



مذكرة بعنوان:

مالية الجماعات المحلية بين الاستقلالية وسلطة الوصاية في التشريع الجزائري

مقدمة لإستكمال متطلبات الحصول على شهادة ماستر أكاديمي في تخصص: قانون عام معمق

إشراف الأستاذ:

➤ د/ فارس مزوزي

إعداد الطالبتين:

✓ ساكري صفاء

✓ بوزعطة رحمة

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة	الهيئة المستخدمة	الصفة
أ/ أمزيان كريمة	أستاذة مساعدة أ	الشاذلي بن جديد الطارف	رئيسا
د/ فارس مزوزي	أستاذ محاضر أ	الشاذلي بن جديد الطارف	مشرفا ومقررا
أ.د/ بركات عماد الدين	أستاذ التعليم العالي	الشاذلي بن جديد الطارف	ممتحنا

السنة الجامعية: 2026/2025



الشكر والتقدير

الحمد لله حمداً يليق بجلاله وعظيم سلطانه، الذي وفقنا لإتمام هذا العمل، وأماننا على بلوغ هذه الغاية، فله الحمد أولاً وآخراً.

وانطلاقاً من قوله ﷺ: "من لا يشكر الناس لا يشكر الله"، نتقدم بأسمى عبارات الشكر وأصدق مشاعر الامتنان إلى الأستاذ الفاضل "فارس مزوزي"، الذي تكرم بالإشراف على هذه المذكرة فكان نعم المرشد والموجه، ولم يدخر جهداً في تقديم النص والتوجيه، فله منا جزيل الشكر وعظيم التقدير، سائلين المولى عز وجل أن يجزيه عنا خير الجزاء.

كما نتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى السادة أعضاء لجنة المناقشة المحترمين، على تفضلهم بقراءة هذه المذكرة وتقييمها، وعلى ما سيبذونه من ملاحظات قيمة من شأنها أن تثري هذا العمل.

ولا يفوتنا أن نعبر عن امتناننا العميق لكافة أساتذتنا الكرام، الذين أناروا لنا درب العلم والمعرفة وكان لهم الفضل الكبير فيما وصلنا إليه.

كما نتوجه بالشكر إلى كل من مد لنا يد العون من قريب أو بعيد، وساهم في إنجاز هذا العمل.

وفي الختام، نسأل الله العليّ القدير أن يجعل هذا العمل خالصاً لوجهه الكريم وأن ينفع به، وأن

يثيب كل من ساهم في خير الثواب

إهداء

سبحان من جعل الأسباب وفتح الأبواب ووهبنا الأبواب فأصبحنا بمشيئته للعلم طلاب قال تعالى:
"وقضى ربك ألا تعبدوا إلا إياه وبالوالدين إحسانا إما يبلغن عندك الكبر أحدهما أو كلاهما فلا تقل
لهما أفه ولا تنهرهما وقل لهما قولاً كريماً واخفض لهما جناح الذل من الرحمة وقل رببي ارحمهما كما
رحماني صغيراً".

أهدي هذا العمل المتواضع في بادئ ذي بدء إلى نور العيون ورمش الجفون وسر الوجود إلى
البلسم الشافي والقلب الدافئ والروح التي تسكن تفاصيل العمر جمالا وطمانينة إلى من كانت
دعواتها لي سراجا لا ينطفئ وحبها لي حياة لا تزول.

إلى أروع أم في الوجود أمي الحبيبة أطل الله في عمرها

إلى أول من همس في أذني تراتيل القرآن ومن كلله الله بالصيبة والوقار وأحمل اسمه بكل فخر
واعتزاز، صاحب القلب الكبير قدوتي وأمانتي في الحياة، إلى الذي بنى ابتسامتي على سبيل
شقاؤه من استطاع من كدح يديه إيصالي إلى ما أنا عليه اليوم، تعبك لم يكن خفيا وجهدك
محفورا في طريقي فكل خطوة خطوتها كانت على درج أنت مهدته لي، إلى المختلف عن
الجميع الذي لا يشبه أحدا أهديه ثمرة إنجازي فكل إنجاز بعض من عطائه.

إلى العظيم أبي

إلى إخوتي العظماء الذين تقاسموا معي الصعاب والذين كانوا لي السند والروح واليقين والدافع
والداعم حبا ودفعا إلى الأمام، كان وجودهما لي قوة في الضعف وموثقا في الضيق وأمانا في
كل طريق.

رباحين حياتي إخوتي طه الأمين ومروة.

الإهداء

بالحمد يُختم ما ابتدأته بالدعاء، وبالشكر تُسقى ثمار صبري أنا لها، وإن أبنت ونحما عنهما أتيت بها
لروح لم تعرف الاستسلام، ولإرادة صممت أن تحفر اسمها على جبين النجاح، إلى نفسي أولاً.
التي لم تنتظر تصفيق أحد، ولم تمنح لخدلان، التي صنعت من تعبها مجداً، ومن صمتها صوتاً
يُسمع.

ها أنا اليوم أتوج اللحظات الأخيرة من هذا الطريق، أهدي تخرجي إلى من انحنيا لكي أستقيم...
إلى أبي وأمي.

إلى ظل الجنة في الدنيا، ودعائتي الأولى، أمي. كل كلمات الدنيا لا تكفي لأعبر عن امتناني
لك، كنت لي نوراً أضاء طريق وسط ظلمات الحياة، ودعائك كان مفتاح كل باب مغلق، فما خاب
درب كانت أمي تممه بالدعاء. كل نجاح يحمل بصمتك، وكل خطوة لي فيها أثر من صبرك.
إلى أبي وسندي الذي لم يمل يوماً من حملي، يا من تشققت يداه لكي تكون يدي ناعمة تحمل
القلم. يا من أكل التعب من عمره لكي يشتري لي مستقبلاً، يا من أحمل اسمه فخراً كأنه وسام لا
يُنزع، كنت دائماً قدوتي التي أفتخر بها.

إلى إخوتي كل باسمه ومقامه، أنتم الأسرة التي أفتخر بها وركن أمان في كل فصول حياتي.
لكل من كان عوناً وسنداً لي في هذا الطريق، صديقات العمر والسنين صفاء، شادية
أنتم الذين جعلتم للنجاح طعماً أجمل.

وهام كنت الأخت التي لم تلدها أمي، شكراً لأنك كنت هنا دائماً.

وختاماً: شكراً لكل من جعل هذا الطريق أقل وعورة، ولكل من آمن بي حين خذلتني ثقتي. اليوم
نطوي صفحة، لنبدأ فصلاً جديداً ملؤه الأمل.



قائمة المختصرات:

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية	ج ر ج ج
دينار جزائري	د ج
دون بلد نشر	د ب ن
دون طبعة	د ط
الطبعة	ط
من الصفحة إلى الصفحة	ص ص

مقدمة

تعتبر الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة، أي أنها تابعة لها، بالرغم من وجود اللامركزية، التي تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري والتي تعني توزيع الوظائف الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة والهيئات الإدارية المنتخبة، ويبدو أن تعدد الوظائف في الدولة وتنوع مشكلاتها من جهة، أدى إلى زيادة القناعة بضرورة تبني نظام آخر من أجل تخفيف العبء على الإدارة المركزية وهو ما لا يتحقق إلا عن طريق نظام اللامركزية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري، الذي يقوم على أساس تقسيم الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية وبين الهيئات والوحدات المحلية المستقلة، وهو ما يفيد أن اتباع أسلوب اللامركزية يستلزم حتماً وجود إدارة محلية مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية، لذلك أصبحت اللامركزية في الوقت الحديث ذو صبغة عالمية حيث تبنتها معظم دول العالم.

وقد اعتمدت الجزائر في تنظيمها الإداري على أسلوب المركزية واللامركزية حيث يقوم التنظيم الإداري الجزائري على نظام المركزية باعتبار الدولة الجزائرية دولة موحدة، إضافة إلى اللامركزية التي بموجبها تكتسب...

الجماعات الإقليمية سلطة وصلاحيات ومهام بحكم القانون وليست تقنية لتنظيم العلاقة بين الإدارة المركزية والإقليمية فقط، بل هي أداة سياسية يجسدها الدستور الجزائري لسنة 1996 من خلال المادة 15 عندما حدد الجماعات الإقليمية (الولاية والبلدية) والمادة

16 منه والتي تنص على أن المجلس المنتخب هو قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.

وكما ذكرنا فإن الجزائر اعتمدت في تنظيمها الإداري على أسلوب المركزية واللامركزية لكن الواقع يظهر الإفراط في تشديد المركزية لاسيما جانبيها الإداري والاقتصادي، فمن الناحية الإدارية تحتكر السلطة المركزية عملية صنع القرارات سواء البسيطة منها أو الإستراتيجية مما أدى إلى تقليص دور الجماعات المحلية وتهميشها في عملية إتخاذ القرار، ومن الناحية الاقتصادية يلاحظ أن الجماعات المحلية لا تعاني من التبعية للسلطة المركزية فحسب بل كذلك من الناحية المالية والتموية حيث لا تزال الجماعات المحلية عاجزة عن تمويل مشاريعها.

وأمام تزايد الاهتمام بالتنمية الوطنية القائمة على التنمية المحلية أصبح لزاماً على الدولة تبني سياسات جديدة ومختلفة، تقوم على منح الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية لتسيير شؤونها الخاصة وتمكينها من التحكم في مواردها المالية من أجل تلبية احتياجاتها، إلا أن ذلك لا يعني انفصالها عن السلطة المركزية بل تبقى العلاقة قائمة عن طريق ما يعرف بالرقابة الوصائية التي تمارسها الجهات المركزية.

وهذا أكبر رهان وتحدي للجماعات المحلية، إذ يصعب في الكثير من الأحيان التحكم في الجدلية القائمة بين مبدأ استقلالية الجماعات المحلية قانونياً وإدارياً ومالياً، وبين القيود

والقواعد التي تفرضها الدولة باعتبار أن الرقابة الوصائية ضماناً أساسية للحفاظ على وحدتها.

أهمية الموضوع:

يكتسب هذا العمل أهمية علمية وعملية كبيرة في ظل التحولات السياسية والاقتصادية التي صاحبت مفهوم الدولة الحديثة التي تقوم على مبدأ تكريس قواعد الديمقراطية وسيادة القانون، فضلاً عن الاهتمام الكبير في مسألة التنمية المحلية المستدامة والمرهونة بالاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية باعتبارها أساس التنمية الوطنية، ناهيك عن الدور الكبير الذي تلعبه هذه الهيئات باعتبارها المؤسسات الأقرب من المواطن.

الأهمية العملية: وتتمثل في أثر مالية الجماعات المحلية في مختلف الأدوار التي يمكن أن تلعبها الجماعات المحلية في ظل الدور المتنامي لها في إطار التوجيهات الحديثة للإدارة العامة والقاضية بتعزيز نظام اللامركزية وترسيخها في الجزائر.

أهداف الدراسة:

تشكل أهمية الموضوع دافعاً قوياً للبحث ودراسة مالية الجماعات المحلية بين الاستقلالية وسلطة الوصاية، ومنه نسعى لتحقيق الأهداف التالية:

1. تبين مصادر تمويل الجماعات المحلية.
2. تبين طبيعة الاستقلالية المالية للجماعات المحلية من خلال التطرق لمظاهرها وحدودها.

3. الكشف عن طرق ووسائل تدخل الوصاية الممارسة على مالية الجماعات المحلية.

4. سبل تفعيل وتدعيم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر.

مبررات اختيار الموضوع:

يعود اختيارنا لموضوع مالية الجماعات المحلية بين الاستقلالية وسلطة الوصاية للأسباب

التالية:

1- الأسباب الذاتية: وتتمثل في:

_ القناعة الشخصية لموضوع مالية الجماعات المحلية في الجزائر باعتبارها مرتكزاً أساسياً للنهوض بالتنمية المحلية المستدامة، انطلاقاً من قناعتنا أن أي تطوير داخل الدولة لا بد أن يكون منطلقة القاعدة.

_ ملاحظتنا الميدانية لواقع تسيير مالية الجماعات المحلية والقيود المفروضة عليها في ظل تزايد المتطلبات والاحتياجات المحلية ومدى ارتباط ذلك بمسائل التمويل المحلي بغية تقديم الاقتراحات والبدائل لتحقيقها وضمان مستقبل أفضل.

2- الأسباب الموضوعية: وتتمثل في:

_ معرفة مدى تكريس المستجدات القانونية الجديدة للاستقلالية المالية للجماعات المحلية، وقياس مدى تبعيتها وخضوعها للوصاية الإدارية وخاصة أن موضوع مالية الجماعات المحلية أصبح حديث الساعة.

__ نقص إن لم نقل انعدام الدراسات التي تهتم بمالية الجماعات المحلية في الجزائر خاصة في شعب الحقوق والذي أصبح اليوم يشكل أحد المحاور الأساسية في موضوعات تخصص إدارة وتسيير الجماعات المحلية.

__ الدور الهام والمتزايد الذي تلعبه الجماعات المحلية خاصة في ظل التحولات الاقتصادية والسياسية وعجزها في الجزائر على لعب دورها كما ينبغي مما يحتم علينا البحث عن أسباب هذا العجز.

إشكالية الدراسة:

إذا كانت الاستقلالية المالية دعامة أساسية لتنغيل دور الهيئات المحلية في تحقيق التنمية في كافة مستوياتها، فإن الرقابة الوصائية ضرورية للحفاظ على وحدة الدولة، وفي ظل هذه العلاقة الجدلية ارتأينا طرح الإشكالية التالية:

1. ما مدى تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية المالية في ظل وجود الرقابة

الوصائية الممارسة عليها؟

الأسئلة الفرعية:

__ فيما تتمثل ماهية الجباية المحلية وخصائص النظام الجبائي المحلي؟

__ كيف تساهم آليات التمويل الخارجي (القروض والهبات) والتمويل الحكومي (الإعانات

العامة والمخصصة) في سد العجز المالي المحلي؟

— ما هي الآليات والوسائل التي تعتمد عليها سلطة الوصاية للرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، وما مدى تأثير المركزية الوصائية على تمويل وقرارات هذه الجماعات؟

المنهج المتبع في الدراسة:

تم الاعتماد في هذه الدراسة على المنهج التحليلي الذي يسمح بتحليل مختلف النصوص القانونية ذات الصلة بالجماعات الإقليمية لاسيما قانوني البلدية والولاية، للوقوف على مالية هذه الهيئات ومصادر تمويلها، وكذا تحديد أهم النقائص التي اعترت المنظومة القانونية في هذا المجال والتي من شأنها المساس باستقلالية الجماعات الإقليمية.

كما تمت الاستعانة بالمنهج الوصفي الذي يسمح بتحديد مصطلحات الدراسة.

صعوبات الدراسة: مثل باقي البحوث لم يخل مشوارنا في إعداد هذا البحث من بعض الصعوبات والتي نذكر أهمها فيما يلي:

— ضيق الوقت: فدراستنا محددة بفترة زمنية لا يجب تجاوزها، والذي أصبح عائقا امام توسعنا أكثر في بعض النقاط من الدراسة.

— قلة المراجع: ان هذا الموضوع يقوم على دراسة المالية المحلية في الجزائر، والتي تتميز بنقص المراجع وافتقارها، وخاصة الكتب وان وجدت فهي تعد على أصابع اليد، وتناولها للموضوع بشكل ثانوي إلا أن ذلك لم يمنعها من البحث إذ أصبحت هي الدافع للتقصي في المراجع الأخرى من مقالات ودراسات مختلفة حول الموضوع من جهة، ومن جهة أخرى القوانين السابقة والحالية مع الإستعانة بالأنترنت للبحث في الجديد وتجديد المعلومات.

_ نميز الموضوع بالشمولية والإتساع ما صعب علينا حصره، وبالتالي ضرورة التعمق في كل جزئياته، وإعطاؤها الصياغة والإيجاز بالقدر الذي لا يخل بالمعنى الأصلي حتى لا يكون البحث ناقصا أو تفهم المعلومة بشكل خاطئ للدارسين.

تقسيم الدراسة:

لدراسة موضوع مالية الجماعات المحلية في الجزائر بين الاستقلالية وسلطة الوصاية ارتأينا تقسيم هذا البحث إلى فصلين، كل واحد منهما مقسم إلى مبحثين:

حيث خصصنا **الفصل الأول** لدراسة مصادر تمويل الجماعات المحلية، وذلك من خلال التطرق إلى الجباية المحلية، بداية بتبيان ماهيتها من خلال تعريفها وإبراز أهميتها، ثم التطرق إلى خصائص النظام الجبائي المحلي. كما تناولنا أيضا الإيرادات الخاصة بملكيات الجماعات المحلية من حيث أنواع الملكيات وطرق إدارتها. لننتقل بعد ذلك إلى إيرادات الجماعات المحلية ذات الطبيعة الجبائية، من خلال عرض آليات التمويل الخارجي وفق قوانين الجماعات كالقروض المحلية والهبات والوصايا، إضافة إلى التمويل الحكومي الذي يشمل الإعانات الحكومية وإعانات صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية.

أما الفصل الثاني فقد تطرقنا إلى الرقابة على مالية الجماعات المحلية بين تدخل الوصاية ومتطلبات الاستقلالية بدءا بطبيعة الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، من خلال إبراز مظاهر هذه الإستقلالية كتكريسها قانونا، وتمتع الجماعات المحلية بميزانية محلية خاصة، ووجود أجهزة للجباية على المستوى المحلي، ثم تناولنا إلى حدود هذه الإستقلالية من الناحية

القانونية، ومحدودية الإيرادات المحلية، فضلا عن عوامل المتعلقة بضعف التمويل المحلي والتنظيم والتسيير. لنعرج بعد ذلك طرق ووسائل تدخل سلطة الوصايا في مالية الجماعات المحلية من خلال الرقابة على ميزانيات الجماعات المحلية سواء كانت السابقة أو اللاحقة أو رقابة وصائية مباشرة أو من خلال المركزية الوصائية للقرارات والمتمثلة في التمويل المركزي للجماعات المحلية ومركزية القرارات، ذلك من أجل إعطاء صورة عامة حول الرقابة الوصائية على مالية الجماعات المحلية.

الفصل الأول:

مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

تُعد الإدارة المحلية ركيزة أساسية في التنظيم الإداري للدولة الحديثة، حيث تهدف إلى تقريب الإدارة من المواطن وتحقيق التنمية المحلية المستدامة. ولا يمكن لهذه الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) أن تمارس صلاحياتها القانونية أو تنهض بأدوارها التنموية والخدماتية إلا إذا توفرت لها الموارد المالية الكافية والمستقلة.

إن الانتقال من المركزية إلى اللامركزية يتطلب بالضرورة منح هذه الجماعات استقلالاً مالياً يجنبها التبعية المطلقة لميزانية الدولة، وهو ما جعل المشرع يحرص على تنويع مصادر تمويلها.

وينقسم هذا التمويل بشكل أساسي إلى:

موارد ناتجة عن النشاط الجبائي المحلي (الضرائب والرسوم)، وموارد ناتجة عن استغلال ممتلكات الجماعات الخاصة، بالإضافة إلى المصادر الخارجية المتمثلة في القروض، المساعدات، والإعانات الحكومية.

سنسعى من خلال هذا الفصل إلى تسليط الضوء على هذه المصادر المختلفة، وذلك وفق المبحثين؛ الأول يتمثل في تحديد مفهوم الجباية المحلية وأهميتها مع تبيان الخصائص الجوهرية التي تميز النظام الجبائي المحلي، والثاني إيرادات الجماعات الإقليمية ذات الطبيعة غير الجبائية.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

المبحث الأول: الجباية المحلية

تُعتبر الجباية المحلية الأداة المالية السيادية التي تمكن الجماعات الإقليمية من تمويل أعبائها العمومية بشكل مستدام. فإذا كانت اللامركزية تمنح استقلالاً إدارياً، فإن الجباية هي التي تمنح هذا الاستقلال روحاً من خلال توفير الموارد المالية الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية.

لذا سوف نتطرق في هذا المبحث إلى مطلبين:

- **المطلب الأول:** ماهية الجباية المحلية وأهميتها.
- **المطلب الثاني:** الإيرادات الخاصة بممتلكات الجماعات.

المطلب الأول: ماهية الجباية المحلية:

الفرع الأول: مفهوم الجباية المحلية

للتطرق إلى مفهوم الجباية يجب استعراض مفهوم "الضريبة" ومفهوم "الرسم" كل على حدا باعتبارها تشتمل عليهما.

أولاً: مفهوم الضريبة:

1-1 تعريف الضريبة: على الرغم من تنوع التعاريف والمصطلحات التي وصفت

الضريبة، فإنها جميعاً تصب في مفهوم موحد، فلقد عُرِفَت على أنها: "اقتطاع إلزامي ونهائي

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

من النقود المحددة سلفاً ودون مقابل يقع على كاهل الذمة المالية لبعض الجماعات من أجل

تحقيق النفع العام وتغطية النفقات العامة".⁽¹⁾

وهناك من عرفها على أنها: "طريقة تأخذ بواسطتها الدولة بشكل رسمي من الطبقات

وبدون مقابل جزء من أصولها ومداخلها من أجل تخصيصها لتغطية النفقات التكاليفية".⁽²⁾

وعرفت كذلك على أنها: "وسيلة لتوزيع الأعباء العامة بين الأفراد توزيعاً قانونياً وسنوياً

طبقاً لقدراتهم التكاليفية".⁽³⁾

1-2 خصائص الضريبة:

تعتبر كافة المميزات التي تتميز بها الضريبة وهي: ⁽⁴⁾

- تعد الضريبة نوعاً من أنواع الاقتطاعات المالية المفروضة نقدياً؛
- تدفع القيمة الخاصة بالضريبة بشكل إجباري وملزم، من خلال تنفيذ متطلبات قانون جباية الضرائب في كل دولة، حيث تحرص الدولة على تحديد الوسائل والأدوات المستخدمة لمتابعة التحصيل وحل أي نزاعات تتعلق بالضرائب المفروضة؛
- تعتبر الضريبة دفعة نهائياً، أي لا يمكن للمكلف استردادها لاحقاً، لأنها لا تصنف ضمن الودائع أو الأمانات المالية المستردة لأصحابها في وقت لاحق؛

(1) _جمال محمد، المبادئ الأساسية للرسم على رقم الأعمال، دار الشهاب، الجزائر، دون سنة نشر، ص 20.

(2) _عادل عبد المهدي، حسن الهدوني، الموسوعة الاقتصادية، دار ابن خلدون، بيروت، لبنان 1980، ص 311.

(3) _يونس أحمد البطريق، أصول الأنظمة الضريبية، المكتب المصري الحديث، مصر، 1966، ص 20.

(4) _بوعون يحيوي نصيرة، الضرائب الوطنية والدولية، مؤسسة الصفحات الزرقاء الدولية، الجزائر، 2010، ص ص 12-13.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

- لا يحصل دافع الضريبة على مقابل مباشر، أي أن الضرائب عموماً لا تحقق منافع

خاصة، بل تهدف إلى تحقيق النفع العام بشكل عام؛

- لا تتفق قيمة الضرائب على أشياء محددة بل تتفق على كافة المنافع العامة؛

ثانياً: مفهوم الرسم

2-1- تعريف الرسم

يعرف الرسم على أنه: "عبارة عن مبلغ من النقود يدفعه جبراً إلى الدولة مقابل نفع خاص

يحصل عليه من جانب إحدى الهيئات العامة، ويقترن هذا النفع الخاص بالنفع العام الذي

يعود على المجتمع كله من تنظيم العلاقة بين الهيئات العامة والأفراد فيما يتعلق بأداء

النشاط أو الخدمات العامة.⁽¹⁾

• كما عرف الرسم "بأنه مبلغ مالي يقتطع جبراً نظير خدمة خاصة، تقدم من طرف الدولة

أو من يمثلها الجماعات المحلية والمؤسسات الإدارية وغيرها".⁽²⁾

2-2 خصائص الرسم:

من المميزات التي تتميز بها الرسوم هي:⁽³⁾

(1) _ عادل أحمد حنين، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، مصر، 1992، ص 136.

(2) _ غازي عناية، المالية العامة والنشر الضريبي، جامعة جرش، عمان، 1998، ص 55.

(3) _ عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، 2005، ص

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

_ **الميزة النقدية:** هي ارتباط دفع قيمة الرسم بشكل نقدي، إذ لا يقبل أن يؤدي الرسم

بصورة عينية بدلاً من الدفع نقداً، ويرتبط شرط الدفع النقدي بطبيعة التطورات المالية

الحديثة ويؤثر على الدول من حيث مصروفاتها وحصولها على إيراداتها بشكل نقدي.

_ **الميزة الجبرية:** هي التزام الأشخاص بدفع قيمة الرسوم مقابل حصولهم على خدمة ما،

وتهدف هذه الميزة الجبرية إلى الحفاظ على استقرار المؤسسات العامة.

_ **تقديم خدمات خاصة:** من المميزات الأساسية التي تساهم في تحديد طبيعة الرسوم

المالية، حيث يطبق الرسم عندما يتقدم شخص ما بطلب للحصول على خدمة خاصة من

إحدى الهيئات للدولة، وتعتبر هذه الخدمة عبارة عن المقابل الناتج عن دفع ثمن الرسم.

الجدول رقم 1: مقارنة بين الضريبة والرسم

الضريبة	الرسم
اقتطاع إلزامي ونهائي من الذمة المحددة سلفاً.	مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبراً إلى الدولة.
تُدفع بدون مقابل مباشر (لا يحقق منافع خاصة).	تُدفع مقابل نفع خاص (أو خدمة خاصة) يحصل عليها الفرد.
تحقيق النفع العام وتغطية النفقات العامة وتوزيع الأعباء بين الأفراد.	تنظيم العلاقة بين الهيئات العامة والأفراد، ويقترن فيه النفع الخاص بالنفع العام.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

مبلغ مالي يقطع جبراً مقابل أداء النشاط أو الخدمات العامة.	تدفع بشكل إجباري وملزم وتعتبر دفعاً نهائياً ولا يمكن استرداده.
ترتبط بميزة نقدية، حيث لا يقبل أداء الرسم بصورة عينية.	توزع سنوياً طبقاً للقدرة التكلفة للأفراد.
تقدم من طرف الدولة أو من يمثلها من الجماعات المحلية والمؤسسات الإدارية.	تقع على عاتق الذمة المالية لبعض الجماعات.

المصدر: من اعداد الطلبة

ثالثاً: مفهوم الجباية

تعرف الجباية المحلية بأنها: "جملة الإيرادات الجبائية التي تعود للجماعات المحلية، وفقاً للمبدأ الإقليمي للنشاط أو التخصيص الجبائي، في إطار السياسة الجبائية الكلية والهادفة إلى التأثير على المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، من خلال توازن الميزانية العامة وأثرها على الإنفاق المحلي وعلى التنمية المحلية، وعلى حماية واستقرار النمو الاقتصادي".⁽¹⁾

(1) _مسنى سعد عبد المالك، "اقتصاديات المالية العامة"، مطبعة مخيم، 1970، ص 143.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

كما تُعرف أيضاً على أنها: "اقتطاع نقدي ذو سلطة نهائية دون مقابل منجز لفائدة الجماعات المحلية أو للدولة أو لصالح الهيئات العمومية المحلية"⁽¹⁾. ومن الناحية القانونية يمكن تعريفها على أنها مجموعة القوانين والتنظيمات التي تحكم الضريبة، أما من الناحية الاقتصادية فتعرف على أنها الطريقة التي تمكن من توجيه الاقتصاد وتصحيح انحرافات السياسة الاقتصادية بأثر رجعي.⁽²⁾

كما تُعرف على أنها: "مجموع الضرائب والرسوم التي تُفرض في نطاق إقليمي محدود من أجل المساهمة في تنمية موارده."⁽³⁾

الفرع الثاني: أهمية الجباية.

تحتل الجباية مكانة بارزة نظراً لأهميتها، ومع تطور مفهوم الدولة الحديثة أصبحت الضريبة تؤدي دوراً أساسياً يتمثل فيما يلي:⁽⁴⁾

(1) _جمعي سميرة، موازين عبد المجيد، "فعالية الجباية المحلية في تمويل ميزانيات الجماعات المحلية -دراسة حالة الجزائر والمغرب"، المجلة المغربية لإدارة المنظمات، جامعة أبي بكر بلقايد -تلمسان -، العدد 3، ديسمبر 2018، ص 65.

(2) _محمد الصغير بعلي، "قانون الإدارة المحلية الجزائرية"، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004، ص 131.

(3) _صبرينة خديري، عمر جنيبة، "واقع الجباية المحلية في الجزائر"، مجلة الرسالة للدراسات والبحوث الإنسانية، جامعة الشهيد الشيخ العربي التبسي -تبسة -، العدد 08، فيفري 2023، ص 13.

(4) _زغود علي، "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 177.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

أولاً: الأهداف المالية:

تتمثل فيما يلي:

_الإسهام بدرجة كبيرة في توفير الموارد المالية لخزينة الدولة.

_المساعدة على تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات.

_المساهمة في تمويل النفقات العامة للدولة.

ثانياً: الأهداف الاجتماعية:

تتمثل فيما يلي:

_الإسهام في إنشاء المرافق العامة والمشروعات المختلفة.

_تقديم الإعانات للفئات المحتاجة كالمرضى والمعوزين.

_الحد من تراكم الثروات من خلال فرض ضرائب تصاعدية.

ثالثاً: الأهداف الاقتصادية:

تتمثل فيما يلي:

_تشجيع الاستثمار عن طريق منح الإعفاءات والتخفيضات الضريبية.

_المساهمة في تمويل المشاريع الإنتاجية والاستثمارية للدولة.

رابعاً: الأهداف السياسية:

تتمثل فيما يلي:

_من الجانب الداخلي: تعد وسيلة بيد السلطة تمارس من خلالها نفوذها في المجتمع.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

_ من الجانب الخارجي: تستعمل كأداة لتسهيل المعاملات التجارية الدولية، وذلك عبر

تقديم تسهيلات جمركية مثل الإعفاءات والامتيازات الضريبية.

الفرع الثالث: خصائص النظام الجبائي المحلي.

يعتبر النظام الجبائي وسيلة أساسية تعتمد عليها الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية

والاجتماعية، ومن هنا تظهر أهمية تحديد خصائصه:

_ أن يمتاز النظام الجبائي بقدرته على تحقيق الهدف وبمختلف المكونات المساعدة على

بلوغ هذا الهدف، حيث يختلف هدف النظام الجبائي حسب نوع النظام الاقتصادي

(اشتراكي أو رأسمالي).

_ أن يراعي في النظام الجبائي مقدرة المكلفين على الدفع وألا يتقل عليهم بعبء الضريبة

سواءً بأسعارها المرتفعة، وعدم الإكثار من فرضها ومراعاة الحالات الشخصية للأفراد

المكلفين بها، وفرض ضرائب تتماشى وإمكاناتهم لتقادي الوقوع في مشكلة التهرب من

دفعها، ولأن إرهاق المكلفين بفرض ضرائب كثيرة وذات أسعار مرتفعة يؤدي إلى التأثير

على رأسمال المكلف وبالتالي نفاذه تدريجياً، إلى أن يؤثر على نشاط المكلف، وقد ينتج

عن ذلك إنهاء المشروع وبالتالي عرقلة النمو الاقتصادي.

_ أن يتصف النظام الجبائي بالعدالة بأن يخضع جميع أفراد المجتمع للضريبة كل حسب

مقدرته، أي أن يساهموا كلهم في أعباء النفقات العامة.⁽¹⁾ والهدف من هذه الخاصية هو

(1) _رحمة نابتي، "النظام الضريبي بين الفكر المالي المعاصر والفكر المالي الإسلامي -دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير

في علوم التسيير، جامعة قسنطينة 2، (2013 / 2014)، ص 07.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

القضاء على الامتيازات التي كانت سائدة في الأنظمة السياسية القديمة، أين كانت بعض الطبقات المحظوظة معفاة من دفع الضرائب، إذ لا يوجد مبرر لعدم إخضاع فئة دون أخرى، كما أن كل إمتياز ممنوح لفئة اجتماعية معينة سينقل العبء الضريبي للفئات الأخرى من المجتمع.⁽¹⁾

_ أن يكون النظام الجبائي مرناً وقابلاً لإخضاع نشاط جديد للضريبة أو إعفاء نشاط آخر منها حسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة لفترة معينة، لكن دون أن يؤثر هذا التغيير على جوهر النظام الضريبي بحيث يبقى أساسه قائماً.

_ توثيق الصلة بين المكلف بالضريبة والخزينة العامة ومحاولة التقليل من التوتر والخلاف بينهما بهدف السعي إلى تحقيق المصالح العامة.

_ أن يتسم النظام الجبائي بالوضوح من أجل استيعاب معالمه وسهولة فهمه من طرف الموظفين الجدد، وتخفيض نسبة التهرب الناتجة عن استغلال مختلف الثغرات فيه.⁽²⁾

_ فبتحدد الضريبة بصورة قاطعة دون أي غموض أو إبهام يكون المكلف متيقناً بمدى التزامه بصورة واضحة لاليس فيها، ومن ثم يمكنه أن يعرف مسبقاً موقفه الضريبي من حيث الضرائب الملزم بأدائها ومعرفة كافة الأحكام المتعلقة بها، وغير ذلك من المسائل

(1) _ محمد عباس محرز، "اقتصاديات الجباية والضرائب"، دار هومة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، 2003، ص 25.

(2) _ رحمة نابتي، مرجع سبق ذكره، ص 07.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

التقنية المتعلقة بالضريبة، الى جانب معرفته لحقوقه نحو ادارة الضرائب والدفاع عنها،

حيث أن عدم الوضوح يؤدي إلى حذر المكلفين من النظام الجبائي.⁽¹⁾

المطلب الثاني: الإيرادات الخاصة بتملكات الجماعات

يُكرس مبدأ استقلال الذمة المالية وامتلاك الجماعات المحلية لشخصيتها المعنوية وضع

عدد من الممتلكات تحت تصرفها، حيث تنص المادة 20 من الدستور الجزائري على أن:

«الأموال الوطنية يحددها القانون، وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل

من الدولة، والولاية والبلدية». وبالرجوع إلى قانون البلدية الجزائري نجد أن المادة 157

تنص على أن: «للبلدية أملاك عمومية وأملاك خاصة»، كما تنص المادة 6 من قانون

الولاية على أنه «تتوفر الولاية على أملاك تتولى صيانتها والحفاظ عليها وتنميتها».

وبناءً على ذلك، تمتلك الجماعات المحلية مجموعة من الممتلكات سواء كانت عقارية أو

منقولة، والتي تُقسم إلى أملاك عامة وأملاك خاصة. فالأملاك العامة تمثل مجموع الحقوق

والأملاك المنقولة والعقارية الموضوعة تحت تصرف الجمهور والمخصصة للاستعمال العام،

وهي غير قابلة للتصرف أو التقادم أو الحجز؛ أما الأملاك الوطنية الخاصة للجماعات

المحلية فهي تلك التي يجوز التصرف فيها، على غرار تصرف الأفراد في ملكياتهم، لذلك

تُعد من الأملاك المنتجة للمداخيل التي يمكن الاعتماد عليها في تمويل ميزانية الجماعات

الإقليمية.

(1) _ناصر مراد، "فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق"، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر،

2011، ص 74.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

الفرع الأول: ممتلكات الجماعات الإقليمية

أولاً: الأملاك العامة للجماعات الإقليمية

لقد أعطت المادة 20 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 مفهوماً شاملاً للأملاك العمومية الوطنية الطبيعية والأملاك الوطنية الاصطناعية وهذا ما يتوافق مع أحكام القانون 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، حيث تُصنف الأملاك الوطنية العمومية إلى أملاك طبيعية وأخرى اصطناعية.

أ- الأملاك الطبيعية للجماعات الإقليمية:

كانت الموارد الطبيعية تعني عند معظم الاقتصاديين القدامى سطح الأرض، ولذلك ركزوا على أنها أصلية لا تملك، غير أن الفكر الاقتصادي المعاصر ينظر إلى الموارد الطبيعية نظرة شمولية عمومية فيعرفها بأنها: "أشياء مادية لها قيمة اقتصادية، ليس للإنسان دخل مباشر في إيجادها".⁽¹⁾

ومن هنا يمكن القول بأن سطح الأرض وما عليه وما حوله وما في داخله هو ما يشمل الموارد الطبيعية، وعليه فالأملاك الوطنية هي ما تم تكوينه بفعل الطبيعة دون جهد أو عمل بشري⁽²⁾.

(1) _ محمد الحاج حمود، "القانون الدولي للبحار"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، د ط، عمان، الأردن، 2008، ص 340.

(2) _ توابتي إيمان ريمة سرور، "محاضرات في مقياس قانون الأملاك الوطنية"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف، الجزائر، 2015-2016، ص 47.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

وحسب المادة 158 من قانون البلدية ⁽¹⁾، تتشكل الأملاك العمومية البلدية من الأملاك العمومية الطبيعية والأملاك الوطنية الاصطناعية، والملاحظ أن قانون البلدية لم يفصل في الأملاك العمومية الطبيعية، أما قانون الولاية فلم يشير إليها إطلاقاً، وهذا ما يحيلنا إلى القانون رقم 90-30 ⁽²⁾ المتعلق بالأملاك الوطنية الذي جاء فيه تشتمل الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية خصوصاً على ما يأتي:

ـ شواطئ البحر.

ـ قعر البحر الإقليمي وباطنه.

ـ المياه البحرية الداخلية.

ـ طرح البحر ومحاصره.

ـ مجاري المياه، ورقاق المجاري الجافة، وكذلك التي تتكون داخل رقاق المجاري والبحيرات والمساحات المائية الأخرى أو المجالات الموجودة ضمن حدودها كما يعرفها القانون المتضمن قانون المياه.

(1) _ القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر، عدد 37، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 21-13، المؤرخ في 31 أغسطس، سنة 2021، ج ر، عدد 67، سنة 2021.

(2) _ القانون رقم 90-30 المؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر عدد 52، الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بالقانون 08-14، المؤرخ في 20 يوليو 2008، ج ر، عدد 44، الصادرة في 03 أغسطس 2008.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

ـ المجال الجوي الإقليمي.⁽¹⁾

الثروات والموارد الطبيعية والجوفية المتمثلة في الموارد المائية لمختلف أنواعها والمحروقات السائلة منها والغازية والثروات المعدنية الطاقوية والحديدية والمعادن الأخرى أو المنتجات المستخرجة من المناجم والمحاجر والثروات البحرية وكذلك الثروات الغابية الواقعة في كامل المجالات البرية والبحرية من التراب الوطني في سطحه أو في جوفه أو الجوف القاري والمناطق البحرية الخاضعة للسيادة الجزائرية أو لسلطتها القضائية⁽²⁾.

ب- الأملاك العمومية الاصطناعية التابعة للجماعات المحلية:

إن الأملاك الاصطناعية هي الأملاك التي ينشئها الإنسان بالوسائل المتاحة له، وحسب المادة 158 من قانون البلدية⁽³⁾ تتشكل الأملاك العمومية للبلدية من أملاك طبيعية وأملاك عمومية اصطناعية، وقد عدد الدستور في الفقرة الثالثة من المادة 18 منه نماذج من الأملاك العمومية الاصطناعية، حيث ذكر النقل بسكك الحديد والنقل البحري والجوي، والبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وأملاكاً أخرى محددة في القانون.

وقد نص المشرع على الأملاك العمومية الاصطناعية في المادة 16 من قانون 90-

30⁽⁴⁾ وهي تشتمل على ما يلي:

(1) _ القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أغسطس 2005 المتضمن قانون المياه، ج ر، عدد 60، الصادرة في 04 ديسمبر 2005، المعدل والمتمم.

(2) _ أنظر المادة 15 من قانون رقم 90-30 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

(3) _ أنظر المادة 158 من قانون رقم 11-10 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

(4) _ أنظر المادة 16 من قانون رقم 90-30 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

- الأراضي المعزولة عن تأثيرات الأمواج.
- السكك الحديدية وتوابعها الضرورية لاستغلالها.
- الموانئ المدنية والعسكرية وتوابعها لحركة المرور البحرية.
- الموانئ الجوية والمطارات المدنية والعسكرية وتوابعها المبنية أو غير المبنية المخصصة لفائدة الملاحة الجوية.
- الطرق العادية السريعة وتوابعها.
- المنشآت الفنية الكبرى والمنشآت الأخرى وتوابعها المنجزة لغرض المنفعة العمومية.
- الآثار العمومية والمتاحف والأماكن الأثرية.
- الحدائق المهيأة.
- البساتين العمومية.
- الأعمال الفنية ومجموعات التحف المصنفة.
- المنشآت الأساسية الثقافية والرياضية.
- المحفوظات الوطنية.
- حقوق التأليف وحقوق الملكية الثقافية الآلية للأماكن الوطنية العمومية.
- المباني العمومية التي تأوي المؤسسات الوطنية وكذلك العمارات الإدارية المصممة أو المهيأة لإنجاز مرفق عام.
- المنشآت ووسائل الدفاع المخصصة لحماية التراب الوطني براً وبحراً وجواً.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

- المعطيات المترتبة عن أعمال التنقيب المتعلقة بالأماكن الوطنية للمحروقات.

استناداً إلى ما سبق يمكن تحديد تصنيفات الأماكن الوطنية العمومية ذات الطابع

الاصطناعي في العناصر التالية:

1. **الأماكن العمومية الاصطناعية في مجال الطرق والمسالك:** تنقسم الطرق إلى وطنية،

وولائية وبلدية، وهذا حسب امتداد الطريق سواء بين الولايات أو بين البلديات أو داخل التراب

الوطني، كما يشمل جميع ملاحق هذه الطرق من أرصفة وأسلاك كهربائية وجسور وأنفاق...

إلخ. (1)

2. **الأماكن العمومية الاصطناعية في مجال السكك الحديدية:** مشتقات السكك الحديدية هي

الأراضي التي تمثل وعاء لشبكة السكك الحديدية، الأرصفة، الجوانب والخنادق والردوم

وجدران الدعم والمنشآت الفنية والمباني والتجهيزات التقنية لاستغلال الشبكة وإشارات كهربتها

وتتضمن أيضاً المحطات بجميع تهيئاتها ومرافقها ومساحات الخزن المهيأة لها خصوصاً

والمحطات والطرق المؤدية إليها والمساحات المعدة للوقوف أمامها. (2)

3. **الأماكن العمومية الاصطناعية في مجال الملاحة البحرية:** يتسع مفهوم الملكية العمومية

هنا ليشمل الموانئ المدنية ومنشآتها والمرافق اللازمة للشحن والتفريغ ولتوقف السفن ورسوها،

المساحات المائية وجميع الوسائل والمرافق اللازمة لاستغلال الموانئ وصيانة السفن.

(1) _ محمد غليسي، طالحي ويعيش تمام آمال، "الأماكن البلدية ودورها في خلق الثروة المحلية"، مجلة الفكر، كلية الحقوق

والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، العدد 18، 2019، ص 319.

(2) _ توأبتي إيمان ريما سرور، مرجع سابق، ص 50.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

كما تشمل أيضاً الأرصفة والحواجر والمسالك العمومية المهيأة والمنارات، وكذا قنوات الري والتجفيف والملاحة، السكك الحديدية وطرق الدخول والخروج والممرات المعدة للشحن الواقعة في حدود الموانئ المدنية.⁽¹⁾

4. **الأمالك العمومية الاصطناعية في مجال الملاحة الجوية:** تضم كافة الموانئ والمطارات المدنية والعسكرية والموجهة للاستعمال من طرف الجمهور وجميع ملحقاتها مثل: الهياكل والتجهيزات اللازمة للملاحة الجوية، منارات الأرصاد الجوية، الرادارات وكل المعدات الخاصة بتسيير وصيانة واستغلال مطارات الملاحة الجوية.⁽²⁾

الأمالك العمومية والاصطناعية في المجال العسكري: وتضم الحصون وفروعها والقواعد العسكرية، الثكنات العسكرية، ميادين التدريب على الرمي، المطارات العسكرية، وغيرها من المنشآت المخصصة لمرفق الدفاع الوطني والمهيأة لهذا الغرض.

إضافة إلى ما تم ذكره تشتمل الأمالك العمومية الاصطناعية أيضاً المعالم التاريخية، المتاحف، الأماكن الأثرية، الأعمال الفنية وبعض المحفوظات (المخطوطات، الأشياء الفنية للمتاحف...) حقوق التأليف وحقوق الملكية الفكرية والثقافية...⁽³⁾

(1) _أنظر المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، المؤرخ في 16 ديسمبر سنة 2012، المحدد لشروط وكيفيات إدارة تسيير الأمالك العمومية والخاصة التابعة للدولة، ج ر عدد 69 الصادرة بتاريخ 19 ديسمبر سنة 2012.

(2) _أنظر المادة 54، المرجع نفسه.

(3) _توابتي إيمان ريما سرور، مرجع سابق، ص 51.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

ثانياً: الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للجماعات المحلية:

بالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة للأملاك الوطنية يتضح لنا أنه لم يرد تعريف للأملاك الخاصة في نص المادة 12 من القانون رقم 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية، إلا أن المادة 03 من نفس القانون أشارت إلى الأملاك الوطنية الأخرى غير المصنفة ضمن الأملاك العمومية والتي تؤدي وظيفة امتلاكية مالية تمثل الأملاك الوطنية الخاصة، وتبعاً لذلك فإن كلاً من البلدية والولاية يحق لهما تملك أملاك وطنية خاصة.

أ- الأملاك الخاصة التابعة للبلدية:

تشتمل الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للبلدية على الخصوص ما يلي: (1)

- جميع البنايات والأراضي التي تملكها البلدية غير المصنفة ضمن أملاكها والمخصصة للمصالح والهيئات الإدارية.
- المحلات ذات الاستعمال السكني وتوابعها المتبقية ضمن الأملاك الخاصة للبلدية أو التي أنجزتها بأموالها الخاصة.
- العقارات والمحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية وفق ما نص عليه القانون.
- المساكن الإلزامية أو الوظيفية كما هي معروفة قانوناً والتي نقلت ملكيتها إلى البلدية.
- الأملاك التي ألغي تصنيفها من الأملاك العمومية والوطنية والعائدة إليها.

(1) - أنظر المادة 159 من قانون رقم 11-10 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

- الهبات والوصايا التي تُقدم للبلدية والتي تقبلها حسب الأشكال والشروط التي ينص عليها القانون للبلدية.

- الأملاك الآتية من الأملاك الخاصة للدولة أو الولاية التي تم التنازل أو انتقلت ملكيتها التامة إليها.

- الأملاك المنقولة والعتاد الذي اقتنته أو أنجزته البلدية بأموالها الخاصة.

- الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها والتي تمثل مقابل قيمة حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية ودعمها المالي.

ب- الأملاك الخاصة التابعة للولاية:

لم يشر قانون الولاية 12-07 إلى الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للولاية، وهو ما يحيلنا إلى قانون الأملاك الوطنية، وعلى ذلك فإن الأملاك الخاصة التابعة للولاية تشتمل على ما يلي:⁽¹⁾

- جميع البنايات والأراضي غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية والتي تملكها الولاية وتخصص للمرافق العمومية والهيئات الإدارية.

- المحلات ذات الاستعمال السكني وتوابعها الباقية ضمن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للولاية والتي اقتنتها أو أنجزتها بأموالها الخاصة.

- الأملاك العقارية غير المخصصة التي اقتنتها أو أنجزتها الولاية.

(1) _أنظر المادة 19 من القانون رقم 90-30 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

- الأراضي الجرداء غير المخصصة التي تملكها الولاية.
- الأمتعة المنقولة والعتاد الذي تقتنيه الولاية بأموالها الخاصة.
- الهبات والوصايا التي تقدم للولاية وتقبلها حسب الأشكال والشروط التي ينص عليها القانون.
- الأملاك الناتجة عن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو البلدية التي تتنازل عنها كل منهما للولاية أو تؤول إليها أيلولة الملكية التامة.
- الأملاك التي ألغي تصنيفها من الأملاك الوطنية العمومية التابعة للولاية أو العائدة إليها.
- الحقوق والقيم المنقولة المكتسبة والتي حققتها الولاية والتي تمثل مقابل حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية أو دعمها المالي.

الفرع الثاني: طرق إدارة ممتلكات الجماعات المحلية

أولاً: التسيير المباشر (عن طريق الجماعات المحلية):

سنحاول معالجة كيفية التسيير المباشر وذلك عن طريق الجماعات المحلية من خلال التصرفات غير الناقلة للملكية، والتصرفات الناقلة للملكية.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

أ-التصرفات غير الناقلة للملكية :

التصرفات غير الناقلة للملكية هي تلك التصرفات التي تنص على المنفعة فقط دون التملك، حيث ينتفع المتصرف إليه بملك من الأملاك الوطنية الخاصة بمقابل يكون محدداً ومنفقاً عليه مسبقاً، وأهم هذه التصرفات هي التخصيص والتأجير والامتياز.

1-التخصيص:

يعتبر التخصيص طريقة من طرق إدارة الأملاك الوطنية الخاصة، ويختلف عن التخصيص في الأملاك الوطنية العمومية الذي يعتبر وسيلة من وسائل اكتساب صفة العمومية⁽¹⁾.

فالتخصيص كآلية لتسيير الأملاك الوطنية الخاصة عرّفه المشرع الجزائري في المادة 82/01 من القانون 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية كما يلي: "يعني التخصيص استعمال ملك عقاري أو منقول يملكه شخص عمومي في مهمة تخدم الصالح العام للنظام، ويتمثل في وضع أحد الأملاك الوطنية الخاصة التي تملكها الدولة أو الجماعة الإقليمية تحت تصرف دائرة وزارية أو مصلحة عمومية أو مؤسسة عمومية تابعة لأحدهما، قصد تمكينها من أداء المهمة المسندة إليها".

حسب هذه المادة ينصب التخصيص على عقار أو منقول، فبالنسبة لتخصيص عقارات الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة يتم بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية

(1) _حنان ميساوي، "آليات حماية الأملاك الوطنية"، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014-2015، ص 203.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

بناء على اقتراح من المصالح المكلفة بالأموال الوطنية، إذا كان المستفيد من التخصيص عبارة عن مؤسسة وطنية، وزارة أو هيئة عمومية تابعة للدولة ذات الاختصاص الوطني أو جماعة محلية.

أما إذا كان المستفيد مصلحة إدارية تابعة للدولة على المستوى المحلي كمديرية الصحة، فإن التخصيص يكون بموجب قرار يتخذه الوالي بناء على اقتراح إدارة أملاك الدولة.

كما يختص الوالي أيضاً ببناءً على اقتراح المجلس الشعبي المعني، باتخاذ قرار تخصيص العقارات التابعة للجماعات المحلية ويكون التخصيص مؤقتاً لمدة أقصاها خمسة سنوات ابتداءً من تاريخ معاينته، وبعد مضي المدة المحددة لانقضائه يصبح نهائياً شرط بقاء فائدته قائمة. (1)

كما قد يكون التخصيص مجانياً وذلك في الحالات التي حددها القانون، وهي تتعلق بمدى تبعية الشخص المستفيد للمالك، إذ يكون التخصيص مجانياً في الحالة التي يتم فيها تخصيص أحد الأملاك الخاصة التي تملكها الجماعة العمومية لإحدى مصالحها الخاصة، ويكون كذلك في الحالة التي يتم فيها التخصيص لفائدة مصلحة تابعة للولاية أو البلدية في

(1) _حنان ميساوي، "التمييز بين أملاك الدولة (الدومين العام والخاص)"، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2004-2005، ص 203.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

إطار عدم التركيز، ومن أجل إيواء المصالح العمومية التي تنشأ عن منح صلاحيات جديدة إلى الجماعات الإقليمية.⁽¹⁾

كما يكون التخصيص بمقابل مالي عندما تقوم به جماعة عمومية لفائدة جماعة عمومية أخرى، أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تابعة لجماعة عمومية أخرى أو مؤسسة أو هيئة عمومية تمسك محاسبتها بالشكل التجاري.⁽²⁾ ويتم تحديد هذا المقابل من طرف إدارة الأملاك الوطنية حسب القيمة التجارية للعقار أو قيمته الإيجارية لكون التخصيص نهائياً أو مؤقتاً يلتزم المستفيد بدفع المقابل المالي للتخصيص لفائدة الميزانية المستقلة أو للميزانية العامة للدولة، حسب ما إذا كانت المصلحة المأخوذ منها العقار تتمتع بالاستقلال المالي أم لا.

إضافة إلى ذلك يلتزم المستفيد بصيانة وإصلاح الملك الخاص محل التخصيص⁽³⁾، إذ ينتقل هذا العبء من الشخص العمومي المالك إلى المستفيد من التخصيص بمجرد إتمام التصرف المنشئ لهذا الأخير.

(1) _انظر المادة 84 من القانون رقم 90-30 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

(2) _انظر المادة 02/86 من القانون رقم 90-30 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

(3) _مياد العربي، "تخصيص أملاك الدولة الخاصة لفائدة المصالح العمومي"، مجلة القانون المغربي، مطبعة دار السلام، المغرب، د م، العدد 7، سنة 2005، ص 109.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

كما يتعين على المستفيد أن يسلم لإدارة الأملاك الوطنية كل عقار مخصص لم يعد مفيداً له، بعد إلغاء تخصيصه، ويثبت تسليم هذا العقار بمحضر يحرره ممثل الجهة المخصص لها العقار.

إضافة إلى ذلك ينجم إلغاء التخصيص عن عدم استعمال العقار محل التخصيص لمدة ثلاث سنوات على الأقل، ويتم تسليمه بمحضر، وفي حالة رفض المصلحة المستفيدة من التخصيص لتسليمه، يمكن الإدارة أملاك الدولة أن تقوم بحيازته تلقائياً بعد توجيه إعدار لها. (1)

على غرار العقارات يمكن أن تكون المنقولات التابعة للأملاك الوطنية الخاصة محل تخصيص، إذ يتم ذلك باتفاق بين إدارة أملاك الدولة، إذا كان الملك تابع للدولة والمصلحة المستفيدة، أو بين الجماعة المحلية والمصلحة المستفيدة بعد موافقة المجلس الشعبي المعني بموجب مداولة إذا كان الملك تابع لها.

يسوغ للمصلحة أو الجماعة المخصص لها الملك المنقول سواء التابع للدولة أو الجماعات المحلية استعماله وتسييره وإدارته ولا يمكنها إخضاعه للتبادل. (2)

على الرغم من انتقال إدارة وتسيير الملك المنقول محل التخصيص للمصلحة أو الجماعة المستفيدة، فإن ذلك لا يمنع من تدخل الإدارة المكلفة بالأملاك الوطنية لحماية هذا الملك، وذلك بإعطائها صلاحية التأكد من حسن استعمالها للمنقول التابع للأملاك الوطنية

(1) _أنظر المادة 88 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، مرجع سابق.

(2) _أنظر المادة 100، القانون رقم 90-30 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

الخاصة، ولاسيما منها التابعة للدولة وذلك تقاديا للتعسف في استعماله والذي من شأنه الإضرار به، كما يمكنها المطالبة برد ما يظل غير مستعمل.

ويلغي تخصيص الأملاك المنقولة التابعة للأملاك الوطنية الخاصة بإلغاء استعمالها، إذا قررت المصلحة المستفيدة من التخصيص أن حيازة هذه المنقولات أصبحت غير مفيدة لسد حاجات عملها، ويتعين على المسؤول عنها اتخاذ قرار إلغاء الاستعمال.

ويتعين تسليم المنقولات التي ألغي استعمالها بمجرد صدور القرار، لمصلحة الأملاك الوطنية المختصة إقليميا لتتصرف فيها، وذلك حماية لها من الإهمال أو التلف أو السرقة.⁽¹⁾ يلقي على عاتقها ابتداء من تاريخ التسليم مسؤولية حراسة هذه المنقولات والمحافظة عليها إلى غاية التصرف فيها وتسليمها لمن يشتريها بعد شطبها من سجلات الجرد.⁽²⁾

2-التأجير:

إذا كانت ملكية الشخص الإقليمي للأملاك الوطنية التابعة له تخوله حق التصرف، فإنها تخوله أيضا حق التمتع مثله مثل الأفراد، إذ يسوغ له أن يستعمل ويستغل أملاكه الخاصة والاستفادة منها لأغراض مالية، وذلك وفقا للهدف الذي رصدت له، إذ له أن يلجأ لأسلوب التأجير الاستثمار أملاكه، لكن ذلك في الحدود والشروط التي تضمن فيها حماية هذه الأملاك.

(1) _أنظر المادة 139، من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، مرجع سابق.

(2) _أنظر المادة 140، المرجع نفسه.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

وهذا ما سعى إليه المشرع الجزائري عندما عدل وتمم أحكام المواد المتعلقة بالتأجير

في قانون الأملاك الوطنية⁽¹⁾، وذلك وفقا للتطورات الحاصلة في مجال الاستثمار.

تختص إدارة الأملاك الوطنية وحدها بتأجير الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة

التي تسيورها،⁽²⁾ كما يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي بعد أخذ رأي المجلس

الشعبي المعني بتأجير الأملاك الوطنية التابعة للجماعات المحلية.

قد ينصب التأجير على العقارات أو المنقولات التابعة للأملاك الوطنية الخاصة ويتم

تأجير العقارات التابعة للأملاك الخاصة للدولة والجماعات المحلية كأصل عام عن طريق

المزاد العلني، إذا كانت هذه العقارات غير مخصصة أو ألغي تخصيصها، وورد احتمال عدم

قابليتها لتأدية وظيفتها في عمل المصالح والمؤسسات العمومية. والحكمة من اللجوء إلى

أسلوب المزاد العلني، هي الحصول على أعلى عرض من أجل أحسن استغلال لهذه

الأملاك، إضافة إلى إضفاء نوع من الشفافية على العملية التي تتم عن طريق تقديم

عروض، إما شفاهة يوم انعقاد المزاد أو عن طريق تعهدات مكتومة.

وتسيير عملية المزايدة من قبل لجنة تنشأ خصيصا لذلك، وإذا رجعنا إلى تشكيلة هذه اللجنة

نرى أنها تتكون من السلطات الإدارية التي تتولى الإدارة والتسيير والمحافظة على الأملاك

الوطنية، وهذا في حد ذاته حماية لها، إذ يترأسها مدير الأملاك الوطنية للولاية، إضافة إلى

الوالي، رئيس مفتشية الأملاك الوطنية المختصة إقليميا، ممثل المصلحة التي بيدها العقار

(1) _أنظر المادتين 89 و90 من القانون رقم 90-30 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

(2) _أنظر المادة 100/1 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، مرجع سابق.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

المعروض للتأجير ، وإذا اقتضى الأمر ممثل عن الإدارة المركزية، وهذا فيه حماية أكبر لهذه العقارات حتى يتم ضمان سلامة عملية المزايمة، والتي يجب أن تحقق الهدف المرجو منها وحتى لا يتم تأجير هذه العقارات بمبالغ غير مناسبة وزهيدة.

إذا كان الأصل أن التأجير يتم عن طريق المزاد العلني، فإن المشرع أجاز أن يتم استثناء عن طريق التراضي على أساس القيمة الإيجارية الحقيقية، وذلك بشرط أن تكون الصفة الاستثنائية اللجوء إلى هذا النوع من الإيجار مبررة قانوناً، وأن يكون الهدف من ذلك تحقيق فائدة أكيدة للجماعة الوطنية.⁽¹⁾

أما بالنسبة للأموال المنقولة التابعة للأموال الخاصة بالدولة، فيمكن أن تكون هي الأخرى محل تأجير من طرف مصلحة أملاك الدولة، ويحق للمصلحة المخصص لها، أن تضع بنود العقد باستثناء ما يتعلق بالجانب المالي، الذي تختص به إدارة أملاك الدولة، أما إذا لم يكن المنقول محل تخصيص فيكون التأجير مباشرة من طرف مصلحة الأملاك الوطنية التي تسيره.⁽²⁾

ويثبت التأجير في اتفاقية تعدها إدارة أملاك الدولة،⁽³⁾ وتصب عائدات هذا الإيجار في الخزينة العمومية. كذلك الشأن بالنسبة للمنقولات التابعة للجماعات المحلية، يمكن أن

(1) _أنظر المادة 103، من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، مرجع سابق.

(2) _أنظر المادة 131، المرجع نفسه.

(3) _أنظر المادة 132، المرجع نفسه.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

تكون محل إيجار والذي يتم بموجب اتفاقية بين السلطة المختصة والمؤجر، على أن تصب عائدات الإيجار في ميزانية الجماعة الإقليمية المحلية المعنية.⁽¹⁾

وينبغي أن يكون الإيجار بمدة تتماشى واهتلاك الاستثمارات المزمع انجازها، إذ لا يمكن أن يكون الإيجار أبدياً، وذلك نظراً لما قد يشكله من خطورة على الملك محل الإيجار، ونشير هنا إلى أن مدة عقد الإيجار حددت بموجب المادة 102 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427 بخمس وستين (65) سنة تحدد وفقاً لطبيعة الاستثمار⁽²⁾. بانتهاء المدة المذكورة، يلزم المستأجر بترك العقارات في الحالة التي عليها مع جميع التحسينات التي اكتسبتها مع إمكانية المطالبة بأي تعويض، كما يلزم بهدم البنايات التي شيدها حتى ولو كانت بناء على رخصة من الإدارة، ورد الأماكن إلى حالتها الأولى على نفقته، وفي حالة عدم قيامه بذلك تؤول البنايات نهائياً إلى الدولة التي يمكنها التصرف فيها دون أن تكون ملزمة بدفع أي تعويض له.

ويلزم بدفع الثمن السنوي للتأجير كما هو مستخلص من المزاو إلى رئيس مفتشية الأملاك الوطنية المختصة إقليمياً ولا يمكن له تحت طائلة الفسخ الفوري، أن يؤجر العقار

(1) _أنظر المادة 134، المرجع السابق.

(2) _أنظر المادة 102 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، مرجع سابق.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

المستأجر تأجيرا فرعيا، وذلك نظرا لما قد يشكله التأجير الفرعي من ضرر على الملك العقاري المؤجر.⁽¹⁾

3-الامتياز:

يعتبر الامتياز طريقة مشتركة لتسيير الأملاك الوطنية العمومية والخاصة، ولا يختلف في الحالتين إلا في محل العقد، فقد ينصب الامتياز على ملك عمومي أو ملك خاص للأشخاص الإقليمية بالنسبة للأملاك الوطنية الخاصة، يعتبر الامتياز آلية جد مهمة لحماية هذا النوع من الأملاك، ولاسيما أنها غير محمية بقاعدة عدم جواز التصرف فيها، وهذا ما يلاحظ من خلال النصوص التشريعية ولاسيما تلك الصادرة بعد صدور القانون رقم 08-14 المعدل والمتمم للقانون 90-30⁽²⁾ المتعلق بالأملاك الوطنية.

ب-التصرفات الناقلة للملكية:

التصرفات الناقلة للملكية هي التصرفات التي تخرج الملك الوطني الخاص من طائفة الأملاك الوطنية الخاصة إلى ذمة الغير سواء كانت شخصا طبيعيا أو معنويا وذلك بمقابل قد يكون مبلغا محدد القيمة يساوي القيمة التجارية للملك العقاري أو المنقول عندما يكون

(1) _أنظر المادتين 11 و13 من القرار المؤرخ في 15 غشت 1994 المتضمن الموافقة على دفتر الشروط العامة إيجار العقارات التابعة للأملاك الوطنية الخاصة بالدولة عن طريق المزاد بالمزايدات الشفوية أو التعهدات المختومة، ج ر، عدد 01 الصادرة بتاريخ 8 يناير سنة 1995.

(2) _انظر القانون رقم 90-30، المرجع السابق.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

التصرف بيعاً أو تنازلاً (أولاً) وقد يكون بيعاً بالتراضي (ثانياً) وقد يكون ملكاً آخر يملكه أحد الخواص عندما يكون التصرف تبادلاً أو قسمة (ثالثاً)

1- البيع عن طريق المزاد العلني:

حتى تتمكن الأملاك الوطنية الخاصة من أداء وظيفتها المالية، يلجأ إلى أسلوب المزاد العلني لبيع الأملاك الوطنية لاستقطاب أكبر عدد من المشاركين، واشتداد المنافسة بينهم مما يؤدي إلى إثراء أكبر للخزينة العمومية أو ذمة الجماعة المحلية المستفيدة.

ويكون بيع الممتلكات العقارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة غير المخصصة أو التي ألغي تخصيصها، إذا ورد عدم قابليتها لتأدية وظيفتها في عمل المصالح والمؤسسات العمومية، عن طريق المزاد العلني شرط احترام المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير.

تكون المزايدات العلنية على أساس دفتر شروط تعدده مصلحة الأملاك الوطنية، والذي يكون مطابقاً للنموذج الذي يقره وزير المالية، وتحدد فيه جميع الشروط القانونية للعملية، بما فيها السعر الأدنى لفتح المزايدة، والذي يختلف حسب القيمة التجارية للعقار.

يتم البيع بالمزاد العلني، عندما يأذن الوالي المختص إقليمياً بذلك، بعد أخذ رأي المدير الولائي للأملاك الوطنية، ويعلن عن المزايدة بواسطة ملصقات وإعلانات في الجرائد اليومية، قبل عشرون يوماً من تاريخ إجراء البيع الذي تحدده مصلحة الأملاك الوطنية وفيها يخص المنقولات⁽¹⁾، يتم بيعها بعد إلغاء استعمالها بموجب قرار يتخذه المسؤول عن

(1) _أنظر المادة 90/3 من المرسوم التنفيذي 12-427، مرجع سابق.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

المصلحة المخصصة لها. وبعد تسليمها لإدارة الأملاك الوطنية المختصة إقليمياً، التي تتحمل ابتداءً من تاريخ تسليمها مسؤولية حراستها والمحافظة عليها إلى غاية التصرف فيها، وتسليمها إلى مشتريها.

تتولى إدارة الأملاك الوطنية بيع جميع الأشياء المنقولة التابعة للأملاك الدولة الخاصة عن طريق المزايمة، والتي يقوم بها أعوان محلفون من مصلحة الأملاك الوطنية لفائدة الخزينة العمومية، والذين لا يجوز لهم تحت طائلة توقيع عقوبات، أن يتدخلوا في عملية الشراء سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة، أو أن يقبلوا رد البيع للأشياء التي كلفوا ببيعها.

أما بالنسبة للمنقولات التابعة للأملاك الخاصة للجماعات المحلية، فإن هذه الأخيرة أملاكها المنقولة، وتصب عائدات البيع في حساب الولاية أو البلدية حسب الحالة.

غير أنه يمكن للولاية أو البلدية أن تطلب من إدارة الأملاك الوطنية أن تبيع منقولاتها بالمزاد العلني، وتصب عائداته في حساب الجماعة المحلية المعنية، على أن يتم اقتطاع مصاريف الإدارة والبيع والتحصيل لفائدة الخزينة العمومية. كما يمكنها اللجوء إلى خدمات محافظ البيع بالمزايمة.⁽¹⁾

(1) _أنظر المواد 143 و144 و147 من المرسوم التنفيذي رقم 427-12، مرجع سابق.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

2- البيع بالتراضي:

إذا كان الأصل أن يتم التنازل عن الأملاك الوطنية الخاصة عن طريق المزاد العلني، فقد أجاز المشرع الجزائري أن يتم التنازل عنها استثناء عن طريق التراضي، وذلك في حالات محددة قانوناً⁽¹⁾

بالنسبة للممتلكات العقارية التابعة لأملاك الدولة الخاصة، يتم التنازل عنها من قبل إدارة الأملاك الوطنية، استناداً إلى رخصة من الوزير المكلف لفائدة أشخاص محددين على سبيل الحصر⁽²⁾ شرط ألا يقل ثمن البيع عن القيمة التجارية للعقار.

نشير إلى أن المشرع خص بيع بعض العقارات بقواعد خاصة، إذ أجاز بيع العقارات المبنية وغير المبنية التابعة للدولة على سبيل التراضي لفائدة المرقين العقاريين⁽³⁾ وذلك بترخيص من الوزير المكلف بالمالية.

تقوم مصالح أملاك الدولة بتعيين الأراضي الملتصق شراءها وتبليغ المرقين العقاريين وذلك بترخيص من الوزير المكلف بالمالية. تقوم مصالح أملاك الدولة بتعيين الأراضي الملتصق شراءها وتبليغ المرقين العقاريين بذلك، والذين يتعين عليهم تقديم طلباتهم لاقتناء القطع الأرضية التابعة للأملاك الدولة إلى الوالي المختص إقليمياً، والذي يتعين عليه الرد

(1) _أنظر المادة 157 المرجع نفسه.

(2) _أنظر المادة 47 من القانون رقم 04-21 المؤرخ في 29 ديسمبر سنة 2004 المتضمن قانون المالية لسنة 2005 ج ر، عدد 85، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2004.

(3) _أنظر المادة 3 من القانون 11-04 المؤرخ في 17 فبراير سنة 2011 الذي يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، ج ر، عدد 14 الصادرة بتاريخ 6 مارس سنة 2011.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

على هذه الطلبات في أجل ثلاثون يوما من تاريخ إيداعها. ويبلغ قرار التصريح بالتنازل للمرقي العقاري المعني وكذا الهياكل المعنية في أجل خمسة عشر (15) يوما،⁽¹⁾ ويتولى مدير أملاك الدولة المختص إقليميا تحرير العقد الإداري، المتضمن بيع القطعة الأرضية لفائدة المرقي العقاري، والذي يتمتع بالملكية التامة للقطعة الأرضية ابتداء من تاريخ شهر العقد.

ويتعين على المرقي العقاري تحت طائلة فسخ العقد، عدم تغيير وجهة القطعة الأرضية أو استعمالها جزئيا أو كليا لأغراض غير تلك المحددة في دفتر الشروط كما لا يمكنه التنازل عن القطعة الأرضية المتنازل عنها ولا تأجيرها أو هبتها.

وعلى العموم يتعين عليه احترام بنود دفتر الشروط، وفي حالة العكس يقوم مدير أملاك الدولة المختص إقليميا بمباشرة إجراءات الفسخ عن طريق القضاء، وذلك بعد توجيه إغذارين برسالة موصى عليها مع إشعار بالإستلام من طرف المدير الولائي المكلف بالسكن.⁽²⁾ أما بالنسبة للمنقولات يمكن التنازل عنها بالتراضي لأسباب تتعلق بالأمن العمومي أو الدفاع الوطني أو للفرصة السانحة.⁽³⁾

(1) _القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 14 مايو 2011 المتضمن دفتر الشروط النموذجي الذي يحدد البنود والشروط التي تطبق عند البيع بالتراضي لفائدة مرقبين عقاريين الأراضي تابعة للأملاك الخاصة للدولة وموجهة لإنشاء برنامج السكنات المدعمة من طرف الدولة، ج ر، عدد 51، الصادرة بتاريخ 14 سبتمبر سنة 2011، ص 30.

(2) _أنظر الفقرة 06 المرجع نفسه، ص 33

(3) _أنظر المادة 157 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، مرجع سابق.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

تقوم مصلحة الأملاك الوطنية ببيع المنقولات التابعة للأملاك الوطنية لفائدة المصالح والجماعات أو الهيئات العمومية والجمعيات، مقابل ثمن بيع تحدده هي، بعد استشارة المصلحة المسلمة لهذه المنقولات، ويثبت البيع بمحضر توقع عليه كل من المصلحتين البائعة والمشتري.

غير أنه يمكن بيع هذه المنقولات للخواص أيضاً إذا نص التنظيم المعمول به على ذلك، مثلاً في حالة ما إذا كانت المنقولات محل البيع سريعة التلف.

3- التبادل والقسمة:

أ- التبادل: استناداً لأحكام المادة 413 من القانون المدني أنه يمكن أن يكون محل التبادل مالاً عقارياً أو منقولاً، باستثناء النقود، تنص المادة على أن: "المقايضة عقد يلزم به كل من المتعاقدين أن ينقل إلى الآخر على سبيل التبادل ملكية ما لغير النقود"⁽¹⁾، وعليه يمكن تعريف التبادل على أنه: "هو مبادلة ممتلكات عقارية للجماعات المحلية مقابل أملاك عقارية يملكها الخواص وترسم عملية التبادل بعقد رسمي إداري بعد صدور قرار من الوزير المكلف بالمالية المتضمن الموافقة على التبادل".

بينما نجد قانون الأملاك الوطنية قد حصر عملية التبادل بين الأشخاص العامة والخواص في العقارات فقط، حيث تنص المادة 92 يتم تبادل الأملاك العقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة التي تملكها الدولة أو الجماعات المحلية بين المصالح العمومية

(1) _ الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، ج ر، عدد 78، الصادرة في 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-07 المؤرخ في 13 ماي 2007، ج ر، عدد 31.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

وفق الشروط والكيفيات التي يحددها التنظيم، كما يتم تبادل الأملاك العقارية التابعة للأملاك

الوطنية الخاصة التي تملكها الدولة مقابل أملاك عقارية يملكها الخواص...⁽¹⁾

وتتم عملية التبادل إما بمبادرة من المصلحة العمومية أو من طرف صاحب العقار

معه ضمن الشروط والأشكال مع دفع فارق القيمة المنصوص عليها في **المادة 94** من

القانون الأملاك الوطنية (90-30) أما **المادة 95** من ذات القانون "يكون تبادل الأملاك

العقارية الوطنية الخاصة التي تملكها الجماعات الإقليمية موضوع قرار تتخذه السلطة

المختصة".⁽²⁾

ولما كان قانون الأملاك الوطنية نصاً خاصاً والقانون المدني نصاً عاماً أو شريعة

عامة، فإن التبادل بين الأشخاص العامة والخواص فقط، وفقاً لقاعدة الخاص يقيد العام"، أما

تبادل العقارات بين الأشخاص العامة فيكيف على أنه تغيير مزدوجاً في التخصيص، دون

أن ننسى أن تحرير عقد المبادلة يخضع لإجراءات التسجيل والشهر.

ب-القسم:

وهي تهدف إلى تقسيم العقارات التي تكون ملكيتها شائعة بين الجماعات المحلية

وغيرها متى كان ذلك ممكناً فتخرج حصتها بعد فرزها ثم يتم إقرار إما بيعها للشركاء في

الشيوع أو عن طريق المزاد العلني حسب الحالة"⁽³⁾.

(1) _أنظر المادة 92 من القانون 90-30 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

(2) _أنظر المادتين 94 و95، المرجع السابق.

(3) _أنظر المادة 124 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، مرجع سابق.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

أما عن عملية القسمة فقط تكون بالطريقة الودية أو عن طريق القضاء طبقاً لأحكام القانون المدني، أما إذا استحالَت القسمة ودياً بين الدولة والمالكين معها في الشيوع لسبب من الأسباب أو لعدم توفر شروط إجرائها فإن التنازل عن الحصة العائدة للدولة إما أن يكون بالتراضي، وإما أن يكون التنازل عن طريق التنافس بمعنى إذا كانت الحصة العائدة للدولة غير قابل لتقسيم ورفض الشركاء في الشيوع شراءها يتم بيعها بكل الوسائل والطرق القانونية التي تعتمد على المنافسة طبقاً لأحكام المادة 728 من القانون المدني⁽¹⁾ وتتم هذه العملية بقرار من الوالي المختص يصادق بموجبه على محضر توزيع الحصص على الملاك الشركاء في الشيوع مع تبليغهم بالمحضر فإذا وافقوا عليه تكرر العملية بموجب عقد إداري تقوم بتحريره مديرية أملاك الدولة والذي يخضع لإجراءات التسجيل والشهر.

أما إذا رفض الشركاء المصادقة على محضر القسمة تقوم مصالح أملاك الدولة برفع دعوى أمام الجهات القضائية المختصة وتجري القسمة بطريق الاقتراع حسب نص المادة 727 من القانون المدني الجزائري ويخضع تقرير الخبرة والحكم القضائي المتعلق بالقسمة لإجراء التسجيل والإشهار من طرف الموثق.

(1) _انظر المادة 728 من الأمر 58-75 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

ثانياً: التسيير غير المباشر (الوكالة العقارية)

تم بموجب القانون 25-90⁽¹⁾ المتضمن التوجيه العقاري المعدل والمتمم، إنشاء هيئات عمومية لتسيير الممتلكات العقارية التابعة للجماعات المحلية، سواء كانت موجودة أو تعتزم إمتلاكها، وبالتالي فإنها ملزمة بإسناد تسيير إحتياجاتها العقارية إلى هيئات التسيير العقاري، وقد أنشئت هذه الهيئات بموجب المرسوم التنفيذي رقم 405-90 المعدل والمتمم يحدد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاري الحضري⁽²⁾، فهذه الوكالة تنشئها المجالس الشعبية الولائية سواء بصفة إنفرادية أو بالتعاون فيما بينها، عن طريق مداولة وعلى هذا الأساس صدرت تعليمة وزارية تلزم الجماعات المحلية بما يلي:

_ إما بإنشاء وكالة عقارية للتسيير والتنظيم العقاري بصفة إنفرادية أو مشتركة من أجل تسيير سندات العقارية الحضرية.

_ وإما عن طريق إبرام إتفاقية بالوكالة الأكثر قرباً منها في إطار دفتر الشروط.

(1) _ القانون رقم 25-90 المؤرخ في 18 نوفمبر سنة 1990 والمتضمن التوجيه العقاري المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 95-26 المؤرخ في 25 سبتمبر سنة 1995، ج ر، عدد 55 الصادرة بتاريخ 27 سبتمبر 1995.

(2) _ المرسوم التنفيذي رقم 405-90 المؤرخ في 22 ديسمبر سنة 1990 الذي يحدد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين وتنظيم ذلك المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-408 المؤرخ في 5 نوفمبر سنة 2003، ج ر، عند 68 الصادرة بتاريخ 09 نوفمبر 2003.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

1-الوكالة العقارية:

باعتبار أن الوكالة العقارية مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، فقد منحها القانون 90-25 المعدل والمتمم عدة صلاحيات في التنظيم والتسيير العقاري نذكر منها:

_ تضع البلدية تحت تصرف الوكالة المحلية للتنظيم والتسيير العقاري الحضري مهمة عامة تتمثل في مساعدة الجماعات المحلية في تضمين وسائل التهيئة والتعمير وإعدادها وتنفيذها⁽¹⁾، في إطار مهمتها العامة وفي حدود إمكانياتها.

_ تقوم الوكالة العقارية بمحاربة المضاربة بحرصها على بيع أملاكها العقارية التابعة لها والقابلة للتعمير وفقا للقواعد والقوانين العمرانية وذلك لتنظيم السوق العقارية والموازنة بين العرض والطلب.

_ تكوين المحفظة العقارية، حيث يمكن للبلدية وعن طريق الوكالة المحلية (الولاية حاليا) في إطار تطبيق أدوات التهيئة والتعمير، أن تكون محفظة عقارية، قصد إشباع حاجاتها للأراضي من أجل البناء⁽²⁾، وتتكون مما يلي:

- الأراضي التي تملكها البلدية

- الأراضي المقتناة من السوق

- الأراضي المكتسبة عن طريق ممارسة حق الشفعة

(1) _أنظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 90-405 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

(2) _أنظر المادتين 40 و41 من القانون 90-25 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

- الأراضي المكتسبة من جراء إجراء نزع الملكية للمنفعة العامة

وبالرجوع إلى قوانين الجماعات الإقليمية، يتضح أن قانون البلدية جاء أكثر تفصيلاً من قانون الولاية في تنظيم هذه المسألة، حيث لم يتوسع هذا الأخير في بيان أملاك الولاية، واكتفى بإدراج مداخل الأملاك ضمن مصادر التمويل، كما نص في المادة 132 على إمكانية اقتناء الأملاك العقارية وعقود امتلاكها، تاركاً باقي الأحكام إلى قانون الأملاك الوطنية والنصوص الخاصة؛ في المقابل توسّع قانون البلدية في هذا المجال، إذ اقر امتلاك البلدية لأملاك عامة وخاصة، ومنع التصرف في الأملاك العمومية، وحدد مكونات الأملاك الخاصة التابعة لها، وألزم المجلس الشعبي البلدي بالسهر على حمايتها، كما أجاز بموجب المادة 175 فرض مساهمات مالية على المرتفقين أثناء تسيير الأملاك العمومية بما يتناسب مع طبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها، إضافة إلى منحها حرية اختيار أسلوب تسيير أملاكها العامة، وهو ما نص عليه أيضاً قانون الولاية في المادة 153 منه.

إن استغلال وتسيير هذه الأملاك من شأنه أن يوفر للجماعات الإقليمية مداخل معتبرة، تتمثل في مجموع الإيرادات التي تحصل عليها الإدارة المحلية من استغلال ممتلكاتها سواء كانت عقارية أو منقولة، ومن هذا المنطلق، يمكن تعريف إيرادات الممتلكات بأنها موارد مالية ناتجة عن استغلال أملاك مملوكة للوحدات المحلية التي تتمتع بحرية التصرف فيها، سواء في شكل إيجار أو بيع أو أرباح من مشاريع اقتصادية على المستوى المحلي.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

المبحث الثاني: إيرادات الجماعات الإقليمية ذات الطبيعة غير الجبائية

كرّس المشرع الجزائري مبدأ الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية بموجب النصوص القانونية المنظمة لها، لاسيما القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، والقانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، حيث خوّل لها إمكانية تعبئة موارد مالية متنوعة لضمان أداء مهامها وتحقيق التنمية المحلية. ولا تقتصر هذه الموارد على الإيرادات الجبائية، بل تشمل كذلك إيرادات ذات طبيعة غير جبائية، التي تمثل أحد الدعائم الأساسية لتوازن ميزانياتها.

وفي هذا السياق، نظم المشرع آليات التمويل الخارجي التي تلجأ إليها الجماعات الإقليمية، والتي تتجسد أساساً في نظام القروض المحلية وكذا الهبات والوصايا وفق ضوابط قانونية محددة. كما أقرّ نظام الإعانات الحكومية وإعانات صندوق الضمان والتضامن للجماعات الإقليمية.

المطلب الأول: آليات التمويل الخارجي وفق قوانين الجماعات الإقليمية

لا جدال في أهمية التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية خصوصاً من حيث تعزيز استقلاليتها، إذ تعد من أهم المعايير التي تقاس بها مدى حرية هذه الهيئات في ممارسة صلاحياتها واختصاصاتها وقدرتها على تغطية نفقاتها من مواردها المالية الذاتية، غير أن هذه الموارد قد لا تكون كافية في بعض الحالات، ولا ترقى إلى مستوى تحقيق متطلبات التنمية المحلية، مما يدخل الجماعات الإقليمية في أزمت مالية تتسم بشح الموارد وضعفها وعجزها عن تغطية مختلف حاجيات السكان، وأمام هذه الوضعية المالية الصعبة، يتعين

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

على الوحدات المحلية البحث عن مصادر تمويل خارجية واستثنائية قادرة على سد العجز والفجوة بين إمكانياتها ومتطلبات مهامها، وضمان تقديم خدماتها وسير المرافق العمومية⁽¹⁾، غير أن اللجوء إلى هذا النوع من المصادر غالباً ما يرافقه العديد من المساوئ والعراقيل والصعوبات، إذ فضلاً عن كونه وسيلة هدفها تقديم الدعم الضروري للجماعات المحلية.

إلا أنه قد يفتح المجال لتدخل السلطة المركزية في النشاط المحلي، مما يعدّ مساساً بمبدأ الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية ومن ثم استقلالها الإداري.⁽²⁾

وعلى هذا الأساس حدد المشرع الجزائري، أثناء بيانه للموارد المالية المكونة لميزانية الجماعات المحلية⁽³⁾، العديد من الوسائل التي على خلاف الوسائل الذاتية التي تلجأ إليها هذه الهيئات استثنائياً لتغطية نفقاتها وعجزها، حيث يُعدّ الاعتماد على الموارد الخارجية مرحلة ثانوية أو استثنائية تلجأ إليها السلطات المحلية عند الضرورة، ويمكن إجمال هذه الموارد في نظام القروض المحلية وكذا الهبات والوصايا.

(1) _مبارك لسلوس، "الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، عدد 40، 2010، ص 20.

(2) _فاطمة مرزوع السعيد، "الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب"، ط1، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، 2003، ص 277.

(3) _انظر: المادة 170 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق ص 23، والمادة 151 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 22.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

الفرع الأول: نظام القروض المحلية:

يُعرّف القرض العام بأنه عقد دين تستلف بموجبه الدولة أو الجماعات الإقليمية أو إحدى الهيئات العامة مبالغ مالية من البنوك والمؤسسات المالية أو أي جهة أخرى، مع التعهد برد هذه المبالغ إلى المؤسسة المقرضة مع فوائدها في التاريخ المحدد للتسديد ووفق الشروط المحددة في العقد.⁽¹⁾

ويُعد القرض العام من بين المصادر التي يمكن أن تلجأ إليها الجماعات الإقليمية بصورة استثنائية من أجل تغطية نفقاتها، وحل إشكالية العجز المالي، وهذا ما نصت عليه المادة 151 من قانون الولاية، والمادة 170 من قانون البلدية.

أكد المشرع على إلزامية أن تكون القروض موجهة لمشاريع ذات المردودية والنفع العام، وأن تستعمل في المشاريع المنتجة⁽²⁾، وكذا المشاريع الإنمائية التي تعجز الميزانية العادية للجماعات المحلية على تغطية نفقاتها، وهذا ما يمكنها من تسديد هذه القروض وفوائدها خلال الآجال المقررة⁽³⁾، وذلك أن القرض وجد على أساس تعاقد بين المجلس المحلي وبين المقرضين، يتعهد المجلس المحلي برده مع فوائده في أجل محدد، وهو ما يميز هذا المصدر عن بقية تمويل الجماعات الإقليمية كالضرائب والرسوم التي لا ترد لدافعها، ولذلك

(1) _ محمد الصغير بعلي، "المالية العامة"، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003، ص 78.

(2) _ انظر: المادة 174 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 24، وكذا المادة 156 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المصدر السابق، ص 23.

(3) _ لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع، فيفري 2005، ص 09.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

يفضل أن يكون القرض من النوع المنتج، وهو الذي ينفق على مشروع استثماري يحقق إيراداً ويسدد أصل الدين مع الفوائد المترتبة على ذلك، وعليه حسن ما فعل المشرع حينما ألزم بضرورة توجيه أموال القروض إلى المشاريع الانشائية⁽¹⁾

وعليه، فإن هذا النوع من مصادر التمويل مشروط بقدرات التسديد التي تتوفر عليها الجماعات الإقليمية، فلا يجب على هذه الوحدات أن تكون مدينة إلا في حدود قدراتها على التسديد، وبالتالي لا يمكن الاقتراض لتسديد ديون أصلية، ولا يمكن استعمال أموال القروض لمواجهة نفقات التسيير، بل لتمويل نفقات التجهيز والاستثمار، حيث أكدت المادة 195 من قانون البلدية على أن: "تأتج القروض يخصص تغطية نفقات التجهيز والاستثمار"، أما فيما يخص فائدة القرض التي تقع على عاتق الجماعات الإقليمية تسديدها فإنها وفقاً للمادة 198 من قانون البلدية تعتبر نفقة إجبارية تدرج في قسم التسيير.

تؤكد العديد من الدراسات والأبحاث في مجال المالية المحلية وتثبت عزوف الجماعات الإقليمية عن الاعتماد على هذا المصدر في تمويل ميزانياتها، وذلك لما يترتب عن الاقتراض من أعباء تثقل كاهل هذه الوحدات وتزيد من تفاقم وضعيتها المالية نتيجة تراكم الديون والفوائد، فالأصل أن القروض تمنح لتمويل مشاريع مدرة للدخل والأرباح، وهو ما يصعب تحقيقه في أغلب الجماعات المحلية خاصة الصغيرة والمعزولة منها، كما أن

(1) _أيمن عودة المعاني، "الإدارة المحلية"، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط2، 2013، ص 157.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

الإقبال على هذا النوع من المشاريع يتطلب إمكانيات كبيرة قد لا تتوفر لدى معظم البلديات في الجزائر.

لذلك باتت الجماعات الإقليمية تدرك في معظم الأحيان عدم قدرتها على استرجاع القروض وضمان سدادها، كما أثبتت الواقع العملي على عدة محطات عجز المجالس المحلية عن تسوية ديونها، مما يضطر الدولة إلى التدخل لإيجاد حلول لهذه الديون سواء عن طريق الإعفاء أو التسديد، ومن بين ذلك ما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 11-300، حيث قامت الدولة بتسديد ديون 322 بلدية بمبلغ يقدر بحوالي 30 مليار وحوالي 233 مليون دينار جزائري لدى الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط (CNEP) والموزعة عبر 26 ولاية من التراب الوطني.⁽¹⁾

وعليه فإن اللجوء إلى هذا النوع من التمويل التكميلي يتطلب وجود بلديات ذات قدرات اقتصادية قادرة على حسن التسيير والاستثمار في المشاريع المنتجة، مع البحث عن مهارات جديدة من شأنها تعبئة مواردها المالية، والقيام بالأدوار الجديدة التي تفرضها التحولات التي تشهدها الدولة. أما التوجه نحو هذا النوع من التمويل في الوقت الراهن فمن شأنه أن يزيد من تفاقم الوضع بدل معالجته، ويشكل في النهاية عبئاً إضافياً على الدولة باعتبارها الجهة التي تتحمل تبعات هذه القروض.

(1) _انظر: المرسوم التنفيذي رقم 11-300 المؤرخ في 22 أوت 2011 المحدد لطبيعة ديون المجالس الشعبية البلدية المضبوطة بتاريخ 31 ديسمبر 2006 وكذا مبلغها وكيفية التكفل بها، ج ر ج ج، عدد 49، بتاريخ 28 أوت 2011، ص4 وما بعدها.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

الفرع الثاني: الهبات والوصايا

هي عبارة عن تبرعات التي يقدمها الأشخاص، سواء كانوا طبيعيين أو معنويين، نقدية أو عينية للهيئات المحلية، وتعد هذه التبرعات مورداً من موارد الجماعات المحلية، ورغم أن أثرها المادي غالباً ما يكون محدوداً، إلا أنها تحمل قيمة معنوية كبيرة تعكس روح المواطنة الصالحة، من خلال المشاركة في أعباء الجماعات المحلية والمساهمة في تسيير الشؤون العمومية. وقد أشار المشرع إلى التبرعات والهبات كوسيلة لتمويل الجماعات المحلية في نص المادة 3/151 من قانون الولاية والمادة 5/170 من قانون البلدية.

وتخضع الهبات أو الوصايا المقدمة للبلدية أو الولاية إلى القبول أو الرفض بموجب مداولة يصدرها المجلس الشعبي المحلي⁽¹⁾، كما أن يخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية على الموافقة المسبقة من وزير المكلف بالداخلية⁽²⁾، أما بالنسبة لمداولة المجلس الشعبي البلدي المتضمنة الموافقة على هبة أو وصية أجنبية محددة، فإنها تحتاج إلى مصادقة صريحة من طرف والي الولاية خلال الآجال المحددة قانوناً⁽³⁾. وفيما يتعلق بمداولة

(1) _انظر: المادة 166 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 23، والمادة 133 من القانون رقم

12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 20.

(2) _انظر: المادة 171 من قانون البلدية، مصدر سابق، ص 23، وكذا المادة 134 / 3 من قانون الولاية، مصدر

سابق، ص 21.

(3) _المادة 57 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق، ص 12.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

المجلس الشعبي الولائي التي تتضمن قبول هبة أو وصية أجنبية، فإن تنفيذها يقتضي على المصادقة الصريحة من الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهران⁽¹⁾.

المطلب الثاني: التمويل الحكومي

يعتبر التمويل الحكومي للجماعات الإقليمية من أهم مصادر تمويلها الخارجية، حيث يشمل مختلف الإعانات والتحويلات المالية التي تقدمها الدولة بهدف دعم توازنها المالي وضمان استمرارية نشاطها التنموي. ويتجسد هذا التمويل أساساً في الإعانات الحكومية المباشرة، إضافة إلى تدخل صندوق الضمان والتضامن للجماعات الإقليمية الذي يُعد آلية أساسية لتحقيق التضامن المالي بين الجماعات المحلية وتغطية عجزها، ويكتسي هذا التمويل أهمية خاصة في الجزائر نظراً لضعف الموارد الذاتية وعدم كفايتها لتلبية النفقات المحلية، مما يجعل الجماعات المحلية تعتمد بشكل كبير على الدعم المركزي.

الفرع الأول: الإعانات الحكومية

تقدم الدولة إلى الجماعات المحلية مساعدات وإعانات مالية بغرض مساعدة هذه الهيئات على تحقيق الحد الأدنى من مستوى الخدمة التي تؤديها للأفراد، والوصول به إلى أعلى مستوى مرغوب فيه، وتدخل ضمن الموارد المالية الاستثنائية التي تتقاضاها الوحدة

(1) _المادة 55 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق، ص 14.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

المحلية دون مقابل من أجل تحقيق التوازن في ميزانيتها أو تمويل بعض المشاريع التجهيزية لتغطية العجز وسد النقائص الناتجة عن عدم كفاية الموارد الذاتية⁽¹⁾.

وحرصاً من المشرع على تحديد الإطار القانوني المنظم لهذه المسألة، بالنظر إلى ما قد يترتب عنها من آثار سلبية، وذلك من خلال ضبط الحالات التي تستوجب منح الإعانات للجماعات الإقليمية وفق ما نص عليه قانون البلدية وقانون الولاية، حيث حددت المادة 182 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية والمادة 154 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية الاعتبارات الواجب توافرها والتي تمنح بموجبها للبلديات والولايات إعانات من طرف الدولة دون مقابل ودون إلزام الجماعات بردها.

(1) _محمد بن صوشة، "إشكالية تمويل التنمية المحلي" -الواقع والآفاق -"، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2019، ص 137.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

ويستتشف من هذه الحالات أن المشرع قد حدد بدقة الأهداف والغايات من تقديم هذه المساعدات للجماعات الإقليمية، كما ألزمها بضرورة توجيه هذه الإعانات نحو الأغراض التي رصدت من أجلها عند صرفها، ويمكن تصنيف هذه الإمدادات وفق الأولويات الواردة في النصوص القانونية، إلى إعانات موجهة لتغطية عجز ميزانية التسيير⁽¹⁾ وأخرى موجهة لقسم التجهيز والاستثمار⁽²⁾

من هذا المنطلق يمكن اعتبار الإعانات الحكومية تلك المبالغ المالية التي تقدمها الدولة للجماعات الإقليمية بهدف مساعداتها على تغطية جزء من نفقاتها، وتسعى الدولة من خلالها إلى معالجة ظاهرة التفاوت في الموارد والإمكانات عبر الاهتمام بالمناطق النائية، الأمر الذي يحقق التوازن ويصح وصفية الوحدات المحلية ذات الموارد المحدودة، ويعد هذا

(1) _أنظر على التوالي: المادة 154 من قانون الولاية، مصدر سابق، ص23، والمادة 172 من قانون البلدية، مصدر سابق، ص24.

(2) _يمنح هذا النوع من الإعانات لتمويل نفقات التجهيز والاستثمار في حالة عجز وعدم وجود فائض في ميزانية الجماعات الإقليمية، أو في حالة ضعف الفائض، وتقدم هذه الإعانات في إطار المخططات البلدية للتنمية، وكذا البرامج القطاعية للتنمية. لمزيد من التفصيل حول طبيعة هذه المخططات وشروط حصول الجماعات الإقليمية على الإعانات المالية في إطار "المخططات"، انظر: المرسوم رقم 73-135 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والاستثمار لفائدة الولايات، ج.ر.ج.ج، عدد 67، بتاريخ 21 أوت 1973 ص 1002، وكذلك المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، ج.ر.ج.ج، عدد 67 بتاريخ 21 أوت 1973 ص 1004. وكذلك راجع في هذا الصدد: صليحة بن نملة، "مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012-2013.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

المصدر من المصادر المهمة لكونه عاملا في استقرار وثبات ميزانية الجماعات المحلية.⁽¹⁾ غير أن ما يطرح في هذا السياق هو: ما مدى تأثير الإعانات على استقلالية الجماعات الإقليمية؟

الفرع الثاني: إعانات صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية

تُقدم الإعانات للجماعات الإقليمية عن طريق "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية"، الذي يُعد مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويوضع تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية، ويخضع تسييره لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس سنة 2014.⁽²⁾

وما تجدر الإشارة إليه أن هذا الصندوق كان يسمى بالصندوق المشترك للجماعات المحلية قبل صدور هذا المرسوم، حيث مر بالعديد من التحولات والتطورات إلى غاية سنة 2014، وتتكون موارد صندوق التضامن للجماعات المحلية من الإعانات السنوية التي تقدمها الدولة، وكذا من حصص الضرائب التي يخصصها القانون والهبات والوصايا،

(1) _ عبد القادر موفق، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، العدد الثاني، ديسمبر 2007، ص 106.

(2) _ انظر: المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس سنة 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتحديد مهامه وتنظيم وتسييره، ج ر ج ج، عدد 19، بتاريخ 02 أفريل 2014، ص 04.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

بالإضافة إلى الأرصدة الدائنة للصندوق الضمان التي تستخلص من كل سنة مالية⁽¹⁾. أما بالنسبة للإيرادات صندوق الضمان فتتمثل في المساهمات التي تقدمها البلديات والولايات في كل سنة إجباريا، وتحدد نسبة هذه المساهمات سنويا بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية ووزير المالية بناء على التقديرات الجبائية للبلديات والولايات.⁽²⁾

(1) _أنظر: المادتين رقم 22 و 38 من المرسوم التنفيذي 14-116 المصدر نفسه، ص ص 7، 9، وكذلك: المادة 2/214 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 28، والمادة 178 / 3 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 25.

(2) _أنظر: المادتين 19 و 20 من المرسوم التنفيذي 14-116 مصدر سابق، ص 6. والمادة 214 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 28. والمادة 178 / 2 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 25، -تحدد نسبة مساهمة الولايات والبلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية لسنة 2019 بنسبة 2% (اثنان بالمائة)، وتطبق هذه النسبة على تقديرات الإيرادات الجبائية التي تحتوي عليها بطاقة الحساب التي تبلغها مصالح الضرائب الولائية، أنظر: القرارين الوزاريين المشتركين المؤرخين في 20 جانفي 2019 اللذان يحددان نسبة مساهمة الولايات والبلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية، ج ر ج ج ، العدد 22، بتاريخ 07 أفريل 2019، ص 16 وما بعدها .

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

خلاصة الفصل الأول:

يتجسد الإستقلال الحقيقي للجماعات الإقليمية في امتلاكها لمداخل وموارد مالية تمكنها من دعم ميزانيتها وتغطية نفقاتها، وتعد أساسا لتحقيق التنمية في مختلف المجالات، إذ إن محدودية الموارد المالية تقيد عمل الهيئات المحلية وتمنعها من التصرف بحرية مما يضطرها إلى اللجوء إلى السلطة المركزية للحصول على إعانات مالية، كما يؤثر ذلك قدرتها على تحقيق التنمية بسبب نقص الإمكانيات.

وإذا كانت الدولة قد تنازلت عن الإختصاصات ذات الطابع المحلي لصالح الجماعات الإقليمية فإنه ينبغي أن يقترن ذلك بتنازل عن الموارد المالية التي تمكنها من تسيير شؤونها وإدارة مصالحها، إذ يرتبط الإستقلال المالي الحقيقي للهيئات اللامركزية بالإطار القانوني لهذه الموارد ومدى كفايتها لضمان هذا الحق القائم على مبدأ "تحويل الصلاحيات يقابله تحويل الموارد" فضلا عن قدرته على تمويل ميزانيات الجماعات المحلية وفق الإختصاصات المسندة إليها. وفق هذا السياق، يرى المجلس الدستوري الفرنسي أن الإستقلال المالي للجماعات يمثل ضمانا للتسيير الحر والفعال، إلا أنها تبقى ضمانا نسبية تستدعي تدخل المشرع الدستوري، من خلال الإطلاع على أحكام الدستور الجزائري، نلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يتناول هذه المسألة صراحة ولم يكرس مبدأ إستقلالية هذه الوحدات.

الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية

غير أن المشرع الجزائري خلافاً لذلك أقر من خلال النصوص القانونية باستقلالية الجماعات الإقليمية في ذمتها المالية، وضرورة توفير الموارد اللازمة لأداء مهامها، وهو ما أكدته المادة 04 من قانون البلدية التي تنص على وجوب توفر الموارد المالية الضرورية لتحمل الأعباء والمهام المخولة قانوناً، مع ضرورة مرافقة كل مهمة جديدة تسند إلى البلدية أو تحول إليها من طرف الدولة بتوفير الموارد المالية اللازمة لها بصفة دائمة. ويتضح من ذلك اهتمام المشرع بالجانب المالي وحرصه على مبدأ تلازم الصلاحيات مع الموارد، غير أن الواقع الحالي يستوجب إعادة النظر في هذه المسألة وتكريسها دستورياً لضمان حماية أكبر لهذه الوحدات وتقادي إسناد مهام دون توفير الموارد الكافية لتنفيذها، كما تجدر به الإشارة في هذا الصدد أن قانون الولاية قد حذا حذو قانون البلدية.

الفصل الثاني:

الرقابة على مالية الجماعات بين تدخل الوصاية

ومتطلبات الإستقلالية

تعد العلاقة بين الرقابة الوصائية و"الاستقلال المالي" للجماعات المحلية واحدة من أدق الإشكاليات التي تواجه النظم القانونية المعاصرة؛ فبقدر ما يمثل الاستقلال المالي الركيزة الأساسية للمركزية الإدارية والضمانة الحقيقية لقدرة الهيئات المحلية على الاستجابة لمتطلبات التنمية، تبرز الرقابة كضرورة حتمية لحماية المال العام وضمان وحدة الدولة المالية والسياسية.

إن البحث في هذا الفصل يقتضي منا تفكيك آليات التدخل الوصائي في العمليات المالية المحلية، ومحاولة تقييم مدى استجابة هذه الآليات لمتطلبات الاستقلال المالي، وذلك من خلال رصد نقاط التماس والتصادم بين سلطة الدولة في الرقابة وحق الجماعات الإقليمية في التسيير الذاتي.

وبناءً على ذلك، سيتم تقسيم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

- **المبحث الأول: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.**
- **المبحث الثاني: طرق ووسائل تدخل سلطة الوصاية في مالية الجماعات المحلية.**

المبحث الأول: طبيعة الاستقلال لمالية الجماعات المحلية.

تتمثل الاستقلالية المالية في مفهومها العام في مجموعة الوسائل المادية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية، أي أن للجماعات المحلية موارد مالية خاصة بها تتحكم في مصدرها وكيفية جمعها، كما تتمتع بحرية تامة في استعمالها وتخصيصها حسب ما تراه مناسباً لتحقيق المصالح المحلية، إلا أن هذه الاستقلالية المالية لاصقة ومرتبطة بالاستقلالية الإدارية، فلا يمكن تحقق استقلالية مالية ما لم تكن هناك هيئة محلية مستقلة في أدواتها التقريرية والتنفيذية، أي لا توجد استقلالية إدارية بدون موارد مالية خاصة بها، كما أن التطبيق الفعلي للامركزية الإدارية يقتزن بموضوع الاستقلال المالي الذي يعتبر الحجر الرئيسي لها، ومن هذا المنطلق يمكننا أن نتطرق ضمن هذا المبحث لطبيعة الاستقلالية المالية للجماعات المحلية من خلال تبيان مظاهر ومقومات الاستقلالية المالية للجماعات المحلية كمطلب أول والتعريج على حدود هذه الاستقلالية كمطلب ثاني.

المطلب الأول: مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

تكتسي الاستقلالية المالية للجماعات المحلية أهمية بالغة في تفعيل دورها والإيفاء بالتزاماتها اتجاه مواطني الإقليم، والمشرع الجزائري لم يقدم مفهوماً للاستقلال المالي، وإنما اكتفى بالنص عليه في المادة الأولى من قانون البلدية 10-11⁽¹⁾ والمادة الأولى من قانون

(1) _ القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

الولاية 12-07⁽¹⁾ وهو بذلك اعترف بتمتع الجماعات المحلية بالاستقلال المالي من دون أن يقوم بتحديد واضح لمفهومه وطبيعته.

وعلى العموم تنص المواد الدستورية والقوانين المكملة لها على تمتع الجماعات المحلية في الجزائر بالاستقلالية المالية والتي يمكن أن نبرز معالمها فيما يلي:

الفرع الأول: التكييف القانوني لمالية الجماعات المحلية.

ونقصد بالتكييف القانوني لمالية الجماعات المحلية مجموعة النصوص القانونية التي أشارت إلى تمتع الجماعات المحلية في الجزائر بالاستقلالية المالية، والتي يمكن إرجاعها إلى أولى القوانين التي نظمت الشأن المحلي في الجزائر المستقلة، والمتمثلة في قانون البلدية 67-24⁽²⁾ وقانون الولاية 69 - 38⁽³⁾؛

حيث تم تكريس الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) كجماعة قاعدية سياسية وإدارية، إقتصادية واجتماعية ثقافية تضمن التنمية الإقتصادية في الإطار المحلي، وتم منح الجماعات المحلية صلاحيات واسعة الى جانب اجراءات تعزيزية أهمها: إدخال ميزانية جديدة للولاية والبلدية، والتي أدت إلى وضع نظام محاسبي ومالي، مع إنشاء صندوق

(1) _ القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية، المرجع السابق.

(2) _ لمزيد من المعلومات أنظر: الأمر رقم 67-24 المتضمن قانون البلدية، مجلس الثورة، ج ر، العدد 06، الصادرة في: 18 يناير 1967.

(3) _ لمزيد من المعلومات أنظر الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية، مجلس الثورة، ج ر، العدد 44، الصادرة في: 23 مايو 1969.

مشارك يساعده الجماعات المحلية ماديا، وخلق نظام توزيع عادل بين مختلف الجماعات المحلية من أراضيها وممتلكاتها التي تستفيد من مداخيلها.⁽¹⁾

ويمكن القول إن الإصلاحات الفعلية في الجانب المالي على المستوى المحلي بدأت بعد سنة 1990، وبالضبط بعد صدور قانون المالية لنفس السنة بموجب الأمر رقم 90-36 الصادر في 31 ديسمبر 1990⁽²⁾، ولو أنه لم يطبق حتى سنة 1992، وهذا الإعطاء فرصة للإدارة الجبائية للتكيف مع النظام الجبائي الجديد وفهم نصوصه وإستكمال صدور المراسيم التنظيمية له، وقد عمل قانون المالية لسنة 2002.

على تكريس نوع من الإستقلالية من خلال إشراك البلديات من تحديد تعرفه بعض الرسوم، وكانت التجربة فيما يخص رسم ازالة القمامة المنزلية، وهذا بعد أن تم وضع الحدود والدنيا والقصوى للتعريف من طرف السلطة المركزية، كلفت البلدية بعد ذلك بتحديد الرسم بين الحدين بعد إستطلاع السلطة الوصية، وذهب قانون المالية لسنة 2002 إلى أبعد من ذلك عندما كلف المجالس الشعبية البلدية بعملية التصفية والتحصيل والمنازعات المتعلقة بهذا

(1) _د عبد اللطيف لونيبي، "الرقابة على مالية البلدية"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر حقوق تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 30.

(2) _لمزيد من المعلومات أنظر القانون رقم 36-90 المتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج ر، العدد 57، الصادرة في 31 ديسمبر 1990.

الرسم وذلك في أجل أقصاه ثلاث (03) سنوات ابتداء 1 من يناير 2002⁽¹⁾ ليتم بعد ذلك

إقرار المشروعين التمهيديين بموجب:

- القانون رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ: 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق لـ: 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

حيث تم تدعيم الاستقلالية المالية، من خلال منح الجماعات المحلية العديد من الصلاحيات في المجال المالي ومنحها الوسائل المادية والبشرية ومسؤولية تطوير إقليمها تكملة لمجهود الدولة.

أولاً: الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية:

تعد الشخصية المعنوية عنصراً من العناصر الرئيسية التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية أو الجماعات الإقليمية في الجزائر، فلا تعتبر هذه الأخيرة أشخاصاً إدارية مستقلة بدون إقرار المشرع لها بالشخصية القانونية.

حيث تعرف الشخصية المعنوية حسب الاستاذ أحمد محيو بأنها: "كيان له أجهزة خاصة وذمة مالية"⁽²⁾، ويعرفها عمار عوابدي بأنها: "كل مجموعة من الأشخاص تستهدف

(1) _ بشير شاوش بلس، "المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 200

(2) - أحمد محيو، "محاضرات في المؤسسات الإدارية"، الطبعة الثالثة، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، بن عكنون، الجزائر، 1990، ص 90.

غرضاً مشتركاً أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غرض معين بحيث تكون وتشكل هذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال كيانا قانونياً مستقلاً عن ذات الأشخاص وعناصر الأموال المكونة له، له أهمية قانونية مستقلة وقائمة بذاتها يكتسب الحقوق ويتحمل الإلتزامات⁽¹⁾

وقد نصت على ذلك العديد من النصوص لا سيما:

- القانون المدني: حيث تنص المادة 49 منه على الأشخاص الاعتبارية هي الدولة،

الولاية، البلدية....⁽²⁾

- قانون البلدية 10-11 من خلال مادته الأولى: "البلدية هي الجماعة القاعدية للدولة،

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة".⁽³⁾

- قانون الولاية 07-12 من خلال مادته الأولى: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة،

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة"⁽⁴⁾

ويترتب على الإعراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية آثاراً عامة أشارت إليها

المادة 50 من القانون المدني وهي: الذمة المالية وأهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها

أو التي يقررها القانون، وموطن (مكان إدارتها)، ونائب يعبر عنها وحق التقاضي.⁽⁵⁾

(1) - عمار عوابدي، "دروس في القانون الإداري"، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص 97

(2) - القانون رقم 58-75 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، ج ر، العدد 78، الصادرة في 26 سبتمبر 1975 .

(3) - القانون رقم: 10-11 المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق

(4) - القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية، المرجع السابق

(5) - القانون رقم 58-75 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، المرجع السابق

بالإضافة إلى ذلك، يمكن حصر الآثار المرتبطة بمنح الشخصية المعنوية للجماعات المحلية فيما يلي:

- إعطاء وجود قانوني للجماعات الإقليمية وكيان ذاتي خاص ومستقل عن الأشخاص المكونين لها وعن أولئك الذين يتولون إدارتها، بحيث يبقى هذا الوجود مستمرا بصرف النظر عن تغيير المجالس المحلية أو تبدلها.

- إن للهيئة المحلية حرية المبادرة، فهي حرة في التصرف أو عدم التصرف، وليس من شأن السلطة المركزية أن تحل محلها في مباشرة تصرفها إلا في الحالات المبينة في القانون⁽¹⁾.

- كما يجب على الهيئة المحلية أن تظل صاحبة السلطة على قراراتها حتى بعد تصديق السلطة المركزية عليها؛ هذه الأخيرة أي السلطة المركزية تباشر وظائفها ضمن الحدود التي يرسمها القانون.⁽²⁾

- تمتع الأشخاص الإدارية المحلية بذمة مالية خاصة مع ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية كإكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات وتنظيم ميزانية خاصة مستقلة عن ميزانية الدولة، فللولاية ذمتها المالية المستقلة وللبلدية أيضا ذمتها المالية المستقلة.

(1) - عبد الناصر صالحي، "الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، التخصّص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010 ص 30.

(2) - محمد أنس قاسم جعفر، "ديمقراطية الإدارة المحلية اللبرالية والاشتراكية"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص 14.

فالنسبة للبلدية وطبقا لاحكام المادة 157 من القانون 10-11⁽¹⁾ تمتلك البلدية أموالاً عمومية و أموالا خاصة ، وتتشكل الاملاك العمومية من الأملاك العمومية الطبيعية والاصطناعية طبقا للقانون المنظم للأملاك العمومية، وقد جاءت المادة 159 من قانون البلدية مصنفة الأملاك الخاصة للبلدية فشملت المحلات ذات الاستعمال السكني والتي أنجزتها البلدية بأموالها الخاصة ، وتشمل أيضا الاراضي الجرداء التي تملكها البلديات والهبات والوصايا التي تقدم للبلديات، وكذلك الأموال العائدة للدولة والولاية التي تم التنازل عليها للبلدية، وتشمل أيضا الأملاك المنقولة والعتاد الذي اقتنته أو أنجزته البلدية بأموالها الخاصة وتمتد أيضا للحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها البلدية وأنجزتها والتي تمثل مقابل قيمة حصص مساهماتها في تأسيس المؤسسات العمومية ودعمها المالي.⁽²⁾

أما بالنسبة للولاية فطالما اعترف المشرع للولاية بالشخصية الاعتبارية جاز مقاضاتها بصفة مستقلة، وثبت لها بالتبعية حق التملك، وهذا ما جاء في نص المادة 6 من قانون الولاية 07-12: " تتوفر الولاية على أملاك تتولى صيانتها و الحفاظ عليها وتثمينها⁽³⁾، كما ثبت لها أيضا حق الحصول على إعتمادات مالية خاصة تقدر لها بصفة مستقلة، حيث أكدت المادة 5 من قانون الولاية 07-12 على أن الدولة تخصص للولاية بصفقتها الجماعة الإقليمية الموارد المخصصة لتغطية الأعباء والصلاحيات المخولة لها بموجب

(1) -القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية المرجع السابق

(2) -رضوان عايلي، "أملاك الجماعات المحلية ومبدأ اللامركزية الإدارية"، مجلة الفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 10، جانفي 2014، ص 510

(3) -القانون 07-12، المتضمن قانون الولاية، المرجع السابق.

القانون⁽¹⁾ كما تتم عمليات إقتناء الأملاك العقارية وعقود إمتلاكها من طرف الولاية ومؤسساتها العمومية وفق الشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها.

من خلال ما سبق نستنتج أن الإعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية شرطاً أساسياً لتحقيق الإستقلالية المالية، لكن يجب أن يتحقق من الإعتراف بالشخصية المعنوية إستقلال حقيقة وفعلي على المستوى العضوي والوظائفي.

ثانياً: تمثيل الجماعات الإقليمية من طرف مجلس محلي منتخب أساساً (الاستقلال العضوي):

ان العنصر الثالث للإستقلال المالي المحلي هو أن يمثل الجماعات الإقليمية مجلس محلي منتخب باعتبار الإنتخاب أفضل طريقة ووسيلة لضمان استقلال الهيئات المحلية، ونعني بالاستقلال العضوي استقلال أعضاء الهيئة أو الجهاز الذي تمثل الجماعات المحلية الإقليمية ويعبر عن ارادتها. ⁽²⁾ حيث يعد تشغيل الأجهزة والهيئات المحلية بالانتخاب من شروط قيام نظام اللامركزية⁽³⁾، وقد ربط الكثير من الفقهاء بين درجة إستقلالية الهيئات المحلية وبين طريقة إختيار ممثليها فيقول الأستاذ **De Bezin** : "إنه من الجائز ان تختلف الانظمة بما تعهده إلى السلطات المحلية المستقلة من اختصاصات، لكنها لا تختلف في تقرير مبدأ الإنتخاب كقاعدة عامة في تشكيل السلطات المحلية، والا سقطت عنها صفة

(1) - القانون 07-12، المتضمن قانون الولاية، المرجع نفسه .

(2) - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 30.

(3) - محمد الصغير بعلي، "القانون الإداري، التنظيم الإداري"، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 18.

اللامركزية المحلية المستقلة لأنه لا يمكن اعتبار تلك السلطات المحلية مستقلة إلا منذ اللحظة التي تشكل فيها تلك السلطات بواسطة هيئة الناخبين في الوحدة المحلية"⁽¹⁾، فلا يكفي لضمان إستقلالية الجماعات المحلية تمتها بالشخصية المعنوية فقط، بل يعد تولي سكانها إدارة هذا النوع من المرافق ضرورة من ضروريات نظام اللامركزية، كما يؤكد كل من **Vedel** و **Delvove** "بأن الانتخاب يؤدي ارتباط المنتخب بالهيئة المحلية بسكانها، والتعيين هو ان صح التعبير إهدار للتمثيل الشعبي، والمصالح المحلية التي تعبر عن مجموعة الاحتياجات والخدمات التي تقوم بين أفراد المجتمع المحلي تتطلب لتأديتها أشخاص من هذا المجتمع بإعتبارهم أكثر دراية بهذه المصالح"⁽²⁾

وتعتمد الجزائر أسلوب الإنتخاب في تشكيل المجالس المحلية، وقد جاء تأكيد ذلك في العديد من النصوص الدستورية والقانونية منها.

أ-الدستور: حيث اعتبر دستور 1996 في المادة 14 الفقرة الثانية: "أن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية"⁽³⁾، أما المادة 16 منه فقد اعتبرته قاعدة اللامركزية ومشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

(1) -مجد علي حسون، إبراهيم ملاوي، "التعيين والتوقيف مظهر من مظاهر الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية"، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمة لخضر الوادي، يومي: 01 و02 ديسمبر 2012، ص 139.

(2) -نصر الدين بن طيفور، " استقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروع قانون 1999 لقانوني البلدية والولاية"، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 11، العدد 6، الجزائر، 2001، ص 07.

(3) -دستور 1996، ج ر، العدد 76، الصادر في 08 ديسمبر 1996، المرجع السابق.

ب- قانون البلدية: نصت المادة 03 من قانون البلدية 90-08 المتعلق بالبلدية على أنه:

"يدير البلدية مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية" (1).

- قانون الولاية 90-09: هو الآخر نص على انتخاب أعضاء المجلس، فجاء في المادة

03 منه: "للولاية مجلس منتخب يسمى المجلس الشعبي الولائي" (2).

ما يمكن استخلاصه من هذه النصوص هو تأكيد المشرع الجزائري على أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية، بحيث نجد أن أسلوب الانتخاب مكرس في القانون وفي الدستور، وفي هذا ضمانه دستورية تؤكد وتضمن مبدأ استقلالية الأعضاء المحليين، ولهذا اتبعت قاعدة الانتخاب بصفة كلية في البلدية؛ حيث ينتخب الجهاز التداولي (المجلس الشعبي البلدي) والتنفيذي (رئيس المجلس الشعبي البلدي)، وبصفة جزئية في الولاية؛ حيث الجهاز التداولي منتخب (المجلس الشعبي الولائي) والتنفيذي معين (الوالي).

وقد حدد قانون الانتخابات 12-01 من خلال نص المادة 65 مدة العهدة

الانتخابية بخمس (05) سنوات وكذا طريقة الانتخاب وهي الاقتراع النسبي على القائمة (3).

وعلاوة على ذلك يعد المجلس المنتخب محرك المالية المحلية باعتباره يتمتع بسلطة

التصويت على الميزانية المحلية، كما أن اختيار أعضاء الهيئات المحلية بطريقة الانتخاب

بما يحمله من معنى التفويض الشعبي، والمساندة الجماهيرية يعطي الوحدات المحلية

(1) - القانون 90-08 المتضمن قانون البلدية، ج ر، العدد 15، الصادرة في 07 أبريل 1990.

(2) - القانون 90-09 المتضمن قانون الولاية، ج ر، العدد 15، الصادرة في 07 أبريل 1990.

(3) - القانون رقم 12-01 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، ج ر، العدد 01، الصادر في 12 يناير 2012.

وأعضاءها القدرة على حماية الاستقلال النظري المقرر لها قانونياً، والذي يمكنهم من الوقوف في وجه السلطة الوصائية إذا اعتمدت على استقلالها.

ثالثاً-تمتع المجالس المحلية بمصالح متميزة (الاستقلال الوظيفي):

إن الاستقلال الوظيفي من العناصر الأساسية التي تحقق استقلال الجماعات المحلية، ونعني بالاستقلال الوظيفي أن يكون للمجلس المحلي دوراً رئيسياً وسلطات فعلية في إدارة المرافق العامة التابعة له، أي أن تختص المجالس المحلية المنتخبة بإدارة شؤون الوحدات المحلية التي تمثلها، وأن يكون اختصاصها في هذا الشأن اختصاصاً أصيلاً⁽¹⁾.

ولقد اتبع المشرع الجزائري الأسلوب العام والمطلق في تحديده لاختصاصات المجالس المحلية⁽²⁾، وهو بذلك انتهج الأسلوب الفرنسي والقائم على إطلاق اختصاص الجماعات المحلية، فهي مختصة أصلاً بكل الشؤون المحلية ما عدا ما تم استبعاده قانونياً بنص صريح⁽³⁾، وقد كرس هذا المبدأ بشكل واضح في قانون الولاية 12-07 حيث تنص المادة 76: "يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة، ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخولة إياها بموجب القوانين

(1) - محمد نور الدين، "مستقبل الحكم المحلي في دول العالم المعاصر وفي مصر"، مجلة العلوم الإدارية، العدد 2، جامعة الإسكندرية، مصر، أغسطس 1975، ص 143.

(2) - محمد صغير بعلي، "قانون الإدارة المحلية الجزائرية"، المرجع السابق، ص 84.

(3) - صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 59.

والتنظيمات، وكذا كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناء على اقتراح ثلث أعضائه أو رئيسه أو الوالي⁽¹⁾.

وتتمثل هذه المجالات في: الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، والسياحة، الإعلام والاتصال، التربية والتعليم العالي والتكوين، الشباب والرياضة والتشغيل، السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية، الفلاحة والري والغابات، التجارة والأسعار والنقل، الهياكل القاعدية والاقتصادية، التضامن بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها، التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي، حماية البيئة، التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وترقية المؤهلات النوعية المحلية.

أما فيما يخص البلدية فقد نصت **المادة 104** من قانون البلدية **11-10** على ما يلي⁽²⁾: "يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته طبقاً للمبادئ المحددة في **المادتين 03 و04** من هذا القانون". وذلك في المجالات التالية:

التهيئة والتنمية بالرجوع لنص المادتين ندهما يتناولان صلاحيات البلدية المستدامة للإقليم، مجال التعمير والهياكل القاعدية ويسير نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة، كما يدخل مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية ضمن نطاق اختصاص المجلس الشعبي البلدي.

(1) - القانون 12-07 المتضمن قانون الولاية، المرجع السابق.

(2) - القانون 11-10 المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

وبمقارنة هذه الاختصاصات الممنوحة لكل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي في ظل القانونين الجديدين 10-11 و 07-12 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، مع الاختصاصات الممنوحة لهما في ظل القانونين القديمين لسنة 1990 نجد بأن المشرع قد وسع مجال اختصاص هذين المجلسين، مما يدل على أن المشرع أدرك أهمية تمتع الجماعات المحلية باختصاصات واسعة في كل المجالات، لأنها أقرب إلى المواطن وهي الأدرى بحاجاته وحاجات ومتطلبات الإقليم، وبناء عليه فهي المكلفة بترتيب احتياجات الإقليم وفق سلم الأولويات، ما يبرز دورها في مجال تحديد أوجه الإنفاق المحلي بحسب هذه الأولويات.

الجماعات المحلية بميزانية محلية خاصة: الفرع الثاني: تمتع

إن قيام المشرع الجزائري بتخصيص ميزانية محلية هو صورة أخرى من صور تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية المالية كونها ليست باباً من الميزانية العامة للدولة، وهذا ما يمنح الجماعات المحلية استقلالية أكبر من الناحية الشكلية.

ويعرف عبد المطلب عبد الحميد الميزانية المحلية على أنها: "وثيقة معتمدة تتضمن تقدير الموارد المالية والنفقات المتوقعة للوحدات المحلية عن فترة زمنية مقبلة تقدر عادة بسنة"⁽¹⁾.

وهي تقوم على مجموعة من المبادئ: مبدأ السنوية، مبدأ الشمولية، مبدأ الوحدة، مبدأ التخصيص والتوازن، وكذا مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

(1) - عبد الحميد عبد المطلب، "التمويل المحلي والتنمية المحلية"، الدار الجامعية، مصر، 2005، ص 266.

فالميزانية المحلية تعكس الخطط والاتجاهات التنموية التي تعمل الجماعات المحلية على تحقيقها، ولقد ورد تعريف ميزانية البلدية في المادة 176 من قانون البلدية 10-11: "ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار" ⁽¹⁾، وهو ذات التعريف الذي خص به ميزانية الولاية في قانون 07-12 في مادته 157 ⁽²⁾؛ إذ تختص الهيئات المحلية بتحضير الميزانية المحلية، فبالنسبة لإعداد مشروع الولاية فحسب المادة 160 من قانون الولاية 07-12 تقع مهمتها على عاتق الوالي والذي يعرضها على المجلس الشعبي الولائي ليصوت ويصادق عليها، ويحق للمجلس الشعبي الولائي مراقبة التنفيذ الجاري لميزانية الولاية من قبل الوالي في إطار القانون والتنظيم، ومطالبته كونه آمر بالصرف بتقديم تقارير دورية أو ظرفية عن تنفيذ الميزانية ⁽³⁾. أما بالنسبة للبلدية، فيتولى ذلك الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 180 من قانون 10-11 ⁽⁴⁾.

ولتمكين الهيئات المحلية من تحضير ميزانيتها يبلغ مدير الضرائب للولاية كل سنة الولايات والبلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية مبلغ التحصيلات المنتظرة فيما يخص الضرائب والرسوم التي تقوم مصالحها بتحصيلها لفائدة هذه الجماعات، ويتم ضبط التقديرات

(1) - القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

(2) - القانون 07-12 المتضمن قانون الولاية، المرجع السابق.

(3) - القانون 07-12 المتضمن قانون الولاية، المرجع نفسه.

(4) - القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

الواجب القيام بها في ميزانية السنة على أساس آخر النتائج المعروفة للتحصيل⁽¹⁾. وعندما يتم وضع مشروع الميزانية يعرض على اللجنة المختصة بالمالية التابعة للمجلس الشعبي المختص لتبدي رأيها فيه قبل أن يعرض على المجلس الشعبي نفسه لمناقشته والتصويت عليه في جلسة علانية، ويكون ذلك على أساس التوازن ما بين الإيرادات والنفقات⁽²⁾. كما توجد العديد من الضمانات التي تركز مداولة الرقابة الشعبية، ومن بينها الجلسات العلنية للمجالس الشعبية البلدية، كما يحق لكل شخص طبيعي أو معنوي الاطلاع على المداولات ومحاضرها.

الفرع الثالث: وجود أجهزة للجباية على المستوى المحلي:

من مظاهر الاستقلالية المالية في الجزائر أيضاً وجود أجهزة للجباية على المستوى المحلي في ظل وجود أجهزة للجباية الوطنية، فتوفير أجهزة للتحصيل والتسوية على المستوى المحلي من شأنه أن يدعم أسس الاستقلالية المالية، وتتمثل هذه الأجهزة في:⁽³⁾

01- قبضة الضرائب للتحصيل: والتي تعمل على تحصيل جميع الضرائب والرسوم سواء كانت تابعة للدولة والجماعات المحلية، ولكنها غير مكلفة بتحصيل الضرائب والرسوم التابعة للبلديات فقط، وبعد عمليات التحصيل تقوم بتحويل القسط المتعلق بالولاية إلى أمين الخزينة

(1) - بشير شاوش بليس، المرجع السابق، ص 164.

(2) - مولود ديدان، "أبحاث في الإصلاح المالي"، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 291.

(3) - محمد لعلاوي، "دراسة تحليلية لقواعد تأسيس وتحصيل الضرائب بالجزائر"، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه تخصص علوم اقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015، ص 156-157.

الولائي، أما القسط المتعلق بالبلدية فتقوم بتحويله إلى أمين الخزينة البلدي، وتحول قسط الصندوق المشترك للجماعات المحلية لحسابه الخاص.

02- قباضة التسيير (القباض البلدي): والتي تعنى بتحصيل الرسوم والضرائب المتعلقة بالبلدية فقط، مثل: الرسم العقاري ورسم التطهير⁽¹⁾.

03- المديرية الفرعية للتحصيل: والتي تعمل على مراقبة وضعية التحصيل الجبائي والغرامات والعقوبات المالية، وكذا محاصيل البلدية بصفة عامة وكل محصول تتكفل بتغطيته قانونياً قباضة الضرائب، كما تقوم بتسجيل النقائص والتأخيرات المحتملة واتخاذ الإجراءات المناسبة.

04- الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

يقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بعملية التسوية من خلال ضمان التقديرات للموارد الجبائية من جهة ومنح التوزيع بالتساوي⁽²⁾، يخضع تحديد الغلاف المالي لهذه الإعانة إلى معايير (السكان والموارد المالية لكل جماعة محلية).

المطلب الثاني: حدود الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

إن المتتبع لواقع المالية المحلية في الجزائر يلاحظ تذبذباً على مستوى تسيير الجماعات المحلية التي أصبحت عاجزة عن تغطية نفقاتها بسبب قلة وشح مواردها وتخطيها

(1) -يشير فريك، "منتخبوا البلديات مفسدون أم ضحايا"، للإعلام والنشر، الجزائر، 2014، ص 115.

(2) -معادلة التوزيع بالتساوي وهي عبارة عن إعانة تضامنية لها أهمية كبرى من هذا التخصيص تساهم في ضمان تسيير الجماعات المحلية، وتستهدف تقليص فجوة الفوارق الناتجة عن ضعف الموارد الجبائية والمالية للبلديات من جهة، والمتطلبات السكانية من جهة أخرى، والمرتبطة بالصعوبات الجغرافية وظروف حياة المواطنين.

في مشاكل المديونية، إذ أصبح العجز الميزانياتي ملازماً لها لعدة سنوات، وتبدو أهمية هذه المشاكل في أنها تخص الاستقلال الفعلي والحقيقي للجماعات المحلية، ذلك رغم وجود مجموعة من الآليات والمظاهر السابقة كضمانات فعلية لتجسيد الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الواقع؟

للإجابة على هذا التساؤل لابد من تشخيص الوضعية المالية التي تعيشها الجماعات المحلية من خلال تناول المحاور التالية:

الفرع الأول: من الناحية القانونية:

ف نجد أن النصوص القانونية قد أولت اهتماماً بالاستقلالية المالية منذ 1967 إلى يومنا هذا، فرغم نص المشرع الجزائري على تمتع البلديات والولايات بالاستقلال المالي إلا أن تجسيد ذلك يبقى بعيداً عن التطبيقات، ومما زاد الأمر تعقيداً للغموض الذي يكتنف مفهومه، والذي يعكس خوف المشرع من الفهم السيء لمنح الاستقلالية والإفصاح عنها. ورغم أن الشخصية المعنوية شرط أساسي لمبدأ الاستقلالية، إلا أنها لا تحقق استقلالاً فعلياً وحقيقياً، فقد تعترف الدولة للوحدات الإدارية بالشخصية المعنوية ولكنها في الواقع لا تتمتع بالاستقلال⁽¹⁾، فالملاحظ أن الدساتير أهملت النص على استقلالية الجماعات المحلية وعلى حريتها في اتخاذ قراراتها.

إضافة إلى ذلك يعد أسلوب الانتخاب ضماناً لاستقلال الهيئات المحلية، لكنه في الواقع أصبح مجرد غطاء قانوني، إذ أنه يقتضي سمو هيئة المداولة كونها السلطة المعبرة

(1) -أحمد محيو، المرجع السابق، ص 71.

عن إرادة الأفراد عن هيئة التنفيذ التي تتمتع بازدواجية في الاختصاص⁽¹⁾، ولكن عملية غالباً ما تغطي الوظيفة التركيزية على الوظيفة المحلية للهيئات التنفيذية، وبالتالي التأثير على هيئة المداولة⁽²⁾.

ومن جهة أخرى، فإن التحديد المادي لاختصاصات الجماعات المحلية هو شرط أساسي لاستقلالية السلطة التي تمارسها هذه الأخيرة، والإشكال يكمن في هذه النقطة بالذات، حيث نلاحظ تداخل المهام والاختصاصات ذات الطابع الوطني وتتحمل أعباء قانونية لم تكن من اختصاصاتها وهذا ما يثقل كاهلها ويزيد من أعبائها، إذ أن المشرع أعطى للولاية والبلدية مهاماً واسعة جداً تفوق قدراتها المالية وإيراداتها المحلية، فالواجب أن يعمل المشرع في مقابل زيادة مهام وظائف الجماعات المحلية بفرض زيادة وتطوير إيرادات الجماعات المحلية لخلق نوع من التوازن بين الإيرادات والنفقات المحلية.

الفرع الثاني: محدودية الإيرادات المحلية:

فبالرغم من تعدد إيرادات الجماعات المحلية وتنوعها (المصادر الداخلية) إلا أن حصيلاتها تبقى غير كافية لتلبية حاجيات السكان المتزايدة وتحقيق الأهداف والمهام وهذا ما جعلها تعيش حالة عجز دائم⁽³⁾، بفعل تأثير عوامل متعددة أهمها تنازل الجماعات المحلية عن العديد من ممتلكاتها بعد صدور قانون 1981 المتعلق ببيع أملاك الدولة، قلة التحصيل

(1) - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 56.

(2) - عبد الناصر صالح، المرجع نفسه، نفس الصفحة.

(3) - شريف رحماني، "أموال البلديات الجزائرية (الاختلال، العجز، والتحكم في التسيير)"، دار القصة للنشر، 2003، الجزائر، ص 85.

الضريبي، وغيرها. ومن خلال الدراسة السابقة لمختلف أنواع إيرادات الجماعات المحلية نلاحظ ما يلي:

أولاً: بالنسبة للإيرادات الجبائية:

فالجماعات المحلية تتمتع بموارد تمويل ذاتية متعددة، إلا أنها تبقى ضعيفة ودون مردودية حقيقية نتيجة عدم تحكمها في الموارد المالية، واعتمادها على وسائل مالية تقليدية لم تعد تتماشى مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها مختلف المجالات والنشاطات التي يتعين على الجماعات المحلية الاضطلاع بها.⁽¹⁾

فبالنظر إلى الرسم العقاري والذي يفرض على من يملك عقد الملكية فقط وإعفاء أصحاب البناءات الجديدة لمدة سبع سنوات (07) ، وهذا من شأنه أن يؤثر على مردوديته مع ضعف هذا الرسم من جهة وتجاهل المواطنين للالتزاماتهم ، كما أن غالبية الأفراد يفتقدون لثقافة اللجوء إلى البلدية بغرض طلب خدمة عملية التطهير، حيث يتولى الأفراد بأنفسهم القيام بها بالرغم من مخاطرها العديدة على صحتهم، بالإضافة إلى عدم استجابة المصالح البلدية المختصة في أغلب الأحيان، وبالنسبة لرسم السكن نجد أن تعريفه قليلة، فلا يعقل أن تطبق نفس التعريف على محل في ولاية ساحلية مثلها مثل محل في منطقة ريفية جبلية، فهذا لا يخدم البلدية ولا يجعلها تستفيد من مواردها بشكل جيد، ومن جهة أخرى نجد أن أغلب البلديات تحرم من الرسم على الإقامة كونه مخصص فقط للبلديات السياحية

(1) - عبد الصديق بن شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، رسالة مقدمة رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، ص 48.

دون غيرها، كما أن قيمته رمزية، ونلاحظ أيضا وجود تمييز في تحصيل الرسم على الإعلانات واللوائح المهنية، وذلك لانعدام هذه الإعانات في جل البلديات الوطن وإقتصارها على البلديات الكبرى الواقعة في المدن، وهو ما يحرم البلديات الريفية من هذا المورد المالي. أما فيما يخص الرسم على الاحتفال والرسم على الذبائح فمردوديتهما محدودة، كما أن العديد من البلديات وخاصة الريفية لا تتوفر على قاعة للحفلات هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد أن أسعار اللحوم في ارتفاع لكن لا يتم إعتماها كمتغير لضبط قيمة الرسم على الذبائح.

وإضافة إلى ما سبق، نلاحظ أن الموارد التي تتقاسمها الجماعات المحلية مع الدولة شكلية، حيث أن هذه الأخيرة استأثرت لنفسها بغالبية الضرائب والرسوم المجدية، إذ تأخذ منها حصة كبيرة، وبذلك فإن توزيع الإيرادات الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية غير عادل، فعلى سبيل المثال تأخذ الدولة 80% من الرسم على القيمة المضافة التي شمل مجال تطبيقها الكثير من المعاملات ولا تستفيد منها البلدية إلا بنسبة 10%، ويوجه الباقي للصندوق المشترك للجماعات المحلية، مما يشكل خسارة كبيرة للبلدية، ونفس الأمر ينطبق على الضريبة على الأملاك التي تعود نسبة 60% منها لصالح الدولة، كما أن الرسم على النشاط المهني لا تستفيد منه سوى البلديات والولايات التي يمارس فوق إقليمها نشاطات اقتصادية أو تجارية مما يحرم أغلب البلديات من عائداته.

ثانيا: الإيرادات غير الجبائية:

مبدأ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية يضع تحت تصرفها العديد من المرافق العامة التي يمكن أن تدر عليها إيرادات معتبرة، إلا أن الملاحظ أن مردودية هذه الممتلكات محدودة وضعيفة، وذلك راجع لمجموعة من العوامل، تتمثل في سوء التسيير والاستغلال الذي يطبعها، وجهل البلديات لأموالها نتيجة عدم قيامها بعملية الجرد مما أدى إلى ضياع العديد من الممتلكات، بالإضافة إلى تحديد أسعار الإيجار من طرف الدولة وعدم مراجعتها كما تؤجر هذه الممتلكات بمبالغ رمزية وأحيانا لا يتم دفع هذه المبالغ⁽¹⁾

أما من ناحية أخرى، فقد تتضمن إعانات الدولة شروطا تقيد حرية المجالس المحلية، إذ أنها توجب في كثير من الأحيان خضوع الإدارة المحلية عند إنفاقها لهذه الإعانات إلى رقابة مالية من الهيئات المركزية إضافة إلى التحكم المركزي في الوسائل التمويلية الأخرى والمتمثلة في القروض والهبات والوصايا، فالقروض تمثل وسيلة ضغط تحد من الاستقلالية المالية لكونها مقيدة بمجموعة من الشروط⁽²⁾، إذ تسجل القروض دائما في قسم التسيير ولا تستعمل في تسديد الديون الأصلية ولا لتغطية نفقات التجهيز، كما أنها توجه للمشاريع ذات المردودية والمنتجة للمداخل حسب المادة 74 من قانون 10-11⁽³⁾ ويتم التحكم في سعر

(1) -بسمة عولمي وشوقي جباري، "تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية"، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 2، الجزائر، جوان 2015، ص 30.

(2) -لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 07، جامعة محمد خيضر بسكرة، فيفري 2005، ص 11.

(3) -قانون 10-11 المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

الفائدة عن طريق توزيع القروض على فترات متباعدة بحيث كلما كانت القروض طويلة المدى زاد سعر الفائدة الذي تتحكم فيه المؤسسة المصرفية، كما تعد الهبات والوصايا وسيلة مالية مقيدة، فقبولها متوقف على الموافقة المسبقة لوزير الداخلية واشترط مصادقة الوالي، وهي إجراءات شكلية معرقلّة، فيمكن أن يتم الرفض من قبلها وبالتالي فقدان مورد مالي هام. إن هذه الوضعية السيئة للموارد الذاتية بالخصوص أو ما يعرف بفجوة الموارد المحلية تعتبر انعكاساً لوجود عجز في الميزانية المحلية ⁽¹⁾، ويبين الجدول الموالي تطور عدد البلديات العاجزة على مستوى الوطن للفترة الممتدة بين 1997 و2012.

الجدول رقم 2: تطور عدد البلديات العاجزة للفترة 1997/2012. الوحدة: مليون دج

السنة	عدد البلديات العاجزة	مبلغ العجز	مبلغ إعانة التوازن	نسبة التغطية %
1997	52	31	31	100
1998	63	76	76	100
2000	96	108	108	100
2001	164	250	250	100
2002	620	1963	100	51

(1) -مدي بن شهرة، "سياسة الإصلاح الاقتصادي في الجزائر والمؤسسات المالية الدولية"، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 31.

يتم منح إعانة التوازن من قبل الصندوق المشترك للجماعات المحلية تبعاً لطلب من والي الولاية وفق جدول إرسال معين باسم النفقة المخصصة ومقدار العجز.

الفصل الثاني: الرقابة على مالية الجماعات المحلية بين تدخل الوصاية ومتطلبات الإستقلالية

2003	660	1904	998	52.4
2005	792	3804	2968	78
2006	779	3500	2520	72
2008	929	6500	5471	84
2010	1159	8730	7728	88.5
2012	1090	11600	8824	76

المصدر: بسمة عولمي وشوقي جباري، "تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية"، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 2، الجزائر، جوان 2015، ص 32.

ويتبين من خلال الجدول أن عدد البلديات العاجزة تضاعف عشر مرات سنة 2012 مقارنة بسنة 1997، أمام ارتفاع مبلغ العجز المالي على مستوى تلك البلديات، كما يلاحظ أيضاً أن تدخلات الصندوق المشترك للجماعات المحلية قد تراجعت منذ 1999، إذ أنه أصبح يغطي نسبة قليلة من العجز وهذا راجع لتغير مهامه وتوجيه إيراداته إلى أوجه إنفاق أخرى.

ناهيك أن المصالح التي تقوم بتحصيل وقبض الضرائب هي مصالح تابعة للدولة، وعلى رأسها أمين خزانة البلدية الذي يعتبر موظف تابع للدولة وليس للبلدية، بالإضافة إلى مصالح الضرائب على مستوى الجماعات المحلية التي تتبع مباشرة وزارة المالية، وهذا ما

يظهر لنا التضييق الممارس على البلدية والولاية في إطار تحصيل الضرائب، في حين تصطدم الآليات المكرسة للتعاون والتضامن بين البلديات لعدة مشكلات أهمها: نقص الكفاءة المحلية ورفع يد البلديات عن تسيير ممتلكاتها بإبعاد رئيسها عن التسيير والتنظيم العقاري الحضري، وإسنادها لوكالات محلية للتسيير والتنظيم كهيئات مستقلة ومتميزة عن البلديات⁽¹⁾، وهذا ما يتناقض مع نص المادة 82 من قانون البلدية⁽²⁾.

وعلى العموم يمكن تلخيص أهم الأسباب المؤدية إلى تفاقم عجز الجماعات المحلية، والتي أثرت على استقلاليتها المالية فيما يلي:

الفرع الثالث: العوامل المتعلقة بضعف التمويل المحلي:

وهي عديدة وترجع إلى احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية وكذا عدم وجود معايير موضوعية في توزيع الجباية المحلية.

أولاً: احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية: لقد عمدت الدولة إلى إسناد مهمة توزيع الموارد الجبائية على الجماعات المحلية إلى السلطة المركزية باعتبارها الهيئة المسؤولة على المالية العامة للدولة، نظراً لأن مقاييس الكفاءة الهيئات المحلية المنتخبة لجباية هذا النوع من الموارد ضعيفة، وترجع الكفة إلى السلطة المركزية فرغم منح السلطة المركزية للجماعات

(1) - العياشي عجلان، المرجع السابق، ص 20.

(2) - القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية، مرجع سابق، ص 15.

المحلية الاستقلال الإداري والمالي، إلا أن هذا الأخير يعد نسبياً لأن استقلالها المالي في فرض الضرائب أو تقديرها أو إلغائها يبقى جد محدود.⁽¹⁾

ثانياً: عدم وجود معايير موضوعية في توزيع الجباية المحلية: زيادة على احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية، فإن الجباية المحلية مؤسسة على قيم ومعايير جامدة لا تمثل قدرات المكلفين بدفعها، كما لا تستجيب للحاجيات الجديدة للجماعات المحلية التي تعرف نشاطاً وحيوية كبيرتين، فإذا كان احتكار الدولة لتحديد وتوزيع المحصول الضريبي يعد من صميم اختصاصاتها فإنه كان يفترض أن يكون هناك عدالة أكبر في توزيع هذا المحصول ذلك ان الدولة عند قيامها بتوزيع الضرائب والرسوم يفترض أن تمارس اختصاص تقديري لا احتكاري تهيمن فيه أهم الموارد الجبائية، ويوضح الجدول الموالي الفوارق بين مالية الجماعات المحلية عبر الإقليم الوطني لسنة 2014.

الجدول رقم 3: الفوارق بين مالية الجماعات المحلية عبر الإقليم الوطني لسنة 2014

المداخل (مليون دج)	عدد البلديات	تصنيف البلدية	ملاحظات
أقل من 1	130	ضعيفة	
من 1 إلى 2.5	240	ضعيفة	
من 2.5 إلى 5	298	ضعيفة	
من 5 إلى 10	210	ضعيفة	

(1) - بهية عمراني، "ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1992، ص 93.

الفصل الثاني: الرقابة على مالية الجماعات المحلية بين تدخل الوصاية ومتطلبات الإستقلالية

من 10 إلى 20	219	ضعيفة	
من 20 إلى 50	195	متوسطة	
من 50 إلى 100	98	متوسطة	
من 100 إلى 1.000	126	غنية	الجزائر 34 بلدية
أكثر من 1.000	25	غنية	الجزائر 09 بلديات
المجموع	1541		

المصدر: العياشي عجلان، آليات ترشيد أداء التمويل لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الوطني الأول حول: تسيير إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير بجامعة قلمة، يومي 08 و09 نوفمبر 2014، ص 23.

ويبين هذا الجدول درجة الاختلال القصوى في مداخل الجماعات المحلية، إذ أن 71% من الجماعات المحلية مصنفة على أنها بلديات ضعيفة من حيث حجم المداخل، وأن ما يقارب نسبة 10% فقط تعتبر بلديات غنية من حيث حجم المداخل، كما أن فئة البلديات متوسطة الدخل هي أقل من 20%، ما ينتج اختلال رهيب في التسيير المحلي للتناقضات الشديدة بين المستويات الضعيفة والمستويات الغنية، وانعدام الطبقة الوسطى بينهما. فإذا كانت هذه الوضعية هي السائدة، فقد بين تفحص توزيع الجباية المحلية بين الجماعات المحلية على فجوة الفوارق الكبيرة في تركيز المصادر الجبائية في عدد محدود من

البلديات، والمرتبطة أساساً بالاختلال الجهوي للنشاطات الاقتصادية والتنموية، أي بمعنى أصح، اختلال التنمية الجهوية عبر الإقليم الوطني⁽¹⁾، ومؤشر توزيع الجباية المحلية يؤكد ذلك الطرح كما هو موضح بالجدول التالي:

الجدول رقم 4: يبين مؤشر توزيع الجباية المحلية بين البلديات والولايات

البيان	القيمة	النسبة %
المجموع العام لمداخيل جباية الولايات	60.407 مليار دج	32 %
المجموع العام لمداخيل جباية البلديات	127.100 مليار دج	68 %
المجموع العام	187.804 مليار دج	100 %

1-المصدر: العياشي عجلان، المرجع السابق، ص 24.

ونلاحظ من خلال هذا الجدول، أن حصة الجباية العائدة لفائدة الولايات تشكل نسبة 32% لمجموع 48 ولاية على مستوى الوطن، في حين أن 1541 بلدية لم تتحصل إلا على 68% من تلك المداخيل، وهذا ما يفسر العجز المتنامي للبلديات على المستوى الوطني، وثقل حجم مديونيتها.

ثالثاً: النمو السريع لنفقات الميزانية المحلية:

تعتبر هذه الظاهرة من الظواهر العامة التي أصبحت كصفة أساسية ملازمة لجميع ولايات وبلديات الوطن، والتي تسببت في العجز المستمر للميزانيات المحلية، إذ أن نفقاتها

(1) - العياشي عجلان، "المرجع السابق، ص 24.

تتزايد بمعدلات أكبر من تزايد مواردها، وهذا راجع بالأساس إلى ثقل المهام الموكلة للجماعات المحلية وخاصة البلديات، فمن خلال إحصائيات سنة 2005 لوحظ أن نفقات التسيير والخاصة بالبلديات بما فيها قطاعات التعليم والرياضة والثقافة قد قدرت بـ 21.721 مليار دينار جزائري، وفي سنة 2003 كانت تقدر بمبلغ 13.132 مليار دينار جزائري. وهذا دليل على الارتفاع المتسارع للنفقات المحلية، وبنفس وتيرة التزايد كانت نفقات الولايات لسنة 2001 تقدر بمبلغ 4.826 مليار دينار جزائري وارتفعت إلى 8.593 مليار دينار جزائري سنة 2005.⁽¹⁾

ويمكن إرجاع سبب هذا التزايد المتسارع للنفقات المحلية إلى ارتفاع نفقات التجهيز في البلديات نظراً لتوسع مهامها اللامركزية وزيادة حجم البلديات، إضافة إلى تضخم مصاريف المستخدمين مقارنة بباقي مجالات الإنفاق⁽²⁾، والجدول الموالي يبين نسب الإنفاق حسب الأولويات في ميزانية البلديات:

(1) -بسمة عولمي وشوقي جباري، المرجع السابق، ص 32.

(2) -محمد كريم قروف، "محدودية التمويل المحلي وإشكالية الرشاد الإنفاقي والعجز الموازي للجماعات المحلية في الجزائر"، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الوطني الأول حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، كلية العلوم الاقتصادية والاجتماعية وعلوم التسيير، جامعة قالم، يومي 08 و 09 نوفمبر 2016، ص 81.

الجدول رقم 5: يبين نسب توزيع الإنفاق في البلديات حسب الأولوية

أهم مجالات الإنفاق في البلديات	النسبة المئوية
أعباء المستخدمين والأجور	65 %
التمويل الذاتي (اقتطاعات لغرض التجهيز)	10 %
مساهمات في صندوق الولاية للدور والشباب والتظاهرات الرياضية	7 %
مساهمة في صندوق الضمان للموارد الجبائية	2 %
المجموع	84 %

المصدر: بسمة عولمي وشوقي جباري، مرجع سابق، ص 34.

من خلال هذا الجدول نلاحظ أن نفقات التسيير للبلديات موجهة بصفة كلية لتغطية نفقات أجور المستخدمين، وبالمقابل يلاحظ أن وتيرة تزايد الموارد الجبائية المحلية بطيئة، وهذا ما تثبته الإحصائيات السنوية التي تقرها وزارة المالية من خلال المديرية العامة للضرائب. ويمكن ملاحظة الفرق بين الزيادة في الإنفاق والزيادة في الموارد الجبائية من خلال الجدول الموالي والذي يبين مقارنة الموارد الجبائية المحلية لنفقات التجهيز للفترة (2001-2007).
الجدول رقم 6: مقارنة الموارد الجبائية المحلية بنفقات التجهيز للفترة (2001-2007).

الوحدة: مليون دج

السنة	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
الموارد الجبائية المحلية	91.590	101.624	114.102	121.352	144.02	154.304	184.133
نفقات التجهيز	282.189	282.189	299.387	342.386	375.282	390.075	401.242

المصدر: بسمة عولمي وشوقي جباري، مرجع سابق، ص 35.

انطلاقاً من هذا الجدول يتبين أن زيادة الموارد الجبائية متفاوتة من سنة لأخرى، لكن الزيادة المتسارعة في النفقات غطت الزيادة البطيئة للموارد الجبائية، وهذا ما يخلق مشكل في التمويل المحلي.

الفرع الرابع: عوامل متعلقة بالتنظيم والتسيير المحلي:

فزيادة على العوامل المساهمة في عجز وعدم نجاعة التمويل المحلي، هناك عوامل أخرى مرتبطة بطبيعة النظام والتسيير المحلي والتي تعود أساساً إلى:

أولاً: عدم ملاءمة التنظيم الإقليمي للبلاد:

لقد نجم عن التقسيم الإقليمي لسنة 1984 مشاكل كبيرة في تمويل الجماعات المحلية، إذ ارتفع عدد البلديات إلى 1541 بلدية بموجب القانون 84-09 المتضمن التقسيم الإقليمي للبلاد⁽¹⁾، خاصة أن غالبيتها تعاني من نقص الموارد المالية مقابل ارتفاع كبير للنفقات، ويؤكد ذلك على الأستاذ كاشير عبد القادر الذي يرى بأن قانون 1984 يعد قانوناً للتخلف أو لما قبل التنمية حيث توجد بلديات لا تملك لا الوسائل ولا الممتلكات، ذلك أن

(1) - القانون رقم 84-09 المتضمن التقسيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادرة في 07 فيفري 1984.

المشرع لم يراعِ متطلبات اللامركزية والآثار المالية المترتبة عنها، ساهم في خلق بلديات عاجزة بالنشأة، منساقاً في ذلك مع الخيارات السياسية.⁽¹⁾

ثانياً: ضعف التأطير المحلي:

فالجماعات المحلية تعاني من نقص فادح في التأطير البشري الذي يمكنها من استغلال إمكانياتها الذاتية أحسن استغلال وتسيير مواردها المالية تسييراً رشيداً، فضعف العنصر البشري المؤطر سواء المنتخبين أو المستخدمين ينعكس سلباً على الكفاءة والفعالية في تسيير إدارة الشؤون المحلية، ذلك أن القوانين مهما كانت متطورة وسامية تبقى دون فعالية إن لم تجد من يجسدها في الميدان⁽²⁾، خاصة في ظل الدور الجديد للجماعات المحلية إذ أنها تكتسح ميادين ومجالات اقتصادية تتطلب هيكلة إدارية ذات تأطير فعال متماشٍ مع الأدوار الجديدة، وقد سجلت نسب متدنية للتكوين يمكن ملاحظتها من خلال الجدول التالي:

الجدول رقم 3: يبين نسبة التكوين في الجماعات المحلية

الجماعات المحلية	لا يتحكمون في النصوص القانونية	انعدام التكوين	أشغال روتينية	غير كفؤ
إطارات الولايات	51 %	67 %	58 %	38 %
إطارات البلديات	46 %	58 %	60 %	37 %

(1) - عبد القادر كاشير، الإصلاحات المالية والجباية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الوكالة الوطنية للنشر والإشهار، الجزائر، العدد 13، جوان 2006، ص 114.

(2) - محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص 84.

المصدر: عبد الكريم مسعودي، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، ص 133.

من خلال الجدول نلاحظ ان مستوى تكوين الإدارات على مستوى الجماعات المحلية الضعيف ولا يمكنه بذلك الاستجابة للطموحات التنموية المنشودة. فضلاً عن ضعف تأطير الإدارة، تبقى مسألة المستوى الثقافي والتعليمي للمنتخبين من الموضوعات ذات الأهمية، مما ينبغي الإشارة إلى أن الملتقيات الوطنية للجماعات المحلية كإطار للتكوينهم محدودة، رغم أنها تحقق فوائد إيجابية من حيث فتح الحوار بين المهتمين والممارسين والمسؤولية إلا أنها لا تكتسي طابعاً دورياً ومنتظماً يتم من خلاله الوقوف على الحصيلة السنوية والنتائج وإبراز ميادين خللها واقتراح السبل اللازمة لمعالجتها⁽¹⁾.

ثالثاً: الفساد المالي

حيث يعد سوء التسيير المالي سبباً من أسباب محدودية الموارد المالية المحلية، إذ يتم التلاعب بالإنفاق المحلي بما لا يخدم المصلحة العامة، ويؤثر على الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، حيث يحرمها من مداخل هامة، وبالرجوع إلى البيئة العامة التي تمارس الجماعات المحلية فيها مهامها وتباشر صلاحياتها عبرها وهذا في ظل غياب قيم الشفافية

(1) - سعيد مقدّم، "علاقة الناخب بالمنتخب المحلي وانعكاساتها على التنمية المحلية"، مداخلة مقدمة في إطار أعمال الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر الوادي، يومي 01 و02 ديسمبر 2015، ص 56.

والمساءلة وحكم القانون⁽¹⁾، ما انجر عنه تفشي الظواهر السلبية من رشوة ومحسوبية ووساطة....

ومما يدل على انتشار الفساد بشكل كبير في الجماعات المحلية بالجزائر أن العشرات من رؤساء البلديات يواجهون العديد من المتابعات القضائية بتهم الفساد والتزوير وإبرام صفقات مخالفة للتشريع، تسببت كلها في عرقلة المشاريع التنموية المحلية، وتشير الإحصائيات إلى أن ما لا يقل عن 65 رئيس بلدية عبر 22 ولاية من الوطن، يواجهون متاعب قضائية بتهم الفساد وسوء التسيير، التزوير، تبديد الأموال العمومية وإبرام الصفقات مخالفة للتشريع، وتتمركز أغلب البلديات التي يواجه رؤساؤها تهماً بالفساد في الولايات الداخلية، إلى جانب بعض الولايات الكبرى⁽²⁾.

رابعاً: الغش الضريبي

وترجع أسباب هذه الظاهرة الخطيرة إلى عدة عوامل منها: ⁽³⁾ القصور الذي يطبع النظام الجبائي الحالي كونه لا يتناسب مع مستوى المكلفين بتطبيقه من جهة، ومن جهة أخرى هناك بعض الضرائب لم يتم تطوير أنظمتها القانونية التي تحكمها وبالأخص التي تتعلق بكيفية تحصيلها، وكذلك ضعف الوعي الضريبي، بالإضافة إلى سوء تخصيص

(1) - محمد بوناب ولطفي بوناب، "رهانات تمويل التنمية المحلية في ظل تناقص الموارد المالية وانتشار التهرب الضريبي والفساد المالي"، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الوطني الأول حول التسيير بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة 08 ماي 1945 قالمة يومي 08-09 نوفمبر 2016، ص235.

(2) - محمد بوناب ولطفي بوناب، المرجع سابق، ص235.

(3) - المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات، المرجع السابق، ص 129-130.

المنفعة العامة الذي يؤدي بالأفراد إلى الشعور بضياغ أموالهم في أوجه لا تعود بالمنفعة العامة، وهو ما يعتبر دافعاً قوياً للتهرب من دفعها وكذا عدم استقرار التشريع الضريبي وضعف أدوات الرقابة الضريبية.

والجدير بالذكر أن هذه الظاهرة تؤثر على الوضعية المالية للجماعات المحلية حيث تحرمها من مداخل هامة خاصة العائدة إليها بصفة كلية.

وعليه يمكن القول إنه بالرغم من النص صراحة في كل من قانون البلدية والولاية على الاستقلال المالي لهذه الهيئات المحلية، إلا أن هذه القوانين تبقى شكلية وبعيدة عن التطبيق، فافتقارها لموارد مالية ذاتية أدى إلى شلل الأجهزة المحلية، مما فسخ المجال أمام التدخل الحتمي للسلطة المركزية عن طريق تقديم القروض والمساعدات، والتي غالباً ما ترفق بشروط تحد من الاستقلال المالي للجماعات المحلية وتقيد حريتها في التصرف وتجعلها في تبعية شبه مطلقة للسلطة المركزية.

المبحث الثاني: طرق ووسائل تدخل سلطة الوصاية في مالية الجماعات المحلية

تمارس السلطة المركزية في الجزائر رقابتها الوصائية على الجماعات المحلية بصور وأشكال مختلفة، باعتبار الرقابة الوصائية ركن أساسي من أركان اللامركزية، فتسعى إلى وضع نظام رقابي فعال وخاصة من الجانب المالي حتى تتمكن من مراقبة مدى أداء الجماعات المحلية لوظائفها من جهة وحماية المال العام من جهة أخرى.

لذا سوف نتطرق في هذا المبحث إلى طرق ووسائل تدخل الوصاية في مالية الجماعات المحلية من خلال مطلبين: المطلب الأول بعنوان الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، والمطلب الثاني بعنوان المركزية الوصية للقرارات والتمويل.

المطلب الأول: الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية

تخضع الميزانية المحلية إلى رقابة مالية متعددة ضماناً لحسن تنفيذها وحماية للمال العام، وتعرف الرقابة المالية على أنها: "مجموعة الإجراءات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ الخطط والسياسات الموضوعة بهدف التعرف على كل الانحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب، إضافة الى حماية المال من عمليات الاختلاس او سوء الاستعمال...".⁽¹⁾

(1) -عباس عبد الحفيظ، "تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2013، ص 56.

فمهمتها بذلك هي عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان مطابقاً لقواعد المالية المعمول بها سواء كانت قواعد الميزانية أو القواعد المقررة في اللوائح الإدارية⁽¹⁾ وتعد كل من رقابة المراقب المالي ورقابة المحاسب العمومي رقابة سابقة، أي قبل صرف النفقة، أما رقابة المفتشية العامة للمالية فهي رقابة لاحقة كونها تجري بعد صرف وتنفيذ الميزانية.

الفرع الأول: الرقابة السابقة على الميزانية المحلية

هذا النوع قائم على أساس التوقيت الزمني، فهي تمارس قبل تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية وهذا يجعلها تحول دون الوقوع في الأخطاء، وقد أطلق عليها اسم الرقابة المانعة أو الرقابة الوقائية، وهي تقوم على أساس الموافقة المسبقة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال بهدف اكتشاف المشاكل الممكن حدوثها وتحليلها لمعالجتها وتفاديها قبل حدوثها، لكنها تؤدي لكثرة الإجراءات اللازمة للقيام بعملية الإنفاق⁽²⁾، وبالتالي تباطؤ في تسيير المرافق العامة. كما أن عمليات المراجعة والرقابة تتم قبل الصرف ولا يجوز الارتباط بالالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة وتتم هذه الرقابة على جانب النفقات⁽³⁾.

(1) - محمد عباس محرز، "اقتصاديات المالية العامة"، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 453.

(2) - محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 446.

(3) - عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، مدخل لدراسة وأصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2006، ص 309.

وتتمثل الهيئات المكلفة بالرقابة في:

أولاً - المراقب المالي: وهو موظف تابع لوزارة المالية، يتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري مشترك على مستوى كل وزارة وولاية وبلدية ويعمل بمساعدة مساعدين له يتم تعيينهم بدورهم بقرار وزاري، ومن أهم الصلاحيات الموكلة للمراقب المالي مسك التسجيلات وتدوين التأشيرات والرخص، ومسك محاسبة الالتزامات حسب الشروط المحددة، كما يقوم بإعداد الحالات الدورية وإرسالها للوزير المكلف بالميزانية، وينجز في نهاية كل سنة تقرير بالصعوبات التي تلقاها أثناء أداء مهامه وخاصة في مجال تطبيق التنظيم والمخالفات المرتكبة في تسيير الأملاك العمومية⁽¹⁾.

ويعتبر المراقب المالي مسؤول عن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته وعن التأشيرات التي يسلمها وكذلك المتضمنة التزامات بالنفقات العمومية من طرف الأمر بالصرف.

فالهدف من الرقابة السابقة للمراقب المالي هو منع ارتكاب المخالفات المالية التي يقع فيها معدو الميزانية، حيث أن هذا النوع من الرقابة يدخل ضمن سياسة عدم التركيز، فهو المرشد والحارس عن تنفيذ الميزانية مع إعلام المصالح المالية بالأخطاء التي يرتكبها الأمر بالصرف مع تقرير العقوبات.

(1) - عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص 58.

ثانياً -المحاسب العمومي: يعد محاسباً عمومياً كل شخص يعين قانوناً للقيام بالعمليات التالية⁽¹⁾:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
 - ضمان حراسة الأموال والسندات والقيم وحفظها.
 - تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد.
 - حركة حسابات الموجودات.
- ويتم تعيينه واعتماده من قبل الوزير المكلف بالمالية، ويخضعون أساساً لمسؤوليته، ويتمثل دوره في:

1 -دور أمين خزينة الولاية كمحاسب عمومي بالنسبة للولاية: هو المحاسب الرئيسي لميزانية الولاية، فهو الشخص الذي يقوم باستعمال وثيقة الأمر بالصرف التي ترسل من قبل الوالي أو مفوضه، كما أن رقابته تعتبر تكملة للرقابة التي يقوم بها المراقب المالي على المستوى المحلي، كما يقوم بالمهام التالية⁽²⁾:

- تركيز العمليات الحسابية التي يجريها المحاسبون الثانويون والتابعين له.
- تنفيذ الإيرادات والنفقات لميزانية الدولة على المستوى المحلي.
- يتكلف بتوزيع المعاشات على مستوى ولايته.

(1) -شريف رحمانى، المرجع السابق، ص 102.

(2) -عبد اللطيف لوني، "الرقابة على مالية البلدية"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر حقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013، ص 22.

2 - دور أمين الخزينة البلدية كمحاسب عمومي بالنسبة للبلدية: يمارس المحاسب البلدي مهام كمحاسب عمومي طبقاً للتنظيم المعمول به، إذ يقوم باستخلاص جميع مداخيل البلدية وجميع المبالغ التي ترجع إليها، وكذا الوفاء بالنفقات التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بصرفها، فالمحاسب البلدي أو القابض البلدي له وحده صفة تحصيل الإيرادات ودفع نفقات البلدية المنصوص عليها في القوانين واللوائح التنظيمية، وهو ملزم خصوصاً بما يلي⁽¹⁾:

- القيام تحت مسؤوليته بكل الإجراءات الضرورية لتحصيل الإيرادات والهبات والعطايا والموارد الأخرى.

- القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية ضد المدينين المتأخرين عن التسديد.

- تنبيه الأمرين بالصرف بانتهاء آجال الإيجارات.

- منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم.

فالمحاسب العمومي هو السلطة المسؤولة عن صحة وشرعية تصفية كل نفقة تدفع من خزينة الجماعات المحلية، لذلك عليه قبل قبوله لأي نفقة أن يتحقق من مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها، كما يتحقق من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له وأيضاً يتحقق من مدى شرعية عملية تصفية النفقات وتوفر الاعتمادات وغيرها...⁽²⁾.

(1) - شريف رحمانى، المرجع السابق، ص 102.

(2) - عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص 64.

الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة على الميزانية المحلية

تمارس الرقابة اللاحقة بعد تنفيذ الميزانية بحيث تبدأ بعد انتهاء السنة المالية واستخراج الحساب الإداري للولاية والبلدية، هذه الرقابة لا تنصب على جانب النفقات فقط كما في الحال في الرقابة السابقة، ولكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات، وعلاوة على ذلك تعمل على التأكد من قيام الجماعة المحلية بتحصيل جميع مواردها، وأن كل ما تحصل قد ورد بالفعل إلى خزينة الجماعات المحلية⁽¹⁾.

ومن مزايا أسلوب الرقابة اللاحقة أنه يدرس جميع أجزاء العملية الواحد بدقة، كما أنه يساعد على كشف ما يقع من انحرافات أو أخطاء فنية⁽²⁾، وتقوم بهذا النوع من الرقابة أجهزة مختصة حيث تم إنشاء المفتشية العامة للمالية كجهاز رقابي دائم، ومجلس المحاسبة كهيئة وطنية مستقلة للرقابة عن بعد.

أولاً - المفتشية العامة للمالية: تعتبر المفتشية العامة للمالية جهازاً رقابياً دائماً يمارس رقابة لاحقة على ميزانية الجماعات المحلية، أي تدخلها يكون بعد تنفيذ الميزانية وحسب المادة 02 من المرسوم 92/79⁽³⁾ تقوم هذه المفتشية بمراقبة التسيير المالي والمحاسبي في مصالح الدولة، والجماعات العمومية اللامركزية (البلدية والولاية).

(1) - محمد عبد الفتاح ياغي، المرجع السابق، ص 447.

(2) - عادل أحمد خشيش، المرجع السابق، ص 310.

(3) - مرسوم تنفيذي رقم 92/79 مؤرخ في 22 فيفري 1992 المتضمن تأهيل المفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 26 فيفري 1992.

إذ يتكفل المفتشين العامين بالمراجعة والتحقيق والتدقيق في جميع المراحل التي مرت بها

النفقة، وعلى العموم تتكفل هذه المفتشية بالمهام التالية⁽¹⁾:

- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي لها أثر مالي مباشر.

- تسيير المصالح والهيئات المعنية ووضعيتها المالية.

- صحة المحاسبات وصدقها وانتظامها.

- شروط استعمال الاعتمادات ووسائل المصالح والهيكل وتسييرها.

- سير الرقابة الداخلية في المصالح والهيئات التي تعنيها هذه التدخلات.

وبمجرد انتهاء عمليات المراقبة على الميزانية المحلية تقدم المفتشية العامة للمالية تقريراً

كتابياً عن معاينتها للجهات الوصية، يتضمن هذا التقرير كل النواحي الإيجابية والسلبية

للتسيير الذي تمت مراقبته، مع إعطاء اقتراحات وتوصيات لتحسين التسيير، وإذ أنها غير

مؤهلة لاتخاذ أي قرار وتقتصر على تدوين الملاحظات، على عكس مجلس المحاسبة.

ثانياً - الرقابة القضائية اللاحقة على ميزانية الجماعات المحلية:

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات

الإقليمية والمرافق العمومية، ويساعده في رقابته الحسابات الختامية للحساب الإداري وحساب

التسيير المودع من قبل الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين التابعين للجماعة الإقليمية،

وباعتباره هيئة ذات كفاءة قضائية وإدارية تعمل تحت سلطة رئيس الجمهورية يتولى الرقابة

(1) - علي زغدود، المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص ص 145-146.

اللاحقة أو البعدية على ميزانية الجماعات المحلية⁽¹⁾، ويمكن حصر أشكال الرقابة اللاحقة لمجلس المحاسبة حسب المادة 2 من الأمر 95/20 في:⁽²⁾

1 -حق الاطلاع وسلطة التحري: فمن حقه أن يطلب كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية اللازمة لتقييم تسيير المصالح أو الهيئات الخاضعة لرقابتها.

2 -رقابة نوعية التسيير: بحيث يعمل على تقويم شروط استعمال الجماعات المحلية للوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها.

3 -مراجعة حسابات المحاسبين العموميين: من خلال التدقيق في الحسابات وفي صحة العمليات الإدارية، ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية، وإصدار أحكام بشأنها.

4 -رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية: من خلال مراقبة الأخطاء والمخالفات التي تعد خرقاً للأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات، وإصدار العقوبات اللازمة في حق المخالفين.

الفرع الثالث: رقابة السلطة الوصية على الميزانية المحلية

تلعب السلطة الوصية دوراً هاماً في الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، على اعتبار أنها تحرص على المحافظة على ميزانية متوازنة لأجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية لكافة المواطنين عبر إقليم الجماعات المحلية، ويتولى ممارسة هذه الرقابة رئيس

(1) -عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص 73.

(2) -الأمر رقم 95/20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 39.

الجمهورية في حالات محددة، وزير الداخلية بصفة أساسية لأنه هو من يتولى ممارسة هذه الرقابة على الولايات، بالإضافة إلى وزير المالية، وكذلك الوزراء المعنيون بممارسة دورهم الرقابي إذا تعلق الأمر بالقطاع الذي يشرفون عليه، ويتولى ممثلو السلطة المركزية في الولاية (الوالي ورئيس الدائرة) ممارسة الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية.

أولاً - بالنسبة للولاية: تخضع ميزانية الولاية لرقابة الوزير المكلف بالداخلية، والذي يحل محل المجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾ خاصة ما تعلق برفض أخذ القرارات الملزمة قانوناً، لاسيما في الجانب المالي منه، كأن تقوم السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائياً بتسجيل النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقاً للتنظيم الجاري العمل به وذلك حسب ما جاء في نص المادة 163 من القانون رقم 07-12⁽²⁾ المتعلق بالولاية، كما يظهر أيضاً في المادة 168: "عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم استثناء باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه، غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ الوالي، فيتخذ بذلك الوزير

(1) - فاروق خلف، "مستقبل الجماعات المحلية في ظل الآليات المستحدثة للرقابة"، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الدولي الثالث: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، يومي: 01 و 02 ديسمبر 2015، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر الوادي، الجزائر، ص 87.

(2) - قانون 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12.

المكلف بالداخلية⁽¹⁾ التدابير الملائمة لضبطها" كما يتخذ التدابير التصحيحية لاستدراك العجز المسجل عند تنفيذ الميزانية.

وضمن التوازن الصارم للميزانية الإضافية، ويتولى أخذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز⁽²⁾

ثانياً -بالنسبة للبلدية: وقد أسندت مهمة الرقابة على ميزانيتها للوالي ورئيس الدائرة كما يلي:

1 -الوالي: أسندت للوالي مهمة الرقابة على الميزانية في الحدود الإقليمية للولاية التابعة له على أساس أن الولاية هيئة إدارية لامركزية، وتتكون من جهازين هما: الهيئة التنفيذية للولاية والوالي؛ هذا الأخير يقوم بصلاحيات الرقابة الإدارية باعتباره ممثل للسلطة المركزية والمشرف الإداري على مصالح الدولة بالولاية⁽³⁾. أما في إطار الرقابة الوصائية فيقوم بإعداد تقرير مفصل يحيله إلى وزير في دائرة اختصاصه، كما أنه الأمر بالصرف بالولاية وله السلطة على نقل الاعتمادات المالية من مادة لأخرى ومن باب لآخر، مع اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية لتنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي⁽⁴⁾.

(1) -المرجع نفسه، ص 26.

(2) -فاروق خلف، المرجع السابق، ص 87.

(3) -ياقوت قديد، "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، بكلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010، ص 125.

(4) -حسين مصطفى حسين، "الإدارة المحلية المقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 147.

وقد أوكلت للوالي مهمة المصادقة على ميزانية البلدية، والتي لا تدخل حيز التنفيذ إلا بعد التصديق عليها من طرف الوالي، كما يستعمل سلطة الحلول بغية تنفيذ وتسجيل النفقات الإجبارية كنفقات أجور المستخدمين مثلاً. والتي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي، كما يضبط الوالي الميزانية البلدية تلقائياً إذا ما صوت المجلس على ميزانية مضطربة وغير متوازنة للمرة الثانية، أي بعد إبداء ملاحظاته عليها وإعطائه مهلة للمراجعة والتصويب وفقاً لنص المادة 183 من قانون البلدية 10-11⁽¹⁾. كما يتدخل بغية ضبط الميزانية ويأذن بامتصاص العجز الحاصل فيها، بعد أن امتنع المجلس الشعبي البلدي عن القيام بالتصحيات الضرورية، كما يضبطها نهائياً إذا عجز المجلس الشعبي البلدي عن المصادقة على الميزانية لوجود اختلالات داخل المجلس في الدورة الغير عادية التي دعا لها الوالي لهذا الغرض⁽²⁾.

2 -رئيس الدائرة: وهو الشخص الثاني الذي يتمتع بسلطات عدم التركيز في الإدارة المحلية، إذ أنه يأتي بعد الوالي مباشرة، ويسهر على مساعدته في تنفيذ القوانين والأنظمة وحسن سير المرافق العامة. فإضافة إلى رقابة الوالي يكلف رئيس الدائرة الرقابة على ميزانية البلدية في حالة ما إذا كان عدد السكان لا يتجاوز 50.000 نسمة، حيث يقوم الموظف المشرف والمسؤول على مصلحة الوصاية بالبلدية بمقر الدائرة بمراقبة الذمة المالية لكل

(1) -القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37.

(2) -فاروق خلف، المرجع السابق ، ص 81.

وثائق الميزانية المرسلة من طرف البلدية الواقعة في الحدود الإقليمية للدائرة، ومدى تطابق البطاقات المالية مع الحسابات الإدارية والميزانيات الأولية أو الإضافية⁽¹⁾.

فبعد التأكد من صحة البيانات والوثائق ومن صحة توظيف الإيرادات والنفقات يحيلها إلى رئيس الدائرة، والذي يقوم بدوره بمراقبتها ومراجعتها من جديد ثم المصادقة عليها، لتحال من جديد إلى البلدية قصد تنفيذها.

المطلب الثاني: المركزية الوصائية للقرارات والتمويل

تمارس السلطة المركزية في الجزائر رقابتها الوصائية على الجماعات المحلية بصور وأشكال مختلفة، باعتبار الرقابة الوصائية ركن أساسي من أركان اللامركزية، فتسعى إلى وضع نظام رقابي فعال وخاصة في الجانب المالي حتى تتمكن من مراقبة مدى أداء الجماعات المحلية لوظائفها من جهة، وحماية المال العام من جهة أخرى. وهو ما من شأنه أن يؤثر على الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

وعلى العموم يمكن تناول مظاهر التبعية المالية فيما يلي:

الفرع الأول: التمويل المركزي للجماعات المحلية

من أجل تدعيم الجماعات المحلية تخصص الدولة مبالغاً من ميزانيتها الخاصة للمشاركة في تمويل البلديات والولايات زيادة على القروض التي تحصل عليها، وتأخذ هذه الأموال شكل إعانات أو مخصصات تقدم في إطار الصندوق المشترك للجماعات المحلية أو

(1) -ياقوت قديد، المرجع السابق، ص 128.

عن طريق المخططات البلدية للتنمية، وقد اشترط كل من قانون البلدية والولاية أن تراعي الدولة في تقديم إعاناتها ما يلي⁽¹⁾:

- التفاوت في مداخل البلديات والولايات.
 - النقص في تغطية النفقات الإجبارية.
 - الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المتناسبة والمهام المنوطة بالبلدية أو الولاية.
- وعلى العموم تظهر هذه الإعانات من خلال:

أولاً - المخطط البلدي للتنمية المحلية:

وهو برنامج عمومي للتجهيز يخضع لرخصة برامج شاملة حسب الولاية يبلغها الوزير المكلف بالميزانية بعد استشارة الوزير المكلف بالجماعات المحلية، وترتكز هذه المخططات على المتطلبات ذات الأولوية في التنمية المحلية منها (التزويد بالماء الشروب، إنجاز شبكة التطهير والصرف الصحي، شبكة الطرق البلدية وفك العزلة... إلخ)⁽²⁾.

وقد عرفت المخططات البلدية للتنمية تطورات قانونية معتبرة، حيث كان الهدف منها اعتماد برامج تنمية للقضاء على التدهور الاقتصادي والاجتماعي الموروثة عن الفترة الاستعمارية كبرنامج التنمية الصناعية وبرنامج نفقات التجهيز المحلي وبرنامج التشغيل الكامل، غير أن تعددها أدى إلى صعوبة تقييمها وتحديد آجال إنجازها وانعدام وحدة العمل، ونظراً للنتائج المتفاوتة التي سجلت لجأت الدولة إلى العمل على توحيدها قانونياً من خلال

(1) - القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37.

(2) - العياشي عجلان، المرجع السابق، ص 15.

المخططات البلدية للتنمية منذ سنة 1973. ويعتبر هذا البرنامج من الاختصاصات المباشرة للبلدية أو المجلس الشعبي البلدي من حيث الاختيار وملائمة المشروعات المقترحة وموقعها وأثرها المباشر على الجماعات المحلية، إذ يقوم المجلس الشعبي البلدي والمصالح التقنية بدراسة مدى ملائمة النشاطات والبرامج الموضوعة مع احتياجات سكان البلدية وخصوصياتها، ويتم إرسال هذه المقترحات إلى الدائرة لدراستها وإعداد بطاقات تقنية للمشاريع المقبولة⁽¹⁾، لتقوم بعد ذلك مديرية التخطيط والعمران بتسجيلها، ويتولى الوالي تبليغ رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي بدوره يستدعي أعضاء المجلس الشعبي البلدي للانعقاد من أجل التصويت على أموال المشاريع المقبولة وتسويتها في الميزانية.

ومن هنا يتضح أن مخصصات المخططات البلدية للتنمية مشروطة ومركزية، إذ يقتصر دور الجماعات المحلية في التصويت على الاعتمادات خلال المداولات، مع إمكانية اقتراح المشاريع التي يجب أن تتماشى وأولويات المخطط الوطني، ويبين الجدول الموالي حجم الإعانات المالية المقدمة للبلديات في إطار المخططات البلدية للتنمية خلال سنوات (2008 إلى غاية 2013).

الجدول رقم 4: يبين حجم الإعانات المالية المقدمة بالبلديات في إطار المخططات البلدية للتنمية خلال سنوات (2008 إلى غاية 2013)

(1) - موفق عبد القادر، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 07، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2007، ص 106.

الفصل الثاني: الرقابة على مالية الجماعات المحلية بين تدخل الوصاية ومتطلبات الإستقلالية

السنوات	حجم الإعانة المقدمة
2008	80.430.600 مليار دج
2009	95.000.000 مليار دج
2010	60.000.000 مليار دج
2011	60.000.000 مليار دج
2012	67.000.000 مليار دج
2013	40.000.000 مليار دج

المصدر: الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية:

<http://www.Interieur.gov.com> اطلع عليه بتاريخ : 25/03/ 2026 على الساعة :

.22:30

فمن خلال هذا الجدول نلاحظ أن تطور إعانات الدولة يتغير من سنة لأخرى، كما أن حجم الإعانات المقدمة كبير جدا خاصة في سنة 2008 و2009، وهذا راجع لتخبط البلديات في المديونية وسوء التسيير وحجم المهام الملقاة على عاتق البلديات خصوصا، ونلمس انخفاض للإعانات ولو بشكل نسبي في سنة 2013 كنتيجة لسياسة مسح الديون التي انتهجتها الدولة.

فالجماعات المحلية بذلك لا يمكنها الاستغناء عن هذه الإعانات، خاصة في ظل المردودية الضعيفة لمواردها المالية وانتشار سوء التسيير، وهو ما يحد من استقلاليتها المالية.

ثانيا-إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

يعد الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويخضع لوصاية وزارة الداخلية⁽¹⁾، يتولى هذا الصندوق تسيير صندوقين هما: صندوق الضمان وصندوق التضامن للبلديات والولايات، إذ يختص الصندوق البلدي للتضامن بتغطية نفقات التجهيز والاستثمار ومنح الإعانات الاستثنائية التي تعاني من وضعية صعبة خاصة التي تواجد الكوارث والحوادث وتخصيصات الخدمة العمومية الإجباري كما يعمل على تحقيق التوازن لدى الجماعات المحلية المحرومة عن طريق معادلة التوزيع، بتقديم إعانات سنوية إلى قسم الميزانية للبلدية والولاية، ويهدف إلى تقليص الفوارق المالية بين البلديات والولايات، وتمنح للجماعات المحلية الأكثر فقرا⁽²⁾.

ومن ناحية أخرى، يتولى صندوق الضمان البلدي دفع الفارق السالب بين التوقعات في إيرادات البلديات والتحصيل الفعلي، يمول عن طريق المساهمات الإجبارية للجماعات

(1) -العايشي عجلان، المرجع السابق، ص 17.

(2) -فاطمة الزهراء داودي، التعاون بين البلديات، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة الجزائر 1، الجزائر، 2014، ص 112.

المحلية، ويدفع الرصيد الدائن لصندوق الجماعات المحلية للضمان المستخلص من كل سنة مالية إلى الصندوق البلدي للتضامن.

ويقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية أيضا بتغطية النقص في حصيله الضرائب والرسوم المقدرة فهو يضمن تحقيقها بمعدل ضمان حدد بـ 90% من الإيرادات⁽¹⁾، وكذا ما تقدم من قسم التسيير، وما يهمنها من إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية تلك المخصصة للاستثمار بهدف تحقيق التنمية المحلية إذ يدفع ربعها للجماعات المحلية الفقيرة، وتستفيد البلديات نسبة 75% والولايات بـ 25% نظرا للقدرة التمويلية لديها.

مقارنة مع البلديات، وفي إطار برنامج الدعم قام هذا الصندوق بمجموعة من التدخلات من أجل التكفل باحتياجات والانشغالات المستعجلة لصالح الجماعات المحلية عموما والبلديات خصوصا إذ تم توزيع مبلغ إجمالي قيمته 22 مليار دينار جزائري على 1234 بلدية سنة 2008، ومبلغ آخر قيمته 3 مليار دج على 29 ولاية للتقليل من حدة الحرمان لهذه البلديات والولايات عن طريق الإعانة المالية الاستثنائية المخصصة لموازنة الميزانيات المحلية⁽²⁾.

إن الشيء الذي يجعل إعانات هذا الصندوق مشروطة ومركزية هي الإجراءات والشروط المرتبطة بمنحها، كما يبقى اختصاص الجماعات المحلية في هذا المجال هو اقتراح المشاريع التي ترغب في إنجازها بالاشتراك مع المصالح التقنية التي تختص لوضع

(1) - عبد القادر موفق، المرجع السابق، ص 106.

(2) - وزارة الداخلية والجماعات المحلية، الإعانات المقدمة للبلديات من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية، في

الموقع: اطلع عليه بتاريخ: 2026/03/25، على الساعة: 22:30 <http://www.Interieur.gov.com>

الاستثمارات التقنية للمشروع والغلاف المالي المحتمل، وتقيد الإعانة عند الموافقة باسم الوالي.

وتظهر انعكاسات التمويل المركزي على الجماعات المحلية فيما يلي:

1- توجيه القرار المحلي: إن ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها تستوجب حريتها في التسيير، وهذا ليس محققا في ظل الإعانات المركزية، فالتمويل المركزي للاستثمارات المحلية يدل على رغبة السلطة المركزية في قيادة التنمية المحلية، ومن هنا تكون سياسة التنمية المحلية مشتركة بين المركز والجماعات المحلية مما يجعل هذه الأخيرة تحت الوصاية من حيث الاختيارات الاقتصادية والإنفاق المالي باعتبار أن السلطة المركزية (بالتحديد وزارة المالية ووزارة الداخلية) هي التي تحدد الحاجيات المحلية والمناطق الواجب ترقيتها في إطار التهيئة العمرانية مع أخذ رأي السلطات المحلية ⁽¹⁾. وهذا يضيق من هامش تصرف الجماعات المحلية في مجال الإنفاق.

2- تخصيص الإعانات: فالجماعات المحلية تتلقى إعانات مركزية قد تكون إجمالية (غلاف مالي موجه للاستثمارات دون تحديد المشاريع الواجب تمويلها)، أو تخصيصية وهي المعتمدة كثيرا من طرف المشرع الجزائري ⁽²⁾. ورغم إدراج هذه المساعدات في الميزانية المحلية إلا

(1) -مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، الجزائر، الجزء 34، العدد 02، 1996، ص 65.

(2) -عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص 65.

أن المشرع فرض قاعدة التخصيص وهدفه تسيير الموارد المالية بصورة عقلانية لتحقيق التنسيق المالي والمحاسبي، وبهذا تحولت هذه المساعدات من وسيلة دعم إلى وسيلة تدخل.

3-تخطيط التنمية المحلية: ويقصد بالتنمية سياسات التجهيز والاستثمار لصالح الدولة والجماعات المحلية، وتعني برنامجا منسجما على المدى القصير والمتوسط والطويل والمعد على أساس إحصاء المناطق التي تستوجب ترقيتها وتشخيص العمليات التي يفترض القيام بها بالنظر إلى حاجيات وطلبات المواطنين، وأولويات القطاعات المعنية وتوفير الوسائل اللازمة لتحقيقه⁽¹⁾.

إن عملية إعداد المخطط البلدي للتنمية من اختصاص المجلس الشعبي البلدي وهذا بالتوافق مع المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم والمخططات التوجيهية القطاعية حسب ما نصت عليه المادة 107 من قانون البلدية 10/11⁽²⁾. فالدولة هنا استبعدت أي دور للجماعات المحلية في عملية التنمية، وهي بذلك حولتها إلى أجهزة التمرير سياساتها التنموية بما يتوافق ويتلاءم مع السياسات الوطنية وليس المحلية⁽³⁾.

4-رقابة النشاط التنموي: فالتمويل المركزي أدى إلى إخضاع الجماعات المحلية إلى أشكال أخرى من الرقابة كالرقابة التقنية، من خلال التأشيرة التقنية على كل مشروع. فعلى سبيل المثال نجد أن رئيس البلدية يلتزم في إطار المخططات البلدية للتنمية بإرسال تقارير

(1) -مصطفى كراجي، المرجع نفسه، ص 347.

(2) -القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37.

(3) -صليحة ملياني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، 2015، ص 69.

دورية عن نسبة استهلاك الاعتمادات المالية للسلطة الوصية ⁽¹⁾. علما أن رئيس البلدية يلتزم بالنفقات في حدود رخص البرامج المحددة له من طرف الوالي، فرئيس المجلس الشعبي البلدي يعد أمرا بالصرف ثانويا مقارنة بالوالي الذي يعد الأمر بالصرف الوحيد في الولاية فيما يخص العمليات التي تتجزأ على حساب ميزانية الدولة، ولا يملك أيضا رئيس المجلس الشعبي البلدي حق تعديل رخص البرامج لعملية ما إلا بموافقة الوالي. هذا الأخير يمكنه أن يسحب جزئيا أو كليا الاعتمادات المخصصة لعملية ما، والتي لم يتم تصنيفها إذا رأى أن شروط إنجازها قد لا تؤدي إلى الانتفاع الكلي أو الجزئي بهذه الاعتمادات في نهاية السنة المالية ⁽²⁾.

وبالتالي يتضح من خلال ما سبق أن الزيادة في الإعانات الممنوحة للجماعات المحلية لتغطية عجزها في الموازنة بين النفقات والإيرادات أدت إلى الزيادة في الرقابة، وتحولت بذلك الجماعات المحلية إلى مجرد وكلاء للغير في تسيير الشؤون المحلية، ليتربط على ذلك التقليل من حجم الاستقلال المالي المحلي، وهذا ما يشكل تهديدا على حرية واستقلال الجماعات المحلية في ظل بقائها مشلولة الحركة والحركة أمام ضعف وانعدام الموارد المالية الذاتية. وهو ما يستدعي ضرورة البحث عن آليات وتقنيات المعالجة لهذه الوضعية وتدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية.

(1) - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 66.

(2) - د. رحمة شكلاط، إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، العدد 11، ص 107.

الفرع الثاني: المركزية المفرطة في الضريبة والتخطيط

ويظهر ذلك من خلال تحكم السلطة المركزية في تحديد قيمة الضرائب وتوزيعها، حيث نص القانون الجزائري على أن جميع الضرائب والرسوم تدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية، والتي تتمثل في المجلس الشعبي الوطني، فمهمة تأسيس وعاء الضريبة ونسبها وطرق تحصيلها أوكلت إلى السلطة التشريعية وذلك لضمان مبدأ مشروعية الضريبة، وهذا ما تناولته المادة 122/13 من دستور 1996⁽¹⁾ على ما يلي:

"يشعر البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية:

- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها..."

إلا أنه يمكن للدولة أن تتنازل للجماعات المحلية بفرض بعض الضرائب ذات النسب الصغيرة بالموازاة مع الضرائب التي تعود للدولة⁽²⁾، ويرى الأستاذ علي زيان محند واعمر بأنه: "بين نظام البلدية الذي نفذه قانون البلدية تردد المشرع، حيث أنه يعترف للبلديات باختصاصات واسعة من جهة ومن جهة أخرى فإنه يمنع هذه البلديات من ممارسة سلطتها في التصويت على معدلات بعض الضرائب المحلية، فأى عمل بلدي أصبح مسطرا لدى لم يعد هناك أي معنى للامركزية"⁽³⁾.

(1) -دستور 08 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية، الجزائر، العدد 76.

(2) -بشير شاوش بلس، المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2013، ص 200.

(3) -علي زيان محند واعمر، نظرة حول المالية العمومية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الوكالة الوطنية للنشر والإشهار، الجزائر، العدد 01، ديسمبر 2002، ص 113.

فالدور الذي تلعبه السلطة التشريعية والسلطة التنظيمية في مجال تأسيس الضريبة وتحديد وعائها ونسبها لا يفتح مجالا للشك في مدى تبعية الضرائب المحلية للسلطة المركزية، حيث لا يسمح للهيئات المحلية أن تستوفي غير الضرائب والإعفاءات والرسوم المنصوص عليها في القوانين الجارية العمل بها، ما يجردها من المبادرة المالية في مجال تأسيس الضريبة والذي يؤثر بطريقة سلبية على مردودية الإيرادات الجبائية⁽¹⁾.

وقد عمدت السلطة المركزية إلى تحويل بعض الضرائب التي كانت مخصصة أصلا للولاية والبلدية إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية المسير مركزيا من طرف وزير الداخلية، وأهم مثال على هذا التحويل، الرسم على القيمة المضافة التي تعود فيه حصة 80% للدولة و10% للبلدية و10% للصندوق المشترك للجماعات المحلية، ولكن تقصى البلدية كليا عندما يطبق الرسم على العمليات المحققة من قبل كبريات المؤسسات، فتدفع الحصة العائدة للبلديات إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية، كما تقصى البلدية أيضا في حالة تحصيل الرسم عند الاستيراد، فتخصص نسبة 85% بالنسبة للدولة و15% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، نفس الوضعية عرفها رسم الذبيحة الذي أصبح يسمى بالرسم الصحي على اللحوم⁽²⁾.

(1) -نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد 10، 2012، ص165.

(2) -L'aide de l'état aux collectivités locales Said Ben Aissa, OPU, Algerie, 1983, p270.

أما عن المركزية في التخطيط، فبالرجوع إلى القانون 82/02⁽¹⁾ نجد أن كل من البلدية والولاية مسؤولة عن مخططاتهما، حيث جاء بمفهوم جيد للتخطيط اللامركزي مع مشاركة حقيقية للجماعات المحلية بموافقة السلطة الوصية والمركز الوطني للتخطيط. وهذا ما يعطي استقلالية مقنعة للجماعات المحلية، لكن بمجرد التطبيق تختفي هذه الاستقلالية كون الاستثمارات العمومية ومشاريعها التنموية تمول من طرف السلطة المركزية أو ممثليها المحليين (الولاية ورئيس الدائرة)، والتي تظهر مثلاً من خلال تدخل الدائرة في توجيه برامج التجهيز والاستثمار، وفي الأغلب الأحيان دون استشارة المنتخبين.

خلاصة الفصل الثاني:

في نهاية هذا الفصل يمكن القول أن السلطة المركزية تمارس نوعاً من الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية كضرورة يفرضها تكريس اللامركزية، وتعمل هذه الرقابة على التضييق على الاستقلالية الممنوحة للجماعات المحلية بشكل كبير، ويظهر ذلك بشكل كبير في الجانب المالي، وهذا ما ينتج عنه التبعية المالية للجماعات المحلية المالية للدولة، إذ تتحكم الدولة في وضع السطور المتعلقة بالمالية المحلية، ويظهر ذلك جلياً من خلال تدخل السلطات الوصائية، كما أن المبادئ التي تحكم المالية المحلية هي نفسها المبادئ التي تحكم الميزانية العامة (مبدأ السنوية، مبدأ الوحدة والتوازن.....).

كما يظهر أيضاً على مستوى التنفيذ المالي والمحاسبي للميزانيات المحلية (تقييد في ميدان تنفيذ الميزانيات) هذا من جهة، ومن جهة أخرى تمارس الدولة دور الصندوق الأموال

(1) - بشير شاوش بلس، المرجع السابق، ص 201.

الجماعات المحلية بحيث تعتبر بمثابة المدير الفعلي لخزينتها، وهي بهذه الصفة تلزم جميع أصناف الجماعات المحلية بإيداع أموالها لخزينة الدولة وكذا ارتهان الميزانيات المحلية بالإعانات المركزية، بحيث لا تتمكن معه الجماعات المحلية من أن تضطلع إلى آفاق بعيدة في استقلالها المالي، والذي يتوقف على مدى اكتفاء ذاتيا للتخفيف من حدة هذه الرقابة.

إذا فالجماعات المحلية مجبرة على النهوض بمواردها الذاتية وتوفير الأرضية المناسبة القانونية والإدارية والمالية، وفتح المجال للأطراف المجتمعية (القطاع الخاص والمجتمع المدني) من أجل النهوض بالتنمية المحلية وتحقيق الاكتفاء الذاتي وتلبية حاجيات المواطنين بنفسها، وبالتالي التخلص من التبعية المالية للسلطة المركزية.



الخاتمة

على اعتبار الجماعات المحلية كشريك للدولة يحتم ولا شك أن تقوم هذه الجماعات بأدوار كبيرة ومتنوعة على جميع المستويات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لذلك يقتضي نظام الجماعات المحلية الاعتراف لها بالذمة المالية المستقلة وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة تمكنها من تنفيذ الاختصاصات الموكلة إليها وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة.

خلصت الدراسة الى مجموعة من النتائج متنوعة بجملة من التوصيات نردها على

النحو الآتي:

أولاً: نتائج الدراسة:

- توفر الجماعات المحلية على موارد مالية ذاتية للقيام بمهامها وقدرتها على توظيفها في مشاريع تنموية وتمتعها بالحرية في تحصيل مواردها وصرفها.
- تمتعها بميزانية محلية مستقلة عن ميزانية الدولة، إذ أن الجماعات المحلية تملك حرية إعدادها وتنفيذها.
- تحضى الجماعات الاقليمية بوجود أجهزة مستقلة للجباية على المستوى المحلي، مع تكريس النصوص القانونية لآلية التعاون بين البلديات كتدعيم لهذه الإستقلالية.
- إضافة الى وجود أجهزة مستقلة للجباية على المستوى المحلي، مع تكريس النصوص القانونية لآلية التعاون بين البلديات كتدعيم لهذه الاستقلالية.

- ارتباط الضرائب المحلية بالدولة هذه الأخيرة تتدخل مباشرة من خلال فرضها لنسب ووعاء الضريبة وطرق تحصيلها، ناهيك عن استئثارها واحتكارها لأهم الضرائب والرسوم المحلية.
- ارتهان الميزانية المحلية بتحويلات الدولة: حيث أصبح تحكم السلطة المركزية الشؤون المالية ضرورة حتمية يفرضها الواقع طبقاً لمبدأ "من يمول يحكم"
- ارتباط الضرائب المحلية بالدولة: هذه الأخيرة تتدخل مباشرة من خلال فرضها لنسب ووعاء الضريبة وطرق تحصيلها، ناهيك عن استئثارها واحتكارها لأهم الضرائب والرسوم المحلية.
- ضبط الرقابة الوصائية من جهة وتفعيل دور رقابة القضاء لضمان عدم انحراف الهيئات اللامركزية كبديل عن الرقابة المشددة.
- ان الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من معوقات إدارية ومالية تحول دون القيام بمهامها ومن أهم هذه المعوقات طغيان المركزية الإدارية في عملية اتخاذ القرارات
- على الرغم من الاعتراف للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي الذي يعني تمتعها بمصادر مالية خاصة بها وحرية التصرف في شؤونها إلا ان السلطة الجبائية في يد الدولة، فهي التي لها الحق في تأسيس ضرائب جديدة وإلغاء أخرى وتحديد القواعد والاسس والمعدلات وكيفية توزيع هذه العوائد، وبالتالي

ليس للجماعات المحلية أي سلطة في تأسيس الضرائب أو تحديد وعائها أو تحصيلها.

- اقتصار الجماعات المحلية في اعتمادها على موارد مالية محدودة.
التنمية المحلية ناقصة وغير كاملة مالم يوجد حل ناجع للمشكل الأساسي الا وهو
مشكل تمويلها.

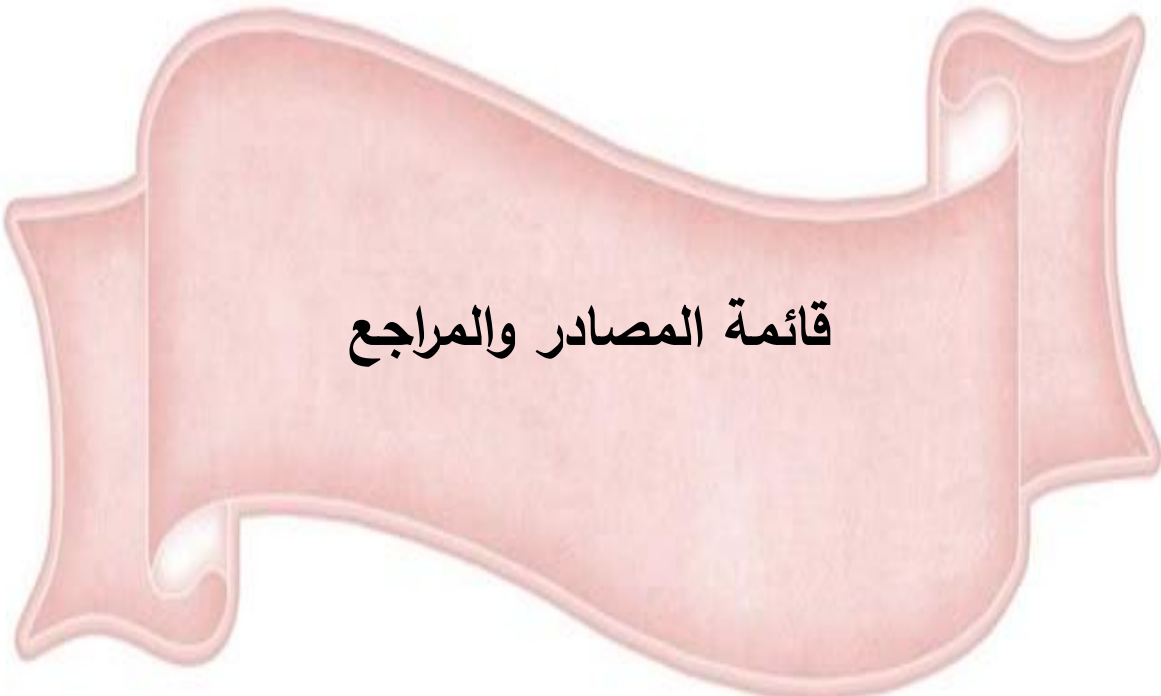
ثانيا: مقترحات الدراسة:

- ضرورة تبني معيار واضح فيما يتعلق بالاختصاصات ذات طابع محلي حتى تمنح الجماعات المحلية حرية أكبر في تصريف شؤونها المحلية.
- ضرورة توفير الموارد المالية الكافية والإطار البشري المؤهل بالتنمية المحلية.
- الحرص على تفعيل دور الرقابة على ممتلكات الجماعات المحلية واستخداماتها، حتى لا تكون عرضا للاستغلال من طرف الجهة المستعملة لها والعمل على صيانتها بصفة دورية للحفاظ عليها.
- ضرورة تحقيق توازن عملي بين استقلالية الجماعات المحلية وسلطة الوصاية بما يضمن فعالية التسيير المحلي وحماية المال العام.
- تشجيع الجماعات المحلية على حسن استغلال ممتلكاتها واستثمارها بطرق فعالة لتحقيق موارد إضافية.

- تعزيز الرقمنة والشفافية في تسيير مالية الجماعات المحلية للحد من سوء التسيير والفساد الإداري.

- منح الجماعات المحلية حرية أكبر في استغلال الفائض المالي وتوجيهه نحو المشاريع التنموية.

وعليه وبناء على ما سبق ذكره فإن الأمر يتعلق أولاً وآخرًا باختيار سياسي حول تدعيم الاستقلالية المالية لتقوية ركائز اللامركزية، ومتى أرادت السلطة السياسية ان تبسط هذا النظام اتجهت أكثر الى توسيع مجال حرية الجماعات المحلية في تسيير مواردها وكذا تحصيلها، والصلاحيات التي تمنحها إياها مع ضمان العقلانية في استعمال هذه الموارد حسب أهداف الدولة والجماعات المحلية لتحقيق التكامل المنشود.



قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر:

أولاً: النصوص الرسمية:

أ-الدساتير:

1.دستور 08 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية، الجزائر، العدد 76.

ب-القوانين العضوية:

1) قانون رقم 01-12 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، ج، ر، العدد 01،

الصادر في 12 يناير 2012.

ج- القوانين العادية:

1) الأمر رقم 95/20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 39.

2) الأمر رقم 24-67 المتضمن قانون البلدية، مجلس الثورة، ج، ر، العدد 06، الصادرة في: 18 يناير 1967.

3) الأمر رقم 38-69 المتضمن قانون الولاية، مجلس الثورة، ج، ر، العدد 44، الصادرة في: 23 مايو 1969.

4) الأمر رقم 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، ج، ر، عدد 78، الصادرة في 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-07 المؤرخ في 13 ماي 2007، ج، ر، عدد 31.

5) قانون 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12.

- (6) القانون 90-08 المتضمن قانون البلدية، ج ر، العدد 15، الصادرة في 07 أبريل 1990.
- (7) القانون 90-09 المتضمن قانون الولاية، ج ر، العدد 15، الصادرة في 07 أبريل 1990.
- (8) القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أغسطس 2005 المتضمن قانون المياه، ج ر، عدد 60، الصادرة في 04 ديسمبر 2005، المعدل والمتمم.
- (9) القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37.
- (10) القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37.
- (11) القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37.
- (12) القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر، عدد 37، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 21-13، المؤرخ في 31 أغسطس، سنة 2021، ج ر، عدد 67، سنة 2021.
1. القانون رقم 12-01 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، ج ر، العدد 01، الصادر في 12 يناير 2012.
- (13) القانون رقم 36-90 المتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج ر، العدد 57، الصادرة في 31 ديسمبر 1990.
- (14) القانون رقم 75-58 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، ج ر، العدد 78، الصادرة في 26 سبتمبر 1975 .

- 15) القانون رقم 84-09 المتضمن التقسيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادرة في 07 فيفري 1984.
- 16) القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر سنة 1990 والمتضمن التوجيه العقاري المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 26-95 المؤرخ في 25 سبتمبر سنة 1995، ج ر، عدد 55 الصادرة بتاريخ 27 سبتمبر 1995.
- 17) القانون رقم 90-30 المؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر عدد 52، الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بالقانون 08-14، المؤرخ في 20 يوليو 2008، ج ر، عدد 44، الصادرة في 03 أغسطس 2008.

ثانيا: النصوص التنظيمية:

أ_ المراسيم التنفيذية:

- 1) المرسوم التنفيذي رقم 11-300 المؤرخ في 22 أوت 2011 المحدد لطبيعة ديون المجالس الشعبية البلدية المضبوطة بتاريخ 31 ديسمبر 2006 وكذا مبلغها وكيفيات التكفل بها، ج ر ج ج، عدد 49، بتاريخ 28 أوت 2011، ص 4 وما بعدها.
- 2) المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس سنة 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتحديد مهامه وتنظيم وتسييره، ج ر ج ج، عدد 19، بتاريخ 02 أبريل 2014.
- 3) المرسوم التنفيذي رقم 90-405 المؤرخ في 22 ديسمبر سنة 1990 الذي يحدد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين وتنظيم ذلك المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-408 المؤرخ في 5 نوفمبر سنة 2003، ج ر، عند 68 الصادرة بتاريخ 09 نوفمبر 2003.

4) مرسوم تنفيذي رقم 92/79 مؤرخ في 22 فيفري 1992 المتضمن تأهيل المفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 26 فيفري 1992.

5) المرسوم رقم 73-135 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والاستثمار لفائدة الولايات، ج.ر.ج.ج، عدد 67، بتاريخ 21 أوت 1973.

6) المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، ج.ر.ج.ج، عدد 67 بتاريخ 21 أوت 1973.

ب_ القرارات الوزارية المشتركة:

1) القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 14 مايو 2011 المتضمن دفتر الشروط النموذجي الذي يحدد البنود والشروط التي تطبق عند البيع بالتراضي لفائدة مرقين عقارين الأراضي تابعة للأملاك الخاصة للدولة وموجهة لإنشاء برنامج السكنات المدعمة من طرف الدولة، ج ر، عدد 51، الصادرة بتاريخ 14 سبتمبر سنة 2011.

2) القرارين الوزاريين المشتركين المؤرخين في 20 جانفي 2019 اللذان يحددان نسبة مساهمة الولايات والبلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية، ج ر ج ج، العدد 22، بتاريخ 07 أفريل 2019.

قائمة المراجع:

أ/ الكتب بالعربية:

- (1) أيمن عودة المعاني، "الإدارة المحلية"، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط2، 2013.
- (2) بشير شاوش بلس، المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2013.
- (3) بشير شاوش بلس، "المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- (4) بشير فريك، "منتخبوا البلديات مفسدون أم ضحايا"، للإعلام والنشر، الجزائر، 2014.
- (5) بوعون يحيوي نصيرة، الضرائب الوطنية والدولية، مؤسسة الصفحات الزرقاء الدولية، الجزائر، 2010.
- (6) جمال محمد، المبادئ الأساسية للرسم على رقم الأعمال، دار الشهاب، الجزائر، دون سنة نشر.
- (7) حسين مصطفى حسين، "الإدارة المحلية المقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
- (8) شريف رحمانى، "أموال البلديات الجزائرية (الاختلال، العجز، والتحكم في التسيير)"، دار القصبة للنشر، 2003، الجزائر.
- (9) عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، مدخل لدراسة وأصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2006.
- (10) عادل أحمد حنين، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، مصر، 1992.

- 11) عادل عبد المهدي، حسن الهدوني، الموسوعة الاقتصادية، دار ابن خلدون، بيروت، لبنان 1980.
- 12) عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، 2005.
- 13) عبد الحميد عبد المطالب، "التمويل المحلي والتنمية المحلية"، الدار الجامعية، مصر، 2005.
- 14) علي زغود، المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
- 15) عمار عوابدي، "دروس في القانون الإداري"، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
- 16) غازي عناية، المالية العامة والنشر الضريبي، جامعة جرش، عمان، 1998.
- 17) فاطمة مرزوع السعيد، "الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب"، ط1، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، 2003.
- 18) محمد الحاج حمود، "القانون الدولي للبحار"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، د ط، عمان، الأردن، 2008.
- 19) محمد الصغير بعلي، "القانون الإداري، التنظيم الإداري"، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- 20) محمد الصغير بعلي، "المالية العامة"، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003.
- 21) محمد الصغير بعلي، "قانون الإدارة المحلية الجزائرية"، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.

- (22) محمد أنس قاسم جعفر، "ديمقراطية الإدارة المحلية اللبرالية والاشتراكية"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
- (23) محمد بن صوشة، "إشكالية تمويل التنمية المحلي" -الواقع والآفاق -"، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2019.
- (24) محمد عباس محرز، "اقتصاديات الجباية والضرائب"، دار هومة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، 2003.
- (25) محمد عباس محرز، "اقتصاديات المالية العامة"، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- (26) محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
- (27) مدني بن شهرة، "سياسة الإصلاح الاقتصادي في الجزائر والمؤسسات المالية الدولية"، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر.
- (28) مسني سعد عبد المالك، "اقتصاديات المالية العامة"، مطبعة مخيم، 1970.
- (29) مولود ديدان، "أبحاث في الإصلاح المالي"، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- (30) ناصر مراد، "فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق"، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2011.
- (31) يونس أحمد البطريق، أصول الأنظمة الضريبية، المكتب المصري الحديث، مصر، 1966.

ب/ الكتب بالفرنسية:

01) Said Ben Aissa, **L'aide de l'état aux collectivités locales** ,

OPU, Algerie, 1983.

ثالثا: أطروحات الدكتوراه

(1) حنان ميساوي، "آليات حماية الأملاك الوطنية"، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014-2015.

(2) صليحة بن نملة، "مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012-2013.

(3) عباس عبد الحفيظ، "تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2013.

(4) عبد الصديق بن شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، رسالة مقدمة رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر.

(5) فاطمة الزهراء داودي، التعاون بين البلديات، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة الجزائر 1، الجزائر، 2014.

(6) محمد لعلاوي، "دراسة تحليلية لقواعد تأسيس وتحصيل الضرائب بالجزائر"، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه تخصص علوم اقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015.

رابعا: مذكرات الماجستير:

(1) بهية عمران، "ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية"، رسالة مقدمة لنيل

شهادة الماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1992.

- (2) توابتي إيمان ريمة سرور، "محاضرات في مقياس قانون الأملاك الوطنية"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف، الجزائر، 2015-2016.
- (3) حنان ميساوي، "التمييز بين أملاك الدولة (الدومين العام والخاص)"، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2004-2005.
- (4) رحمة نابتي، "النظام الضريبي بين الفكر المالي المعاصر والفكر المالي الإسلامي -دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير في علوم التسيير، جامعة قسنطينة 2، (2013 / 2014)، ص 07.
- (5) صليحة ملياني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، 2015.
- (6) عبد الناصر صالح، "الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة شهادة الماجستير، التخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010.

7) عبد الناصر صالح، **الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية**، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010.

8) ياقوت قديد، **"الاستقلالية المالية للجماعات المحلية"**، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، بكلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010.

خامسا: مذكرات الماستر

1) د عبد اللطيف لونيسي، **"الرقابة على مالية البلدية"**، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر حقوق تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.

2) عبد اللطيف لوني، **"الرقابة على مالية البلدية"**، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر حقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013.

سادسا: المقالات العلمية:

1) بسمة عولمي وشوقي جباري، **"تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية"**، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 2، الجزائر، جوان 2015.

2) جمعي سميرة، موازين عبد المجيد، **"فعالية الجباية المحلية في تمويل ميزانيات الجماعات المحلية دراسة حالة الجزائر والمغرب"**، المجلة المغربية لإدارة المنظمات، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان -، العدد 3، ديسمبر 2018.

- (3) د. رحمة شكلاط، إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، العدد 11.
- (4) رضوان عايلي، "أملاك الجماعات المحلية ومبدأ اللامركزية الإدارية"، مجلة الفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 10، جانفي 2014.
- (5) زغود علي، "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- (6) صبرينة خديري، عمر جنينة، "واقع الجباية المحلية في الجزائر"، مجلة الرسالة للدراسات والبحوث الإنسانية، جامعة الشهيد الشيخ العربي التبسي -تبسة -، العدد 08، فيفري 2023.
- (7) عبد القادر كاشير، الإصلاحات المالية والجباية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الوكالة الوطنية للنشر والإشهار، الجزائر، العدد 13، جوان 2006.
- (8) عبد القادر موفق، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، العدد الثاني، ديسمبر 2007.
- (9) علي زيان محند واعمر، نظرة حول المالية العمومية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الوكالة الوطنية للنشر والإشهار، الجزائر، العدد 01، ديسمبر 2002.
- (10) لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 07، جامعة محمد خيضر بسكرة، فيفري 2005.
- (11) لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع، فيفري 2005.

- 12) مبارك لسلوس، "الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، عدد 40، 2010، ص 20.
- 13) محمد غليسي، طالحي ويعيش تمام آمال، "الأملات البلدية ودورها في خلق الثروة المحلية"، مجلة الفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، العدد 18، 2019.
- 14) محمد غليسي، طالحي ويعيش تمام آمال، "الأملات البلدية ودورها في خلق الثروة المحلية"، مجلة الفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، العدد 18، 2019.
- 15) محمد نور الدين، "مستقبل الحكم المحلي في دول العالم المعاصر وفي مصر"، مجلة العلوم الإدارية، العدد 2، جامعة الإسكندرية، مصر، أغسطس 1975.
- 16) مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، الجزائر، الجزء 34، العدد 02، 1996.
- 17) موفق عبد القادر، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 07، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2007.
- 18) مياد العربي، "تخصيص أملاك الدولة الخاصة لفائدة المصالح العمومي"، مجلة القانون المغربي، مطبعة دار السلام، المغرب، د م، العدد 7، سنة 2005.
- 19) نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، الجماعات الإقليمية ومفارات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد 10، 2012، ص 165.

20) نصر الدين بن طيفور، "استقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية"، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 11، العدد 6، الجزائر، 2001.

سابعاً: المداخلات العلمية

1) سعيد مقدّم، "علاقة الناخب بالمنتخب المحلي وانعكاساتها على التنمية المحلية"، مداخلة مقدمة في إطار أعمال الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر الوادي، يومي 01 و02 ديسمبر 2015.

2) فاروق خلف، "مستقبل الجماعات المحلية في ظل الآليات المستحدثة للرقابة"، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الدولي الثالث: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، يومي: 01 و02 ديسمبر 2015، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر الوادي، الجزائر.

3) محمد بوناب ولطفي بوناب، "رهانات تمويل التنمية المحلية في ظل تناقص الموارد المالية وانتشار التهرب الضريبي والفساد المالي"، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الوطني الأول حول التسيير بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة 08 ماي 1945 قالمة يومي 08-09 نوفمبر 2016.

4) محمد علي حسون، إبراهيم ملاوي، "التعيين والتوقيف مظهر من مظاهر الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية"، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر الوادي، يومي: 01 و02 ديسمبر 2012.

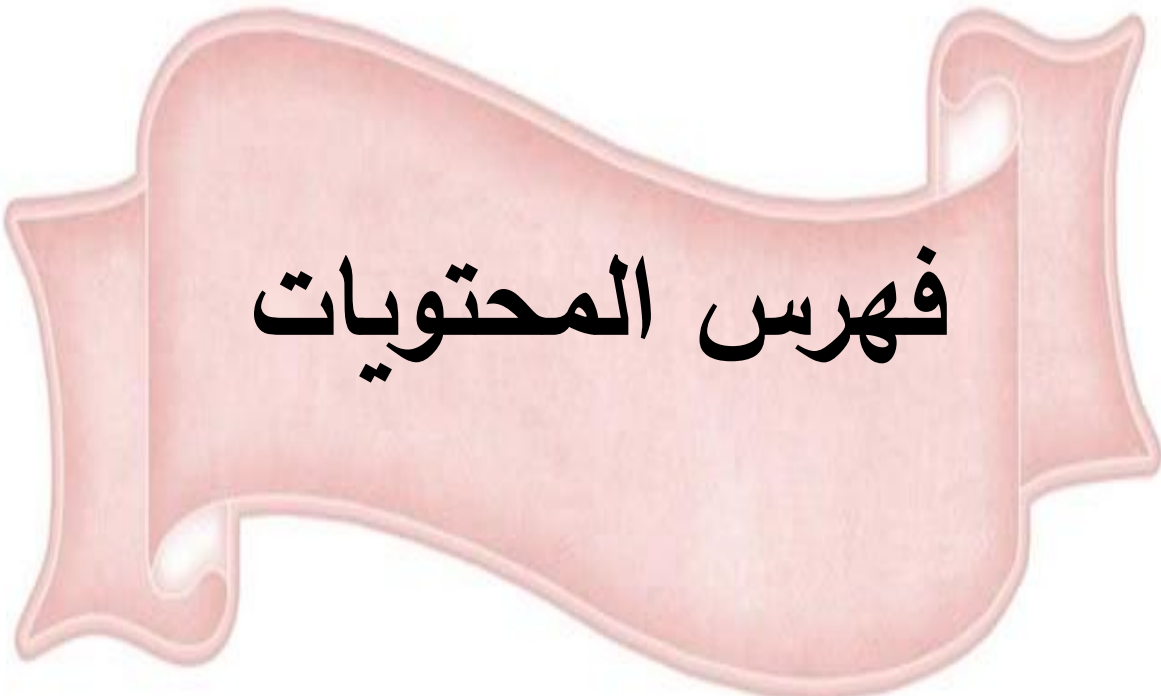
5) محمد كريم قروف، "محدودية التمويل المحلي وإشكالية الرشاد الإنفاقي والعجز الموازني للجماعات المحلية في الجزائر"، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الوطني الأول حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، كلية العلوم الاقتصادية والاجتماعية وعلوم التسيير، جامعة قلمة، يومي 08 و09 نوفمبر 2016.

ثامنا: المحاضرات

1) احمد محيو، "محاضرات في المؤسسات الإدارية"، الطبعة الثالثة، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، بن عكنون، الجزائر، 1990.

تاسعا: المنشورات والمقالات على شبكة الأنترنت

1) وزارة الداخلية والجماعات المحلية، الإعانات المقدمة للبلديات من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية، في الموقع: اطلع عليه بتاريخ: 2026/03/25، على الساعة: 22:30 <http://www.Interieur.gov.com>



فهرس المحتويات

الشكر والتقدير

إهداء

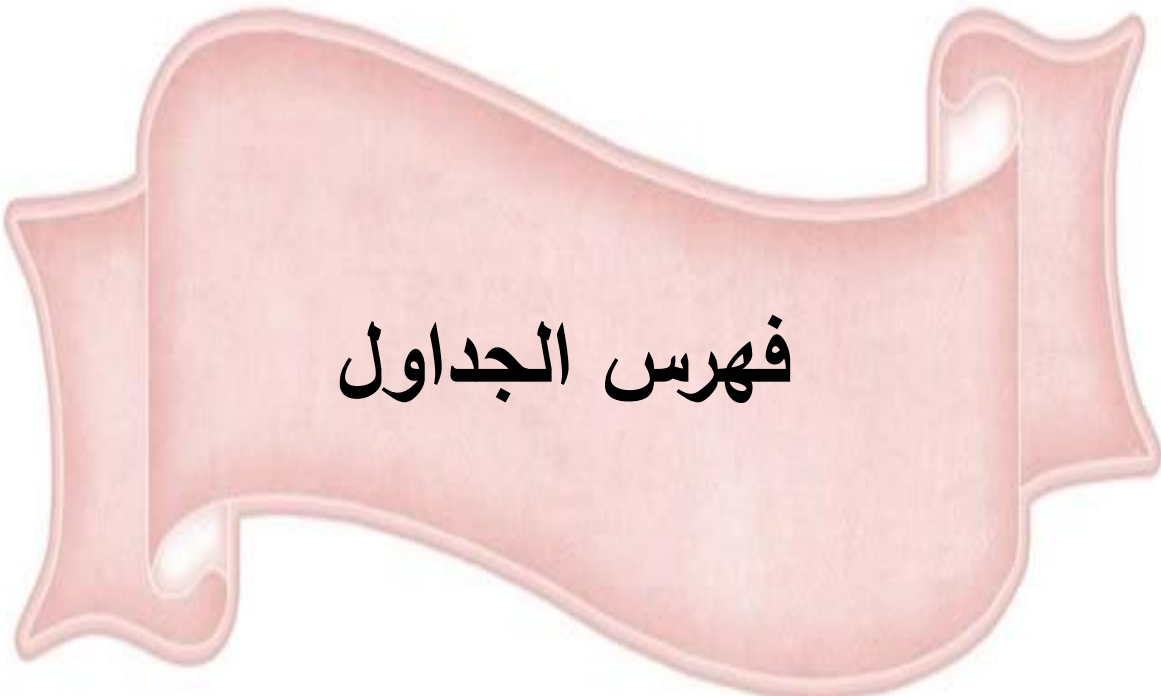
إهداء

قائمة المختصرات:

8.....	مقدمة
10.....	الفصل الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية
11.....	المبحث الأول: الجباية المحلية
11.....	المطلب الأول: ماهية الجباية المحلية وأهميتها
11.....	الفرع الأول: مفهوم الجباية المحلية
16.....	الفرع الثاني: أهمية الجباية
18.....	الفرع الثالث: خصائص النظام الجبائي المحلي
20.....	المطلب الثاني: الإيرادات الخاصة بمتلكات الجماعات
21.....	الفرع الأول: ممتلكات الجماعات الإقليمية
29.....	الفرع الثاني: طرق إدارة ممتلكات الجماعات المحلية
49.....	المبحث الثاني: إيرادات الجماعات الإقليمية ذات الطبيعة غير الجبائية
49.....	المطلب الأول: آليات التمويل الخارجي وفق قوانين الجماعات الإقليمية
51.....	الفرع الأول: نظام القروض المحلية

54.....	الفرع الثاني: الهبات والوصايا
55.....	المطلب الثاني: التمويل الحكومي
55.....	الفرع الأول: الإعانات الحكومية
58.....	الفرع الثاني: إعانات صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية
59.....	خلاصة الفصل الأول:
61.....	الفصل الثاني: الرقابة على مالية الجماعات بين تدخل الوصاية ومتطلبات الإستقلالية..
64.....	المبحث الأول: طبيعة الاستقلال لمالية الجماعات المحلية.
64.....	المطلب الأول: مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.
65.....	الفرع الأول: التكييف القانوني لمالية الجماعات المحلية.
76.....	الفرع الثاني: تمتع الجماعات المحلية بميزانية محلية خاصة
78.....	الفرع الثالث: وجود أجهزة للجباية على المستوى المحلي:
79.....	المطلب الثاني: حدود الاستقلالية المالية للجماعات المحلية
80.....	الفرع الأول: من الناحية القانونية:
81.....	الفرع الثاني: محدودية الإيرادات المحلية:
87.....	الفرع الثالث: العوامل المتعلقة بضعف التمويل المحلي:
93.....	الفرع الرابع: عوامل متعلقة بالتنظيم والتسيير المحلي:
98.....	المبحث الثاني: طرق ووسائل تدخل سلطة الوصاية في مالية الجماعات المحلية

98.....	المطلب الأول: الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية
99.....	الفرع الأول: الرقابة السابقة على الميزانية المحلية
103.....	الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة على الميزانية المحلية
105.....	الفرع الثالث: رقابة السلطة الوصية على الميزانية المحلية
109.....	المطلب الثاني: المركزية الوصائية للقرارات والتمويل
109.....	الفرع الأول: التمويل المركزي للجماعات المحلية
118.....	الفرع الثاني: المركزية المفرطة في الضريبة والتخطيط
120.....	خلاصة الفصل الثاني:
123.....	الخاتمة
124.....	قائمة المصادر والمراجع
124.....	فهرس المحتويات
147.....	فهرس الجداول
	الملخص



فهرس الجداول

الجدول رقم 1: مقارنة بين الضريبة والرسم..... 14

الجدول رقم 2: تطور عدد البلديات العاجزة للفترة 1997 / 2012. الوحدة: مليون دج 85

الجدول رقم 3: الفوارق بين مالية الجماعات المحلية عبر الإقليم الوطني لسنة 2014 88

الجدول رقم 4: يبين مؤشر توزيع الجباية المحلية بين البلديات والولايات 90

الجدول رقم 5: يبين نسب توزيع الإنفاق في البلديات حسب الأولوية 92

الجدول رقم 6: مقارنة الموارد الجبائية المحلية بنفقات التجهيز للفترة (2001-2007).

..... 92

الجدول رقم 7: يبين نسبة التكوين في الجماعات المحلية 94

الجدول رقم 8: يبين حجم الإعانات المالية المقدمة بالبلديات في إطار المخططات البلدية

للتنمية خلال سنوات (2008 إلى غاية 2013) 111

الملخص:

تعتبر المالية المحلية من بين أهم الوسائل التي يتداول فيها مفهوم الاستقلالية المالية بشكل واسع باعتبار ان العنصر المالي يحتل وبشكل كبير مكانة هامة في كل السياسات العمومية فهو الأداة التي تنفذ بها هذه السياسات وتمول بها كل المرافق وتنجز بها المشاريع التنموية وتترجم بها المجالس المنتخبة برامجها السياسية الى واقع ملموس، إلا ان هذه الاستقلالية المالية لم نجدها في ارض الواقع إلا في صورتها الشكلية بعيدة عن الفعلية التي تقيد بها وصاية السلطة المركزية من خلال قراراتها المركزية أو قيودها التشريعية التي تجعل من الاستقلال المالي للجماعات المحلية استقلال نسبي، لذا أصبح من الواجب تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية مسألة أساسية لتمكينها بحرية من ممارسة نشاطها دون عوائق أو حواجز في حدود القانون، وهذا ما يعني تمتع هذه الهيئات بذمة مالية مستقلة وقدرتها على تحصيل إيراداتها دون الرجوع الى السلطة المركزية ومن ثم فإنه يمكن التفكير مستقبلا في جعل الجماعات المحلية وبالخصوص البلديات تتمتع بموارد مالية محلية المصدر مما يعطيها درجة اكبر من الاستقلالية المالية وما يمكنها من تحقيق أهدافها وفقا لأولوياتها المحلية وخدماتها ذات الخصائص المنبثقة من طبيعة المنطقة ومواردها البشرية والمادية واحتياجات سكانها بعيدا عن السياسات الكلية التي تملأ عن طريق الهيئات المركزية.

الكلمات المفتاحية: المالية المحلية. الاستقلالية المالية. الوصاية.

Résumé:

Les finances locales sont parmi les moyens les plus importants dans lesquels le concept d'indépendance financière est largement diffusé , étant donné que la composante financière occupe une place importante dans toutes les politiques publiques. Une réalité tangible , mais nous n'avons trouvé cette indépendance financière sur le terrain que dans sa forme formelle éloignée de la réalité qui est restreinte par la tutelle de l'autorité centrale à travers ses décisions centrales ou des restrictions législatives qui rendent l'indépendance financière des groupes locaux une indépendance relative, il est donc devenu nécessaire de renforcer l'indépendance financière des groupes La localité est un élément essentiel question pour lui permettre d'exercer ses activités librement et sans entraves. Soit des barrières dans les limites de la loi, et cela signifie que ces organismes jouissent d'un contrôle financier indépendant et de la capacité de ces derniers à percevoir leurs revenus sans en référer à l'autorité centrale . notamment les municipalités, bénéficient de ressources financières

locales, ce qui leur confère une plus grande autonomie financière. Ce qui lui permet d'atteindre ses objectifs en fonction de ses priorités et services locaux avec des caractéristiques découlant de la nature du territoire, de ses ressources humaines et matérielles et des besoins de ses habitants à l'écart des politiques globales dictées par les instances centrales.

Mots clés : finances locales, indépendance financière, tutelle