جامعـــة قـــاصـــدي مـــربـــاح – ورقلة

كليـــة الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهـــادة ليسانـــس

الميدان: الحقوق و العلوم السياسية

الشعبة: الحقوق

التخصص : قانون عام

مقدمة من قبل الطالبة: عماري جوهر

العنوان:

إستقلاليـــة الماليـــة المحليـــة

نوقشت وأجيزت بتاريخ :.../.../.....

أمام اللجنة المكونة من السادة :

– تباني الطاهر.....أستاذ مساعد "ب" جامعة قاصدي مرباح –ورقلة.....رئيسا

–بوطيب بن ناصر..... أستاذ مساعد " أ " جامعة قاصدي مرباح– ورقلة..... مناقشا

– غزيز محمد الطاهر . .....أستاذ مساعد "ب" جامعة قاصدي مرباح –ورقلة.....مشرفا

السنة الجامعية : 2014/2013

الشكر و التقدير

الحمد لله على عظيم فضله و كثير عطاءه ،

و له أسجد سجود الحامدين الشاكرين ،لان وفقني لإتمام هذا العمل المتواضع .

و لان حسن السجية يوجب ابداء الشكر و التحية ،احيي استاذي المشرف "**عزيز محمد الطاهر** " تواضعه و سمو اخلاقه التي نهلت منها مثلما نهلت من علمه ما شاء الله ان انهل ،و أشكر على ما قدمه لي من يد المساعدة و العون لإنجاز هذا العمل ،عبر تشجيعه لي من خلاله توجيهاته التي ما فتئ يمدني بها عبر مختلف مراحل هذا العمل فخالص شكري و عرفاني لك أستاذي .

كما أعرب أيضا عن كل العرفان و الامتنان لكل أساتذتي الكرام و الى كل من ساعدني من قريب أو بعيد في مشوار ي التعليمي .

فشكرا لكم جميعا

الإهـــــداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى أمي التي أحيا

لها و أعيش من أجلها ،أسأل الله العظيم أن

يشفيها .

إلى أبي الذي يضحي من أجلي ، إلى أخواني

أعز الناس عندي ، و الى كافة الأصدقاء و

الأحبة .

إهداء

الفهـــــرس

الشكر و الإهداء.....

الفهرس.....

مقدمة..... أ

الفصل الأول: أسس المالية المحلية..... 05

المبحث الأول: التمويل الذاتي للجماعات المحلية..... 06

المطلب الأول: مفهوم التمويل الذاتي و شروطه..... 06

الفرع الأول: تعريف التمويل الذاتي..... 06

الفرع الثاني: شروط التمويل الذاتي..... 07

المطلب الثاني: مكونات المالية المحلية..... 08

الفرع الأول: الميزانية..... 08

الفرع الثاني: النفقات..... 11

الفرع الثالث: الإيرادات..... 12

المبحث الثاني: تنوع مصادر التمويل المحلي..... 12

المطلب الأول: المصادر الذاتية..... 13

الفرع الأول: الموارد المالية الجبائية..... 13

الفرع الثاني: الموارد المالية غير جبائية..... 14

المطلب الثاني : عوامل تعزيز المصادر الذاتية..... 15

الفرع الاول :تشجيع الاستثمار المحلي..... 16

الفرع الثاني : تفعيل مشاركة المواطنين في مجال ادارة التنمية المحلية..... 18

الفصل الثاني: المالية المحلية بين الاستقلالية و التبعية..... 26

المبحث الأول: الاستقلالية المالية المحلية..... 27

المطلب الأول: مفهوم الاستقلالية المالية..... 27
الفرع الأول: مفهوم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وأسسها..... 27
الفرع الثاني: مبررات الاستقلالية المالية والاستقلالية المحلية 28
المطلب الثاني: محتويات الاستقلالية المالية..... 29
الفرع الأول:استقلالية التسيير..... 29
الفرع الثاني: استقلالية الميزانية..... 30
الفرع الثالث: الاستقلالية الجباية..... 31
المبحث الثاني: تبعية الجماعات المحلية للسلطة المركزية و الرقابة الممارسة عليها..... 31
المطلب الأول: مخطط ووسائل تدخل الدولة..... 32
الفرع الأول:المركزية المفرطة في الضريبة..... 32
الفرع الثاني:الرقابة و قواعد الميزانية..... 33
المطلب الثاني: تدعيم الدولة المالي للجماعات المحلية..... 34
الفرع الأول: الاعانات التي تستفيد منها الجماعات المحلية..... 35
الفرع الثاني:انعكاسات التمويل المركزي على الجماعات المحلية..... 36
المطلب الثالث: الرقابة المالية الممارسة على الجماعات المحلية..... 37
الفرع الأول:الرقابة الداخلية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية..... 38
الفرع الثاني: الرقابة الخارجية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية..... 41
الخاتمـــــــة..... 45
قائمة المراجع

المقدمـــة

مقدمة:

يتغير التنظيم الإداري من دولة لأخرى، إذ يمكن أن يطغى عليه النظام اللامركزي، كما يمكن أن يطغى عليه نظام عدم التركيز (المركزية المخففة)، كل ذلك رغبة من السلطات المركزية في إرساء مبدأ الحرية الإدارية، وكذا تقريب الإدارة من المواطن، بالإضافة إلى تزايد أعباء السلطة الإدارية المركزية حيث لا تستطيع القيام بوظيفتها بكفاءة وفعالية، إلا إذا تم تنظيمها تبعا لمبادئ وأسس علمية سليمة.

والأسلوب الإداري الذي أصبح في العصر الحديث نظاما عالميا تطبقه الدول إلى جانب المركزية الإدارية، هو نظام اللامركزية الإدارية والذي يقوم على أساس تقسيم الوظيفة الإدارية بين الحكومة (الإدارة المركزية) من جهة، وبين هيئات ووحدات إدارية مستقلة، تخضع هذه الوحدات والهيئات اللامركزية لرقابة ووصاية إدارية من أجل ضمان وحدة الدولة السياسة والدستورية، والوطنية، والإدارية، ويرجع ذلك إلى المزايا العديدة التي يحققها لا سيما من الناحية الإدارية والسياسية، فأصبح اعتماد نظام اللامركزية الإدارية بنوعين أي اللامركزية المصلحية، واللامركزية الإقليمية، من المسلمات إلى درجة أن اهتمامات الدولة الحديثة لم تعد تتعلق بمدى الممايزة بين النظام المركزي الإداري و النظام اللامركزي الإداري، وإنما يتعلق بمدى الموازنة بينهما ونسبة المزج بين النظامين في تنظيم الجهاز الإداري.

ورغم كل هذا إلا أن اعتماد الدول على نظام اللامركزية و بالأخص نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية يظهر بدرجات متفاوتة، إذ تأخذ كل دولة بالأسلوب تبعا لما تمليه ظروفها السياسة والاقتصادية والاجتماعية.

ولما كانت اللامركزية الإدارية الإقليمية أو الإدارة المحلية تستدعي نقل جزء من الوظيفة الإدارية لصالح أشخاص إقليمية مستقلة عن السلطات المركزية، فان اعتماد هذا النظام (نظام الإدارة المحلية) وأهميته في كل دولة يقاس بعلاقة هذه الإدارة المحلية بالسلطة المركزية، إذ يقتضي على هذه الأخيرة التزامها بكل مقومات هذا الأسلوب، ويتحقق ذلك عن طريق الاعتراف بإدارة محلية منتخبة تتمتع بشخصية معنوية، واستقلال عن السلطة المركزية لتقوم بإدارة وتنظيم وتسيير مجموعة من الموارد في إقليم معين، مع إعطائها نوع من الاستقلال في التسيير المالي والإداري من خلال تمكينها من التحكم في مواردها المالية حق المبادرة في مختلف الأعمال التي تدخل ضمن اختصاصها، وتوفير الموارد اللازمة لممارسة صلاحياتها.

لكن استقلالية الهيأة المحلية لا يعني الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية، بل تبقى خاضعة لنوع من الرقابة و هو ما يعرف بسلطة الوصاية التي تمارسها على الادارة المحلية ، لضمان حسن القيام بالوظيفة الإدارية من جهة وللحفاظ على وحدة الدولة من جهة أخرى.

ولما كانت الاستقلالية المالية هي تطبيق لمبدأ الحرية الإدارية للجماعات المحلية في المجال المالي ، فإن قيام السلطة المركزية بمنح الجماعات المحلية نوع من الاستقلالية المالية يطرح مشكلة فعالية التمويل المحلي على اعتبار أن هذا الأخير أحد أكبر مقومات هذه الاستقلالية.

إن قضية التمويل المحلي الذاتي والمستقل للجماعات المحلية من التحديات والرهانات التي تواجه نظام الادارة المحلية قانونيا، إداريا، وماليا، وهذا تحت القيود والقواعد التي تقرها الدولة.

ويقتضي مبدأ الاستقلالية المالية فأنه يتحتم أن تكون موارد ومصادر التمويل المحلي الذاتية والخارجية مستقلة على السلطة المركزية لضمان تحقيق الأهداف السياسة الاجتماعية الاقتصادية الإدارية والقانونية لنظام اللامركزية الإقليمية.

إلا أن دافع التمويل المحلي يثبت أن معظم البلديات تعاني من ضعف في مواردها المحلية مما جعل المجالس المحلية مشلولة وعاجزة عن المحافظة على استقلاليتها المالية، مما أثر على قدرتها للاضطلاع بوظائفها ومهامها التي تبرر وجودها، مع أننا لو رجعنا إلى النصوص القانونية والتنظيمية ومختلف المواثيق والدساتير، نجد أن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية مكرسة بكل وضوح، لكن بمقارنة ذلك مع الواقع نجد هناك الكثير من الاختلالات في نظام التمويل المحلي من ناحيتين : ضعف موارد التمويل و عدم وجود اليات تساهم في تحكم الجماعات المحلية في مواردها .

على ضوء ما تقدم يمكن طرح الإشكالية التالية:

مـــا مدى استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر ماليا عن السلطة المركزية؟

إن البحث في استقلالية مالية الجماعات المحلية يتطلب الاجابة عن بعض التساؤلات الفرعية :

ماهي أسس الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ؟

هل تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية الكافية للقيام بمهامها ؟

و ما درجة تأثير الرقابة الممارسة عليها على استقلاليتها ماليا ؟

أسباب اختيار الموضوع:

إن من بين اختيارنا للموضوع هو محاولة التعرف على الجباية المحلية على اعتبار أنها المورد المالي الاساسي للجماعات المحلية ودراسة انواعها و مدى تأثيرها على استقلالية الجماعات المحلية .

أهمية الموضوع :

يكتسب هذا العمل أهمية في ضوء التحولات السياسية و الاقتصادية التي صاحبت مفهوم الدولة الحديثة القائمة على تكريس سيادة القانون وفق قواعد الديمقراطية ،فضلا عن تزايد الاهتمام بمعالجة مسألة التنمية المحلية باعتبارها أساس التنمية الوطنية الشاملة و ان فعالية التنمية المحلية مقيدة باستقلالية المالية المحلية .

أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى الكشف عن أسباب الاختلالات التي تعاني منها مالية الجماعات المحلية مما أثر على أداء الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية ،و من ثم دراسة سبل تحسين المالية المحلية و رفع قدرات الادارة المحلية .

المنهجية المتبعة:

لقد اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج الوصفي الذي لا يمكن الاستغناء عنه خاصة فيما يخص بيان الإطار النظري للمالية المحلية بالإضافة إلى المنهج التحليلي النقدي فيما يخص الوقوف على حقيقة ما تضمنته النصوص القانونية المتعلقة بالمالية المحلية وما هو مجسد على أرض الواقع.

صعوبات الدراسة:

يعد هذا البحث كغيره من البحوث و الذي لا يكاد يخلو من بعض الصعوبات التي نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر صعوبة الحصول على بعض المعلومات الميدانية نظرا للعراقيل البيروقراطية مما أثر على الجانب التطبيقي للبحث، وصعب علينا الوصول الى النتائج المرجوة من الدراسة .

كما أن ضيق الوقت و الانشغال بالدراسة حالت دون تمكيننا من التطرق و التعرض لكل جوانب الموضوع.

الخطة المتبعة :

لمعالجة إشكالية البحث ،و الإلمام بمختلف جوانب الموضوع ،قمنا بتقسيم البحث الى فصلين :

الفصل الأول :تم التطرق فيه الى أسس المالية المحلية وتم من خلاله التعرض الى مفهوم التمويل الذاتي و أهم مكونات المالية المحلية ،و مصادر تمويل الجماعات المحلية .

اما الفصل الثاني : فقد تم تخصيصه للاستقلالية المالية ومعيقاتها من خلال المفهوم ،و مختلف الموارد التي تستفيد منها الجماعات المحلية ،كما تطرقت في هذا الفصل الى الرقابة المالية التي تخضع لها مالية الجماعات المحلية .

الفصل الأول :

أسس الماليـــــة المحليـــــة

تمهيد:

لقد ظلت مسألة التنمية الى غاية الحرب العالمية الثانية تطرح أساس على المستوى الوطني و قد عالجتها عدة المدارس لكن مع تنامي الوعي و التقدم عرف الخطاب التنموي عدة مفاهيم تهتم بتحديد نطاق التنمية ،فظهرت مثلا التنمية الجهوية ،و التنمية المحلية (الإقليمية) المرتبطة بقاعدة أساسية و هي التمويل المحلي و الذاتي لمشاريع التنمية المحلية .

لذلك سنتناول في هذا المبحث الأول من هذا الفصل مفهوم التمويل الذاتي المحلي بالإضافة الى ذكر الشروط الواجب توافرها المورد المالي المحلي .

أما المبحث الثاني من هذا الفصل فقد خصصناه لتبيان أنواع و مصادر التمويل المحلي أي التمويل على مستوى الجماعات المحلية .

المبحث الأول: التمويل الذاتي للجماعات المحلية

تقوم الجماعات المحلية بتقديم العديد من الخدمات الهامة و انجاز المشاريع و التي تتطلب الكثير من الأموال ، كما أن تلك المشاريع و الخدمات بحاجة لكفاءات مؤهلة تعمل على تحقيقها، و من أجل جذبها و تحفيزها على العمل لابد من توفر موارد مالية كافية.

إن توفير الأموال يعتمد على العمل بشكل جاد لتطوير الموارد الذاتية المتاحة و البحث عن موارد من مصادر خارجية سواء كانت إعانات حكومية أو قروض بشرط ألا تمس بمبدأ استقلالية الجماعات المحلية.

سنحاول في هذا البحث تحديد ماهية التمويل المحلي الذي هو الأساس الذي تعتمد عليه الجماعات المحلية في القيام بواجباتها فيما يخص التنمية المحلية.

المطلب الأول: مفهوم التمويل الذاتي وشروطه

سنحاول في هذا المطلب التطرق الى تحديد تعريف للتمويل الذاتي و كذلك معرفة أهم شروطه التي يجب أن تتوفر في المورد المالي المحلي .

الفرع الأول: تعريف التمويل الذاتي :

لقد ظهرت نظريات عديدة حول التمويل مثل تكلفة الافلاس ، تكلفة الوكالة و نظرية التوزيع، و التي من شانها حاولت تحديد تعريفه

و عموما يمكن أن نعرف التمويل لغة بأنه الإمداد بالمال، أما اصطلاحا فهو مجموعة الأعمال و التصرفات التي تمدنا بوسائل الدفع.[1]

و هناك تعريف آخر للتمويل و هو: التمويل يعني بتحديد احتياجات الأفراد و المنظمات و الشركات من الموارد النقدية، و تحديد سبل جمعها. فإن مصطلح تمويل يجمع بين التالي:

[1] / عبدي علي أحمد الحيجاوي ، مصادر التمويل مع شرح لمصدر القروض و بيان كيفية معاملتها ضريبيا ، دار النهضة العربية، مصر.2001 ،ص11.

- دراسة النقود وغيره من الأصول.
- إدارة هذه الأصول و رقابتها.
- تحديد مخاطر المشاريع و إدارتها.
- علم إدارة المال و في صيغة الفعل فإن كلمة تمويل تعني توفير الاعتمادات المالية أو المشتريات الضخمة

و هناك تعريف آخر للتمويل :" هو عبارة عن تطبيق مجموعة أساليب يستخدمها الأفراد و المنظمات لإدارة أموالهم و على وجه الدقة إدارة الفرق بين مداخيلهم و مصاريفهم بالإضافة إلى المخاطر المتعلقة باستثماراتهم.

و بعدما تطرقنا لتعريف التمويل سنتطرق في الفقرة الموالية لتعريف التمويل المحلي و هو موضوع هذا البحث.[1]

تعريف التمويل الذاتي:

يعرف التمويل المحلي بأنه " كل الموارد المالية المتاحة و التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن و تعظم استقلالية المحليات هن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة.[2]

من خلال هذا التعريف يمكن القول أن التمويل المحلي يعتبر الدعامة الرئيسية لاتخاذ القرارات في نظام الإدارة المحلية ، لأن هناك علاقة طردية بين درجة استقلالية الجماعات المحلية في اتخاذ تلك القرارات بعيدا عن تأثير الحكومة المركزية و بين توافر الموارد المالية الذاتية للمحليات، من أجل إحداث المزيد من التنمية المحلية.

و لتنمية الموارد فإنه يجب توسيع سلطات الوحدات المحلية في الحصول على إيراداتها الذاتية ، و أن يكون لكل منها موازنة مستقلة يتم إعدادها على المستوى المحلي ، بحيث يتم ترشيد الإنفاق العام و تطوير القدرات الفنية و الإدارية للعاملين ، و إعداد الدراسات الفنية و الاقتصادية و تهيئة المناخ المناسب للاستثمار ، و تنظيم الجهود الذاتية الخاصة بالأفراد و القطاع الخاص و دعم اللامركزية المالية من خلال توسيع صلاحيات الوحدات المحلية في فرض الضررائب و الرسوم في إطار ضوابط مركزية .

[1] **HTTP:// OR.WIKI PEDIA.ORG/WIKI %08%11D9%85%D9**

[2] عبد المطلب عبد الحميد ،التمويل المحلي و التنمية المحلية ،الدار الجامعية ،الاسكندرية ،مصر،2001 . ص.66.

الفرع الثاني :شروط التمويل الذاتي

هناك عدد من الشروط يجب توفرها في المورد المالي المحلي و هي:

1/ محلية المورد: يقصد بمحلية المورد أن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة التي تستفيد من حصيلته، و أن يكون متميزا بقدر الإمكان عن أوعية الضرائب المركزية، و مثال الموارد المحلية (الضريبة على العقارات).

2/ذاتية المورد: يقصد بذاتية المورد استقلالية الهيئات المحلية في سلطة تقدير سعر المورد في حدود معيشية أحيانا، و ربطه و تحصيله حتى نتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية و حصيلة الموارد المتاحة لها.

3/ سهولة إدارة الموارد: و يقصد بها تسيير تقدير وعاء المورد و تخفيض تكلفة تحصيله ، أي محاولة أن تكون تكلفة التحصيل عند أقل درجة ممكنة، و في نفس الوقت ضرورة وفرة حصيلة المورد نسبيا.[1]

المطلب الثاني: مكونات المالية المحلية

في تظهر باعتبارها المنتهجة سياستها و الجماعة لنشاط العاكسة الصورة المحلية الجماعات ميزانية تعتبر لأحكام المادة طبقا الجزائر في المحلية الجماعات أن نجد أخرى جهة ومن ، جهة من الإنفاق هذا أوجه جانبيها بميزانية بأن خصهما وذلك المالية بالاستقلالية التشريع متعهما التي و والولاية البلدية في من الدستور تتمثل 15 مواردها . نفقاتهم جميع فيها ترصد

الفرع الأول: مفهوم الميزانية

الباحث إليها ينظر التي باحث للآخر وذلك بالاختلاف الزاوية من تختلف و بالميزانية تعاريف تتعلق عدة هناك في هذا المجال، كما أن ميزانية الجماعات المحلية تمتاز بمجموعة من الخصائص و لأعدادها بصفة صحيحة و قانونية يجب الاستناد الى المبادئ الاساسية التي تقوم عليها هذه الأخيرة .

[1] سمير محمد عبد الوهاب ، الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي و البلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة ،منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية ،البلديات و المحليات ،عدد 2009 . ص .60 .

أولا: تعريفها

الميزانية بصفة عامة هي تلك الوثيقة المصادق عليها من السلطة التشريعية المختصة تحدد نفقات الدولة و إيراداتها خلال فترة زمنية متصلة.[1]

أما ميزانية الجماعات المحلية فقد عرفتها المادة 176 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 ، و المادة 157 من قانون الولاية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 .

فالمادة 176 من قانون البلدية تعرفها بأنها " جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها و نفقاتها السنوية و تشكل كذلك أمر بالإذن و الإدارة يمكن من حسن سير المهام العمومية".

أما المادة 157 من قانون الولاية عرفتها على أنها " ميزانية الولاية هي جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية الخاصة بالولاية، و كما هي تقدير ترخيص و إدارة يسمح بسير مصالح الولاية و تنفيذ برامجها للتجهيز و الاستثمار. ".[2] و منه يمكن أن نستنتج أن الميزانية هي عبارة عن وثيقة تسمح بتحصيل الإيرادات و الالتزام بالنفقات و تخضع لتنظيمات خاصة، كما أنها الآلة الفعالة بالنسبة لتسيير أعوان الجماعات المحلية ووضعها حيز التطبيق.

ثانيا: خصائص الميزانية:

تمتاز الميزانية بجملة من الخصائص أهمها:

1- الميزانية هي عمل علني: هذا يعني أن كل من ساهم في دفع الضريبة له الحق في الاطلاع على مدى استعمال المداخيل الجبائية من قبل الجماعات المحلية قصد تحقيق المنفعة العامة من جهة ، ومن جهة أخرى لا يمكن للمواطن المشاركة في النقاش أثناء التصويت على الميزانية.

2- الميزانية هي عمل تقديري إذ تقوم الجماعات المحلية بتحديد المشاريع المراد تحقيقها، هذا العمل التقديري يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل و كذلك الايرادات التي يمكن تحصيلها لتغطية هذه النفقات خلال سنة كاملة بالاعتماد على نتائج السنة المالية السابقة

3- الميزانية هي عمل مرخص : تسجل في الميزانية رخص الايرادات و النفقات المقترحة و هذه القاعدة إلزامية لكل الجماعات المحلية لأن هذه الأخيرة لا تستطيع الانفاق إلا في حالات استثنائية.

---

[1] حسين مصطفى حسين ، المالية العامة- ديوان مطبوعات الجامعية-1999. ص:75.

[2] المادة176 و157 من قانون البلدية و الولاية رقم11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011

4- الميزانية هي عمل دوري: إن اعداد الميزانية يتم بناءا على قوانين و تنظيمات معمول بها بمعنى أن عناك ميزانية واحدة لكل سنة مالية تعد بشكل دوري.

5- الميزانية هي عمل ذو طابع إداري أي يسمح بالسير الحسن لمصالح البلدية و الولاية حيث أن الميزانية تقدم معلومات حول نشاطات الجماعات المحلية في الميدان الاداري و المالي فبدون هذه المعلومات لا تستطيع الجماعات المحلية من الوصول إلى وضعيتها الحقيقية.

و بالتالي لا بد أن تتجسد هذه المفاهيم خلال إعداد الميزانية حتى تتمكن الجماعات المحلية من القيام بمفاهيمها الإدارية و بالتالي احداث التنمية المحلية[1]

[1] حسن مصطفى حسين ،المرجع السابق. ص76.

ثالثا: مبادئ الأساسية التي تقوم عليها الميزانية

ميزانية الجماعات المحلية قائمة على أساس عدة مبادئ أهمها:

1- مبدأ السنوية: الايرادات و النفقات تقدر لسنة مدنية واحدة و هذا يعني من01 جانفي إلى 31 ديسمبر من نفس السنة و منه فإن نفقات و إيرادات الميزانية يجب أن تنفذ خلال سنة مالية واحدة ، هذا المبدأ يسمح بالرقابة السريعة لتسيير أموال الولاية و البلدية.

2- مبدأ الشمولية: حسب هذا المبدأ فإن ميزانية الجماعات المحلية يجب أن تشمل كل الإيرادات و النفقات المتعلقة بالجماعات المحلية بدون أي ضغط أو تقصير بمعنى أنها تشمل المبلغ الصافي ، بغرض تسهيل عملية المراقبة من طرف الجهات المعنية و لابد من أن تكون الإيرادات و النفقات متوازنة و يعتبر هذا المبدأ أساسي بالنسبة لسير ميزانية الجماعات المحلية

3- مبدأ تسلسل النفقات: من أجل معرفة تسيير مصالح الجماعات المحلية بصفة جيدة و تقديم الخدمات للأفراد لابد على هذه الأخيرة أن تأخذ بعين الاعتبار مبدأ التسلسل الإجباري و هي نفقة ملزمة غير قابلة للتخصيص تنص عليها القوانين لسير المصالح العمومية.

4- مبدأ تنفيذ بالاعتمادات المفتوحة في الميزانية: المقصود بها مثلا أن رئيس البلدية يبقى مقيدا بالاعتمادات المقررة مسبقا في الفصل أو في المادة .

5- مبدأ وحدة و قبلية الميزانية: تعني بوحدة الميزانية وحدة الوثيقة التي تظهر عليها الايرادات و النفقات و التحصيل في عرضها بشكل متجانس و سهل الإلمام بها، هذه الوثيقة تسمح بتحديد السياسة المالية للجماعة المتساوية من أجل تحقيق توازن الميزانية لقسم التسيير و قسم التجهيز و الاستثمار. أما بالنسبة لمبدأ القبلية فالمقصود به هو أن التصويت على الميزانية الأولية يكون قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق تنفيذها و تتخللها تعديلات بواسطة الميزانية الاضافية. [1]

رابعا: أقسام ميزانية الجماعات المحلية

إن ميزانية الجماعات المحلية تتكون من قسمين هما:

- قسم السير العمومي
- قسم التجهيز و الاستثمار.

[1] لعمور بن هني، سويقات سعد، خميس سليمان، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية مذكرة لنيل شهادة الليسانس في العلوم القانونية و الإدارية.2005/2004. ص8

و ينقسم كل من هذين القسمين إلى نفقات و إيرادات[1]

الفرع الثاني : النفقات

من والخدمات، السلع من الأفراد حاجات إشباع في إقليم لكل العامة السياسة المحلية النفقات توضح الاجتماعية المجالات في المحلية الجماعات به تقوم الذي الكبير للدور ونظرا وكمياتها، أنواعها مختلف لعوامل مختلفة. نفقاتها لحجم متسارعة وزيادة نمو عنه نتج والاقتصادية،

أولا: تعريفها

يقصد بالنفقات العامة كل الأموال التي تصرفها الدولة من أجل إشباع الحاجات العامة للمواطن و تأخذ الحاجات العامة للمواطنين عدة صور ، بمعنى أنها يمكن أن تترتب في دفع مرتبات المواطنين أو دفع المعاشات أو دفع أجور المقاولين و الموردين و منح الإعانات أو الاستهلاك مبالغ القروض و بغية تسيير مصالحها و الخدمات الضرورية تقوم الجماعات المحلية بإنفاق الأموال اللازمة الآتية و التي تقطع من قسمي التسيير العمومي و التجهيز و الاستثمار.

1- **نفقات قسم التسيير العمومي** : هي تلك النفقات التي تخصص لسير المصالح التابعة للجماعات المحلية و هي على الشكل التالي:

أولا : نفقات اجبارية : هي النفقات الملزمة و غير القابلة للتخفيض تنص عليها القوانين لتسيير المصالح العمومية ، كل أجور و أعباء المستخدمين و إعانات المكفوفين ، المسنين و غيرها من النفقات الاجبارية.

ثانيا : نفقات ضرورية : هي تلك النفقات التي تؤدي إلى التسيير الحسن للمصالح الجماعات المحلية كالكهرباء و الماء و الغاز و الهاتف و لوازم الطرق.

ثالثا :نفقات اختيارية : وهي تلك المتعلقة بالمكافئات و المساعدات و الجوائز و المنح حيث تلزم بها الجماعات المحلية إذا كانت وضعيتها المالية حسنة.[1]

[1] المادة 179 من قانون الولاية و البلدية 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011.

2- **نفقات قسم التجهيز و الاستثمار** : هناك نفقات حسب طبيعتها و نفقات حسب وظيفتها ، فالنفقات حسب طبيعتها هي تلك التي تؤدي إلى زيادة أملاك الجماعات المحلية مباشرة أو تلك المتعلقة بالإعانات الممنوحة إلى الجمعيات و الهيئات و كذا تسديد قروض الجماعات المحلية ، أما النفقات حسب وظيفتها هي تلك الخاصة ببرامج التجهيز التي تصبح ملكا للجماعات المحلية كالبرامج التي تنجزها هذه الاخيرة لحساب الغير كالجمعيات و المؤسسات العمومية و يمكن حصرها فيما يلي:

- نفقات التجهيز العمومي.
- نفقات المساهمة في رأس المال بعنوان الاستثمار .
- تسديد رأسمال القرض .
- نفقات إعادة تهيئة المنشآت البلدية. [2]

الفرع الثاث : الايرادات

أولا تعريفها:

يتطلب قيام الدولة بوظيفتها المالية المتعلقة بتحقيق الاشباع العام ، أن تعمل على تسيير الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة.

و الدولة إن تدبر الموارد التي تستخدمها في تمويل وظيفتها المتقدمة ، إنما تتبع سياسة مالية تتماشى مع حقيقة الأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية التي تسودها في مرحلة محددة من مراحل تطورها ، فالإيرادات العامة و هي الوسيلة التي تحدد بمقتضيات الغاية منها و طبقا لاعتبارات الواقعية التي تسود الجماعات المحلية بأسرها و لمواجهة النفقات التي ذكرناها سابقا على الجماعات المحلية أن تحصل على الايرادات اللازمة و الكافية لذلك حيث أن القسم الأكبر من هذه الايرادات يأتي من المداخيل الجبائية في المرتبة الأولى ثم تأتي مداخيل الأملاك و الممتلكات بالإضافة إلى إعانات الهيئات المختلفة [3]

---

[1] لعمور بن هني ، سويقات سعد، خميس سليمان، الرقابة على الميزانية الجماعات المحلية المرجع السابق.ص9.
[2] المادة 198 من قانون البلدية و الولاية رقم11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة2011.
[3] عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار المعرفة الجامعية ، الاسكندرية 1996.ص:125.

المبحث الثاني :تنوع مصادر التمويل المحلي

إن توفير الموارد المالية المحلية على مستوى الوحدات المحلية يشجع هذه الهيئات للمبادرة بمشروعات التنمية المحلية للرفع من مستويات المعيشة للأفراد، حيث أن تنفيذ أي مشروع مرتبط أساسا بمدى توفر الموارد الذاتية، و الموارد الخارجية .

المطلب الأول: المصادر الذاتية

الموارد الذاتية هي الموارد الناتجة عن الضرائب و الرسوم المحلية الأصلية و المضافة على الضرائب و الرسوم القومية، إضافة إلى الموارد الخاصة الناتجة عن تشغيل و استثمار المرافق المحلية المختلف. و تنقسم هذه الموارد إلى موارد مالية جبائية وموارد غير جبائية .

الفرع الأول :الموارد المالية الجبائية

تتحصل الجماعات المحلية خلال السنة على موارد جبائية ذات أهمية كبرى في ميزانيتها وتتمثل هذه الموارد فيما يلي:

أولا: الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية:

1) الدفع الجزافي: Versement Forfaitaire

يطبق الدفع الجزافي على المرتبات و الأجور و التعويضات، و تستفيد منه الجماعات المحلية و الصندوق المشترك بصفة مباشرة،[1] و عليه فإن هذه الضريبة تحسب على المبلغ الاجمالي للمرتبات و الأجور و التعويضات و العلاوات وكذا المعاشات و الربوع.

2) الرسم على النشاط المهني: Taxe sur l'activité professionnelle

[1] عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، أبحاث اقتصادية و إدارية العدد الثاني، ديسمبر2007.ص100

و يعتبر رسما على رقم الأعمال و هو مجموع المبيعات من السلع و الخدمات و يحدد معدله من السلطة المركزية و يوزع الباقي على الولاية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية.%بحيث يكون نصيب 65

ثانيا: الضرائب المحصلة لفائدة البلديات فقط:

1) الرسم العقاري : La Taxe Foncière

و يفرض هذا الرسم على أملاك المبنية و غر المبنية الواقعة داخل محيط البلدية و تحدد قيمة الرسم من طرف السلطة المركزية غير قانونها المالي و حسب مساحة العقار، و تستقل البلدية، و تستفيد البلدية من مقدار أو حصيلة هذا الرسم كاملا.[1]

2) رسم التطهير: و تتمثل في رسم إزالة الفضلات المترلية، و الرسم على تخزين الفضلات الصناعية الخاصة و الخطيرة و الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي..... إلخ.

3) الرسم على ذبح: تحصله البلدية بمناسبة ذبح الحيوانات " الأبقار ، الأغنام ، الماعز ، الخيول، الجمال..." ، و يقوم حسابه على أساس وزن لحوم الحيوانات التي ذبحها بمعدل 5 دج للكيلو غرام الواحد، و يتوزع كما يلي:

ـ البلدية 3.5 دج للكيلو غرام

ـ صندوق حماية الصحة الحيوانية 1.5 دج للكيلو غرام.

4) رسم الإقامة: يؤسس هذا الرسم على الشخص و على اليوم الواحد لإقامة إذ لا يقل عن 10 دج و لا يزيد عن 20 دج ، دون أن يتجاوز 50 دج عن كل أسرة.

و يتم تحصيل هذا الرسم عن طريق أصحاب لفنادق و أصحاب المحلات المستعملة لإيواء المعالجين و السياح ، و يدفع تحت مسؤوليتهم إلى فائض الضرائب بعنوان مداخيل الجباية المحلية للبلدية.

ثالثا: الضرائب المحصلة لفائدة الدولة و الجماعات المحلية:

1) الرسم على القيمة المضافة: طبق هذا الرسم بأربع معدلات في البلدية ثم خفض إلى نسبتين ابتداء من قانون المالية لسنة 2001 و هما 17% و 07 % و يتم توزيع محصلة هذا الرسم كمايلي:

---

[1] حياة بن اسماعين و وسيلة السبتي، المتقى الدولي حول سياسات التمويل و أثرها و تحويل الجماعات المحلية على الاقتصاديات و المؤسسات ، دراسة حالة الجزائر و الدول النامية يومي 22/21 نوفمبر ،2006. ص11

85%لصالح الدولة.

06% لصالح البلدية.

09% لصالح الصندوق المحلي للجماعات المحلية.[1]

2)الضريبة على الأملاك: يتم توزيع محصلة الضريبة على الأملاك كما يلي:

- الدولة: 60 %

- البلدية : 20 %

- الصندوق الوطني للسكن 20%

و لا تمثل النسبة الناتجة إلا نسبة 08% في هيكل موارد البلديات، و يحدد معدل هذه الضريبة بـــ2.5%

الفرع الثاني :الموارد المالية غير جبائية

تتمثل الموارد غير الجبائية أساسا في ناتج توظيف الجماعات المحلية لإمكانياتها و مواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها و تسيير مواردها المالية و ثروتها العقارية .

1) :إيرادات الاستغلال Produit D'exploitation

تتمثل نواتج استغلال في الموارد المالية الناتجة عن بيع المنتجات أو تأدية خدمات للمواطنين و التي توفرها الجماعات المحلية، تتسم هذه الإيرادات بالتنوع و ترتبط وفرتها بمدى ديناميكية الجماعات المحلية و تتكون هذه الإيرادات مما يلي: عوائد الرسوم الجنائزية و نواتج بيع السلع و تأدية الخدمات الممثلة في فحص و ختم اللحوم ، و رسوم عمليات الإبادة و الرقابة الصحية و مكافحة الأوبئة ، حقوق الكيل و الوزن و القياس ... إلخ

[1] حياة بن اسماعين و وسيلة السبتي، المرجع السابق، ص12.13.14. على التوالي

2) : إيرادات الأملاك

وهي الإيرادات التي تنتج عن استغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأملاكها بنفسها باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العم، أو ما تتحصل عليه نتيجة استعمال أملاكها من طرف الغير، و يمكن أن نذكر أهم الإيرادات المتمثلة في بيع المحاصيل الزراعية، حقوق الإيجار و حقوق استغلال الأماكن في المعارض و الأسواق و أماكن التوقف...إلخ.[1]

المطلب الثاني :عوامل تعزيز المصادر الذاتية

في ظل التحولات الاقتصادية في الجزائر و للتحول الى اقتصاد السوق عملت على خوصصة القطاع العام و تشجيع القطاع الخاص لجعله قطاع رائد في التنمية الاقتصادية و من ثم صدرت عدة قوانين للاستثمار لتتماشى مع الاصلاحات التي تستهدف لإقامة قطاع خاص قوي يحمل اعباء التنمية و ذلك بتقليص دور القطاع العام و العمل على جعل القطاع الخاص رائد في مجال التنمية بمنحه امتيازات خاصة للاستثمار ،كل هذه العوامل تعمل على تعزيز المصادر الذاتية للجماعات المحلية لكي تشجع الاستثمار المحلي.

الفرع الأول :تشجيع الاستثمار المحلي

تقوم الجماعات المحلية بعدة مجالات من اجل تنمية المجتمع المحلي و تتمثل في :

أولا: مجالات الاستثمار للجماعات المحلية

أ) دور البلدية في مجال الاستثمار:

ان الموظفين المكلفين بتنفيذ السياسة المتخذة على المستوى المحلي لا يتمكنون من تنفيذها اذا كانوا لا يتمتعون بالقدرات العلمية و الكفاءة الضرورية حيث ان الموارد البشرية تعمل على ارتقاء الجماعات المحلية لمستوى المهام التي يفرضها اقتصاد السوق و التقدم و العصرنة و العولمة ، لذا تحتاج الجماعات المحلية الى مهارات و تحتاج الى تخصصات متنوعة كالهندسة المعمارية ،الطب ،الزراعة .....إلخ

[1] يوسف نور الدين، الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، دراسة تقيميه للفترة 2000.2008 مع دراسة حالة ولاية البويرة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير 2010/2009 .ص70.

1. في المجال الاقتصادي :

تقوم البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وفق المقاييس الوطنية و الخريطة المدرسية و تعمل على صيانة هذه المؤسسات و تشجع النقل المدرسي و تتخذ الاجراءات التي من شأنها تشجيع التعليم ما قبل المدرسي و تعمل على ترقيته.

كذلك من شأنها التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ،إذ تتكفل بإنجاز المراكز الصحية و قاعات العلاج و صيانتها.

تعمل على خلق شروط الترقية العقارية العامة و الخاصة و تنشيطها، و تشارك في إنشاء المؤسسات العقارية عن طريق مستثمرين محليين أو أجانب و تشجيع إنشاء التعاونيات العقارية وتساعد على ترقية برامج السكن أو تشارك فيها .

2. في المجال الاجتماعي :

تقوم البلدية بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية في نطاق مخططها التنموي و تعمل على تشجيع المتعاملين الاقتصادين و توسيع قدارتهم السياحية و ذلك بتشجيع المتعاملين في المجال السياحي.

كما تخصص البلدية رأسمال على شكل استثمارات يتم إسنادها الى صناديق المساهمة التابعة للجماعات المحلية و لها أن تنشأ مؤسسات عامة اقتصادية (ذات طابع صناعي أو تجاري) سواء في مجال الصناعة التقليدية أو الصناعة الحديثة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي لأجل تسيير مصالحها و المساهمة في تحقيق التنمية المحلية.[1]

***ب) :* دور الولاية في مجال الاستثمار:**

تقوم الولاية بوظائف متعددة و مختلفة في نطاق اختصاصها الإقليمي عن طريق أجهزتها و لقد نصت المادة 55 من قانون الولاية على أن :يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة. و من بين المجالات التي يقوم بها .

[1] فريدة مزياني ،دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار ،مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس، 2009ص .58 . 59.

1) في المجال الاقتصادي:

- يصادق على مخطط الولاية من أجل ضمان التنمية الاقتصادية
- يتخذ كافة الاجراء ات التي من شأنها تنمية الولاية و ذلك بتشجيع و ترقية الاستثمارات الاقتصادية على مستوى الولاية .
- يعمل المجلس على تدعيم البلديات في مجال تطبيق برامج الاسكان

2) في المجال الفلاحي:

- يبادر و يجسد العمليات التي تهدف الى حماية و توسيع الأراضي الفلاحية و تشجيع تدابير الوقاية من الكوارث و الآفات الطبيعية .
- يتخذ الاجراءات اللازمة لمواجهة أخطار الفيضانات و الجفاف و التصحر .
- و هناك عدة مجالات تقوم بها الولاية في مجال التنمية السياحية ،و في مجال الصيد و الصناعة .....الخ كل هذه المجالات تقوم بتشجيع الاستثمار المحلي.[1]

ثانيا: الشراكة بين القطاع الخاص و القطاع العام المحلي:

لقد جاءت الشراكة أو المشاركة بين القطاعين نتيجة لفشل الحكومات و مؤسساتها في تقديم المنتجات و الخدمات بكفاءة و فعالية بما بتناسب أو يستجيب لاحتياجات المجتمعات المختلفة كما أكدت التوجهات العالمية على ان التنمية الاقتصادية تكون اكثر سرعة و ادامة و عدالة اذا عكست رسالة مشتركة للمجتمع ككل ،و لم تقتصر على فئة بعينها فالمشاركة تساعد في إعطاء الاهمية و الأولوية لاحتياجات و اهتمامات الموطنين في المجتمع كله.

ان مفهوم الشراكة يؤكد على وجود فاعلين اخرين الى جانب الحكومة سواء فيما يتعلق بصنع او تنفيذ السياسات العامة ،كما يؤكد على أنه من خلال الشراكة ،يمكن الاستفادة من نقاط القوة الموجودة في كل قطاع من القطاعات ،فالحكومة تركز على البعد الاجتماعي ،من خلال مسؤوليتها عن تقديم الخدمات العامة للمواطنين ،و عن وضع الاطار العام القانوني و التشريعي لقطاعين العام

والخاص ،و كذلك عن تأكيد الاستقرار و العدالة في السوق كما تعمل الحكومة على الاهتمام بالخدمات العامة التي لا يقبل عليها القطاع .

[1] فريدة مزياني ،دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار ،المرجع السابق،ص59. 60.

وتستطيع تمكين المواطنين ، من خلال توفير الفرص المتساوية لهم و ضمان مشاركتهم في الامور الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية ،و في هذا الاطار ،تكون اللامركزية اكثر استجابة لمتطلبات المواطنين وللظروف الاقتصادية المتغيرة .

و اذا كانت الدولة هي الفاعل الرئيسي في عملية التنمية فلقد أدركت العديد من الدول أهمية القطاع الخاص في المساهمة في التنمية المحلية .

رفع مستوى معيشة المواطنين ،و توفير فرص العمل ،و تحسين مستوى الخدمات لهم ،فالقطاع الخاص يتميز بالقدرة على الابتكار و التجديد و تقديم الخدمات بالمواصفات المطلوبة و تستطيع الحكومة تقوية القطاع الخاص من خلال توفير البيئة الاقتصادية المناسبة و المستقرة لذلك القطاع . [1]

الفرع الثاني :تفعيل مشاركة المواطنين في مجال إدارة التنمية المحلية

يعتبر اشراك الافراد المحليين في التنمية عنصرا جوهريا لنجاح و تفعيل التنمية ،و لذلك القاعدة الاساسية في كل عمل انمائي ان يقوم على اساس المشاركة و تشجيع المواطنين على ابداء رايهم في المشروعات الانمائية .

اولا: المشاركة الشعبية في التنمية المحلية

أن الغاية من تبني نظام الإدارة المحلية هي إشراك أكبر عدد من سكان المنطقة في إدارة وتنظيم وحل مشاكلهم المحلية بأنفسهم وهذا الاشتراك الفعلي يكون أصدق تعبير للديمقراطية والحكم السليم إلا أنه من الصعوبة بمكان إشراك جميع الأفراد المحليين للقيام بعملية إدارة وتنظيم الشؤون المحلية خاصة -أن عدد السكان بازدياد مستمر فقد اخذ بمبدأ الديمقراطية النيابية - على الصعيد المحلي – عن طريق انتخاب أشخاص بين سكان الوحدة الإدارية لتمثيل هؤلاء السكان في إدارة وتنظيم الشؤون المحلية بواسطة مجالس محلية أن المشاركة الشعبية هي وسيلة في حد ذاتها وبقدر فاعليتها بقدر ما تصلح إحدى الوسائل الرئيسية لتمكين المجتمع من أن يكون له دور قيادي في حركته نحو بلوغ أهدافه من النمو والتقدم ويعد مفهوم المشاركة المجتمعية كمفهوم أساسي في تنظيم المجتمع يقوم على مجموعه من المفاهيم الفرعية ومن بين أهم هذه المفاهيم ما يلي :

[1] سمير محمد عبد الوهاب ،الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي و البلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المرجع السابق ص.32. 33 . 34.

هنالك ضرورة لمساهمة الناس في صنع التغييرات الهامة التي تجري بمجتمعاتهم والسيطرة عليها ومساهمة الناس في العمل المجتمعي يتم عن طريق تكوين التنظيمات التي تعمل على تحقيق أهدافهم المشتركة وينظموا مجتمعاتهم وليس من المستحيل أن يتم التعبير بدون الرجوع إلى المجتمع إلا أن مشاركة السكان في إحداث التغير يصبح ذات أهميه بالنظر إلى بعض الاعتبارات الهامة.[1]

1-بدون مساهمة السكان ومشاركتهم لا يصبح هنالك معنى للديمقراطية.

2-غياب المساهمة يؤدي إلى الانعزال والسلبية والمشاكل.

3-أن مساهمة الإنسان في توجيه حياته تؤدي إلى نمو إحساسه بكيانه الشخصي.

4-تصبح التغييرات التي يقوم بها المواطنون أنفسهم أو يشتركون فيها ذات أهميه كما أنه ا تدوم أطول من التغييرات المفروضة عليهم.

5-أن المشاركة تؤدي إلى فهم متكامل وإمكانية كبيرة في التعامل مع المشكلات ذلك أن السكان هم أصحاب المصلحة الحقيقة وهم الذين يشعرون بحقيقة المشاكل التي تواجه حياتهم ومن ثم فإنه من المنطقي أن يشتركوا في حلها.

أن المشاركة تضمن استمرار ونجاح التغيير وفرض التغيير على السكان يؤدي إلى رفضه ومقاومته وبالتالي فشل أي جهود حادة لعلاج المشكلات، ويمكنا أن نحدد المشاركة في عدة نواح أهمها:

- المشاركة في تحديد المطالب والاحتياجات.
- المشاركة في التخطيط للبرامج(تقييم، اقتراح أساليب مواجهه)
- المشاركة في تنفيذ الخطط والبرامج ومتابعتها والرقابة على تنفيذها.
- المشاركة في الاستفادة من الخطط والبرامج المنفذة

وتختلف أساليب المشاركة باختلاف أشكال المساهمة التي يقوم بها الأفراد وتحديد الأعمال التي يقومون بها ويمكن ان تحدث المشاركة المجتمعية بعدة طرق وأساليب أهمها:

[1] منال عبد المعطي صالح قدومي، دور المشاركة المجتمعية في تنمية و تطوير المجتمع المحلي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في جامعة النجاح الوطنية،2008ص 7 2. 28

1. المشاركة المباشرة:

يمكن تعريفها بأنها مشاركة مختلف فئات الشعب أو هيئات أو جماعات منتظمة مستهدفه للسلطات الحكومية في كل ما يتعلق بالعملية التنموية أي مراحل منها، ويأخذ هذا النوع من المشاركة عدة أشكالا اهمها:

- استشارة الأهالي والمجموعات المستهدفة من خلال الاجتماعات ، المقابلات ، المؤتمرات العامة.
- اللا مركزيه الإدارية والتي تتمثل في إيجاد مؤسسات وهيئات تخطيط على المستوى الإداري المحلي.
- برامج تنميه المجتمع المحلي وخصوصًا ما يتعلق منها ببرامج الاعتماد على النفس، الهيئات التطوعية وموظفي الإرشاد.
- وسائل الإعلام المختلفة
- الاستبيان والدراسات المختلفة
- الاستفتاء العام حول قضيه أو قضايا معينه.

2. المشاركة الغير مباشرة:

- تحدث بواسطة أشخاص معينون وبتكليف من جهات معينه أو بدوافع ذاتيه.
- أن المشاركة المجتمعية حظيت باهتمام كبير من قبل الدول والحكومات وكانت تتجه لهذا الاهتمام الزائد.
- ظهور مفهوم التخطيط بالمشاركة أو ما يعرف بالتخطيط من أسفل إلى أعلى تميزًا له عن التخطيط دون مشاركة .
- أن تحقيق مفهوم المشاركة المجتمعية يعتمد بشكل كبير جدًا على الفعاليات الشعبية والجمعيات ويعود السبب في هذه التسمية إلى (change Agents) الأهلية التي تعرف باسم وسطاء التغيير.
- اعتبار هذه الفعاليات والجمعيات هي الممثلة إلى حد كبير للمجتمع الذي تعيش فيه وهي أيضا التي تقوم بدور إحداث التغيير فيه وهذا يؤكد ويدعم الفكرة التي تؤكدان عمليه التخطيط والتغيير.
- يجب أن يتبع من المجتمع أي تكون العملية ذاتيه فإن دور فريق التخطيط فهو أشبه ما يكون بدور العامل المساعد.[1]

[1] المرجع السابق ،ص.29.

ثانيا:آليات تفعيل دور المجتمع المدني في تجسيد التنمية المحلية :

هناك مجموعة من الآليات التي تساهم في ترسيخ دور المجتمع المدني في تجسيد التنمية المحلية بالجزائر وتعمل على زيادة تأثيره في القرارات الحكومية ودفعه إلى المشاركة في العملية السياسية والاقتصادية الاجتماعية، تتمثل في:

-تأسيس منبر للحوار المجتمعي يجمع بين تنظيمات المجتمع المدني المحلية والوطنية وحتى الدولية يكون وسيلة للتضامن وأداة لنقل الخبرات والتجارب الوطنية والدولية ويكون من مهامه أيضا ما يلي:

-متابعة الحوار الاجتماعي القائم حول قضايا التنمية المحلية والديمقراطية وحقوق الإنسان

-توسيع نطاق مشاركة الفاعلين الاجتماعيين والإعلاميين وإيلاء اهتمام خاص لمشاركة الشباب والنساء

-إصدار تقرير سنوي حول حرية المجتمع المدني يتناول رصد أنشطته وتطوره وسبل تذليل العقبات التي تواجهه، ويكشف عن احتياجاته في التدريب والدعم المالي والإعلامي وغيرها، والسبل المتاحة لتلبية هذه الاحتياجات.

-التنسيق مع وسائل الإعلام بقطاعاتهم المختلفة لحفز اهتمامها بمؤسسات المجتمع المدني ونشر الثقافة المدنية وعرض التجارب الناجحة بشكل دوري منتظم، وإثارة اهتمام الرأي العام بشأن قضايا مؤسسات المجتمع المدني ودورها في النهوض بالقضايا التي تمس الاهتمام المباشر للمواطن.

-تأسيس معهد جزائري مستقل لقياسات الرأي العام يقوم جهده على أساس علمي وإجراء دراسة معمقة حول خيارات تأسيسية من الناحيتين القانونية والعملية ومصادر تمويله.

إطلاق حملة لتأسيس صندوق تمويل جزائري في شكل وديعة أو وقفية لصالح عدد من قطاعات المجتمع المدني

-دعم الدعوات الرامية إلى تعزيز جهود الرصد في مجالات التنمية والمساواة والحريات العامة وفي مقدمتها:

أ المبادرة إلى رصد المنظمات العاملة في مجال التنمية المحلية وتبادل المعلومات بشأن التجارب الناجحة في أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية عبر آلية منتظمة.

ب إنشاء مرصد للحريات الصحفية والإعلامية يتولى إصدار تقرير سنوي يرصد الحريات الإعلامية في ضوء مبادئ حقوق الإنسان

ج -ضرورة بلورة إطار يستوعب اهتمامات المجتمع المدني ويعزز حضوره في مختلف القضايا التي تهم البلاد وذلك من خلال الحضور في الملتقيات الوطنية والندوات

د تأسيس إطار للتعاون والتنسيق بين منظمات المجتمع المدني الجزائري ودعم جسور التواصل مع العالم الخارجي.[1]

-إن تبني توجه تنموي شامل يستند إلى مواجهة تحديات التنمية المحلية ستحول منظمات المجتمع المدني من آلية تعمل مع المشكلات بشكل تسكيني إلى آلية مؤسسية تعمل من أجل الإصلاح والتغيير الاجتماعي والسياسي والاقتصادي، لا سيما البعد الثقافي من هذا التوجه التنموي الذي يؤدي إلى التأثير على الاتجاهات الثقافية مثل المشاركة السياسية وقضايا المرأة، كما أن هذه الآلية تنطلق من مفهوم التمكين ووضع مواطن منتج من شأنه أن يربط بين المجتمع المدني والدولة والتنمية مما يستدعي القيام بعقد مؤتمرات وتطوير مفهوم للشراكة بين منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص والدولة في لجان مشتركة لبحث المشاريع ومن المهم .

في هذا السياق التخطيط لآليات تربط بين صانعي السياسات العامة والمجتمع المدني كاللجان التي تربط مباشرة بعملية صنع التشريعات في البرلمان والمشاركة هنا من جانب المجتمع المدني سوف تكفل أعلى درجات الالتزام بالقضايا الوطنية.

-توفير ضمانات خلق بيئة سياسية وقانونية مهيأة لدور أكثر فاعلية لمنظمات المجتمع المدني، ويتم تحقيق ذلك في وجود أهم ركيزتين وهما الديمقراطية والمواطنة من خلال إحلال الأساليب والقيم الديمقراطية ضمن هيكلة وبنية العلاقات داخل المجتمع المدني ذاته في ظل التمتع بالمواطنة الفعلية، أي تجنب فلسفات القيم العشائرية والانتهازية، هذا كله يدخل في سياق إعادة بناء العلاقات بين أهم كيانين وهما الدولة والمجتمع المدني في إطار التنسيق والتعاون الذي يزيد من القدرة المطلبية للعمل الجماعي.

-توفير بيئة ثقافية واجتماعية لتمكين منظمات المجتمع المدني من إحلال التنمية المجتمعية وإبراز فكرة الترابط المدني التي يقصد بها تشكيل أحكام ذاتية قادرة على مواجهة السلطة وتحديد مداها بإعادة تركيب نقدي لمكونات هذا النظام المؤسسي المجتمعي" الدولة" "المجتمع المدني "بتوفير الجو الثقافي لتحقيق التطور الديمقراطي وتحديد الخطاب الثقافي للإصلاح ودعمه وتفعيله وترسيخ دائرته، فمن المهم التركيز على ثقافة التطوع والمفهوم يشير إلى قيم واتجاهات وسلوكيات محفزة للعمل التطوعي المنظم، ويتم نشرها في المجتمع من خلال مؤسسات التنشئة الاجتماعية والسياسية.

-تبني رؤية واضحة لمفهوم بناء القدرات والذي يعتمد على تبني رؤية شاملة لمكوناته فهو لا يشمل مجرد التدريب كما هو شائع وإنما يتخطاه إلى تطوير البحوث وبناء قواعد البيانات ويمتد إلى عمليات التشبيك بين

[1] عبد السلام عبد اللاوي ،دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية ،2010. 2011 ص 80.

منظمات المجتمع المدني والتي تزيد من فاعليتها وقدرتها على التأثير في السياسات العامة لا سيما في الجزائر حيث نلحظ التشتت في عملية بناء القدرات، فلابد من تطوير استراتيجية واضحة في التدريب تكون ذات صلة بالدراسات العلمية ومكيفة مع نوعية نشاط المنظمة وتغييرات العصر.[1]

-الاهتمام بخلق توافق حول مواثيق الشرف الأخلاقي، فالعمل التطوعي تحكمه مجموعة من المبادئ الأساسية التي تؤكد على الشفافية في مواجهة الدولة والمجتمع وتعلى من قيمة الحوار والمحاسبة العامة والالتزام بالشرعية الديمقراطية.

ثالثا: مشاركة الأفراد في اتخاذ القرارات المحلية:

إن قيام الوحدات المحلية بتنفيذ المشاريع و تقديم الخدمات يتطلب معرفة رأي المواطن فيها خاصة و أنه الهدف النهائي لها فإن الوحدات المحلية تحول إشراك المواطن في هذه العملية من خلال إبلاغهم بما تعتزم القيام به محليا من برامج وخطط وأخذ أراء المجتمع المحلي حولها بالاعتبار لدى التنفيذ لاسيما وأن اشتراك المواطن و مساهمته يعتبر نوعا نت التدريب على الممارسة الديمقراطية خاصة و أنه يجري إشراك العديد منهم من المجالس و اللجان المحلية التي تشرف على تنفيذ السياسة المحلية ومن ضمنها تحديد البرامج التي سيتم تنفيذها و الخدمات التي سيجري تقديمها الأمر الذي يجعل الجماعات المحلية أكثر ديمقراطية و استجابة لرغبات وحاجات المواطن خاصة وأن مشاركة المواطنين في العديد من هذه المؤسسات سيؤدي الى دعم نشاطها

كذلك فإن تنفيذ خطط و برامج محلية ذات علاقة بالخطط القومية للدولة وأخذ وجهات نظر السكان حول هذه الخطط سيؤدي الى تعاون السكان و الوحدات المحلية مع الحكومة المركزية من خلال إشراك العديد من المواطنين في اللجان أو المجالس الخاصة بتنفيذ برامج و مشاريع تلك الخطط و العمل على نجاحها واكتساب الخبرة في المقابل مع الأخرين من خلالها و بالتالي رفع مستوى المنطقة و سكانها و تحقيق تنمية متوازية في الدولة.[2]

[1] عبد السلام عبد اللاوي ،دور المجتمع المدني في التنمية المحلية في الجزائر ،المرجع السابق ص .82.

[2] منال عبد المعطي ،دور المشاركة المجتمعية في تنمية و تطوير المجتمع المحلي ،المرجع السابق ،ص26. 27

خلاصة الفصل:

من خلال هذا الفصل الذي قسمناه إلى مبحثين أساسيين ، تناولنا في المبحث الأول مفهوم التمويل المحلي بوصفه كل الموارد المالية المتاحة و التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن و تعظم استقلالية الجماعات المحلية عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

ولتنمية هذه الموارد المالية المحلية فإنه يجب توسيع سلطات الجماعات المحلية في تحصيل إيراداتها الذاتية، و أن يكون لها موازنة مستقلة حتى تستطيع ترشيد نفقاتها و تطوير القدرات الفنية و الإدارية لمواطنيها، و تقوم بإعداد الدراسات الفنية و الاقتصادية و تهيئة المناخ المنسب للاستثمار. و حتى يكون التمويل المحلي ذو فعالية فإنه يجب أن تتوفر فيه شروط و هي:

- محلية الموارد.
- ذاتية المورد.
- سهولة تسيير المورد.

و لأن التمويل يجب أن تتوفر له مصادر يمكن من خلالها تحصيل مبالغ تمكن الجماعات المحلية من القيام بواجبها . أما بالنسبة للمصادر الذاتية فهي تختلف في تنوعها و مقدارها من بلد إلى آخر و عموما تنقسم إلى العناصر التالية : موارد مالية جبائية و موارد مالية غير جبائية.

الفصل الثاني:

المالية المحلية بين الإستقلالية و التبعية

تمهيد:

إذا تطرقنا إلى مفهوم الاستقلالية المالية فإننا نجده ذو مجال واسع وتحمل عدة معاني مختلفة و محتواه يتحدد حسب مجال استعماله وهذا المفهوم يستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية والاقتصادية إما مضمونه في مجال الجماعات المحلية فارتبطت بتحديد علاقة التبعية بينها وبين السلطة المركزية والمبدأ القانوني ينص على ضرورة الاعتراف باختصاصات الجماعات المحلية وجميع المهام والأعمال التي تقوم بها في اطار نظام اللامركزية وكي تتمكن من الاضطلاع بهذه الصلاحيات فيستوجب أن تصاحبها استقلالية مالية تمكنها من تمويل هذه الاختصاصات وتأديتها على أكمل وجه. وعليه سنحاول في هذا الفصل البحث عن مفهوم الاستقلالية لمالية الجماعات المحلية و لدراسة مدى هذه الاستقلالية و ضوابطها ،كما سنتناول مظاهر التبعية التي تعيق الاستقلال الفعلي للمالية المحلية .

المبحث الأول: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

المبحث الثاني: تبعية الجامعات المحلية للسلطة المركزية

المبحث الأول: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

تضطلع الجماعات المحلية بصلاحيات واسعة تشمل عدة مجالات متعلقة خاصة بالتنمية المحلية مما يثقل كاهلها و يزيد من اعبائها التي تستدعي توفير موارد مالية معتبرة لكي تقوم بإنجاز مهامها بفعالية اكثر ،و هذا ما يبرره ضرورة تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية المالية من اجل ضمان تحقيق هذه الصلاحيات بفعالية اكثر .

فما هو مفهوم هذه الاستقلالية و مضمونها ؟

المطلب الأول: مفهوم الاستقلالية المالية

سنتطرق في هذا المطلب إلى تعريف الاستقلالية المالية والأسس التي تقوم عليها الاستقلالية المالية بالإضافة الى مبرراتها .

الفرع الأول: مفهوم الاستقلال المالي للجماعات المحلية وأسسها

أولا/مفهومها :

تنصرف لفظة استقلالية autonomie المشتقة من اليونانية autonomia- Automos إلى من سير ذاتيا بواسطة القوانين الخاصة والاستقلالية المالية في مفهومها العام تتمثل في الوسائل المالية التي توضح تحث تصرف الجماعات المحلية،[1] وهناك من يراها حجرة الزاوية الذي تقوم عليه اللامركزية كما يمكن اعتبار أن الاستقلالية المالية تعني أن للجماعات المحلية موارد مالية خاصة بها وهي التي تتحكم في مصدرها وكيفية جمعها ،كما تتمتع بحرية تامة في استعمال هذه الموارد وتخصيصها حسب ما تراه مناسبا لتحقيق المصالح المحلية.

ثانيا/أسس الاستقلالية:

[1] مسعود شهوب: مدى تكيف الإدارة المحلية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلة مجلس الأمة، الجزائر، العدد 03، 2002، ص:31.

تعتبر الاستقلالية المالية الركيزة الأساسية للقيام باستقلالية المحلية، وتستند هذه الأخيرة على أربع مقومات نوجز ذكرها في ما يلي:[1]

1- يوكل سير شؤون الجماعات المحلية لمجالس منتخبة عن طريق الاقتراع مباشر، وهو ما يدعم الاستقلالية أكثر فالمجالس المحلية التي تعتمد على التعيين لتشكيلتها لا تسمح بإضفاء الطابع المستقل لهذه المجالس و لا يمكن معه تصور الاستقلال المالي لها. إن تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب يعتبر الضمان الأمثل لتحقيق الاستقلال المالي.

2- الاعتراف بان ثمة مصالح إقليمية من الأفضل ان تترك أمر الإشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الأمر من السكان المحليين حتى تتفرغ الحكومة للمصالح المركزية التي تهم الدولة وهنا يجب ان يكون تحديد الاختصاصات واضح بموجب القانون حتى لا تتداخل مع تلك التي تقوم بها الدولة والتي قد تخلق مشكلة في تمويلها.

3- تمتع المجالس المحلية بدرجة من الاستقلالية المحلية الذي يجب ان لا يصل الى حدود الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية يجب ان لا تمارس عليها رقابة بالقدر الذي يضعف من استقلاليتها التي تعتبر من اهم دعامات وجودها .

4- حرية تسير الشؤون المحلية الموكلة للمجالس المحلية يجب أن ينص عليها الدستور و أن تكون مرتبطة بالإمكانيات المتوفرة لديها

الفرع الثاني: مبررات الاستقلالية المالية والاستقلالية المحلية :

قد تتشابه المبررات الاقتصادية والسياسية وكذا الاجتماعية لكل من الاستقلالية المالية والاستقلالية المحلية فحسب البروفسور henry lkens [2] مهما امتلكت السلطة المركزية من علماء ومفكرين لن يتمكنوا من الإلمام بتفاصيل شعب كبير.

[1] Stephonie darmarey,Finances publiques galiques galino écritur ,paris, 2006, page:108.

[2] Conseil économique et sociale français l'avenrde la'utonomie pinanciére des collectivités local , paris , juin 2001 page 62

فتطوير الاستقلالية يمكن من الدفع بالديمقراطية على عدة مستويات كتقريب المواطن من السلطة للتمكن من معرفة احتياجاته وتوزيع المسؤوليات السياسية والإدارية وتحميلها في بعض الأحيان للمنتخبين والمسيرين ،وكذا للناخبين و المكلفين بالضريبة .

وقد عمل بعض الباحثين على تلخيص بعض القواعد الاقتصادية الاستقلالية المالية نذكر منها:

- اعتبار الاستقلالية المالية عامل لتكريس الديمقراطية وهذا من خلال ايجاد الفرق من الاختيارات التي تؤسس على المستوى المحلي بالنسبة للخدمات والتجهيزات و بين احترام الاولويات.
- تساعد على التكييف حسب الظروف المحلية من اجل تقديم الخدمات او انتاج المعدات.
- الحرص على سير المصالح المحلية بفعالية ووضوح كتعريف المواطنين حدود مسؤولياتهم وتمكنيهم من معرفة مستوى النفقات من اجل فهم واضح لتكلفة الخدمات وهذا بعد ترسيخا وزيادة لمبدأ الشفافية[1]

ولازالت القواعد القانونية للاستقلالية المالية غامضة ، ذلك أن التشريعات القانونية تكتفي و تقتصر على التصريح بها.

و التأكيد على هذا التصريح يكون في سياق الحديث عن الشخصية القانونية و الذمة المالية للجماعات المحلية كأن تستعمل عبارة الجماعات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي.[2] غير أنه في الواقع لا يكفي أن تتمتع الهيئات بالاستقلال المالي المرادف للشخصية المعنوية حتى يمكن الجزم بأن هذه الهيئات تتحكم في ماليتها بكل حرية .

[1] conseil économique et sociale français, op , cit page 64

[2] رابح غضبان، جباية الجماعات المحلية ، مذكرة الماجيستير، جامعة الجزائر 2001.ص:77

المطلب الثاني:محتويات الاستقلالية المالية

تتبنى سنويا كل جماعة محلية ميزانية خاصة بها تحت مبدأ سنوية الميزانية، تحتوي هذه الميزانية على موارد تختلف مصادرها حيث تكون إما مصادر جبائية أو إعانة مركزية أو اقتراض ، و هذا بغرض مواجهة التكاليف المالية الموضوعة تحت عاتقها، و حتى تقوم الجماعة المحلية بممارسة اختصاصاتها على أكمل وجه، يجب أن تتوفر على ضمانات نوجز ذكر بعضها في ما يلي:

الفرع الأول: استقلالية التسيير

تستند الاستقلالية المالية للجماعات المحلية على حرية التسيير و التي تتضح في:

- التحكم في الميزانية
- حرية تسيير الممتلكات.

من وجهة نظر الميزانية : لا يمكن للجماعة المحلية أن تتبنى ميزانية غير متوازنة و هذا ما قد يؤثر على حريتها في التسيير ، إذ لا يمكننا تجاوز الانفاق حتى و لو كان ذلك في خدمة التنمية المحلية، على عكس ميزانية الدولة. حيث أن النظرية الحدسية في المالية العامة لم تعد تنظر إلى العجز في الميزانية على أنه كارثة مالية محققة، وذلك في ضوء التطورات المالية و الاقتصادية التي تميز القرن الحالي.

و لكن لا يعني ذلك أن الفكر الميزاني ستبعد فكرة التوازن، فكل ما هناك أنه يميل على أن يستبدل فكرة التوازن المالي بفكرة أوسع منها ألا وهي فكرة التوازن الاقتصادي العام حتى و لو أدى إلى عجز مؤقت في الميزانية[1]

[1] قديد ياقوت، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية 2011/2010. ص:78-79.

في مجال سير الممتلكات:

تهمل الممتلكات في التسيير المالي للجماعات المحلية مع أن لها من النفع ما يعزز من إيراداتها. فالممتلكات لا تشكل انشغال لدى أغلب الجماعات المحلية، هذا على الرغم من أن معرفة مفصلة لممتلكاتها يعزز وجودها و يطور مدخولها و هو عمل ضروري و أولوي على كل عمل آخر و يتم هذا عن طريق احصائها و ترتيبها و تسجيلها في سجل الجرد العام و معرفة وضعيتها القانونية.[1]

الفرع الثاني: استقلالية الميزانية

تقاس الاستقلالية الميزانية أيضا بحرية تقدير النفقات و الإيرادات و كذا حرية تحصيلها . وهذه الأخيرة تشمل على:

- الجباية – التحويلات – القروض

بالنسبة للجباية فهي أحد منافذ الجماعات المحلية لتحقيق الاستقلالية .

بالنسبة للتحويلات: تشمل على الهبات ، مساهمات الغير، الإعانات التي تقدم من طرف الدولة و التي تقوم بتوجيه استعمالها.

بالنسبة للقروض: الضغط الذي يقوم على مثل هذه الايرادات هو أن الجماعات المحلية مجبرة على الحصول على موافقة مسبقة من السلطة الوصية قبل القيام بالاقتراض ، و ذلك لمل قد ينجر على الاقتراض من مشاكل فهو نفقة مستقبلية ، استلزم ضمان الإيراد الذي يغطيها.[2]

الفرع الثالث: استقلالية الجباية

تعتبر استقلالية الجباية أحد مقومات الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ، وهي أحد منافذ الجماعات المحلية لتحقيق الاستقلالية المالية. فالجماعات المحلية تعمل جاهدة لتوفير الإيرادات اللازمة لتغطية نفقاتها ما يضمن السير الحسن لمصلحتها، و العمل في ذات الوقت على اشباع حاجات المواطنين ، و سنذكر فيما يلي بعض الشروط الواجب توفرها في المورد المالي المحلي:

[1] العمري بوحيط: البلدية اصلاحات مهام و أساليب، دار عياش للطباعة و النشر.الجزائر.1997.ص:25.
[2] قديد ياقوت، المرجع نفسه.ص:79-80.

في ظل المبدأ الرامي إلى تحقيق استقلالية مالية للإدارة المحلية ، كان من اللازم أن تتوفر شروط لهذه الأخيرة (الموارد المالية المحلية) و ذلك لتعزيز استقلالها و تأكيد حريتها في التيسير.

1) حرية المورد: و يعني ذلك أن وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تعمل على تحصيله، و يكون متميزا عن أوعية الضرائب المركزية.
2) ذاتية الموارد: بمعنى أن تستقل الهيئات المحلية سلطة تقدير سعر المورد و تحصيله حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية و حصيلة الموارد المتاحة لها.
3) سهولة إدارة المواد: و يقصد به سير تقدير وعاء المورد و رخص تكلفة تحصيله عند أقل تكلفة ممكنة، فلا يعقل أن تكون تكلفة تحصيل الإيراد أكبر من قيمة الإيراد في حد ذاته. و العمل أيضا على الحصول على أكبر قدر من الموارد الجبائية المحلية.[1]

المبحث الثاني: تبعية الجماعات المحلية للسلطة المركزية و الرقابة الممارسة عليها

يمكننا القول بأن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية لا تتجسد على أرض الواقع إلا نسبيا ، و هذا راجع لكون أن الجماعات المحلية مازالت تابعة ماليا و إداريا للدولة فهي مقيدة بقيود تؤثر سلبا على التسيير المالي لها مما يؤدي ذلك إلى ضعف في مداخيلها من مواردها المالية المحلية.

المطلب الأول: مخطط ووسائل و طرق تدخل الدولة

إن من بين المؤشرات التي تدل على التبعية المالية للجماعات المحلية و التي بدورها تحد من استقلاليتها نذكر المركزية المفرطة في الضريبة و التخطيط بالإضافة إلى الرقابة و قواعد الميزانية و هذا ما سنتناوله بالتفصيل لاحقا.

[1] قديد ياقوت، الاستقلال المالي للجماعات المحلية.المرجع السابق.ص:79-80.

الفرع الأول: المركزية المفرطة في الضريبة و التخطيط

من المعروف أن الجباية المحلية تشكل المورد المالي الأساسي للجماعات المحلية لكونها تتصدر مكانة جد مهمة في ّإطار تمويل الميزانية المحلية على غرار المصادر المالية الأخرى.

مما سبق ذكره يمكننا تعريف النظام الجبائي المحلي بأنه مجموع الضرائب و الرسوم المخصصة من طرف المشروع لفائدة البلديات و الولايات.[1]

و هذا دليل على أن الجماعات المحلية مرتبطة بالدولة في مجال الموارد المالية و تعيين الضريبة فكلا من البلدية و الولاية تحتكمان على مداخيل خاصة بهما و هما نوعان

1) مداخيل الضرائب.
2) مداخيل الممتلكات و النشاطات المالية و الاقتصادية .

فإذا كانت الجماعات المحلية نتحكم في سير واستغلال ممتلكاتها فإنها لا يمكنها تعيين نسبة الضريبة لان يعود الى اختصاص المشرع وهذا ما ينتج عنه وحدة في النظام الجبائي وعلى مستوى الوطني دون تمييز جهوي والهدف منه تدعيم الوحدة الوطنية .

وبالرغم من ان النظام الجبائي يعد الدعامة الأساسية الاقتصادية فان توحيد الجبائية بصفة مطلقة وعلى كل البلديات والولايات ينتج عنه بعض السلبيات على البلديات الفقيرة والتي لا تحتكم على مصادر مالية للتمويل وبالتالي لا يمكنها الاعتماد على نفسها بل تعتمد على تمول الدولة وهذا حال كثير من البلديات التي تعرف عجز ماليا منذ نشأتها والسؤال الذي يفرض نفسه هو إلى متى تقوم الدولة بتمويل هذه البلديات الضعيفة ؟ خاصة إذا كانت بعض الاستثمارات الموجودة في هذه الأخيرة معفاة من الضريبة ولأجل مسمى و بمقارنة الجبائية المحلية مع جبائية الدولة نجد فرقا شاسعا فالجباية المحلية ضعيفة جدا من الناحية الكمية إما من الناحية الكيفية فان الدولة تستحوذ على اقتطاع الضرائب الأكثر مردو دية وخير مثال على ذلك أن تصيب الدولة من الرسم على القيمة المضافة (TVA) تصل إلى 85 بالمئة هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فان الجبائية تخضع

[1] بومعقل ابراهيم. الموارد المالية للجماعات المحلية، مذكرة التخرج من متطلبات شهادة الليسانس في الحقوق.2012.2013.ص.30.

حسب نوع النشاط المتواجد في المقاطعة الإدارية كالفلاحة مثلا أو النقل ... الخ ونادرا ما نجد كل هذه الأنشطة في كل المناطق .

إما فيما يخص المركزية في التخطيط فان كل البلدية والولاية مسؤولة عن مخططاتها وذلك بالرجوع إلى قانون 88 /02 حيث انه أتى بمفهوم جديد للتخطيط اللامركزية مع مشاركة حقيقة للجماعات المحلية ولكن بموافقة السلطة الوطنية والمركز الوطني للتخطيط .

إن هذا الإطار لنظام التخطيط يعطى استقلالية مقنعة للجماعات المحلية ولكن في حالة تضحى هذه الاستقلالية وهمية أو حبر على ورق لان القرارات الكبرى والمتعلقة بالمشاريع فان صدورها يتم من قبل السلطة المركزية وهذا الإضافة إلى تدخل الدائرة في توجيه برامج التجهيز والاستثمار ومما تقدم ذكره نستنتج بان الجماعات المحلية لا تتمتع بالاستقلالية المالية خاصة في حالة تلقيها إعانات مالية من قبل الدولة التي من صلاحيات ها تحديد مبالغتها وتخصيص ميادين استعمالها .

الفرع الثاني : الرقابة وقواعد الميزانية

بالإضافة إلى ما سبق ذكره عن اللامركزية فإنها نعتبر كنموذج للتنظيم الإداري وتقوم على أربعة أسس وهي :

- الرقابة – الانتخاب– الاستقلال المالي– قوة المجالس المنتخبة في سير الشؤون المصالح المحلية .

وبما أن الرقابة تضعف من قوة ومكانة استقلالية المالية لدى الجماعات المحلية الأمر الذي يجعل هذه الأخيرة غير مستقلة تماما في ثمنها المالية.

والرقابة المفروضة على مالية الجماعات المحلية تختلف حسب السلطة الوصية لها من ناحية اخرى حسب أهمية المقاطعة الإقليمية ويمكن تقسيم هذه الرقابة إلـــى:

أولا : رقابة المشروعية على النفقات والإيرادات : (السابقة)

إن هذه الرقابة تمارس إما عن طريق إلقاء النفقات و لإيرادات غير قانونية وذلك إما بقرار صادر ومبرر من طرف السلطة الوصية أو عن طريق التعديل والاستبدال للتقديرات وهذا يحدث في حالة ما إذا كانت هذه

النفقات والموارد ضرورية للهيئة المحلية فلا يمكن إلغاؤها وكذلك نفس الشيء في حالة ما إذا كان هذا التعديل ضروري من اجل تفادي ظهور عجز مالي عندها تصبح لزوما على المجلس الشعبي البلدي من اخذ التدبير اللازمة والضرورية لتسوية العجز في الميزانية التكميلية من السنة .وفي حالة ما لم يستطيع المجلس الشعبي البلدي من ايجاد حلول فإن السلطة الوصية مجبرة بالتدخل و حل محل المجالس المنتخبة من أجل اتخاذ إجراءاتها المناسبة.

و هذا يعتبر فعلا مساسا بالاستقلالية المالية للجماعات المحلية لأنه يعتبر تدخل مباشر في شؤون هيئات يفترض أنها مستقلة حسب القانون.

ثانيا: رقابة توازن الميزانية

يعتبر توازن الميزانية شرط أساسي في وضع كل ميزانية وإلا فإنها ترفض و هذا دليل لآخر على عدم استقلالية مالية الجماعات المحلية في تحضير ميزانيتها.

و الميزانية تخضع لقواعد معينة أهمها الاقتطاع الاجباري من إيرادات التسيير و المقدر ب 10 % كحد أدنى و تتخصص هذه الأخيرة لميزانية التجهيز و هذا ما يطلق عليه التمويل الذاتي و الذي يساعد على القيام بعمليات الاستثمار عن طريق أموالها الخاصة.

أما في حالة وجود فائض في قسم التسيير فإنه يوجه إلى إيرادات التجهيز.

إن هذه القيود التي تكبل بها السلطة الوصية كل من الإيرادات و النفقات تؤثر سلبا على استقلالية الجماعات المحلية مما تصعب عليها اتخاذ القرارات.

لذلك فإن مالية الجماعات المحلية لا تزال محتاجة إلى تأطير محكم شرط أن يراعيه هذا التأطير مبدأ استقلالية الجماعات المحلية لأنه من غير الممكن أن تلغى الرقابة و هي تشتمل على قواعد الميزانية.

المطلب الثاني: تدعيم الدولة المالي للجماعات المحلية.

إن الجماعات المحلية تتلقى إعانات مالية من طرف الدولة و التي تعتبر كمورد مالي من مواردها ، هذا زيادة على الامكانيات الذاتية أو ما يسمى بالتمويل الذاتي لبرامج التجهيز و الاستثمار و التي تعد قليلة و ضئيلة لكونها لا تكفي لإنجاز المشاريع المطلوبة.[1]

الفرع الأول: الإعانات التي تستفيد منها الجماعات المحلية

من أجل تدعيم الجماعات المحلية تخصص الدولة مبالغ مالية من ميزانها الخاصة للمساهمة من تمويل المشاريع و استثمار البلديات و الولايات بالإضافة إلى القروض التي تتحصل عليها. و هذه الأموال تمنح على شكل إعانات أو مخصصات في إطار تمويل الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCT و كذلك المخططات البلدية للتنمية PCD و هذه الإعانات السالفة الذكر تقدم لأجل قيام الجماعات المحلية بعمليتي التجهيز و الاستثمار.

و السبب الرئيسي الذي لجأت الدولة من أجل انشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية هو العجز الذي تعرفه هذه الأخيرة . أما الهدف منه هو تفعيل الدولة للتضامن المالي فيما بين الجماعات المحلية.

و قد وضع تعريف الصندوق المشترك للجماعات المحلية حسب المرسوم رقم 86-266 بأنه مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية و الاستقلال المالي و التكفل بالمساهمة في تمويل التنمية المحلية و ذلك بتخصيص إعانات سنوية للبلديات و الولايات.

نظرا للنقائص التي أظهرها التسيير المالي للصندوق المشترك للجماعات المحلية قدمت عدة اقتراحات من أجل إعادة تنظيم هيكلة هذا الصندوق و تحويله إلى بورصة الجماعات المحلية و هذه الأخيرة تفاوض فيها القيم العقارية- الأسهم – السندات التي تصدرها الدولة و الجماعات المحلية و الهيئات العمومية و من أهداف البورصة نذكر ما يلي :

---

[1] بومعقل إبراهيم . الموارد المالية للجماعات المحلية .المرجع السابق ص 32-33.

- توجيه الادخار المحلي لتوحيد التجهيزات و استثمار الجماعات المحلية من أجل استجابة أمثل للتنمية المحلية
- السماح للجماعات المحلية بإيجاد رؤوس الأموال اللازمة لتحقيق تنميتها الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية

. أما بالنسبة لموضوع بورصة الجماعات المحلية فيتمثل خاصة في:

أ) الأسهم: هي قيم بعوائد متغيرة تجعل من صاحبها وكيلا في المرافق العمومية أو مالكا في حالة الشركات المختلطة.

ب) السندات: وهي قيم بفوائد ثابتة تمثل ديون على الجماعات المحلية تعطى الحق في الحصول على نسبة فائدة محدد مسبقا في عقد الاصدار.[1]

و هذه تعتبر بعض الاقتراحات و الاصلاحات التي يمكن أن تقوم بتفعيل دورها في مجال التنمية المحلية.

و أما بالنسبة للمخططات البلدية للتنمية فقد شهدت تطورات قانونية معتبرة و الصدف منها اعتماد برامج تنمية للقضاء على التدهور الاقتصادي و الاجتماعي الموروث عن الحقبة الاستعمارية كبرنامج نفقات التجهيز المحلي و برنامج التشغيل الكامل ، إلا أنها تعثرت و لم تكتمل بسبب تعددها وانعدام وحدة العمل فيها.مما استدعى ذلك لجوء دولة إلى العمل على توحيدها قانونيا من خلال المخططات البلدية للتنمية و كان ذلك بموجب المرسوم 136/73 و المؤرخ في 1973/08/09م و المتعلق بشروط التسيير و الانجاز حسب حصص القسم الأول منه لشروط التسيير و المتمثلة في تسجيل الاعتمادات المالية لفائدة الوالي ضمن رخصة البرامج و اعتمادات الدفع لتوزيعها على البلديات التابعة له إداريا.

أم بالنسبة للقسم الثاني من المرسوم خصص لشروط الانجاز من خلال تحديد طرق الانجاز كالاستغلال المباشر أو عن طريق المنافسة بدعوى من المؤسسة المعينة و منها كانت مخططات PCD مشروطة و مركزية. لذلك اقتصر دور الجماعات المحلية في التصويت على الاعتمادات خلال مداولاتها مع امكانية اقتراح المشاريع التي يجب أن تتماشى و أولويات المخطط الوطني. وبذلك تعد هذه المساهمات عاملا لتحديد الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.[2]

[1] بومعقل إبراهيم . الموارد المالية للجماعات المحلية .المرجع السابق ص:35.

[2] www.forum educ –honet/showthread.php

الفرع الثاني: انعكاسات التمويل المركزي على الجماعات المحلية

إن الاعانات التي تتلقاها الجماعات المحلية تكون ضمن إطار قانوني محدد سلفا بحيث تحدد فيه اجراءات منح الاعانات و كيفية انفاقها و أشكال الرقابة عليها لضمان حسن استغلالها لفائدة الصالح العام .

و تعتبر السلطة المركزية من خلال هذه الاجراءات عن الاستقلالية المحدودة للجماعات المحلية و ذلك عن طريق احتفاظها لحق الإشراف و منه انبثق عن التمويل المركزي انعكاسات عدة نذكر منها ما يلي:

أولا : توحيد القرار المحلي

إن ممارسة الجماعات المحلية لاختصاصاتها يستوجب توفير شروط وهي حرية التسيير و هذا غير محقق في ظل الإعانات المركزية بحيث أن التمويل المركزي للاستثمارات المحلية إمنا هو دليل قاطع على رغبة السلطة المركزية في قيادة التنمية المحلية لذلك... مشاركة السلطة المركزية للجماعات المحلية في سياستها التنموية مما يجعل هذه الأخيرة تحت الوصاية فيما يخص الاختيارات الاقتصادية و الانفاق المالي.

ثانيا : تخصيص الاعانات

تمنح للجماعات المحلية إعانة مركزية إجمالية على شكل غلاف مالي للاستثمارات دون تحديد المشاريع الواجب تمويلها.

كما أن صندوق التضامن يتولى رفع تخصيصات مالية للاستثمار و بالرغم من إدراج هذه المساعدة في ميزانية المحلية إلا أن المشروع فرض قاعدة التخصيص و الهدف منها هو تسيير الموارد المالية بصورة عقلانية بالإضافة إلى تحقيق الشق المالي و المحاسبي، و بهذا تحولت هذه الاعانات من وسيلة تدخل في تسيير شؤون الهيئات المحلية.[1]

ثالثا : تخطيط التنمية المحلية :

إن حسن التخطيط تعتبر معيارا للنجاح أي تنمية وهذا لكونه ينطلق من معطيات عملية تفوهم على الإحصاء والتحليل الاقتصادي ، ونظر الحجم الموارد المالية التي خصصت للاستمارات المحلية فإن الدولة لجأت إلى وضع مخطط للتنمية المحلية ودلك من خلال إدراجها ضمن المخطط الوطني من حيث إختبار الاستثمارات وتحديد الأولويات فأصبح التخطيط تنفيذي للجماعات المحلية فقط .

[1] بومعقل إبراهيم . الموارد المالية للجماعات المحلية .المرجع السابق ص 36. 37

المطلب الثالث: الرقابة المالية الممارسة على الجماعات المحلية

تلعب الرقابة المبسوطة على الادارة دورا مهما في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون وذلك لكون النظام الرقابي شبيه بالجهاز العصبي الذي يعمل على تحسس مواطن من الخطأ ومن ثم تجنها وتفاديها .إلا أنه ما تجاوزت الرقابة مفهوم الاستثناء لتعرف الاستقلال ضاع مفهوم اللامركزية .

-أن الرقابة المالية لا تختلف عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري حيت أنها تحتوي على عدة جونب تتميز بها عن غيرها من الصور المتعددة للرقابة فالإدارة العامة هي التي تسعى إلى فرض حماية على المالية العامة سواء كانت إيراد أو نفقا .

إذا كنا دستور 1976 قد جعل من الرقابة وظيفة متميزة إلى جانب الوظائف الأخرى الأساسية فإن الدستور الحالي قد خصص الفصل الأول من الباب الثالث من المادة 159 إلى المادة 170 للرقابة وذا ما أكدته المادة 162 من الدستور حيت نصت على ما يلي: – المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور وفي ظروف إستخدام الوسائل المادية[1].

و الأموال العمومية و تسييرها ، و للرقابة المالية العامة أهمية بالغة لأنها تعتبر إساءة في استعمال المال العام أو إهماله يؤدي إلى نتائج وخيمة.

الفرع الأول: الرقابة الداخلية الممارسة على الميزانية الجماعات المحلية

إن الرقابة الداخلية هي التي تمارس من داخل التنظيم نفسه. و يعتبر هذا النوع من الرقابة كخطوة أولى تخضع لها ميزانية الجماعات المحلية و ذلك عن طريق قيام الادارة بالرقابة على أعمالها.

و من هنا نتساءل هل صحيح أن الإدارة تقوم برقابة نفسها؟ و كيف تتجسد هذه الرقابة؟

[1] ربحي كريمة، برهان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية(مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)، ص:9.

فإذا كان الأمر كذلك فلا يمكن أن تتحقق الرقابة على وجه الكامل دون أن تتوفر على مقومات نجاحها من أهمها كفاءة نظم الرقابة الداخلية، و المتمثلة في سرعة الكشف عن المخالفات بالإضافة إلى تحفيز مسؤولية القائمين بهذه الرقابة ، مع توفير الخبرات الادارية و المالية وذلك لا يأتي إلا بالتدريب المستمر.

و من الأجهزة المكلفة بالرقابة الداخلية أيضا على الميزانية نذكر كل من رقابة المراقب التالي و رقابة المحاسب العمومي بالإضافة إلى الرقابة الشعبية الممارسة من طرف المجالس الشعبية المحلية و رقابة السلطة الوطنية لأجل ذلك قمنا بالتقسيم التالي: [1]

1- الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية من طرف المراقب المالي و المحاسب العمومي.

إن ميزانية الجماعات المحلية قبل تنفذها لابد أن تخضع إلى نوع خاص من الرقابة يطلق عليها تسمية الرقابة السابقة ، و التي تهدف إلى اكتشاف و تحليل المشاكل الممكن حدوثها و تفاديها و لمعالجتها قبل حدوثها، و الموافقة السابقة لأجهزة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال، و برغم من أنها تؤدي إلى كثرة الاجراءات اللازمة للقيام بعملية النفقات مما يترتب عليها بطء سير المرافق العامة إلا أنها تعتبر الحاسمة في تأدية الغرض التي تهدف إلى تحقيقه ، و المتمثل في تطبيق الميزانية تطبيقا سليما.

تراعي فيه كافة قواعد الإنفاق المقررة ، كما يكون هدفها ضمان تطبيق القوانين والقواعد التنظيمية والتحقق من الشرعية المالية للالتزامات للنفقات العمومية . [2]

كما أن عمليات المراجعة والرقابة تتم قبل الصرف ولا يحوز لأي وحدة تنفيذية أن ترتبط بعقد أو أي التزام أو حتى دفع أي مبلغ قبل حصولها على موفقة الجهة المختصة بالرقابة .وهذه الرقابة تتم على جانب النفقات فقط دون الإرادات .وقد سميت هذه الرقابة أيضا بالرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة .

أ/ ممارسة الرقابة من طرف المراقب المالي على ميزانية الولاية:

يقوم المراقب المالي بممارسة رقابته على ميزانية الولاية قبل دخولها مرحلة التنفيذ ، وبعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة ، كما تطبق رقابة النفقات التي يلتزم بها على الميزانية المؤسسات والإدارات التابعة الدولة و الميزانيات الملحقة على الحسابات الخاصة للخزينة العمومية وميزانيات الولاية والمؤسسات العمومية

[1] بومعقل ابراهيم، الموارد المالية للجماعات المحلية ، مرجع سابق.ص39.
[2] ربحي كريمة، برهان زهية، مرجع نفسه.ص:10.

ذات الطابع الإداري باستثناء ميزانيتي المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي، اللتان تخضعان للأحكام التشريعية و التنظيمية المطبقة عليها .[1]

وتمارس الرقابة السابقة للنفقات من قبل مراقبين ماليين بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين والدين يتم تعينهم من قبل الوزير المكلف .

ومن أهم الصلاحيات الموكلة للمراقب المالي إضافة اختصاصه التي خولها له القانون الأساسي ما يلي:

-مسك تسجيلات تدوين التأشيرات والرفض

-مسك محاسبة التزامات حسب الشروط المحددة .

-إرسال حالات دورية معدة لإعلام المصالح المختصة إلى الوزير المكلف بالميزانية .

-إرسال تقرير عن الصعوبات التي تلقاها أثناء أداء مهامه وخاصة في مجال تطبيق التنظيم والمخالفات المرتكبة في تسير الأملاك العمومية ويعتبر المراقب المالي مسؤول عن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطة وعن التأشيرات التي يسلمها .

أما بالنسبة للمرقب المالي المساعد فهو يعد مسؤولا أيضا ولكن في حدود اختصاصاته المفوضة له من المراقب المالي عن الأعمال التي يقوم بها عن التّأشيرات التي يسلمها .

ب/ رقابة المحاسب العمومي على ميزانية البلدية :

وهو كل شخص يتم تعينه بموجب القانون إعطائه هذه الصفة مثل قابض الضرائب – قابض أملاك الدولة – قابضو الجمارك (صفة محاسب ثانوي) والعون المحاسب المركزي للخزينة – أمين الخزينة في البلدية أو الولاية (رتبة محاسب رئيسي) .

وحسب المادة 172 من قانون البلدية فإن قابض البلدية هو المحاسب العمومي والدي يكلف أساسا بالمهام التالية:

-تحصيل الإيرادات ودفع النفقات التي يصدر رئيس البلدية الأمر بصرفها.

[1] بومعقل ابراهيم، مرجع نفسه.ص40.

-حراسة الأموال والسندات والقيم

-حركة حساب الموجودات.

-ومن أثار رقابة المحاسب العمومي أنه هو الذي يؤشر على حوالات الدفع كما يمكن رفض التأشير عند إبدائه أي ملاحظات كتابية توجه إلى رئيس البلدية ،حول دقة الحسابات .

كما نشير إلى المحاسب العمومي يخضع أيضا للسلطة السامية الرئاسية لوزير المالية الذي يقوم بتعيينه .[1]

2/ رقابة المحاسب الشعبية والسلطات الوطنية على مزينة الجماعات المحلية :

أ/ رقابة المجالس الشعبية :

تخضع المجالس الشعبية البلدية للرقابة المباشرة للولاة لكن تختلف كيفية الرقابة على هذه المجالس بحيث تكون أشد قوة وتتمثل في صورتين الأولى تكون على أعمال المجالس بينما الثاني تتصرف إلى الهيئة والأشخاص.

فالمجالس الشعبية هي مكلفة بالتصويت عليها *الميزانية * بعد إعدادها وهي التي تراقب مدى تطابق الإيرادات والنفقات في قسمي التسيير والتجهيز. [2]

غير أنه في الواقع لا يملك المجلس الشعبي البلدي الولائي المؤهلات النفسية أو التخصص الفني لمراقبة الميزانية، فحتى اللجنة المكلفة بإعداد الميزانية و هي لجنة المالية و الادارة و علية فإن هذه العملية تتم بحضور الموظفين المعينين كالأمين العام و مسؤول مصلحة الميزانية و المالية و هو المكلف الرئيسي بإعداد الميزانية كما يمكنه حضور المداولات التي تخص الميزانية من أجل المساعدة عليها لعدم تمكن المجلس من معرفة أدق التفاصيل مع العلم أن وثيقة الميزانية تعدها مصلحة الضرائب و يقوم مسؤول مصلحة المالية بملئها ليعرضها على المجلس للتداول فيها و هي تبقى مشروع ميزانية فقط إلى حين عرضها على الوالي كجهة رقابة و مصادقة رئيسه.[3]

[1] غزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ،2009. 2010، ص107.
[2] بومعقل إبراهيم ، المرجع سبق ذكره ص42.
[3] غزيز محمد الطاهر- المرجع نفسه.ص107-108.

ب) رقابة السلطة الوصية على ميزانية الجماعات المحلية

يمارس هذا النوع من الرقابة من قبل الموظفين مختصين ، نظرا لأهمية الدور الذي تلعبه الرقابة أثناء تنفيذ و تطبيق الميزانية، و تعتبر الوصاية الإدارية هي مجموع السلطات المحددة و التي يقدرها القانون، وتسمو على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية و إعمالهم ، و تلك بغرض حماية المصلحة العامة و لا تمارس السلطة رقابتها إلا في الحالات و الأوضاع المنصوص عليها في القانون و مصداقية هذه الأخيرة تكون ضمن إدارة مركزية ، لأن بعض القرارات الإدارية لا يمكن تطبيقها إلا بعد تصديق السلطة الوصية عليها. [1]

الفرع الثاني: الرقابة الخارجية الممارسة على مالية الجماعات المحلية

الرقابة اللاحقة هي الرقابة التي تبدأ بعد قفل السنة المالية و قفل الحسابات الختامية للدولة و هي لا تشمل جانب النفقات فقط كما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة و لكنها تمتد لتشمل فقد تقتصر مرافقة النفقات و مدى توفير الاعتمادات و المراجعة الحسابية لجميع العمليات المالية لكشف المخالفات المالية التي ترتكب ، و قد تمتد لتشمل البحث عن مدى كفاءة الوحدة الادارية في استخدام الأموال العامة ، وهي تمارس من قبل أجهزة رقابة مختصة.

كما تعرف بأنها تلك التي يعهد بها إلى هيئات مستقلة تتمتع بسلطات و ضمانات تجعلها في مأمن من أي إجراء تعسفي قد تحاول الحكومة اتخاذه ،و يسند هذا النوع من الرقابة إلى كل من مجلس المحاسبة و المفتشية المالية لوزارة المالية.

1) الرقابة القضائية:

يعتبر هذا النوع من الرقابة أسلوبا من أساليب الرقابة التي تكون بعد تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية بالرقابة البعدية الهدف منها توقيع العقاب و الجزاء على مرتكبي المخالفات و الأخطاء التي وقعوا فيها عند إعداد الميزانية سواء عن قصد أو دون قصد ، إضافة إلى تقصيرهم في إعداد القواعد المحاسبية الخاصة بالميزانية ، و قد أوكلت هذه المهمة إلى هيئة مختصة تتمتع بالاستقلال في التسيير و المتمثلة في مجلس المحاسبة وهو بمثابة هيئة قضائية تفحص الحسابات و تكشف عن المخالفات المالية و حوادث الغش و السرقة و قد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن المخالفات المالية و اصدار العقوبات المنصوص عليها، كما قد يطلب منها وضع تقرير سنوي

[1] بومعقل ابراهيم. مرجع سبق ذكره ، ص44

لرئيس الجمهورية أو السلطة التشريعية أو الاثنين معا ، تعرض فيه ما اكتشفه من مخالفات مالية مع تقديم اقتراحات لمنع هذه المخالفات أو التقليل منها في المستقبل.

و من بين الصلاحيات الموكلة إلى مجلس المحاسبة القيام بمراقبة الحسابات الادارية و مراجعتها و كذا تصفية حسابات البلدية و الولايات وفقا للتشريع المعمول به القيام بتحقيقات من خلال الدراسة المعمقة لمختلف الوثائق أو بالتنقل ميدانيا إن اقتضى لأمر ذلك.

2) الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية على مالية الجماعات المحلية:

و هي بمثابة رقابة إدارية لاحقة تمارس على ميزانية الجماعات المحلية و توكل هذه الرقابة إلى مفتشين تابعين لوزارة المالية، إذ يمارسون رقابتهم على ميزانية الجماعات المحلية بعد عملية تنفيذها ، و ذلك عن طريق الدفاتر المحاسبية و مستندات الصرف و التحصيل و مراقبة مدى تطابق المصاريف للإعتمادات الموجودة بكل بند من بنود الميزانية ، مع مراقبة طريقة تحصيل الإيرادات ، بالإضافة إلى الرقابة على مستندات جميع العمليات المالية و بأنها تمت طبقا للقوانين و التنظيمات المعمول بها في مجال الميزانية، و أنها مثبتة في الدفاتر اثباتا صحيحا وفقا لنظام المحاسبة بالإضافة إلى فحص النظم المالية المعمول بها مع امكانية تقديم الاقتراحات التي تراها هيئة المراقبة ضرورية.

و يمكن تلخيص أهم اختصاصات المفتشية العامة للمالية في : مهمة التحقيق من خلال مراقبة تسيير الخزينة ، و التحقق من الأرصدة و القيم، و إجراء البحث فيما يخص العمليات التي تخضع للمحاسبة العمومية ، إضافة إلى مهمة الدراسة و ذلك بالتنسيق مع المصالح المعنية ، التقسيم الاقتصادي المالي.[1]

[1] بلعباس سعد كمال الدين، استقلالية الجماعات المحلية ، مذكرة تربص السنة الرابعة ،سنة 2005-2006، ص42

خلاصة الفصل :

مما سبق ذكره نخلص إلى مدى الأهمية التي يكتسبها مبدأ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية بحيث يعد هذا الأخير من أهم الأسس التي ترتكز عليها هذه الاستقلالية و التي من شأنها المساهمة بشكل كبير في تحسن نظام اللامركزية الإدارية.

و بالرغم من ذلك فإن واقع الجماعات المحلية في الجزائر بين لنا بأن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية لا تزال محددة و هذا من خلال ما تترجمه مؤشرات الميزانية المحلية، و ذلك لأن هذه الاستقلالية بالرغم من تجسيدها قانونيا إلا أنها مازالت خاضعة لعدة قيود تفرضها عليها الدولة، لذلك لا يمكننا اعتبار هذه الاستقلالية مطلقة و تامة، و من أجل تحقيق عكس الواقع يتوجب على الجماعات المحلية أن تلعب الدور المهم و الفعال و ذلك من خلال بذلها للمجهودات اللازمة من جهتها إضافة إلى اتخاذ التدابير من قبل السلطة المركزية و قد سمحت لنا هذه الدراسة من رؤية و تحليل مختلف أنواع الرقابة التي تخضع لها ميزانية الجماعات المحلية و السؤال الذي يفرض نفسه، هل حقا أن الرقابة جسدت على أرض الواقع و حققت أهدافها المسطرة؟

فإذا كانت بعض البلديات لا تزال تعاني من عجز في ميزانيتها على عكس بلديات أخرى استطاعت تحقيق التنمية الشاملة و إحداث فائض فيها.

الخاتمـــــة

الخاتمـــــة :

إن استقلال الهيئات المحلية هو عماد الإدارة المحلية لن يتحقق ذلك إلا بالاعتراف لها بالشخصية المعنوية أو القانونية، و بالاعتراف بوجود مصالح محلية و كذالك بمنح أعضائها الضمانات الكافية في مواجهة السلطة المركزية، و مع ذلك فإن ما تجدر الإشارة له في هذا الخصوص من أن الاستقلال الأخير إنما يرتبط في الواقع بما يتاح لهذه الهيئات من موارد مالية تمكنها من إنشاء و إدارة المرافق العامة التي تؤدي خدماتها لإشباع احتياجات السكان المحليين، و من ثم يمكن القول أن تحقيق الاستقلال النظري لهذه الهيئات دون استقلالها الفعلي يكون ناقصا، إذ بدون هذا الاستقلال العملي أو بمعنى آخر بدون الموارد المالية تصبح وحدات الإدارة المحلية عاجزة تماما أن تؤدي دورها في تطبيق مبدأ التنمية اللامركزية أو تحقيق التنمية الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية على المستوى المحلي، أي أنها تصبح في الواقع جسد بدون روح.

و لكي تحقق الموارد الاستقلالية الفعلية لوحدات الإدارة المحلية يجب توافر فيها شروط عديدة من بينها:

-أن تكون متعددة و متنوعة حتى تحقق نوعا من الكفاية لمواجهة نفقات الهيئات المحلية.

-أن تتسم هذه الموارد بالذاتية، بمعنى أن تستقل الوحدات المحلية بسلطة ربط وتحصيل ضرائبها، ورسومها المحلية دون تدخل من جانب السلطة المركزية مع ملاحظة ضرورة أن تكون هناك تنسيق بين السياسة المالية للهيئات المحلية و السياسة المالية للدولة في هذا الخصوص.

-التسليم بضرورة اعتماد الهيئات المحلية على مواردها الذاتية فإنه لا مانع من مساهمة السلطة المركزية في هذا الخصوص ببعض الإعانات المالية خاصة أن مثل هذه الإعانات تحقق هدفين

استبقاء شيء من التوجيه و الإشراف بيد السلطة على الهيئات المحلية المتمتعة بقسط من الاستقلال الذاتي

حمل الهيئات المحلية على الاضطلاع بخدمات عامة كانت تحجم عنه إعانات الحكومة المركزية في أن هذه الأخيرة ترى أن السلطات المحلية أقدر على الاطلاع بها .

ولكن بشرط ألا تتخذ الحكومة المركزية من الإعانات التي تقدمها للهيئات المحلية ستارا تخفي به تدخلها المباشر أو غير المباشر في عمل الهيئات مما قد يؤثر على حريتها أو استقلاليتها

-مراعاة العدالة بين الهيئات المحلية في توزيع تلك الموارد ، بمعنى أنه لا يجب أن تستأثر المجالس المحلية العليا بالجزء الأكبر منها على حساب المجالس الأدنى منها.

وبذلك تم التوصل أن الشلل الذي تعانيه المالية العامة المحلية ، يرجع بالدرجة الأولى إلى كيفية توزيع الموارد الجبائية بين الجماعات المحلية التي يظهر فيها عدم توازن بين مردودية ضرائب الدولة و الضرائب المحلية هذا

من جهة ومن جهة أخرى عدم عدالة توزيعها على الجماعات المحلية فيما بينها ، وقد أدى هذا إلى قلة موارد الجماعات المحلية ، حيث تبين لنا من خلال تحليل بنية عناصر جباية الجماعات المحلية أي أغلبية الضرائب و الرسوم التي تجبى لفائدة الجماعات المحلية هي عبارة عن ضرائب و رسوم ذات مردود ضعيف و ذلك إما بسبب محدودية وعائها الضريبي أو قلة عدد المكلفين بها ، و بالتالي فإن الجماعات المحلية و على الرغم من الاعتراف لها بالشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية التي تعني تمتع هذه الجماعات بمصادر مالية خاصة بها و حقها في تسيير شؤونها المالية، إلا أن الدولة تملك السلطة في تأسيس الضرائب و تحديد القاعدة الخاصة للضريبة و نسبها ، فالجباية المحلية تقتصر على التخصيص الجزئي لمنتوج بعض الضرائب للميزانيات المحلية.

وعليه فإن احتكار الدولة للسلطة الجبائية و التي تمنحها حق توزيع الناتج الضريبي بينها و بين الجماعات المحلية جعلها تبقى لصالحها الحصة الكبيرة من العائدات و نتيجة لذلك لم تستفد الجماعات المحلية إلا بنسب ضئيلة.

إن كل هذه الأسباب المذكورة سابقا حتمت على الجماعات المحلية اللجوء إلى مصادر تمويل خارجية

كالإعلانات و القروض و ذلك من أحل تخفيف من حدة الصعوبات و الاختلالات المالية التي تعاني منها و إلى فسح المجال أمام التدخل من أجل النهوض بالتنمية ، و بالتالي المساس باستقلالها المالي، ولذا لا تستطيع الجباية المحلية أن تمنح الاستقلالية المالية للجماعات المحلية .

نتائج الدراسة :

مما سبق يمكن استنتاج ما يلي

الجماعة المحلية جزء من الدولة فهي مكملة لسلطة الدولة على الاقاليم لذا وجب اعطائها جزء من سلطة القرار في الجانب المالي .

إن أغلب رؤساء البلديات و الولايات لا يتمتعون بالدراية الكافية و الالمام اللازم بمجريات العمليات المالية و التي تعتبر في نظرنا شريان الجماعات المحلية ،لهذا وجب إجراء ملتقيات دورية بخصوص حسن استخدام الموارد المالية و البحث عن الايرادات الجبائية لتمويل ميزانية البلديات .

إن السلطة المركزية هي الوحيدة التي لها الحق في تأسيس الضرائب المحلية و تعديل القوانين الخاصة بها ،وكذلك توزيع الناتج الضريبي بينها و بين الجماعات المحلية ،لذا توجب تحويل بعض الصلاحيات للجماعات .

إن توزيع العائد الجبائي للجماعات المحلية يتميز بنوع من اللاعدالة .

تعتبر الضرائب المحلية هي أساس المالية المحلية إلا انها غير كافية لكي تمنح الاستقلال المالي للجماعات المحلية .

و بالتالي يمكننا عرض بعض التوصيات يمكن من شأنها أن تستفيد منها الجماعات المحلية و هذا من أجل تحسين و زيادة مردوديتها و تحقيق استقلاليتها و ذلك من خلال ما يلي:

- الحرص على الاستقلال الأمثل لأملاكها و عدم الإهمال البعض منها
- المحافظة على الأملاك و صيانتها و عدم استعمالها في الأغراض غير العمومية.
- اعتماد الوسائل الحديثة في تقسيم الأملاك و تكييف مبالغ استقلالها في عمل مؤقت بمعنى تجديد التسعيرات حسب الأحوال الاقتصادية الحالية.
- المراقبة و الفحص المستمر لأملاكها و الالتزام بالجرد السنوي لها و توفير الموارد البشرية المؤهلة لتسييرها.

- السهر على تسوية المنازعات حول الملكيات العقارية للحد من ظاهرة تملك بعض العقارات من دون رخصة أو مستندات رسمية.

و هذه الاقتراحات و التوصيات التي بإمكانها أن تساهم في إيجاد بعض الحلول لتلك الإختلالات و العجز المثالي لميزانية بعض البلديات وهذا من خلال استفادتها و استمرارها لمواردها المحلية المتاحة لديها.

1- إيجاد نمط جديد في التسيير مما يفتح المجال أمامهم للمبادرات و الطموحات المستقبلية من أجل التطوير و إحداث التنمية المستدامة.

2- وضع قانون الجماعات المحلية يمكن من الصرامة و العقلانية في ميدان التسيير المحلي و يضمن تجسيد اللامركزية الإدارية و تفعيل دورها في الواقع.

3- خلق استثمارات جديدة مولدة للدخل المحلي و حتى الوطني.

4- إطلاق نظام الحوافز و التشجيع للجماعات المحلية ذات الأداء الناجح.

قائمة المصادر و المراجع:

القوانين:

1. قانون البلدية رقم 10_ 11 المؤرخ في 22 /2011/06
2. قانون الولاية رقم 14_70 المؤرخ في 02/21/ 2012

I. المراجع باللغة العربية :

أ- الكتب و المؤلفات :

1. حسين مصطفى حسين ،المالية العامة ،ديوان المطبوعات الجامعية ،1999 .
2. خالد سمارة الزغبي ،تنظيم السلطة الادارية منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية ،البلديات و المحليات في ظل الادوار الجديدة للحكومة ،2009.
3. عبد المطلب عبد الحميد ،التمويل المحلي و التنمية المحلية ،الدار الجامعية الاسكندرية ،مصر ،2001.
4. عبدي علي أحمد الحيجاوي ،مصادر التمويل مع شرح لمصدر القروض و تيبان كيفية معاملتها ضريبيا ،دار النهضة العربية ،مصر، 2001.
5. عادل أحمد ،أساسيات المالية العامة ،دار المعرفة الجامعية ،الاسكندرية ،1996.
6. لعمري بو حيط ،البلدية إصلاحات و مهام واساليب ،دار عياش للطباعة و النشر الجزائر ،1997.
7. محمد الصغير باعلي ،المالية العامة ،دار العلوم عنابة ،الجزائر ،2003.
8. سمير محمد عبد الوهاب ،الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي و البلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة ،منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ،مصر 2009.

ب- الرسائل الجامعية و المذكرات :

9. بلعباس سعد كمال الدين ،استقلالية الجماعات المحلية ،مذكرة تربص للسنة الرابعة،سنة2005/ 2006.

10. بومعقل إبراهيم ،الموارد المالية للجماعات المحلية ،مذكرة التخرج من متطلبات شهادة الليسانس في الحقوق ،2012/ 2013.

11. خنفري خيضر ،تمويل التنمية في الجزائر واقع و افاق أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية ،فرع التحليل الاقتصادي ،2010/ 2011.

12. عبد اللاوي عبد السلام ،دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية ،2010/ 2011,

13. غزيز محمد الطاهر ،اليات تفعيل دور البلدية في ادارة التنمية المحلية في الجزائر ،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ،2009/ 2010.

14. رابح غضبان ،جباية الجماعات المحلية ،مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير ،تخصص الادارة المالي ،جامعة الجزائر ،2001.

15. قديد ياقوت ،الاستقلال المالي للجماعات المحلية ،مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية ،2010/ 2011.

16. منال عبد المعطي صالح قدومي ،دور المشاركة المجتمعية في تنمية وتطوير المجتمع المحلي ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في التخطيط و الحضري و الاقليمي في كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية ،2008.

17. يوسف نور الدين ،الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،2009 /2010.

ج- المداخلات و الملتقيات:

18. ربحي كريمة ،بركان زهية ،(وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التمية)،مراقبة ميزانية الجماعات المحلية ،دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتحويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات .

19. حياة بن سماعين ووسيلة السبتي ، الملتقى الدولي حول سياسات التمويل و أثرها على الاقتصاديات و المؤسسات ،دراسة حالة الجزائر و الدول النامية يومي 22/21 نوفمبر ،2006.

20. فريدة مزياني ،دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار ،مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس ،2009.

21. عبد القادر موفق ،الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر ،ابحاث اقتصادية و ادارية ،العدد الثاني ،ديسمبر ،2007.

II. المراجع باللغة الفرنسية :

1- Stephanie darmanry ,finances publiques ,galono éditur,paris,2006 .

2- Cinseil,économique et social français, « l'avnire l' utonomie financières colleectivites locales »,paris ,juin ,2001.

III. المواقع الالكترونية :

1- HTTP://OR.WIKIPEDIA.ORG/WIKI%08%11D9%85%09.
2- www.forum educ –honet/showthread.php

الملخص:

تعتبر الإدارة المحلية تجسيدا للامركزية الإقليمية ، وهدف ذلك هو تقريب الإدارة من المواطن ، تلبية لمتطلباته، و إشباعا لاحتياجاته، و الجزائر على غرار بقية الدول تبنت هذا الأسلوب، و تجلى ذلك من خلال نظامي الولاية و البلدية، مانحة لهما الاستقلاليين الإداري و المالي ، هذا الأخير الذي يعتبر موضوع هذه المذكرة ، حيث تتأسس على امتلاك الجماعة المحلية لموارد ذاتية، و التي بها تتمكن من تحقيق استقلالها المالي ،و بهدف توضيح واقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

الكلمات المفتاحية:التنظيم الإداري، الإدارة المحلية، الاستقلالية المالية

Résumé :

L'administration locale est considérée comme une réalisation de la décentralisation territoriale, où le but est de rapprocher l'administration au citoyen en pour satisfaire ses besoins. L'Algérie, comme les autre pays, adopte ce système est apparu dans le système de la wilaya et de la commune en les donnant l'autonomie administrative et financière, cette dernière est le thème de ce mémoire, et pour la fonder il faut que les collectivités locale possèdent des ressource financière propres.

Pour montrer la réalité de l'autonomie financière des collectivités locale on a fait l'étude pratique qui touche trois communes en comparant les ressources financière internes avec les ressources financière externes. Ce travaille est destiné à connaitre le pourcentage réal de la contribution d'autofinancement dans le budget locale.

Les mots clés : organisation administrative, l'administration locale, autonomie financière