____

إهداء الأول: _____

إهداء الثاني: _____

المقدمة: _____

1 الفصل الأول: الاطار المفاهيمي للجماعات المحلية والاستقلالية المالية. _____

2 المبحث الأول: مفهوم الجماعات المحلية. _____

2 المطلب الأول: البلدية وهيئاتها. _____

3 الفرع الأول: مفهوم البلدية. _____

3 أولا: تعريف البلدية. _____

4 ثانيا: مراحل تطور البلدية. _____

8 الفرع الثاني: هيئات تسيير البلدية. _____

8 أولا: المجلس الشعبي البلدي: _____

10 ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي. _____

12 ثالثا: الأمين العام للبلدية. _____

13 المطلب الثاني: الولاية و هيئاتها. _____

13 الفرع الأول: مفهوم الولاية. _____

13 أولا: تعريف الولاية. _____

15 ثانيا: مراحل تطور الولاية. _____

19 الفرع الثاني: هيئات تسيير الولاية. _____

19	أولاً: المجلس الشعبي الولائي.
20	ثانياً: الوالي.
22	المبحث الثاني: مفهوم التمويل المحلي و الاستقلالية المالية.
23	المطلب الأول: ماهية التمويل المحلي للجماعات المحلية.
23	الفرع الأول: تعريف التمويل المحلي و شروطه.
23	أولاً: تعريف التمويل المحلي.
24	ثانياً: شروط التمويل المحلي .
25	ثالثاً: أهداف التمويل المحلي.
26	الفرع الثاني: الأسس المحددة لأنواع و مصادر التمويل المحلي.
28	المطلب الثاني: ماهية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.
28	الفرع الأول: تعريف الاستقلالية المالية.
29	الفرع الثاني: عناصر الاستقلالية المالية.
29	أولاً: الاستقلالية في التسيير.
30	ثانياً: الاستقلالية الميزانية.
31	الفرع الثالث: علاقة الاستقلالية المالية بالجماعات المحلية.
32	ملخص الفصل:
34	الفصل الثاني: مظاهر استقلالية و تبعية مالية الجماعات المحلية.
34	المبحث الأول: مظاهر استقلالية مالية الجماعات المحلية.
35	المطلب الأول: موارد الجباية المحلية.
35	الفرع الأول: دور الجباية المحلية كمصدر لتمويل الجماعات المحلية.

- 35 أولاً: إيجابيات الجباية المحلية. _____
- 37 ثانياً: عوائق الجباية المحلية. _____
- 40 الفرع الثاني: الهيكل العام للجباية المحلية. _____
- 40 أولاً: الضريبة الموحدة. _____
- 40 ثانياً: الضرائب المتعددة. _____
- 40 ثالثاً: الرسوم المحلية. _____
- 41 الفرع الثالث: الجباية المحلية في الجزائر. _____
- 41 أولاً: الضرائب المحصلة لفائدة البلديات فقط. _____
- ثانياً: الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية و صندوق التضامن و الضمان
للجماعات المحلية. _____
- 45 ثالثاً: الضرائب العائدة لفائدة الجماعات المحلية و الدولة. _____
- 47 المطلب الثاني: موارد الأملاك العمومية و الاستغلال. _____
- 50 المبحث الثاني: مظاهر تبعية مالية الجماعات المحلية. _____
- 51 المطلب الأول: الإيرادات الخارجية لتمويل الجماعات المحلية. _____
- 52 الفرع الأول: الإعانات الخارجية الموجهة للجماعات المحلية. _____
- 52 أولاً: إعانات الدولة الموجهة للجماعات المحلية. _____
- 53 ثانياً: إعانات صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية. _____
- 54 الفرع الثاني: القروض و الهبات و الوصايا. _____
- 56 المطلب الثاني: الرقابة الإدارية الوصائية. _____
- 57 الفرع الأول: مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية. _____
- 58 الفرع الثاني: خصائص و أهداف الوصاية الإدارية. _____

58	أولا: خصائص الوصاية الإدارية.
61	ثانيا: أهداف الوصاية الإدارية.
64	الفرع الثالث: السلطات الإدارية الوصائية المخولة بممارسة الرقابة.
64	أولا : السلطات الوصائية المركزية.
67	ثانيا: سلطات عدم التركيز الإداري.
69	ثالثا: السلطات الوصائية اللامركزية -لامركزية الرقابة الإدارية-.
70	ملخص الفصل:
72	خاتمة
75	قائمة المصادر :

المُلخَص

الملخص:

تتمثل الجماعات المحلية في الجزائر في كل من البلدية والولاية، و التي تعتبر شريكا فعالا في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي في تسيير شؤونها العامة، وتلبية متطلبات مواطنيها، وهذا الاستقلال المالي الذي منحه لها السلطات المركزية مرتبط أساسا بمواردها المالية المحلية التي تحتاجها من أجل تغطية نفقات الميزانية العامة إلا أننا نجدها غير كافية، فالجماعات المحلية ما زالت تعتمد بشكل كبير في تمويل ميزانيتها على الإعانات التي تأتيها من الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية، وهذا ما يؤثر على الاستقلالية المالية للجماعات المحلية خاصة مع وجود رقابة إدارية وصائية على ماليتها.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية، الاستقلالية المحلية، التمويل المحلي، التبعية، الإيرادات، الرقابة الإدارية الوصائية.

Summary:

Local groups in Algeria are represented in both the municipality and the wilaya, which are considered an effective partner in achieving economic and social development, as they enjoy moral personality and financial independence in running their public affairs and meeting the requirements of their citizens, and this financial independence granted to them by the central authorities is mainly related to their local financial resources. However, we find it insufficient, as local groups still rely heavily on funding their budget on the subsidies they receive from the state and the common fund of local groups, and this affects the financial independence of local groups, especially with the presence of administrative and guardian oversight on Its finances.

Key words: local authorities, financial independence, local finance, dependency, revenue, administrative control, and guardianship.