

جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

عنوان البحث

الإستقلالية المالية للجماعات المحلية في القانون الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

شعبة القانون العام/ تخصص قانون الجماعات المحلية و الهيئات الإقليمية

إشراف الدكتور:

أيت منصور كمال

إعداد الطلبة:

- أمغار مريم

- أمغار طاوس

لجنة المناقشة:

-، رئيسا.

- الدكتور أيت منصور كمال، أستاذ محاضر (أ)، جامعة بجاية.....، مشرفا و مقررا.

-، ممتحنا.

السنة الجامعية

2013-2012

إهداء

الفضل لله عز و جل الذي كان عوننا لنا، فيسر من أمرنا و فك عسرنا و أثار درينا ، فشكرا لك

ربي

إلى من تجرع المر لكي يذيقني العسل، إلى من كدح لكي أرتاح، إلى أبي الحبيب

"رابح"

إلى من أحببتي بصدق فبكت لكل فراق، و سالت دموعها على عتبات كل لقاء، إلى أمي الغالية

"رزقية"

أهدي لكما ثمرة جهدي

إلى أعلى إنسان على قلبي، فبك و من أجلك عزمت على النجاح فشكرا يا زوجي الحبيب

كما أهدي هذا العمل إلى كل إخواني، أخي سعدي و زوجته، و أخي جمال

إلى عائلة زوجي كبيرهم و صغيرهم

إلى كل صديقاتي خاصة صديقة الغالية "مونة"، و زميلة في إنجاز هذا العمل "مريم" لولاها لما

نقت طعم النجاح

طاوس

إهداء

" بسم الله الرحمن الرحيم "

أهدي هذا العمل المتواضع إلى الذي أحمل إسمه بكل بافتخار

إلى الذي تحمل عبء حتى لا أحس بالحرمان

إلى أبي حفظه الله و أطال في عمره.

إلى من ربنتي أفنت حياتها علي

إلى من أنارت درب حياتي

إلى أمي الغالية شفاها الله و أطال في عمرها

إلى كل إخواني و إخوانتي وعمتي و إبننتها وكل

الأصدقاء و الزملاء في الدراسة.

شكر و تقدير

"بسم الله الرحمن الرحيم"

كل الشكر والعرفان لأستاذنا المشرف، الذي تابع خطانا بتوجيهاته القيمة، و الذي كان كريما معنا

و لم يبخل بعلمه و وقته، و كان صبورا و متفهما معنا،

فتحية شكر و تقدير إلى الأستاذ المشرف

الدكتور أيت منصور كمال

قائمة المختصرات

I- باللغة العربية

- ج.ر.ج.ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

- د.ج : الدينار الجزائري.

- ص: الصفحة.

- ص.ص : من الصفحة إلى الصفحة.

II- باللغة الفرنسية

- Op.cit. : Ouvrage précité.

- P : Page.

مقدمة

إن الدستور الجزائري كرس اللامركزية كمبدأ أساسي للتنظيم الإداري الجزائري⁽¹⁾، أعطى للجماعات المحلية مكانة جد هامة في التنمية الاقتصادية و الإجتماعية، حيث لا يتسنى من دونها القيام بتنفيذ سياستها العامة خاصة في ظل التحولات السياسية و الاقتصادية الكبيرة التي يعرفها المحيط الدولي، التي تتجه نحو تعزيز الهيئات اللامركزية .

و تبدو الأهداف المنوطة بالجماعات المحلية في ظل النصوص القانونية هامة، فهي ترمي إلى تحميلها قسطا أكبر من المسؤوليات، و فتح مجال المبادرات أمام المنتخبين المحليين في تسيير شؤون المواطنين، غير أنه إذا نظرنا إلى الواقع سرعان ما يتبين لنا الفارق الكبير بين المبادئ الموصى بها، و إمكانية تجسيدها في الميدان.

و حتى تتمكن الجماعات المحلية من الإضطلاع بمهامها، لابد أن تتوفر لديها الوسائل المالية اللازمة، التي بدونها لا يمكنها تحديد نفقاتها و إيراداتها و مختلف تصرفاتها المالية بما تراه يتناسب و الحاجيات المحلية.

لكن الملاحظ أنه على الرغم من تنوع المصادر المالية للجماعات المحلية، و ما عرفته من تحسينات و تطورات ملحوظة جاءت بها قوانين المالية تماشيا مع المبادرات الواسعة التي أعطيت للجماعات المحلية، غير أن عدم كفايتها في تغطية نفقاتها و تلبية حاجيات المواطنين أصبح الحقيقة الوحيدة التي تعرفها الجماعات المحلية. و في ظل تواضع الوسائل المالية و المادية، أصبح إضطلاع الهيئات المحلية بمهامها يشكل عبئا ثقيلا بالنسبة لها، في ظل إختلال واضح بين الصلاحيات التي تتمتع بها و الموارد المالية التي تسمح لها بذلك، فهي تواجه مهام و أعباء كبيرة مقابل موارد مالية محدودة.

1- المادة 16 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، ج ر عدد 76، صادر في 1996، معدل و متمم بالقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، ج ر عدد 25، صادر في 14-04-2002، معدل و متمم بالقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج ر عدد 63، صادر في 16-11-2008.

ولضمان تسيير أفضل و تطوير أداء الجماعات المحلية لآبد من تدعيم الإستقلالية واللامركزية، لأنه بدون إستقلال مالي تصبح اللامركزية مجرد إفتراض، لأن من أهداف منح الهيئات المحلية الاستقلالية في تسيير شؤونها جعلها تحضى بمصادقة أكبر لدى المواطنين، وتشجيع و توسيع مشاركتهم في الشؤون المحلية .

لقد أصبح تدعيم الإستقلال المالي للجماعات المحلية مسألة أساسية لها لتمكنها من حرية النشاط دون عوائق و حواجز في حدود القانون.

رغم نص المشرع على تتمتع البلديات و الولايات بالإستقلال المالي في المادة الأولى من قانوني البلدية⁽²⁾ و الولاية⁽³⁾، إلا أن تحديد مفهومه يرتبط أساسا بالإختيارات السياسية الإقتصادية للدولة الذي يبين مدى جديتها في تدعيم اللامركزية لأنه سيفتضي منها الإعتراف بالإستقلالية للجماعات المحلية في تسيير ماليتها المحلية.

فالإستقلالية المالية للجماعات المحلية هي تتمتع الهيئات المحلية بذمة مالية مستقلة، و قدرة هذه الأخيرة على تحصيل إيراداتها دون الرجوع إلى السلطة المركزية.

ومن أجل تجسيد الإستقلالية المالية لآبد أن تتمتع الجماعات المحلية بموارد مالية ذاتية التي حددها المشرع على سبيل الحصر في قانوني البلدية و الولاية، الأمر الذي يحد من هذه الاستقلالية، الذي يعتبر أحد أسباب عدم كفاية التمويل الذاتي المحلي، الأمر الذي يؤدي بالهيئات المحلية اللجوء لطلب الإعانات و القروض المالية لتلبية حاجياتها.

لكن على الرغم من تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية المالية التي تم تكريسها قانونا، لكنها ليست مطلقة بل نسبية إذ ترد عليها مجموعة من القيود، أهمها الرقابة الممارسة على ماليتها

2- المادة الأولى من قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، صادر في 03-07-2011.

3- المادة الأولى من قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، صادر في 29-02-2012.

التي تهدف إلى الحفاظ على المال العام و إستخدام مواردها حتى تتمكن من تحصيلها و توزيعها توزيعا عادلا من أجل تحقيق التوازن الإقتصادي و الإجتماعي لها.

و هناك قيود أخرى ترد على هذه الاستقلالية تتمثل في تبعية الإدارة المحلية للسلطة المركزية خاصة إجراء التعيين الذي تقوم به الدولة بواسطة تعيين إطارات على مستوى الهيئات المحلية التي تكون تابعة لها وتخضع للسلطة الرئاسية.

و هكذا فالإستقلال المالي يتطلب توفر موارد مالية كافية و خاصة بالجماعات المحلية، ومتلائمة مع المهام و الأعباء التي تتولى القيام بها، و أن تحوز كذلك على حرية في تسيير ماليتها المحلية.

و يبقى الهدف من دراسة موضوع الإستقلالية المالية للجماعات المحلية هو تناول دراسة أهم الجوانب المتعلقة بالهيئات المحلية و هو الجانب المالي، و لدراسته إرتأينا الإنطلاق من الإشكالية التالية:

هل وضع المشرع الجزائري قواعد قانونية فعالة لتكريس إستقلالية مالية الجماعات المحلية ؟
و للإجابة على هذه الإشكالية إعتدنا على التقسيم الثنائي الذي يمكننا من إبراز دور الموارد المالية في تحقيق الإستقلالية المالية للجماعات المحلية (فصل أول)، مبيينين مشاكل هذه الإستقلالية و تأثيرها على الجماعات المحلية (فصل ثان).

الفصل الأول

المصادر المالية للجماعات المحلية

إعترف المشرع الجزائري صراحة بالإستقلال المالي للجماعات المحلية في المادة الأولى من قانون البلدية و الولاية، و دعم هذا الإستقلال بالنص على وجود موارد مالية مستقلة التي تعتبر الدعامة الأساسية التي تعتمد عليها البلدية و الولاية للقيام بمهامها المختلفة.

و تطبيقا لنص المادتين 170 من القانون رقم 10-11⁽⁴⁾ و 151 من القانون رقم 12-07⁽⁵⁾ اللتين حددتا الموارد المالية الرئيسية للجماعات المحلية المتمثلة في حصيلة الضرائب وعائدات الممتلكات، المساعدات و القروض المالية.

و لدراسة هذه الموارد المالية فقد صنفناها إلى صنفين هما الموارد الذاتية أو الداخلية التي تضطلع من خلالها الجماعات المحلية بالدور المنوط بها من خلال حصيلة الضرائب المباشرة وغير المباشرة و محاصيل الأملاك، أما الصنف الأخر هو الموارد الخارجية التي تتلقاها من الدولة و مؤسساتها المالية التي تتمثل في المساعدات و القروض المالية التي تقدمها لها السلطة المركزية.

4- المادة 170 من قانون رقم 10-11، مرجع سابق.

5- المادة 151 من قانون رقم 12-07، مرجع سابق.

المبحث الأول

الموارد الخاصة بالجماعات المحلية

لقد عرفت الجماعات المحلية تغيرات كثيرة فيما يخص مصادر تمويلها الذاتي التي إمتدت على فترة زمنية معتبرة التي جاءت بها قوانين المالية و ذلك بهدف منح الإستقلالية المالية للجماعات المحلية، وإنطلاقا من هذه الإصلاحات إقتنعت الدولة أن أفضل وسيلة للإقتراب من إنشغالات المواطنين هي الإعتراف للبلدية و الولاية بموارد مالية مستقلة تسمح لها بممارسة المهام الموكلة إليها.

المطلب الأول

الموارد الجبائية للجماعات المحلية

تعتمد الجماعات المحلية في تمويل و تلبية مختلف أعبائها أساسا على الموارد الجبائية، و هذا نظرا لأهميتها و إمتيازها بالإستقرار مقارنة بالموارد المالية الأخرى. و قد عرف الفقه المالي الضريبة بأنها إستقطاعا أو فريضة مالية يدفعها الشخص الطبيعي أو الشخص المعنوي و بشكل نهائي و بدون مقابل لتغطية الأعباء العامة للمجتمع⁽⁶⁾. و تتشكل الموارد الجبائية من مداخيل الضرائب و الحقوق و الرسوم المخصصة كليا أو جزئيا للجماعات المحلية.

الفرع الأول

الموارد الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية

تلعب الموارد الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية دور هام في تمويل هذه الأخيرة من مجموع حصيلة الضرائب التي تتكون من مختلف الضرائب و الرسوم التي تعود حصيلتها الإجمالية مباشرة للجماعات المحلية.

6- أعاد حمود القيسي، المالية العامة و التشريع الضريبي، دار الثقافة، عمان، 2008، ص 135.

حيث تضم هذه الموارد الجبائية قسامين من الضرائب هما ضرائب محل القيد الإسمي و الضرائب النوعية.

أولاً: الضرائب محل القيد الإسمي

إن عدد الضرائب المحلية محل القيد الإسمي ثلاثة تتمثل في الرسم العقاري و الرسم على النشاط المهني وأخيرا الدفع الجزافي.

أ- الرسم العقاري

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

فقد تم تأسيس هذا الرسم بموجب الأمر رقم 67-83 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967⁽⁷⁾، و لقد تعرض لعدة تعديلات جاءت بها قوانين المالية، و يشمل على ما يلي:

1- الرسم العقاري على الملكيات المبنية

يؤسس الرسم العقاري على الملكيات المبنية الموجودة فوق التراب الوطني بإستثناء تلك المعفية من الضريبة صراحة⁽⁸⁾، سواء كانت معدة لأغراض سكنية أو تجارية أو صناعية. أما بالنسبة لكيفية حساب هذا الرسم فهو يحسب على أساس القيمة الإيجارية و الضريبية للمتر المربع حسب الإستعمال.

يطبق هذا الرسم على عاتق مالك العقار أو المستأجر مهما كان هذا الشخص طبيعياً أو معنوياً و يكون على العقارات، بحيث تفرض الضريبة على العقارات المبنية على أساس ناتج القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع للملكيات المبنية، لكن هذا بعد تطبيق تخفيض يساوي 2% لكل سنة أقدمية وذلك كتعويض و يشترط أن لا يتجاوز التخفيض حد أقصى قدره 40%.

7- أمر رقم 67-83، مؤرخ في 02 جوان سنة 1967، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967، ج ر عدد 47، صادر في 03-06-1967.

8- غضبان رابع، جباية الجماعات المحلية، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، ص 10.

و توجد إعفاءات على هذا الرسم منها الدائمة و منها المؤقتة، فالإعفاءات الدائمة ترد على العقارات المبنية التابعة للدولة و الجماعات المحلية، و العقارات المبنية التابعة لهيئات التعليم والبحث العلمي، الصحة و الثقافة و الرياضة، بشرط أن تكون هذه العقارات غير منتجة لا تسعى لتقديم الخدمات من أجل تحقيق ربح مالي، أما الإعفاءات المؤقتة يجب أن تحقق الشروط المحددة قانونا لمدة زمنية معينة، و يزول الإعفاء بزوال الشرط أو إنقضاء المدة المحددة (9).

- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية

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

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

و تعفى من هذا الرسم على الملكيات غير المبنية:

- الملكيات التابعة للدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية أو التعليمية أو الإسعافية عندما تكون مخصصة لنشاط ذي منفعة عامة و غير منتجة لأرباح.
- الأراضي التي تشغلها السكك الحديدية.
- الأملاك التابعة للأوقاف العمومية و المتكونة من أملاك غير مبنية.
- الأراضي و القطع الأرضية الخاضعة للرسم العقاري على الملكيات المبنية.

9- بريق عمار، " تمويل الجماعات المحلية في الجزائر"، راجع الموقع الإلكتروني التالي:

Http: www. Bchaib – net / new – php ? action = view.

10- تسمبال رمضان، إستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: وهم أم حقيقة، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة)، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009، ص 96.

ب- الرسم على النشاط المهني

يطبق الرسم على النشاط المهني على رقم الأعمال الذي هو عبارة عن مجموع المبيعات من السلع و الخدمات، و يتكون هذا الرسم من الرسم على النشاط الصناعي و التجاري و الرسم على النشاط غير التجاري في المكان الذي توجد به مقر المؤسسة بالنسبة للشركات و مكان ممارسة المهنة بالنسبة للأشخاص (11).

و يتم تحصيل هذا الرسم بنسبة 2% من رقم الأعمال يتم توزيعه بالنسب التالية:

- الولاية بنسبة 0,59%.

- البلدية بنسبة 1,30%.

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية 0,11% (12).

- **ثانيا: الضرائب النوعية**

- تعتبر الضرائب النوعية المقررة لفائدة الجماعات المحلية ليست بنفس أهمية الضرائب محل

القيد الإسمي نظرا لمردوديتها الضعيفة مقارنة بها، و هي:

أ- رسم التطهير

يؤسس رسم التطهير سنويا و يحصل لفائدة البلديات التي يوجد بها مصلحة لرفع القمامات المنزلية بإسم المالك أو المنتفع (13).

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

11- شيخ عبد الصديق، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة و المالية)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص.09.

12- بريق عمار، مرجع سابق.

13- بن ورزق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون)، كلية الحقوق، جامعة فرحات عباس، سطيف، 2001، ص.53 و 54.

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

- من 500 دج إلى 1000 دج لكل محل معد للإستعمال السكني.
 - من 1000 دج إلى 10000 دج إذا كانت المحلات ذات إستعمال تجاري أو صناعي أو مهني تنتج نفايات كثيرة و تحدد بمداولة من المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁴⁾.
- تستفيد الجماعات المحلية على وجه الخصوص البلديات بنسبة 100% من رسم التطهير الذي أسس بموجب قانون رقم 80-12 صادر في 31 ديسمبر 1980 يتضمن قانون المالية سنة 1981⁽¹⁵⁾.

ويعفى من رسم التطهير المنازل و الملكيات غير المستفيدة من خدمات مصلحة رفع القمامات المنزلية الواقعة داخل البلديات المتوفرة على مصلحة خاصة برفع القمامات المنزلية⁽¹⁶⁾.

ب- رسم الإسكان

يخصص هذا الرسم بالكامل لصيانة الحضائر العقارية للبلديات و الولايات، و بموجب قانون المالية لسنة 2003 إمتد رسم الإسكان إلى جميع البلديات و مقرات الدوائر الرئيسية الحضرية⁽¹⁷⁾ الذي يقدر كآلاتي:

- 300 دج بالنسبة للعمارات ذات الطابع السكني.
- 1200 دج للمحلات ذات الطابع التجاري وغير التجاري، الحرفي و غيرها من النشاطات.

14- سقلاب فريدة، " تفعيل دور الجباية المحلية كآلية لتمويل ميزانية الجماعات المحلية"، من أعمال الملتقى الوطني حول المجموعات الإقليمية و حتميات الحكم الراشد: الحقائق و الآفاق، يومي 02 و 03 ديسمبر 2008، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2008، ص 33.

15- كرم سليمان الحلبي، دور السياسة المالية في التنمية، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة و المالية)، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1993، ص 165.

16- تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 97.

17- فتحي ماهر، " تنفيذ الميزانية"، منتديات بوابة العرب، راجع في ذلك الموقع الإلكتروني التالي:

يتم تحصيل رسم الإسكان من طرف مصالح سونلغاز، و يعود ناتجه لصالح البلديات والولايات الواقعة في المدن الكبرى في الجزائر المتمثلة في : ولاية الجزائر، ولاية وهران، ولاية عنابة، ولاية قسنطينة، و يمتد إلى جميع البلديات و مقرات الدوائر التابعة لهذه الولايات، وتخضع له كل العمارات ذات الطابع السكني و المهني مهما كان نوعها(18).

ج- رسم الإقامة

يفرض رسم الإقامة على الأشخاص الذين لا يقيمون في البلديات، و لا يملكون فيها إقامة خاصة خاضعة للرسم العقاري، و هو رسم خاص يعود بكامله للبلدية(19).
يتم تحصيل هذه الضريبة عن طريق أصحاب الفنادق و أصحاب المحلات، المستعملة لإيواء السياح الذين يقومون بدفعه إلى قابض البلدية، و يتم توزيعه كمايلي:

- 50 دج بالنسبة للفنادق ذات ثلاثة نجوم.

- 150 دج بالنسبة للفنادق ذات أربعة نجوم.

- 250 دج بالنسبة للفنادق ذات خمسة نجوم(20).

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

الفرع الثاني

الموارد الجبائية المخصصة جزئيا للجماعات المحلية

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

18- بودريالة محمد عبده، "الإصلاح الضريبي"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 01، 2000، ص 98.

19- أنظر المادة 67 من قانون رقم 02-11، مؤرخ في 24 ديسمبر سنة 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر عدد 86، صادر في 25-12-2002.

20- طيبى سعاد، المالية المحلية و دورها في عملية التنمية، (رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009، ص 98.

أولاً: الرسم على القيمة المضافة

يعتبر الرسم على القيمة المضافة من أهم الموارد الجبائية للبلدية نظراً لمردوديته العالية (21)، الذي يطبق على عمليات البيع والأشغال العقارية و الخدمات غير الخاضعة لرسوم خاصة، وعمليات الإستيراد (22).

- الدولة بنسبة 85%.

- البلدية بنسبة 5%.

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 10% (23).

ما يمكن ملاحظته فيما يخص هذا الرسم أن عمليات البنوك و التأمينات أصبحت تخضع لرسم على القيمة المضافة، فمن قبل كانت تخضع للرسم على عمليات البنوك الذي يدفع مباشرة للصندوق المشترك للجماعات المحلية، الذي أوجد لتقديم إعانات للجماعات المحلية و بالتالي قامت الدولة بتحويل جباية كانت في الأصل تحصل لفائدة الهيئات المحلية، مما يشكل خسارة كبيرة لها بما أن نسبتها من هذا الرسم لا تتعدى 5%، و هو ما يؤكد هيمنة الدولة على أهم الموارد الجبائية (24).

الرسم على القيمة المضافة يمثل الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج و على تأدية الخدمات، فهذه الضريبة حديثة و تتماشى مع التطورات الإقتصادية الحاصلة التي تعتبر نتيجة إيجابية لتنظيم نظام ضريبي قوي (25).

21- بوضيرة علي، الرسم على القيمة المضافة في الجزائر، المنشورات الجامعية باجي مختار، عنابة، 2011، ص.ص. 35 و 36.

22- عواضة حسن، المالية العامة: الموازنة، الضرائب و الرسوم، دراسة مقارنة، دار الخلود، بيروت، 1999، ص 397.

23- بودريالة محمد عبده، مرجع سابق، ص.ص. 113 و 114.

24- بوضيرة علي، مرجع سابق، ص.ص. 68.

25- دريس حبيبية، عوامل نقص المردودية الجبائية، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع قانون الأعمال)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص 33.

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

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

ثانيا: الرسم على الذبح

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

- 3.5 دج للكيلوغرام الواحد لصالح البلدية.
- 1.5 دج للكيلوغرام الواحد لصالح الصندوق الخاص بحماية الصحة الحيوانية⁽²⁶⁾.

يمتاز الرسم على الذبح بمرودية ضعيفة مقارنة بالضرائب و الرسوم الأخرى، و يتم تحصيله من طرف أعوان الضرائب لصالح البلديات التي يقع على ترابها المسلخ، و في حالة الإستيراد يتم تحصيل المبلغ من طرف إدارة الجمارك، أما في حالة إشراك مجموعة من البلديات في مسلخ بلدي واحد فالحصيلة الناتجة عن هذا الرسم يدخل في حساب خارج ميزانية البلدية التي يوجد فيها المسلخ⁽²⁷⁾.

ثالثا: الضريبة على الممتلكات

يطلق عليها كذلك اسم الضريبة على الذمة المالية، و يخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعية المقيمة في الجزائر و غير المقيمة في الجزائر و التي لها موطن جبائي فيها⁽²⁸⁾.

26- تسيمال رمضان، مرجع سابق، ص 98.

27- دريس حبيبة، مرجع سابق، ص 56.

28- غضبان رابح، مرجع سابق، ص.ص 24 و 25.

وقاعدة حساب هذه الضريبة تتمثل في القيمة الصافية لمجموع الأموال و الحقوق و القيم

الخاضعة للضرائب عن كل سنة، ويتم توزيعها كالتالي:

- الدولة بنسبة 60% .

- البلدية بنسبة 20% .

ما يمكن ملاحظته في الضريبة على الممتلكات أن لها مردودية قليلة من مجموع موارد البلدية، و يعود هذا الضعف أساسا إلى عدم مبالاة الهيئات المحلية بضبط ممتلكاتها رغم ما ينتج عنها من أموال⁽²⁹⁾.

رابعاً: الدمغة الجبائية على السيارات

يتحمل هذه الضريبة كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة مرقمة في الجزائر، بشرط أن لا تكون من القائمة المعفاة من دفع الضريبة، وقد تم تأسيس هذا الرسم في سنة 1997⁽³⁰⁾، تحدد قيمة هذه الضريبة حسب سنة بدأ استعمال السيارة و حسب حمولتها و نوعها، إذا كانت السيارة نفعية أو إستغلالية مخصصة لنقل المسافرين أو سياحية، و يتم توزيعها كالتالي:

- الدولة بنسبة 20% .

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 80%⁽³¹⁾.

إضافة إلى كل أنواع هذه الموارد الجبائية هناك ضرائب ورسوم أخرى تستفيد منها الجماعات المحلية لتغطية نفقاتها، لكن ليس بنفس أهمية الرسوم والضرائب التي تطرقنا إليها، حيث تمتاز هذه الأخيرة بمردودية ضعيفة مقارنة بالرسوم الأخرى، و من بين هذه الضرائب نذكر: الرسم الخاص بالإعلانات و الألواح المهنية التي نص عليها في المادة 560 من قانون المالية لسنة

29- راجع المادة 14 من قانون رقم 05-16، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج ر عدد 85، صادر في 31-12-2005.

30- بوزيدة حميد، التقنيات الجبائية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 131.

31- بوقفلول الهادي، " تمويل الجماعات المحلية "، راجع الموقع الإلكتروني التالي:

2000، و الرسم الخاص بالرخص العقارية المتعلقة برخصة البناء و الهدم و شهادة التقسيم التي تختلف نسبتها باختلاف نوع الرخصة، و الضريبة على أرباح المناجم بنسبة 33% من أرباح هذه المؤسسات توزع بين الدولة و الجماعات المحلية.

رغم ما تتميز به الجباية المحلية من تنوع في الموارد، غير أن ما يعاب عليها هيمنة الدولة على مواردها الأكثر مردودية وأخذ أكبر النسب عند التحصيل، كما هو الحال بالنسبة للرسم على القيمة المضافة.

المطلب الثاني

الموارد غير الجبائية للجماعات المحلية

تتكون الموارد غير الجبائية للجماعات المحلية من عائدات الأملاك و القروض و إعانات الدولة، بالإضافة إلى إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية. تتميز هذه الموارد المالية غير الجبائية بأنها تشكل دعما كبيرا للجماعات المحلية نظرا لتعددتها، خاصة بالنسبة للهيئات الإقليمية الفقيرة التي تعتمد أساسا على إعانات الدولة⁽³²⁾، أين يمكن أن تدعم مواردها المالية بإستغلالها الجيد لأملكها العقارية.

الفرع الأول

منتوج أملاك الجماعات المحلية

يتعلق هذا النوع من الموارد المالية بنتائج توظيف الجماعات المحلية لثروتها العقارية ومواردها الخاصة المرتبطة بإستغلال أملاكها و تسييرها⁽³³⁾.

32- بن ورزاق هشام، "البلدية بين التبعية و الإستقلال المالي"، مجلة العلوم الإجتماعية و الإنسانية، عدد 15، سطيف، 2006، ص 34.

33- طيبي سعاد، مرجع سابق، ص 78.

أولاً: منتوج عائدات الأملاك

تعتبر أملاك الجماعات المحلية موردا هاما من شأنه أن يدعم استقلاليتها المالية عن السلطة المركزية، و ذلك إذا تم إستغلال هذه الأملاك العقارية المتواجدة فيها أحسن إستغلال، و تشمل موارد أملاك الجماعات المحلية من مجموع الأملاك العقارية من أراضي و مزارع و مساحات و غابات و مباني و أماكن للتخزين، و من مجموع المنشآت التجارية و الصناعية التي تملكها الجماعات المحلية⁽³⁴⁾.

تتميز الموارد الناجمة عن أملاك الجماعات المحلية بقلة مردوديتها، و يرجع ذلك لسوء تسييرها و تطبيق تعريفات منخفضة عند القيام بإستغلالها مما يدل على عدم إهتمام الهيئات المحلية بها و ما تدره من أموال، و هكذا تكون قد ضيقت فرصة ثمينة لتدعيم مواردها و التخفيف من تبعيتها المالية.

ثانياً: منتوج الإستغلال

يتمثل منتوج الإستغلال في ما تجنيه الجماعات المحلية مقابل الخدمات التي تقدمها للمستفيدين، و تشمل منتوجات الإستغلال بيع المنتوجات و الخدمات و الحقوق، حيث تستطيع البلديات إنشاء مكاتب للمراقبة العمومية مقابل هذه الخدمات التي بفضلها تدّخل موارد إضافية لميزانيتها⁽³⁵⁾، و من بين هذه الخدمات إستعمال الأرصفة و الرسوم الجنائزية.

الفرع الثاني

التمويل الذاتي

طبقا للقوانين المتعلقة بالبلدية و الولاية تم تأسيس هذا الإيراد الذي يتمثل في الإقتطاع من مداخل قسم التسيير لتغطية نفقات قسم التجهيز و الإستثمار⁽³⁶⁾، حيث يهدف هذا الإجراء إلى

34- تياب نادية، "مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 02، بجاية، 2010، ص 31.

35- غضبان رابح، مرجع سابق، ص 34.

36- راجع المادة 179 من قانون رقم 10-11، و المادة 158 من قانون رقم 07-12، مرجع سابق.

ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلديات و الولايات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الإستثمار لفائدة ذمتها المالية، و يبلغ هذا الإقتطاع بنسبة 10% (37).

تستعمل هذه الأموال المقنطرة في تحويل العمليات المتعلقة بصيانة المنشآت الإقتصادية والإجتماعية و كل العمليات التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي للمواطن و الحفاظ على التوازن المالي للميزانية المحلية(38).

37- بن طيفور نصر الدين، " أي إستقلالية للجماعات المحلية"، مجلة الإدارة، عدد 02، 2001، ص 63.

38- بن ورزاق هشام، مرجع سابق، ص 45.

المبحث الثاني

الموارد الخارجية للجماعات المحلية

أمام ضعف الموارد المالية الخاصة بالجماعات المحلية و قدم الضرائب المحلية يجعل هذه الهيئات المحلية تلجأ إلى مصادر التمويل الخارجي من أجل الخروج من دوامة الديون التي أضعفت مكانتها و إستقلاليتها لتجد نفسها مضطرة لطلب المساعدات المالية من الدولة والإقتراض⁽³⁹⁾.

فالدولة تمنح للجماعات المحلية مساعدات مالية للتجهيز و الإستثمار و كذلك منح القروض عن طريق المؤسسات المالية و ذلك من أجل ترقية التنمية، لأن الإستثمار عامل أساسي في خلق الثروة و تحسين المستوى المعيشي للمواطن.

المطلب الأول

الإعانات المالية التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية

تعد إعانات الدولة أهم الموارد المالية التي تعتمد عليها الجماعات المحلية بعد الموارد الجبائية، التي تقدمها الدولة غالبا لمساعدة الهيئات المحلية في حالة عدم كفاية مواردها الذاتية دون إلزامها بردها⁽⁴⁰⁾.

و تهدف هذه الإعانات المالية إلى إعادة التوازن المالي للجماعات المحلية المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية و مخططات البلدية للتنمية⁽⁴¹⁾.

39- بن ورزاق هشام، مرجع سابق، ص 67.

40- الصغير حسين، دروس في المالية و المحاسبة العمومية، دار المحمدية، الجزائر، 2000، ص 103.

41- أنظر المادة 211 من قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

الفرع الأول

إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية

لقد تم إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 86-266، الذي يعد مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي، و يخضع لوصاية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية⁽⁴²⁾.

من بين المهام الأساسية لهذا الصندوق تسيير صناديق الضمان و التضامن للبلديات والولايات المنصوص عليها في المادة 211 من قانون البلدية و المادة 176 من قانون الولاية. ولتمكين الصندوق من تأدية مهامه خصصت له موارد مالية تتكون من الضرائب والرسوم المحددة في القوانين الجبائية التي يتولى توزيعها على كل من صندوق التضامن و الضمان بالشكل التالي:

أولاً: إعانات صندوق التضامن

يضطلع الصندوق المشترك للجماعات المحلية بواسطة هذا الصندوق ضمان التخصيصات الإجمالية للجماعات المحلية، وتقديم إعانات إستثنائية للهيئات المحلية التي تقع فيها حوادث وكوارث غير متوقعة⁽⁴³⁾.

أ- التخصيص الإجمالي لقسم التسيير

يقصد به مجموعة من التخصيصات موجهة لتسيير الجماعات المحلية بهدف القضاء على الإختلافات و الفوارق بين الهيئات المحلية الفقيرة و الغنية التي تمنح بناء على قدرة كل بلدية. و يتم حساب هذه التخصيصات بإجراء مقارنة بين قدرة البلدية و المعدل الوطني، حيث إذا كانت نسبة مقدار غنى البلدية أقل من المعدل الوطني تستفيد البلدية من المساعدة المالية أو التخصيص، أما إذا كان أكبر فلا تستفيد من التخصيص⁽⁴⁴⁾.

42- أنظر المادة الأولى من مرسوم تنفيذي رقم 86-266، مؤرخ في 04 نوفمبر سنة 1986، يتعلق بتنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية و عمله، ج ر عدد 45، صادر في 05-11-1986.

43- راجع المادة 212 من قانون رقم 11-10، و المادة 176 من قانون رقم 12-07، مرجع سابق.

44- بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 67.

ب- الإعانات الإستثنائية

تقدم هذه المساعدات للجماعات المحلية التي تواجه ظروف إستثنائية لمواجهة الكوارث والأحداث غير المتوقعة، و ذلك بعد تقديم الإدارة المحلية تقرير مفصل يتضمن بالأخص تقييم مختصر للخسائر الناجمة عن طبيعة و نوعية هذه الظروف الطارئة⁽⁴⁵⁾.

و تمنح هذه الإعانات أيضا بناءا على طلب البلدية بهدف تحقيق توازن في ميزانيتها.

ج- إعانات لفائدة قسم التجهيز و الإستثمار

تقدم هذه الإعانات للجماعات المحلية التي تبذل مجهودات خاصة في مجال الإستثمار قصد تطويرها في إطار توجيهات المخططات الوطنية للتنمية.

يساهم صندوق التضامن بنسبة 40% من موارده لفائدة قسم التجهيز و الإستثمار، التي يتم توزيعها بنسبة 75% بالنسبة للبلديات و 25 % بالنسبة للولايات⁽⁴⁶⁾.

ثانيا: إعانات صندوق الضمان

يتكفل هذا الصندوق بتقديم مساعدات مالية لتغطية النقص في حصيلة الضرائب المتوقعة للبلديات التي يتعذر تحصيلها و تأمين تحصيل الولايات كليا لتقديراتها الجبائية. تتكون الإعانات المقدمة من طرف صندوق الضمان للجماعات المحلية من نسبة مساهمات البلديات في صندوق ضمان ضرائب البلدية⁽⁴⁷⁾.

الفرع الثاني

إعانات مخططات البلدية للتنمية

إضافة إلى الإعانات التي تتحصل عليها البلدية من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية، هناك إعانات أخرى تمنحها الدولة تتعلق بإنجاز برامج التنمية و التجهيز عن طريق

45- غضبان رابح، مرجع سابق، ص 45.

46- راجع المادتين 05 و 06 من مرسوم تنفيذي رقم 86-266، سابق الذكر.

47- بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 67.

إعتماد برامج تنموية للقضاء على التدهور الإقتصادي و الإجتماعي الذي تعاني منه مختلف البلديات الجزائرية⁽⁴⁸⁾، و تتمثل هذه البرامج التنموية في برامج التنمية الصناعية و برنامج نفقات التجهيز المحلي.

يتم تنفيذ هذه المخططات من قبل الوالي المختص إقليميا الذي يقوم بتوزيع إعتمادات الدفع المخصصة للولاية من قبل المصالح المركزية للتخطيط و التنمية، و يتم توزيع قرارات هذه العملية على البلديات المعنية و القابضات و مصالح الخزينة على مستوى البلدية، و كل هذا بالنظر إلى العمليات و المشاريع الخاصة بكل بلدية، و تتم هذه العملية عن طريق ما يعرف بمقرر إعتماد الدفع الذي يحتوي على مضمون المشروع و مبلغه الإجمالي و كل الشروط المتعلقة بالإنتاج⁽⁴⁹⁾. و يتم توجيه الإعتمادات المخصصة لمخططات البلدية نحو البرامج المتعلقة بالري و التزويد بمياه الشرب بنسبة 36,6 %، التهيئة الحضرية بنسبة 22,15 %، شق الطرق و المسالك بنسبة 17,03 %، و بنايات البلدية بنسبة 13 %، حيث بينت هذه الإحصاءات الحاجة المتزايدة لإعانات الدولة و هو ما يعتبر مؤشر واضح على التبعية المالية للبلديات لإعانات الدولة⁽⁵⁰⁾.

المطلب الثاني

القرض و الهبات و الوصايا كوسيلة لتمويل الجماعات المحلية

أمام نقص و ضعف إيرادات الجماعات المحلية لتمويل مشاريعها المتعلقة بالتنمية، تلجأ الإدارة المحلية إلى الإقتراض و قبول الهبات و الوصايا لتغطية نفقات قسم التجهيز و الإستثمار.

48- شكلاط رحمة، "إشكالية التمويل المركزي و إستقلالية الجماعات المحلية"، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية،

عدد 01، تيزي وزو، 2011، ص 104.

49- تياب نادية، مرجع سابق، ص 33.

50- أنظر في ذلك:

Loie Philip, Finance publiques, Cugas 1983, p 27.

الفرع الأول

دور القرض في تمويل الجماعات المحلية

يعد القرض من الموارد المالية الذي تلجأ إليه الجماعات المحلية لتمويل عملياتها للتجهيز والإستثمار، و هو مجموعة من المبالغ المالية التي تحصل عليها الإدارة المحلية إما من البنوك أو الجمهور، مع التعهد بردها إليه مرة أخرى عند حلول ميعاد إستحقاقها و بدفع فوائد عنها⁽⁵¹⁾.

أولاً: الإطار القانوني للقرض

كرست القوانين المتعلقة بالبلدية و الولاية لجوء الإدارة المحلية إلى الاقتراض من أجل تمويل نفقات التجهيز و الإستثمار، إذ لا يجوز للجماعات المحلية القيام بتمويل نفقات التسيير عن طريق القرض⁽⁵²⁾.

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

ثانياً: المؤسسات المالية المكلفة بتقديم القروض المحلية

أنشأت الدولة عدة بنوك عمومية تقدم قروض لفائدة البلديات و الولايات، ففي الأول كان الصندوق الوطني للتوفير والإحتياط البنك الوحيد الذي تتعامل معه الجماعات المحلية لكن إبتداء من سنة 1985 تم تحديد بنك التنمية المحلية لتمويل الإدارة المحلية بالقروض، بموجب أحكام المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 85-85 الذي يتضمن إنشاء بنك التنمية المحلية⁽⁵³⁾.

51- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2000، ص 241.

52- أنظر المادة 169 من قانون رقم 10-11، و المادة 151 من قانون رقم 07-12، مرجع سابق.

53- راجع المادة 24 من مرسوم تنفيذي رقم 85-85، مؤرخ في 30 أبريل سنة 1985، يتضمن إنشاء البنك التنمية المحلية، ج ر عدد 19، صادر في 01-05-1985.

حيث يضطلع هذا البنك أساسا بتقديم القروض على مختلف أشكالها التي من شأنها أن تساهم في التطور الإقتصادي و الإجتماعي للجماعات المحلية طبقا لسياسة الدولة المعتمدة. رغم ما تلعبه القروض في تخفيف النقص في الموارد المالية للجماعات المحلية، إلا أنها تؤثر سلبا على إستقلاليتها لأنها مرتبطة بشروط معقدة و لا ترخص إلا بفوائد قد تجعل الإدارة المحلية في وضعية مالية صعبة، لذلك فالجماعات المحلية مطالبة بالبحث عن مصادر التمويل بنفسها.

الفرع الثاني

الهبات و الوصايا

تعتبر الهبات و الوصايا مورد للجماعات المحلية التي تتميز بعدم الإستقرار، لأنها تكون نتيجة للتبرعات و الهبات التي يقدمها المواطنون للمجالس المحلية المنتخبة، إما بصورة مباشرة أو غير المباشرة.

أولا: الإطار القانوني للهبات و الوصايا

نجد أن كل من قانون البلدية و الولاية قد نصا على إعتبار الهبات و الوصايا إيراد من إيرادات قسم التجهيز و الإستثمار.

حيث تنص أحكام المادة 195 من قانون البلدية على: "... يخصص لتغطية نفقات قسم

التجهيز و الإستثمار ما يأتي:

... - الهبات و الوصايا المقبولة،..."(54).

نستخلص من نص هذه المادة أن الهبات و الوصايا هي إيراد تستعمله الجماعات المحلية

لتغطية نفقات عمليات الإستثمار التي تقوم بها.

54- راجع المادة 195 من قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

ثانيا: شروط قبول الهبات و الوصايا

يخضع قبول الهبات و الوصايا الموجهة للجماعات المحلية إلى الموافقة عليها بموجب مداولة للمجالس الشعبية المحلية المنتخبة⁽⁵⁵⁾.

حيث لا تنفذ هذه المداولات إلا بعد المصادقة عليها من الوالي خلال 30 يوم من إيداع المداولة بالولاية و هذا بالنسبة لتلك المتعلقة بالبلدية، أما الولاية فهي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهران، و إذا لم يعلننا قرارهما خلال هذه المدة تعتبر هذه الأخيرة مصادق عليها⁽⁵⁶⁾.

و يخضع قبول الهبات و الوصايا الأجنبية الموجهة للبلدية أو الولاية إلى الموافقة المسبقة للوالي أو الوزير المكلف بالداخلية على التوالي⁽⁵⁷⁾.

ثالثا: أشكال الهبات و الوصايا

الهبات و الوصايا بصفة عامة هي كل ما تبرع به المواطنين من أجل المساهمة في تمويل خزينة الجماعات المحلية، و ذلك للمساهمة في المشاريع التي تنجزها البلديات و الولايات. كما يمكن أن تكون في شكل وصية يتركها المواطن بعد وفاته أو هبة يقدمها مغترب لتخليد إسمه في بلده مثلا⁽⁵⁸⁾.

و تجدر الإشارة أن الهبات و الوصايا مرتبطة بمدى وجود ثقافة التبرع بين المواطنين وقدرتهم المالية من أجل تحسين الظروف المعيشية للبلدية التي ينتمون إليها.

55- راجع المادة 57 من قانون رقم 10-11، و المادة 55 من قانون رقم 07-12، مرجع سابق.

56- أنظر المادة 58 من قانون رقم 10-11، مرجع سابق.

57- أنظر المادة 134 من قانون رقم 07-12، مرجع سابق.

58- عمري ريمة، "التمويل بالوقف"، من أعمال الملتقى الوطني حول تحديات الجماعات المحلية و تطوير أساليب تمويلها، يومي 10 و 11 مارس 2010، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، جامعة يحي فارس، المدينة، 2010، ص 5.

الفصل الثاني

القيود الواردة على استقلالية مالية

الجماعات المحلية

بالرغم من الإستقلال القانوني للجماعات المحلية بموجب إكتسابها للشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة و هذا ما نص عليه قانوني البلدية و الولاية في مادتهما الأولى، إلا أن هذا الاستقلال نسبي نتيجة خضوعها للرقابة و الإشراف من طرف السلطة المركزية.

حيث ترد على المالية المحلية مجموعة من القيود التي سوف نتطرق لدراستها في هذا الفصل، ويتمثل نقص الموارد المالية المحلية من أهم المعوقات التي تحد من إستقلالية الجماعات المحلية لأن عدم كفاية هذه الموارد المالية لهذه الأخيرة لا تستطيع تلبية حاجياتها العامة و بالتالي تلجأ إلى طلب المساعدات الخارجية من الدولة و كذلك طلب القروض مما يؤدي إلى مديونيتها الأمر الذي يؤدي إلى عجزها مالياً.

المبحث الأول

تبعية مالية الجماعات المحلية للسلطة المركزية

رغم منح الهيئات اللامركزية موارد خاصة تساعد في تسيير شؤونها المحلية لتدعيم إستقلاليتها المالية، لكن من الناحية العملية نجد معظم هذه الهيئات خاصة البلديات تعاني من ضعف في مواردها، هذا ما يجعلها في غالب الأحيان تقع في أزمات مالية تدفعها للجوء إلى السلطة المركزية لإعانتها للخروج من دائرة العجز، مما يجعل هذه الأخيرة تفقد الثقة في هذه الهيئات المحلية في طريقة تسييرها للميزانية المحلية الأمر الذي يجعلها تلجأ إلى تعيين إطارات تتمتع بالخبرة للقيام بذلك.

المطلب الأول

عدم كفاية الموارد المالية للجماعات المحلية

رغم أن الجماعات المحلية تتميز بتعدد وتنوع في مواردها المالية، إلا إنها تبقى ضعيفة، ويعود هذا الضعف إلى عدم تحكمها في مواردها المالية، وإعتمادها على وسائل تمويل تقليدية لم تعد تتماشى مع التطورات الإقتصادية والإجتماعية الحالية.

الفرع الأول

عوامل ضعف الموارد المالية المحلية

إن ضعف الموارد المالية للجماعات يعود الى عدة عوامل منها ما هو مرتبط بالتنظيم والتسيير المحلي والوسائل البشرية التي لها أثر كبير على ضعف التمويل المحلي الذي يتأثر مباشرة بالنشاط الإقتصادي للجماعات المحلية.

أولاً:العوامل المرتبطة بالجباية المحلية

تتميز الجباية الجزائرية بصفة عامة بضعف الإستقطاع الضريبي، رغم كونها المصدر الأكثر أهمية للتمويل بالنسبة للجماعات المحلية.

و تعود عوامل و أسباب ضعف الجباية المحلية إلى ما يلي:

أ- إحتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية

إن الدولة زيادة على تحديدها للضرائب عن طريق السلطة التشريعية و كيفية تحصيلها⁽⁵⁹⁾، فإنها تستحوذ أيضا على أهم الموارد الجبائية والأكثر مردودية، وتأخذ النسبة الأكثر عند التحصيل.

و يظهر ذلك في الرسم على القيمة المضافة أين تحصل الدولة على نسبة 85%، وعند تحويل لصالحها الضريبة على الأجر التي تعد مصدرا هاما للموارد الجبائية، رغم وجود نشاط إقتصادي على المستوى المحلي إلا أن تأثير ذلك على الموارد الجبائية يبقى محدود بفعل إحتكار الدولة لأهم هذه الموارد⁽⁶⁰⁾.

ما يمكن فهمه من إستحواذ الدولة لأهم الموارد الجبائية يعود للحجم الكبير لأعبائها العامة، غير أن هذا ليس بعذر كافي لأن الجماعات المحلية لها مهام و واجبات لا تقل عن أهمية أعباء الدولة وتتطلب موارد مالية للقيام بمهامها⁽⁶¹⁾، لذلك فقد أصبح تعزيز الإستقلالية الجبائية للجماعات المحلية أمرا ضروريا، الذي يمكن المواطنين من مراقبة أحسن لإستعمال الضرائب التي يدفعونها.

ب - عدم وجود معايير موضوعية في توزيع الجباية المحلية

الدولة إضافة لإحتكارها لأهم الضرائب و الرسوم، فإنها تقوم بوضع القواعد العامة لتوزيع الجباية التي تطبق على كافة الولايات و جميع البلديات بنفس القيم و النسب الأمر الذي أصبح لا يتماشى مع التطور الإقتصادي و الإجتماعي الحالي للجماعات المحلية⁽⁶²⁾.

و يظهر ذلك أن الدولة عند قيامها بتوزيع الجباية التي بواسطتها تمول الميزانية المحلية تمارس إختصاص إحتكاري تهيمن فيه على أهم الموارد الجبائية.

59- دريس حبيبة، مرجع سابق، ص 6.

60- غضبان رابح، مرجع سابق، ص 40.

61- شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص 37.

62- غضبان رابح، مرجع سابق، ص.ص. 37-40.

لذلك أصبح تأسيس معيار موضوعي في توزيع الموارد الجبائية على أساس العدالة قائم على معطيات إقتصادية و إجتماعية ضرورة ملحة⁽⁶³⁾.

ج - ضعف مردودية الموارد الجبائية المخصصة كلية للجماعات المحلية

لقد سبق أن بينا في هذا البحث الموارد الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية التي تمتاز بأنها تجلب دخلا ضعيفا و يعود ذلك لرمزية النسبة الضريبية المفروضة، و عليه يجب إعادة تثمين مداخل هذا النوع من الجباية و رفع مردوديتها.

ثانيا : العوامل المرتبطة بالتسيير المحلي

إضافة إلى العوامل التي تساهم في عدم نجاعة التمويل المحلي و التي ترتبط به أساسا، هناك عوامل أخرى غير مرتبطة به تؤثر سلبا عليه، و تتمثل هذه العوامل أساسا في سوء تسيير الإدارة المحلية.

أ - سوء التسيير المالي للجماعات المحلية

يتمثل هذا السبب أنه في كثير من البلديات و الولايات تقوم بإستغلال الإختصاصات المخولة لها قانونا في المجال المالي بما لا يخدم المنفعة العامة، كإستغلال الموارد المالية المحلية لتحقيق أغراض شخصية، و المبالغة في أوجه الإنفاق المحلي، و كذلك عن طريق إبرام صفقات وهمية وإستعمال فواتير خيالية⁽⁶⁴⁾.

ب - ضعف التخطيط المحلي

إن ضعف الإدارة المحلية في تسيير مواردها المالية يؤثر سلبا على تنميتها، نظرا لكون الجماعات المحلية تتميز بعدم وجود تخطيط محلي دقيق ومتين يقوم من أجل تحقيق وإحداث تنمية

63- عمراني بهية، ميزانبة البلدية و مدى ضعف إيراداتها الجبائية، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الادارة و المالية)، معهد الحقوق و العلوم الادارية، جامعة الجزائر، 1990، ص 39.

64- شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص 111.

محلية شاملة في جميع المجالات، و يعود السبب في ذلك إلى غياب المعايير والأسس العلمية الدقيقة التي تقوم عليها الإدارة بصفة عامة(65).

ثالثا : ضعف حصيلة الموارد المالية غير الجبائية للجماعات المحلية

تتمتع الهيئات المحلية بموارد مالية ذاتية التي تدعم و تزيد من تمويلها المحلي و بالتالي زيادة درجة إستقلاليتها، لكن للأسف تقتصر هذه الموارد فقط في عائدات الأملاك التي تتميز بقلّة مردوديتها(66).

و يعود هذا الضعف أيضا للظواهر السلبية للإدارة المحلية كالرشوة و الإختلاس وإستغلال النفوذ فكل هذه الأمور تؤدي إلى إهدار المال العام، و زيادة في النفقات المحلية التي لا تصاحبها زيادة في الإيرادات.

إن محدودية الموارد المالية للجماعات المحلية أثر سلبا على ميزانيتها و جعلها ضعيفة، و هذا ما يؤدي بها إلى طلب المساعدات من السلطة المركزية قصد مواصلة مهامها الأمر الذي أدى إلى عدم إستقلاليتها(67).

الفرع الثاني

إنعكاسات ضعف الموارد المالية على الجماعات المحلية

إنه من الصعب حصر جميع الإنعكاسات الناجمة عن ضعف و عدم نجاعة التمويل المحلي حيث يمتد تأثيرها إلى كل النشاطات المحلية، و عليه سوف نتناول دراسة الإنعكاسات المالية التي مست بإستقلالية الهيئات اللامركزية، حيث أصبحت هذه الأخيرة تعاني من عجز في ميزانيتها.

65- تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 111.

66- دريس حبيبة، مرجع سابق، ص 7.

67- تياب نادية، مرجع سابق، ص 31.

أولاً : عدم التحكم في نفقات الجماعات المحلية

إن الإستقلال المالي للجماعات المحلية لا يتوقف عند توفر الموارد المالية، و إنما إلى مدى قدرتها على التحكم في توزيع و تخصيص نفقاتها المحلية⁽⁶⁸⁾.

أ- تحديد نفقات الجماعات المحلية

إن تحديد قانوني البلدية و الولاية للنفقات الإلزامية⁽⁶⁹⁾، التي يتعين على المجالس المحلية المنتخبة إدراجها في الميزانية، يدل على حرص المشرع على دفع الجماعات المحلية للتكفل بالنفقات الضرورية التي تمتص النسبة الأكبر من الميزانية الأمر الذي يحد من التنمية المحلية ناتج عن ضعف الموارد المالية لتغطية نفقات التجهيز و الإستثمار، و كل هذا يعود لعدم قدرة هذه الهيئات المحلية في تحديد نفقاتها⁽⁷⁰⁾.

ب . توزيع نفقات الجماعات المحلية

أمام ضعف الموارد المالية للجماعات المحلية و عدم مساهمتها للنفقات المتزايدة، و أمام تحديد المشرع للنفقات الإلزامية وضرورة التكفل بها، جعل من هذه الأخيرة لا تتحكم في نفقاتها ولا تقوم إلا بحفظ التوازن في ميزانيتها، و هو ما أدى إلى إرتفاع نفقات أجور المستخدمين و النفقات الإجتماعية مقابل تراجع نفقات التجهيز و الإستثمار.

ثانيا : تراكم ديون الجماعات المحلية

أدى النقص الذي تعاني منه الجماعات المحلية في مواردها المالية إلى عدم قدرتها على القيام بالمهام الموكلة إليها، و ذلك لغياب التكافؤ بين مهام الهيئات المحلية و الأموال المتوفرة، مما جعلها سجيبة الديون التي تتزايد من سنة إلى أخرى، الأمر الذي يعود إلى سوء إدارة الميزانية الذي يظهر من خلال ظاهرة المديونية المتكررة⁽⁷¹⁾.

68- شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص 51.

69- راجع المادة 183 من قانون رقم 10-11، و المادة 163 من قانون رقم 07-12، مرجع سابق.

70- حمدي رشيد، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية)، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002، ص 13.

71- بودريالة محمد عبده، مرجع سابق، ص 119.

بين النفقات المخصصة للتسيير و عمليات التسيير، و كذلك الترخيصات الخاصة بنفقات التجهيز، بالإضافة إلى إعتداف نفقات كبيرة دون وجود قروض كافية، و كذا تراجع مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية إذ تتجه موارده لتغطية متطلبات الوضع الأمني⁽⁷²⁾.

ثالثا: اللجوء إلى طلب المساعدات المالية من الدولة

من أثار ضعف الموارد المالية للجماعات المحلية لجوئها إلى طلب المساعدات المالية من السلطة المركزية، من أجل الخروج من دوامة الديون التي أضعفت إستقلاليتها، و هي مضطرة لذلك من أجل إعادة التوازن لمواردها المالية و تغطية الفوارق الموجودة فيها⁽⁷³⁾.

و لقد أدى هذا الضعف بأن أصبحت الهيئات المحلية لا تغطي نفقاتها و أعبائها إلا بتدخل من الدولة، و هو ما يؤكد على ضرورة تدعيم و تثمين وسائلها المالية، حتى تضطلع بمهامها بالإعتداف على مواردها الذاتية عوضا عن إبقائها دائمة الإرتباط بالإعانات المركزية.

المطلب الثاني

دور التعيين في تقييد الإستقلالية المالية للجماعات المحلية

كما عرفنا سابقا الإستقلالية المالية للجماعات المحلية تعني تمتع الهيئات المحلية المنتخبة بالإستقلالية في تسيير ماليتها و هذا تطبيقا لنظام اللامركزية الإدارية، أين يجب أن تكون أعضاء هذه الهيئات المحلية منتخبة و ليست معينة ذلك أن التعيين إجراء مرتبط بنظام المركزية الإدارية تقوم من خلاله الإدارة المركزية بتعيين أعضاء على مستوى الهيئات المحلية يكونون خاضعين لها فيتسنى لها عن طريقهم التدخل في شؤون هذه الأخيرة و ذلك لمنحهم سلطة الإشراف و التسيير مما يتنافى مع اللامركزية⁽⁷⁴⁾.

72- متلو الطيب، " مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 07، الجزائر، 2004، ص 105.

73- تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 113.

74- عباس راضية، الأمين العام للجماعات المحلية، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، ص38.

الفرع الأول

أسباب اللجوء إلى التعيين

أمام ضعف وعدم تناسب الوسائل المادية و البشرية لتسيير الجماعات المحلية و إلى جانب تعدد إختصاصاتها لجأت الإدارة المركزية إلى التعيين للأسباب التالية:

أولاً: أسباب متعلقة بالمنتخبين

إن الدستور الجزائري و القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات سمح لكل المواطنين بالترشح للعضوية في المجالس الشعبية المحلية المنتخبة سواء البلدية أو الولائية، و لم ينص على أية شروط تتعلق بالمؤهلات العلمية للترشح الذي يفسح المجال لوصول عدة منتخبين محدودى المستوى إلى مقاعد المجالس المحلية الأمر الذي يؤثر سلبا على حسن إستغلال الموارد المالية للجماعات المحلية⁽⁷⁵⁾.

ثانياً: أسباب متعلقة بعدم وجود ثقافة بالإدارة المحلية

و تتمثل هذه الأسباب في جهل المنتخبين بقواعد التسيير و التنظيم الإداري المحلي نتيجة ضعف مستواهم العلمي مما يؤدي إلى عدم مقدرتهم على ممارسة الإختصاصات الموكلة إليهم⁽⁷⁶⁾.

و ترددهم من المبادرة في صرف الميزانية الموكلة لهم إحتياطا من الرقابة الممارسة عليهم.

ثالثاً: أسباب متعلقة بالتكوين

تعاني الجماعات المحلية من نقص في الإطارات المسيرة لها و هو ما يعني عدم قدرتها على تسيير ماليتها المحلية، الأمر الذي أدى إلى ضعف المستوى التأهيلي للمنتخبين المحليين، مما أدى بالدولة إلى إخضاع المسيرين المحليين لتربصات و دورات تكوينية⁽⁷⁷⁾.

75- دريوش مصطفى، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مجلة النائب، عدد 01، الجزائر، 2003، ص 35.

76- تياب نادية، مرجع سابق، ص 19.

77- أنظر في ذلك:

إن ضعف التأطير البشري على مستوى الجماعات المحلية أثر سلبا على تمويلها و يظهر ذلك من خلال ضعف إستغلال موارد الأملاك و عدم البحث عن موارد مالية جديدة و الإكتفاء فقط بالإعانات التي تقدمها الدولة، في حين يفرض على المسيرين المحليين بذل مجهود أكبر في تفعيل الوسائل المالية للجماعات المحلية⁽⁷⁸⁾.

الفرع الثاني

تأثير إجراء التعيين على الإستقلالية المالية للجماعات المحلية

يعتبر الإنتخاب عنصر أساسي لقيام الإدارة المحلية و شرطا ضروريا لقيام اللامركزية الإدارية و بدونها تكون الهيئات المحلية تابعة للسلطة المركزية و بالتالي يجب أن يكون أعضاء هذه الهيئة منتخبين وليس معينين لأن التعيين يجعلهم مجرد موظفين عموميين خاضعين للإدارة التي قامت بتعيينهم⁽⁷⁹⁾.

و يجد إجراء التعيين مبرره في ضعف المستوى التأهيلي للأعضاء المنتخبين للمجالس المحلية و عدم تمتعهم بالخبرة الكافية لذلك تلجأ الإدارة المركزية إلى تعيين أعضاء مؤهلين ذوي الخبرة و هذا ما يتعارض مع النظام اللامركزي، إلى جانب أن العضو المعين يسعى دائما لخدمة السلطة التي عينته و إرضائها كما أنه يخضع للسلطة الرئاسية التي تملك حق عزله، و هذا بدل خدمة الجماعة المحلية، مما يجعل الإستقلالية تتعارض مع التعيين⁽⁸⁰⁾.

إن عدم تحديد مستوى علمي معين للترشح للإنتخابات المحلية يؤدي إلى إنتخاب مجالس محلية تفتقر إلى الكفاءة و الخبرة الضرورية، الأمر الذي يفتح المجال لتدخل السلطة المركزية عن طريق التعيين مما يؤدي إلى الحد من إستقلالية الجماعات المحلية و هذا ما يستلزم إعادة تكوين

78- شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص 35.

79- برازة وهيبية، "مدى تجسيد الإنتخاب لإستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث العلمي، عدد 01، 2011، ص 32.

80- أنظر في ذلك:

الإطارات المحلية، و كذا إشتراط مستوى علمي للمترشحين الأمر الذي يدعم و يحقق إستقلالية الجماعات المحلية⁽⁸¹⁾.

الفرع الثالث

تأثير إختصاصات الأجهزة المعنية على الإستقلالية المالية للجماعات المحلية

إعتمد المشرع الجزائري على كل من أسلوب الإلتخاب للعضوية في المجالس المحلية و كذا أسلوب التعيين في إختيار أجهزة أخرى ثم منحها تسيير الشؤون المحلية عوضا عن المجالس المنتخبة التي هي في الأصل من صلاحيتها مما يؤدي بشكل كبير إلى الحد من إستقلالية الجماعات المحلية.

و يشمل التعيين العديد من الأجهزة تتمثل في:

أولا: الأمين العام للبلدية

لقد إستحدث منصب الأمين العام للبلدية بموجب المادة 15 من القانون 10-11، الذي يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي بإقتراح من الوزير المكلف بالداخلية و الجماعات المحلية⁽⁸²⁾.
يتمتع الأمين العام بعدة صلاحيات أهمها إعداد مشروع ميزانية البلدية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، بالإضافة إلى صلاحيات تتعلق بالتسيير الإداري ليتضح لنا أنه أصبح يزاحم رئيس المجلس الشعبي البلدي في تسيير شؤون البلدية و هيمنته عليها و هو ما يحد من إستقلالية البلدية.

ثانيا: هيمنة الوالي على مالية الجماعات المحلية

للوالي في التنظيم الإداري الجزائري سلطة سياسية و أخرى إدارية في نفس الوقت، و هو يتمتع بالإزدواج الوظيفي بإعتباره ممثل للدولة و الولاية في آن واحد، و هو ما يظهر رغبة المشرع في التخفيف من اللامركزية الإدارية بتعيين ممثل الدولة "الوالي" على مستوى الولاية الذي

81- عباس راضية، مرجع سابق، ص 45.

82- المادة 181 من قانون رقم 10-11، مرجع سابق.

يتم تنصيبه بموجب مرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية عملا بنص المادة 78 من دستور 1996، و تطبيقا لهذه المادة صدر المرسوم الرئاسي 99-240 يتضمن كيفية التعيين في الوظائف الإدارية و العسكرية العليا.

قد أكدت مختلف القوانين على تمتع الوالي بسلطة ممارسة صلاحيات واسعة في إدارة الشؤون المحلية التي من خلالها يتولى القيام بمهام متعددة في المجال المالي فهو يتولى إعداد ميزانية الولاية التي تعرض على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليها⁽⁸³⁾، ثم يتولى تنفيذها وكذلك الأمر بالنسبة للصرف على مستوى الولاية لجميع الإعتمادات سواء كانت إعتمادات الولاية أو إعتمادات الدولة في الولاية.

و بذلك يكون الوالي مهيمنا على أغلب عمل الولاية في المجال المالي مما يجعلها تابعة له مما يؤثر على إستقلاليتها المالية⁽⁸⁴⁾.

و بعد عرضنا لكيفية تأثير إجراء التعيين على إستقلالية الجماعات المحلية نظرا للصلاحيات الواسعة التي منحها المشرع للأجهزة المعنية على المستوى المحلي على حساب المجالس المنتخبة التي كان من الأنسب منحها لهذه الأخيرة و هو الشيء الذي يحد من إستقلالية الولاية و البلدية، مما جعل الفقه يناهز بإعادة التوازن لها عن طريق حصر إختصاصات الوالي في تلك المتعلقة بتمثيل الدولة أما الإختصاصات المحلية فيتم تحويلها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي⁽⁸⁵⁾.

83- برازة وهيبة، مرجع سابق، ص 34.

84- تيسمبال رمضان، مرجع سابق، ص.ص 71 و 72.

85- تياب نادية، مرجع سابق، ص 30.

المبحث الثاني

شدة الرقابة على مالية الجماعات المحلية

الرقابة المالية هي أداة من أدوات السلطة العامة، تهدف إلى حماية المال العام بعدة وسائل سخرتها الدولة لصالح هيئات و أشخاص من أجل تجسيد سياستها الرقابية على الإيرادات والنفقات⁽⁸⁶⁾.

أخضع المشرع الجزائري مالية الجماعات المحلية إلى رقابة صارمة مستوحاة من النموذج الفرنسي، و ذلك من أجل التأكد من صحة كل عمليات المحاسبة التي خصصت من أجلها الأموال العامة، حيث فرض على البلديات و الولايات رقابة واسعة تتمثل في الرقابة المالية الداخلية والخارجية.

و تعتبر كذلك عملية دائمة و مستمرة على المال العام لهذا تعددت صورها⁽⁸⁷⁾، فهناك الرقابة السابقة على تنفيذ الميزانية التي يمارسها كل من المراقب المالي، و المحاسب العمومي، المجالس المحلية المنتخبة و السلطة الوصية، و هناك الرقابة اللاحقة التي تمارسها مجموعة من الأجهزة هي المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة.

المطلب الأول

الرقابة الداخلية على مالية الجماعات المحلية

الرقابة الداخلية هي بمثابة رقابة ذاتية أي الإدارة تراقب نفسها بنفسها بواسطة مجموعة من الهيئات المختصة بذلك⁽⁸⁸⁾، يتمثل الهدف منها التطبيق الأمثل لميزانية الجماعات المحلية على

86- جابر عبد الرؤوف، الرقابة المالية و المراقب المالي من الناحية النظرية، دار النهضة العربية، بيروت ، 2004، ص 12.

87- خلاصي محمد، تحضير الميزانية العامة في الجزائر، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية)، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1998، ص 68.

88- الميزوني السعدي، ميزانية الدولة من التشريع إلى التنفيذ و المحاسبة و المراقبة، مركز النشر الجامعي، تونس، 2011، ص 359.

أرض الواقع وذلك عن طريق التطبيق السليم للقانون و التنظيمات المتعلقة بذلك من خلال إكتشاف الأخطاء الممكن الوقوع فيها وتصحيحها قبل حدوثها.

الفرع الأول

الرقابة السياسية على مالية الجماعات المحلية

هناك عدة ضمانات للرقابة الشعبية التي تم تكريسها في كل من قانوني البلدية و الولاية، من بينها مداولات المجالس الشعبية المحلية التي تمتاز بالعلنية و يحق لكل شخص طبيعي أو شخص معنوي أن يطلع عليها، كما تلتزم المجالس المحلية المنتخبة في نشر مداولاتها في الأماكن المخصصة لها بذلك⁽⁸⁹⁾.

أولاً: رقابة المجلس الشعبي البلدي

فيما يخص الرقابة الممارسة على ميزانية البلدية فهي مجسدة من خلال سلطة المجلس الشعبي البلدي في تكوين لجان مؤقتة أو دائمة مهمتها التدقيق و التحقيق في مسائل تتعلق بالبلدية في المجال الإقتصادي و المالي و الإجتماعي⁽⁹⁰⁾، و يختص كذلك المجلس الشعبي البلدي بالتصويت على ميزانية البلدية طبقاً للمادة 181 من القانون رقم 10-11 التي تنص على: "يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية و تضبط وفقاً للشروط المنصوص عليها في هذا القانون".

ثانياً: رقابة المجلس الشعبي الولائي

و أما بالنسبة للرقابة الممارسة على ميزانية الولاية من طرف المجلس الشعبي الولائي فما قيل عن دور المجلس الشعبي البلدي في الرقابة يقال عن دور المجلس الشعبي الولائي⁽⁹¹⁾، طبقاً

89- راجع المواد 22-26-30 من قانون رقم 10-11، و المواد 18-26-31 من قانون رقم 07-12، مرجع سابق.

90- راجع المادة 36 من قانون رقم 07-12، مرجع سابق.

91- ربحي كريمة و بركان زهية، " مراقبة ميزانية الجماعات المحلية"، من أعمال الملتقى الدولي حول سير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، يومي 01 و 02 ديسمبر 2002، كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير، جامعة سعد، البلدة، 2002، ص.ص.10-13.

لقانون الولاية يقوم المجلس الشعبي الولائي بتكوين لجان مؤقتة أو دائمة في مجال الإقتصاد والمالية و الشؤون الإجتماعية، التي يمكن لها الإستعانة بالخبراء و المختصين لأداء مهامها.

و نجد أيضا أن المجلس الشعبي الولائي هو من يتولى التصويت على الميزانية و هذا ما نصت عليه المادة 161 من القانون رقم 07-12 التي تنص على: " يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن وجوبا".

و في الأخير تتم رقابة المجالس المحلية المنتخبة على ميزانية الجماعات المحلية بإجراء مقارنة بين النفقات و الإيرادات و بين قسم التسيير و قسم التجهيز و الإستثمار التي يجب أن تكون متوازنة.

الفرع الثاني

رقابة المراقب المالي و المحاسب العمومي

بالإضافة إلى الرقابة الوصائية و الرقابة السياسية تخضع ميزانية الجماعات المحلية إلى شكل آخر من الرقابة هي رقابة المشروعية التي يمارسها كل من المراقب المالي و المحاسب العمومي، فهما ينظران إلى مدى مشروعية الإلتزامات بالنظر إلى القانون و ليس بالنظر إلى ملائمتها⁽⁹²⁾.

و قبل التعرض لهذا النوع من الرقابة سنتولى أولا تبيان مواطن التوافق و الإختلاف بين رقابة كل من المراقب المالي و المحاسب العمومي كما يلي:

- كل من المراقب المالي و المحاسب العمومي يمارسان الرقابة السابقة على مالية الجماعات المحلية، و هي رقابة مشروعية، و تكون نتيجة رقابتها سواء منح التأشير أو رفض منح التأشير.
- رقابة المراقب المالي تكون على نفقات الولاية فقط أما المحاسب العمومي يتولى الرقابة على جميع الإيرادات و النفقات الخاصة بالبلدية و الولاية.

92- رحي كريمة و بركان زهية، مرجع سابق، ص13.

أولاً: رقابة المراقب المالي

تشمل رقابة المراقب المالي مشروعية الإلتزامات، حيث يقوم حسب المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 بفحص بطاقات الإلتزام و سندات الإثبات المرفقة بها، و التحقق من صفة الأمر بالصرف، مطابقة النفقات للقوانين و التنظيمات المعمول بها، وجود التأشير و الآراء الإستشارية السابقة التي ألزمها القانون⁽⁹³⁾.

ثانياً: رقابة المحاسب العمومي

رقابة المحاسب العمومي هي رقابة موائية للمراقب المالي يستمدها من نص المادة 35 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية⁽⁹⁴⁾، و تتمثل هذه الرقابة في دراسة مدى قانونية النفقات من خلال التأكد من مجموعة من الأمور أهمها: صفة الأمر بالصرف، توفر الإعتمادات، عدم تقادم الديون و شرعية عملية تصفية النفقة.

يقوم المحاسب العمومي و المراقب المالي بمراقبة ميزانية الجماعات المحلية قبل تنفيذها وبعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة و بعد التأكد من شرعية العملية يقومان بمنح التأشير، أما إذا لاحظا عدم قانونية العملية يقومان برفض منح التأشير.

الفرع الثالث

الرقابة الوصائية على مالية الجماعات المحلية

نقصد بالوصاية الإدارية هي تلك الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الإدارة المحلية التي تعتبر تناقض مع نظام اللامركزية الإدارية و يكون ذلك عن طريق التدخل في الشؤون المحلية بواسطة إجراء المصادقة الذي يقوم به ممثلي السلطة المركزية على مستوى الجماعات المحلية⁽⁹⁵⁾.

93- أنظر المادة 09 من مرسوم تنفيذي رقم 92-414، مؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992، يتعلق بالرقابة السابقة على النفقات، ج ر عدد 92، صادر في 15-11-1992.

94- قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت سنة 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر عدد 35، صادر في 15-08-1990.

95- خلاصي محمد، مرجع سابق، ص70.

و سنتناول في هذا العنوان الوصاية على أعمال الإدارة المحلية التي تعتبر من أخطر أنواع الوصاية التي تباشرها السلطة التنفيذية التي تجعلها شريكة مع الجماعات المحلية في تسيير شؤونها إذا لم نقل أن تدخلها يكون أكثر من تدخل المجالس المحلية و ذلك وفقا لسلطة التصديق و الحلول التي تتمتع بها السلطات الوصية.

أولاً: رقابة الوالي على ميزانية البلدية

تظهر رقابة الوالي على ميزانية البلدية من خلال المصادقة عليها و التدخل تلقائياً لضبطها عن طريق حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي رغم إعداره.

أ- مصادقة الوالي على مداورات المجلس الشعبي البلدي

منح المشرع للوالي سلطة المصادقة على مداورات المجلس الشعبي البلدي حتى تكون قابلة للتنفيذ، و من بين هذه المداورات تلك المتعلقة بالميزانيات و الحسابات و قبول الهبات و الوصايا و هذا ما نصت عليه المادة 57 من قانون البلدية، مع العلم أنه إذا لم يصادق عليها خلال 30 يوم من تاريخ إيداعها في الولاية تعتبر مصادق عليها بقوة القانون.

ب- حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي

إضافة إلى المصادقة منح المشرع للوالي سلطة الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في

حالتين:

الحالة الأولى: تنص المادة 183 من قانون البلدية على أنه في حالة تصويت المجلس

الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة و لم تدرج النفقات الإجبارية رغم إعداره و إعطائه فرصتين لضبطها يحل الوالي محله لضبطها تلقائياً.

الحالة الثانية: تنص المادة 184 من نفس القانون أن الوالي يتخذ جميع الإجراءات

والتدابير لإمتصاص العجز في ميزانية البلدية و ضمان توازن الميزانية الإضافية على سنتين أو أكثر محل المجلس الشعبي البلدي في حالة عدم إتخاذه لهذه الإجراءات لإمتصاص هذا العجز.

ثانياً: رقابة وزير الداخلية على ميزانية الولاية

إن رقابة وزير الداخلية على ميزانية الولاية لا تختلف عن رقابة الوالي على ميزانية البلدية

فهو يتدخل أيضاً عن طريق المصادقة و الحلول محل المجلس الشعبي الولائي.

أ - مصادقة وزير الداخلية على ميزانية الولاية

تضمنت المادة 55 من قانون الولاية إحالة المداورات المتعلقة بالميزانيات و الحسابات والهيئات و الوصايا الأجنبية إلى الوزير المكلف بالداخلية و الجماعات المحلية للمصادقة عليها لكي تصبح قابلة للتنفيذ و ذلك خلال شهرين من إستلامها و تصبح قابلة للتنفيذ بقوة القانون إذا لم يصادق عليها وزير الداخلية خلال هذه المدة.

ب - حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي

الحلول في قانون الولاية يكون في تدخل السلطة الوصية في ضبط ميزانية الولاية إذا لم تكن متوازنة بسبب إختلال داخل المجلس الشعبي الولائي⁽⁹⁶⁾، و كذلك في حالة وجود عجز في ميزانية الولاية يقوم الوزير المكلف بالداخلية مع الوزير المكلف بالمالية بإتخاذ الإجراءات المناسبة لإمتصاص هذا العجز خلال سنتين أو أكثر و هذا في حالة عدم إتخاذها من طرف المجلس الشعبي الولائي⁽⁹⁷⁾.

المطلب الثاني

الرقابة الخارجية على مالية الجماعات المحلية

تمارس هذه الرقابة بعد تنفيذ الميزانية فهي رقابة لاحقة على مالية الجماعات المحلية التي تمارس بعد إتخاذ القرار بصرف النفقات و تحصيل الإيرادات بواسطة أجهزة تتمثل في المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة.

الفرع الأول

رقابة المفتشية العامة للمالية

المفتشية العامة للمالية هي جهاز رقابي أسسته السلطة المركزية للرقابة على الميزانية المحلية بعد تنفيذها، وهذا ما أكدته المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 80-53 الذي أحدثت

96- راجع المادة 160 من قانون رقم 07-12، مرجع سابق.

97- راجع المادة 169 من قانون رقم 07-12، مرجع سابق.

بموجبه المفتشية العامة للمالية⁽⁹⁸⁾، فهي تتولى رقابة تقديرات الميزانية و برامج الإستثمار والتسيير ومراجعة الأموال التابعة للإدارة المحلية.

أولاً: شروط و إجراءات رقابة المفتشية العامة للمالية

وفقا للمادة 04 من المرسوم رقم 80-53 إن المفتشية العامة للمالية تمارس عملها بواسطة مفتشين عامين للمالية، و مفتشين ماليين و مفتشين ماليين مساعدين التي خولت لهم مجموعة من الصلاحيات عند القيام بدورهم في المراجعة و التحقيق⁽⁹⁹⁾.

و يشمل عمل المفتشية العامة للمالية ما يلي:

- التأكد من أن كل التصرفات المالية التي قامت بها الجماعات المحلية كانت وفقا للقانون و التنظيمات المالية المعمول بها.

- صحة المحاسبة و سلامتها و إنتظامها⁽¹⁰⁰⁾.

- مطابقة العمليات التي تمت مراقبتها لتقديرات الميزانية و برامج الإستثمار.

أما المادة 10 من نفس المرسوم أضافت أن رقابة المفتشية العامة للمالية تشمل كل وثيقة أو مستند ضروري لهذه الرقابة، و بصفة عامة كل الأعمال التي يقوم بها المحاسبين العموميين أو من يقوم بأعمالهم.

ثانياً: مجال رقابة المفتشية العامة للمالية

وفقا لنص المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 80-53 أن الأعوان الذين يمكن للمفتشية العامة للمالية أن تراجع محاسبتهم، نجد المحاسبين العموميين و محاسبوا الهيئات المذكورة في المادة 02 من نفس المرسوم التنفيذي السابق الذكر و التي من بينهم الجماعات المحلية.

98- شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص 68.

99- مرسوم رئاسي رقم 80-53، مؤرخ في 01 مارس سنة 1980، يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 10، صادر في 02-03-1980.

100- حاجي محمد، "التمويل المحلي"، راجع الموقع الإلكتروني التالي:

أما عن كيفية الرقابة، فإن المفتشية العامة للمالية تجري مراقبتها على أساس برنامج يحدد في بداية كل سنة مالية بعد تقديم الوثائق و المستندات الضرورية لعملية الرقابة من طرف الهيئات الخاضعة للرقابة، و كل عرقلة لعمل المفتشية يشكل خطأ جسيم و يعرض هؤلاء إلى عقوبات تأديبية⁽¹⁰¹⁾.

الفرع الثاني

رقابة مجلس المحاسبة

مجلس المحاسبة هيئة عمومية يتمتع بالإستقلال المالي والإداري يتولى الرقابة على مالية الجماعات المحلية وهذا ما جاء في نص المادة 210 من قانون البلدية⁽¹⁰²⁾.

أولاً: طبيعة رقابة مجلس المحاسبة

تعتبر رقابة مجلس المحاسبة رقابة قضائية لأن له سلطة تسليط العقوبات على مرتكبي المخالفات في المجال المالي للجماعات المحلية و بهذه الصفة يدقق المجلس في شروط إستعمال الهيئات المحلية للموارد المالية و تقييم تسييرها، و يتأكد من مطابقتها للقانون و التنظيمات المعمول بها⁽¹⁰³⁾.

بالإضافة إلى هذه الرقابة القضائية يمارس مجلس المحاسبة رقابة إدارية على أساس الوثائق المقدمة إليه، حيث يتمتع في هذا الصدد بحق التحري و الإطلاع على الوثائق التي يراها مناسبة للقيام بمهامه، التي يقوم الأمرين بالصرف بوضعها تحت تصرفه⁽¹⁰⁴⁾.

101- أنظر في ذلك:

RAHMANI Cherif, Les finances des communes Algériennes, Editions Casbah, Alger, 2002, p 31.

102- راجع المادة 210 من قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

103- المادة 02 من أمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 جويلية سنة 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 38، صادر في 18-07-1995.

104- رابع غضبان، مرجع سابق، ص 48.

ثانيا: محتوى رقابة مجلس المحاسبة

يتمتع مجلس المحاسبة بعدة صلاحيات في ممارسة رقابته على المالية المحلية، فهو يملك صلاحيات توقيع الجزاء على مرتكبي المخالفات و الأخطاء، فحص الحسابات و التدقيق فيها حتى يتمكن من إكتشاف كل المخالفات التي وقعت كالغش و السرقة، كما يقوم بمحاكمة المسؤولين عن المخالفات و إصدار عقوبات في حقهم⁽¹⁰⁵⁾.

كما لديه أيضا صلاحية إعداد تقرير سنوي عن كل المخالفات التي إكتشفها و يرسلها إلى رئيس الجمهورية أو السلطة التشريعية كل واحد على حدا أو كلاهما معا، مع تقديم إقتراحاته للتقليل منها أو القضاء عليها مستقبلا⁽¹⁰⁶⁾.

105- نجيب بلعيد، "المالية المحلية"، المدرسة الوطنية للإدارة، راجع الموقع الالكتروني التالي:

[http :www.fourum.educ.net/showthead.php ?t=](http://www.fourum.educ.net/showthead.php?t=)

106- أنظر في ذلك:

RAHMANI Cherif, OP.Cit, p 38.

خاتمة

يعود ضعف الوسائل المالية للجماعات المحلية أساسا إلى تخلف منظومتها المالية و عدم تلائمها مع المتطلبات و التغييرات الإقتصادية و الإجتماعية الحديثة، و هيمنة الدولة على الموارد الجبائية ذات المردودية العالية، مقابل تواضع الجباية المحلية، حيث لا يبقى أمامها سوى إعانات الدولة التي أصبحت وسيلة فعالة في يد الدولة لفرض مركزية شديدة على المالية المحلية.

لقد أدى ضعف و عدم تحكم الجماعات المحلية في مواردها المالية، إضافة إلى الرقابة المالية الشديدة الممارسة من طرف الدولة، إلى تقليص الإستقلال المالي للجماعات المحلية، فهو لا يتعدى مجرد وجود ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة، وبتفاوت في مداها حسب مستوى التمويل الذي تحصل عليه، نتيجة عدم التوازن في توزيع الموارد المالية و الثروات الوطنية بشكل عام.

لذا يجب تدعيم الإستقلال المالي للجماعات المحلية، عن طريق إيجاد آفاق و حلول لإصلاح مواردها، الذي يبدأ بخلق و إيجاد موارد مالية كافية و دائمة لها، حيث أصبح من الضروري تلاؤم الجباية المحلية مع المعطيات الإقتصادية و الإجتماعية الجديدة و إرساء أهم الضرائب المحلية على قواعد صلبة أمرا لازما لأنه أصبح عنصرا أساسيا في مجال التنمية المحلية.

أما فيما يخص المساعدات المالية التي تقدمها الدولة لفائدة الجماعات المحلية، فيجب توضيح أسس هذه المساهمات المالية و ضرورة ملائمتها مع التطورات الإقتصادية حتى تضمن التوازن بين البلديات و تقليص الفرق بينها.

و أما بالنسبة للإقتراض الذي يعتبر عاملا حاسما للتنمية المحلية، غير أنه يستلزم تهيئة شكلية وموضوعية، كتنويع المؤسسات المالية و إيجاد علاقات جديدة بين البنوك و الجماعات المحلية، و ذلك من أجل الإسراع في إعداد و توفير نظام مرن للإقتراض على أساس أنه وسيلة فعالة في تنمية الجماعات المحلية، و كل هذه الإصلاحات يجب أن ينظر إليها من زاوية التنمية المحلية و إلا فإننا سنحصل على نتائج ليست ذات فائدة للجماعات المحلية.

و كذلك البلديات و الولايات مطالبة ببذل مجهود حقيقي في تدعيم مواردها المالية الذاتية، بإعتبار أن هذه الموارد تشكل أكبر ضمان لإستقلالها المالي، حيث لا يمكن تجاهل التأثير السلبي لضعف

التسيير المحلي على الوضعية المالية للجماعات المحلية، و البحث عن مصادر تمويل حديثة و عدم الإتكال على إعانات الدولة.

لكن رغم نص المشرع الجزائري على منح الإستقلالية المالية للجماعات المحلية من خلال تمتعها بذمة مالية مستقلة، إلا أن تحديده لإيرادات الهيئات المحلية على سبيل الحصر أثر على إستقلاليتها، كذلك إدراج النفقات الإجبارية في الميزانية و إلا تعتبر باطلة، و تدخل السلطة المركزية لضبطها، فهذه الأمور جعلتنا نستخلص أن المشرع متردد في منح الإستقلالية المالية للجماعات المحلية.

و في الأخير يمكن القول أننا اليوم لم نعد نعيش بمعزل عن التطورات التي يعرفها العالم و التي لابد من التكيف معها، من خلال إعطاء الجماعات المحلية وسائل مادية لممارسة سياستها و ليس تركها تمارس سياسة الوسائل المتوفرة لديها، فأغلبية النظم المقارنة تتجه نحو تدعيم إستقلالية الهيئات اللامركزية، لأن المالية المحلية شكلت إحدى أهم عوامل التطور الذي شهدته المجتمعات الحديثة.

قائمة المراجع

I - باللغة العربية

أولاً: الكتب

- 1- أعاد محمود، المالية العامة و التشريع الضريبي، دار الثقافة، عمان، 2008.
- 2- الصغير حسين، دروس المالية و المحاسبة العمومية، دار المحمدية، الجزائر، 2000.
- 3- الميزوني السعدي، ميزانية الدولة من التشريع إلى التنفيذ و المحاسبة و المراقبة، مركز النشر الجامعي، تونس، 2011.
- 4- بوزيدة حميد، التقنيات الجبائية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- 5- بوصبرة علي، الرسم على القيمة المضافة في الجزائر، المنشورات الجامعية باجي مختار، الجزائر، 2011.
- 6- بو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 7- جابر عبد الرؤوف، الرقابة المالية والمراقب المالي من الناحية النظرية، دار النهضة العربية، بيروت، 2004.

- 8- سوزي علي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2000.

ثانياً: الرسائل و المذكرات الجامعية

أ - الرسائل الجامعية

- طبيبي سعاد، المالية المحلية و دورها في عملية التنمية، (رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009.

ب - المذكرات الجامعية

- 1- بن ورزق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون)، كلية الحقوق، جامعة فرحات عباس، سطيف، 2001.
- 2- تسمبال رمضان، إستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: وهم أم حقيقة ، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة)، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2000.

- 3- حمدي رشيد، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية)، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002.
- 4- خلاصي محمد، تحضير الميزانية العامة في الجزائر، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة و المالية)، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1998.
- 5- دريس حبيبة، عوامل نقص المردودية الجبائية، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال)، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2000.
- 6- شيخ عبد الصديق، الإستقلال المالي للجماعات المحلية، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة و المالية)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.
- 7- عباس راضية، الأمين العام للجماعات المحلية، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة و المالية)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001.
- 8- عمراني بهية، ميزانية البلدية و مدى ضعف إيراداتها الجبائية، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة و المالية)، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990.
- 9- غضبان رايح، جباية الجماعات المحلية، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001.
- 10- كرم سليمان الحلبي، دور السياسة المالية في التنمية، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة و المالية)، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1993.

ثالثا: المقالات

- 1- برازة وهيبة، "مدى تجسيد الإنتخاب لإستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث العلمي، عدد 01، بجاية، 2011.
- 2- بريق عمار، "تمويل الجماعات المحلية في الجزائر"، راجع الموقع الإلكتروني التالي:
Http : www.Bchaib-net/new-php?action=view .
- 3- بوقلقول الهادي، "تمويل الجماعات المحلية"، راجع الموقع الإلكتروني التالي:
Http : www.univ-Batna-dz/faculté/interventios/boukloul.
- 4- بن طيفور نصر الدين، "أي إستقلالية للجماعات المحلية"، مجلة الإدارة، عدد02، 2001.

5- بن ورزاق هشام، " البلدية بين التبعية و الإستقلال المالي"، مجلة العلوم الإجتماعية و الإنسانية، عدد 15، سطيف، 2006.

6- بودريالة محمد عبده، "الإصلاح الضريبي"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 01، الجزائر، 2000.

7- تياب نادية، "مدى وجود لا مركزية إدارية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 02، بجاية، 2010 .

8- حاجي محمد، " التمويل المحلي"، راجع الموقع الإلكتروني التالي:

heddadji.kalam fi kalam.com/t18-topic.

9- دريوش مصطفى، "الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة"، مجلة النائب، عدد 01، الجزائر، 2003.

10- ربحي كريمة و بركان زهية، "مراقبة ميزانية الجماعات المحلية"، من أعمال الملتقى الدولي حول سير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، يومي 01 02 ديسمبر 2002، كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير، جامعة سعد، البليدة، 2002.

11- سقلاب فريدة، "تفعيل دور الجباية المحلية كآلية لتمويل ميزانية الجماعات المحلية"، من أعمال الملتقى الوطني حول المجموعات الإقليمية و حتميات الحكم الراشد: الحقائق و الأفق، يومي 02 و 03 ديسمبر 2008، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2008.

12- شكلاط رحمة، "إشكالية التمويل المركزي و إستقلالية الجماعات المحلية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، تيزي وزو، 2011.

13- عمري ريمة، "التمويل بالوقف"، من أعمال الملتقى الوطني حول تحديات الجماعات المحلية و تطوير أساليب تمويلها"، يومي 10 و 11 مارس، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، جامعة يحي فارس، المدينة، 2010.

14- فتحي ماهر، " تنفيذ الميزانية "، منتديات بوابة العرب، راجع الموقع الإلكتروني التالي:

[Http: www.Arabs gate.com/hosting/viphosting](http://www.Arabs gate.com/hosting/viphosting).

15- مثلو الطيب، "مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 07، الجزائر، 2004.

16- نجيب بلعيد، " المالية المحلية "، المدرسة الوطنية للإدارة، راجع في ذلك الموقع الإلكتروني التالي:

Http : [www.fourum.educ.net/showthead.php ?t=](http://www.fourum.educ.net/showthead.php?t=).

رابعا:النصوص القانونية

أ - الدستور

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، ج ر عدد 76، صادر في 1996، معدل ومتم بالقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، ج ر عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، معدل ومتم بالقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج ر عدد 63، صادر في 16-11-2008.

ب- النصوص التشريعية

- 1- قانون عضوي رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، صادر في 29-02-2012.
- 2- أمر رقم 67-83، مؤرخ في 02 جوان سنة 1967، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967، ج ر عدد 47، صادر في 03-06-1967.
- 3- قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت سنة 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر عدد 35، صادر في 15-08-1990.
- 4- أمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 جويلية سنة 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 38، صادر في 18-07-1995.
- 5- قانون رقم 02-11، مؤرخ في 24 ديسمبر سنة 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر عدد 86، صادر في 25-12-2002.
- 6- قانون رقم 05-16، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج ر عدد 85، صادر في 31-12-2005.

7- قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان سنة 2011 ، يتعلق بالبلدية ، ج ر عدد 37،
صادر في 03-07-2011.

ج - النصوص التنظيمية

1- مرسوم تنفيذي رقم 85-85، مؤرخ في 30 أفريل سنة 1985، يتضمن إنشاء بنك التنمية
المحلية، ج ر عدد 14، صادر في 01-05-1985.

2- مرسوم تنفيذي رقم 86-266، مؤرخ في 04 نوفمبر سنة 1986، يتعلق بتنظيم الصندوق
المشترك للجماعات المحلية و عمله، ج ر عدد 45، صادر في 05-11-1986.

3- مرسوم تنفيذي رقم 92-414، مؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992، يتعلق بالرقابة السابقة على
النفقات، ج ر عدد 92، صادر في 15-11-1992.

II- باللغة الفرنسية

1- LOIE Philip, Finances publiques, cugas, 1983.

2- MUZELLEC Raymond, Finances locales, édictions DALLOZ,
France, 2009.

3- RAHMANI Cherif, Les finances des commues Algériennes, éditions
Casbah, Alger, 2002.

فهرس المحتويات

03.....	مقدمة
07.....	الفصل الأول- المصادر المالية للجماعات المحلية
09.....	المبحث الأول- الموارد الخاصة بالجماعات المحلية
09.....	المطلب الأول- الموارد الجبائية للجماعات المحلية
09.....	الفرع الأول- الموارد الجبائية المخصصة كلياً للجماعات المحلية
10.....	أولاً- الضرائب محل القيد الإسمي
10.....	أ- الرسم العقاري
10.....	1- الرسم العقاري على الملكيات المبنية
11.....	2- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية
12.....	ب- الرسم على النشاط المهني
12.....	ثانياً- الضرائب النوعية
12.....	أ- رسم التطهير
13.....	ب- رسم الإسكان
14.....	ج- رسم الإقامة
14.....	الفرع الثاني- الموارد الجبائية المخصصة جزئياً للجماعات المحلية
15.....	أولاً- الرسم على القيمة المضافة
16.....	ثانياً- الرسم على الذبح
16.....	ثالثاً- الضريبة على الممتلكات
17.....	رابعاً- الدمغة الجبائية على السيارات
18.....	المطلب الثاني- الموارد غير الجبائية للجماعات المحلية
18.....	الفرع الأول- منتج أملاك الجماعات المحلية
19.....	أولاً- منتج عائدات الأملاك
19.....	ثانياً- منتج الإستغلال
19.....	الفرع الثاني- التمويل الذاتي

المبحث الثاني - الموارد الخارجية للجماعات المحلية	21
المطلب الأول- الإعانات المالية التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية.....	21
الفرع الأول- إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.....	22
أولا- إعانات صندوق التضامن.....	22
أ- التخصيص الإجمالي لقسم التسيير.....	22
ب- الإعانات الاستثنائية.....	23
ج- إعانات لفائدة قسم التجهيز و الاستثمار.....	23
ثانيا- إعانات صندوق الضمان.....	23
الفرع الثاني- إعانات مخططات البلدية للتنمية.....	23
المطلب الثاني- القرض و الهبات والوصايا كوسيلة لتمويل الجماعات المحلية.....	24
الفرع الأول- دور القرض في تمويل الجماعات المحلية.....	25
أولا- الإطار القانوني للقرض.....	25
ثانيا- المؤسسات المالية المكلفة بتقديم القروض المحلية.....	25
الفرع الثاني - الهبات والوصايا.....	26
أولا- الإطار القانوني للهبات و الوصايا.....	26
ثانيا- شروط قبول الهبات و الوصايا.....	27
ثالثا- أشكال الهبات و الوصايا.....	27
الفصل الثاني- القيود الواردة على استقلالية الجماعات المحلية	28
المبحث الأول- تبعية مالية الجماعات المحلية للسلطة المركزية	30
المطلب الأول- عدم كفاية الموارد المالية للجماعات المحلية.....	30
الفرع الأول- عوامل ضعف الموارد المالية المحلية.....	30
أولا- العوامل المرتبطة بالجباية المحلية.....	30
أ- إحتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية.....	31
ب- عدم وجود معايير موضوعية في توزيع الجبائية المحلية.....	31

- ج- ضعف مردودية الموارد الجبائية المخصصة كلية للجماعات المحلية.....32
- ثانيا- العوامل المرتبطة بالتسيير المحلي.....32
- أ- سوء التسيير المالي للجماعات المحلية32
- ب- ضعف التخطيط المحلي32
- ثالثا- ضعف حصيلة الموارد المالية غير الجبائية للجماعات المحلية.....33
- الفرع الثاني- انعكاسات ضعف الموارد المالية على الجماعات المحلية33
- أولا- عدم التحكم في نفقات الجماعات المحلية.....34
- أ- تحديد نفقات الجماعات المحلية.....34
- ب- توزيع نفقات الجماعات المحلية.....34
- ثانيا- تراكم ديون الجماعات المحلية.....34
- ثالثا- اللجوء إلى طلب المساعدات المالية من الدولة.....35
- المطلب الثاني- دور التعيين في تقييد الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.....35
- الفرع الأول- أسباب اللجوء إلى التعيين.....36
- أولا- أسباب متعلقة بالمنتخبين36
- ثانيا- أسباب متعلقة بعدم وجود ثقافة بالإدارة المحلية.....36
- ثالثا- أسباب متعلقة بالتكوين36
- الفرع الثاني- تأثير إجراء التعيين على الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.....37
- الفرع الثالث- تأثير اختصاصات الأجهزة المعنية على الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.....38
- أولا- الأمين العام للبلدية.....38
- ثانيا- هيمنة الوالي على مالية الجماعات المحلية.....38
- المبحث الثاني- شدة الرقابة على مالية الجماعات المحلية.....40**
- المطلب الأول- الرقابة الداخلية على مالية الجماعات المحلية.....40
- الفرع الأول- الرقابة السياسية على مالية الجماعات المحلية.....41

أولاً- رقابة المجلس الشعبي البلدي.....	41
ثانياً- رقابة المجلس الشعبي الولائي.....	41
الفرع الثاني- رقابة المراقب المالي و المحاسب العمومي.....	42
أولاً- رقابة المراقب المالي.....	43
ثانياً- رقابة المحاسب العمومي.....	43
الفرع الثالث- الرقابة الوصائية على مالية الجماعات المحلية	43
أولاً- رقابة الوالي على ميزانية البلدية.....	44
أ- مصادقة الوالي على ميزانية البلدية.....	44
ب- حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي.....	44
ثانياً- رقابة وزير الداخلية على ميزانية الولاية.....	44
أ- مصادقة وزير الداخلية على ميزانية الولاية.....	45
ب- حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي.....	45
المطلب الثاني- الرقابة الخارجية على مالية الجماعات المحلية.....	45
الفرع الأول- رقابة المفتشية العامة للمالية.....	45
أولاً- شروط و إجراءات رقابة المفتشية العامة للمالية.....	46
ثانياً- مجال رقابة المفتشية العامة للمالية.....	46
الفرع الثاني- رقابة مجلس المحاسبة.....	47
أولاً- طبيعة رقابة مجلس المحاسبة.....	47
ثانياً- محتوى رقابة مجلس المحاسبة.....	48
خاتمة.....	49
قائمة المراجع.....	52
فهرس المحتويات.....	58