جامعة غرداية

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

الموارد المالية للجماعات المحلية

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق

تخصص قانون إداري

من إعداد الطالبتين:

- هجيرة توميات
- خديجة بوخاري

اشراف الأستاذ:

- رابح نهايلي

لجنة المناقشة

اسم و لقب الاستاذ	الرتبة	الجامعة	الصفة
طواهرية أحلام	أستاذة مساعد أ	جامعة غرداية	رئيس اللجنة
نهايلي رابح	أستاذ محاضر أ	جامعة غرداية	مشرفا و مقرراً
أولاد النوي مراد	أستاذ مساعد أ	جامعة غرداية	عضوا مناقشا

السنة الجامعية:2017م-2018م

جامعة غرداية

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

الموارد المالية للجماعات المحلية

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق

تخصص قانون إداري

من إعداد الطالبتين:

- هجيرة توميات
- خديجة بوخاري

اشراف الأستاذ:

- رابح نهايلي

لجنة المناقشة

اسم و لقب الاستاذ	الرتبة	الجامعة	الصفة
طواهرية أحلام	أستاذة مساعد أ	جامعة غرداية	رئيس اللجنة
نهايلي رابح	أستاذ محاضر أ	جامعة غرداية	مشرفا و مقرراً
أولاد النوي مراد	أستاذ مساعد أ	جامعة غرداية	عضوا مناقشا

السنة الجامعية:2017م-2018م

شكر و عرفان

نتقدم بالشكر الجزيل للمولى عز و جل حيث قال في محكم تنزيله

(**وَإِذْ تَأَذَّنَ رَبُّكُمْ لَئِن شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ**) الآية 07- سورة ابراهيم

فأقول اللهم أنعمت فزد

كما نتقدم بالشكر إلى كل من ساهم في تعليمنا و تأطيرنا من يوم دخولنا المدرسة إلى يوم تخرجنا من الجامعة و أخص بالذكر الأستاذ المشرف الدكتور:

" **نهايلي رابح**" على مجهوداته الجبارة و نصائحه و توجيهاته المتواصلة، و حرصه الدائم طيلة مدة الاشرف على هذا العمل.

فجزاه الله عنا كل خير و أمده بعونه و حفظه و رعاه

كما نشكر اعضاء اللجنة المناقشة على قبولهم مناقشة هذا العمل و إثراءه فجزاهم الله كل خير.

إهداء

الحمد لله على توفيقه و بعد:

أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع الى الوالدين الكريمين

و يطيب لي أن أتقدم بهذا العمل المتواضع إلى من أعزه و أكن له كامل الود و الاحترام، اخوتي و أخواتي، و الى أصدقائي الاستاذ :

مراد زبار و عبد الحميد مكشتي و أحبائي و إخواني و الزملاء الأعزاء و طلبة العلم الأوفياء وحاملي لواء المعرفة الفضلاء

إلى كل من جعل الخير عنوانه و خدمة الغير منهجه

اليكم جميعاً أقدم هذا الجهد المتواضع فتقبلوه مني خالصاً عطراً

هجيرة

إهداء

إلى أعز الناس و أغلى الناس، إلى من بفضلها بعد الله عز و جل وصلت إلى ما وصلت إليه من كانت لي نوراً في طريقي إلى من كان دعاؤها سر نجاحي إلى أمي الغالية رحمها الله و جزاها عني خير الجزاء.

إلى من زرع في قلبي روح الأمل و المثابرة إلى والدي العزيز

إلى أختي صباح التي كانت لي سنداً في هذه الرسالة.

إلى من أعتز بهم و أفتخر بهم و أحملهم في قلبي نقشا أزليا لا يزول

إلى إخوتي و أخواتي و الى كل صديقاتي في العمل خاصة اسماء و نجاة و ليلياءو هجيرة و نعيمة و الى خريجي دفعة 2018 كلية الحقوق و العلوم السياسية لجامعة غرداية و الى كل من ساهم من قريب أو بعيد في انجاز هذه الرسالة

خديجة

قائمة المختصرات:

- د.م.ج: ديوان المطبوعات الجامعية
- ق.ب: قانون البلدية
- ق.و: قانون الولاية
- م.ع.أ: مجلة العلوم الادارية
- م.م.أ: مجلة مجلس الامة
- م.ع.إ: مجلة العلوم الانسانية
- الرسم على القيمة المضافة TVA
- الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCT
- مخططات البلدية للتنمية PCD

خلاصة الفصل الأول:

لقد تطرقنا في هذ الفصل على الأسس التي تنهض و ترتكز عليها الاستقلال المالي للجماعات المحلية و هي التي تستمدها من النصوص القانونية و التنظيمية هذا و زيادة و اضافة لمضمون المالية العمومية المحلية التي بينت و ابرزت أهمية ميزانية الجماعات المحلية المنفصلة عن ميزانية الدولة و الدور المهم الدي تلعبه لانعاش الاقتصاد في تمويلا المشاريع و هذا ما يؤدي الى النهوض بالتنمية المحلية الاستقلالية المالية معترف بها هل فعلا قد حققت هذه الاسس الاستقلالية الجماعات المحلية في شقها المالي و هل طبق و تجسد على ارض الواقع هذا ما سنتناوله في الفصل الثاني إن شاء الله.

Summery

In this chapter we discussed the basis on which the financial independence of local communities is based; which is derived from the legal and regulatory text, the increase and addition of local public finance content, which showed the importance of the budget of the local communities that are separated from the state budget. Also, the importance role it plays to refresh the economy in the financing of projects and this leads to the advancement of local financial independence development. So, is it really achieved the foundations of independence of the local communities in the financial sector and it has been applied on the field. That is addressed in the second chapter if God will.

خلاصة الفصل الثاني

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 والتي من شأنها المساهمة بشكل كبير في تحسين نظام اللامركزية الإدارية.

وبالرغم من ذلك فإن واقع الجماعات المحلية في الجزائر بين لنا بأن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية لا تزال محددة وهذا من خلال ما تترجمه مؤشرات الميزانية المحلية، وذلك لأن هذه الاستقلالية بالرغم من تجسيدها قانونيا على أنها ما زالت خاضعة لعدة قيود تفرضها عليها الدولة، لذلك لا يمكننا اعتبار هذه الاستقلالية مطلقة وتامة، ومن أجل تحقيق عكس الواقع يتوجب على الجماعات المحلية أن تلعب الدور المهم والفعال وذلك من خلال بذلها للمجهودات اللازمة من جهتها إضافة إلى اتخاذ التدابير من قبل السلطة المركزية وقد سمحت لنا

هذه الدراسة من رؤية وتحليل مختلف أنواع الرقابة التي تخضع لها ميزانية الجماعات المحلية والسؤال الذي يفرض نفسه، هل حقا أن الرقابة جسدت على أرض الواقع وحققت أهدافها المسطرة؟ فإذا كان فما بال بعض البلديات لا تزال تعاني من عجز في ميزانيتها، على عكس بلديات أخرى استطاعت تحقيق التنمية الشاملة وإحداث فائض فيها.

والسبب الرئيسي في هذا التناقض هو عدم وجود رقابة صارمة ءسوا أثناء إعداد الميزانية أو أثناء تنفيذها.

كما أن ضعف الوسائل التي وضعت تحت تصرف مجلس المحاسبة أدت إلى إضعاف فعالية الرقابة وخاصة أن الأمر يتعلق بالوضعية المادية لقضاة هذه الهيئة لأن وضعيتهم الاجتماعية قد توصف بالكارثية بالإضافة إلى كونهم يعملون في ظروف صعبة.

ثم إن الرقابة على السلطة التنفيذية ينبغي أن تكون من طرف جهاز مستقل استقلالا عضويا ووظيفيا عن هذه الأخيرة فكيف ننتظر من هيئة كل أعضائها معينون من طرف السلطة التنفيذية أن تراقب هذه الأخيرة كما أن التقارير الدورية التي يعدها مجلس المحاسبة غالبا ما يتم السكوت عنها ولا تجد المتابعة اللازمة لكون أن الإدارة غائبة لتفعيل دور مجلس المحاسبة أما بالنسبة للتقارير الدورية التي يفترض أن يحددها مجلس المحاسبة فإنها ترسل إلى الرئاسة دون أن تتبعها أي قرارات وقد ترسل أحيانا تقارير تخص تجاوزات إلى العدالة دون أن يتم تحريك دعوى من أجل تتم محاسبة أو معاقبة المسؤولين عن التلاعب المال العام

Summary of the Second Chapter

We extract that the importance acquired by the basis of financial independence of the local communities is one of the main foundations on which will contribute significantly to improve the system the administrative centralization. Despite the fact that the local communities in Algeria show us that the financial independence of the local communities is still limited by local budget indicators, because this independence despite its localization is still subject to several restrictions.

We cannot consider this independence in order to achieve the opposite of reality. Local communities must play an important and effective role by making measures by the central authority. This study has allowed us to see and analyze various types of control which are issue for local groups have the budget. So, the question that imposes itself that: dose the control really realized in on the fact and has achieved its goals?

Some municipalities are still suffering from budget deficit unlike other municipalities have been able to achieve comprehensive development, make a surplus and the main reason for this contraction is the lack of strict control during the preparation of the budget or during the implementation. Also, the weakness of the means put at the disposal of council accounting. That has led to a weakness of the ownership effectiveness; especially what is related to the financial statues of judges of this body because their social statues have been described as disastrous.

In addition to the fact that they work in difficult circumstances, then the supervision of the executive authority should be independent. For that we ask do we wait for the body of all its members appointed by the executive authority to monitor this latter. As well as the periodic reports which are supposed to be determined by the accounting council they are sent to the presidency without any follow up decision and May sometimes send reports of abuses to justice without a law suit being initiate; In order to hold accountable or punish those responsible for manipulation of public money.

مقدمة

مقدمة:

يطرأتغيير التنظيم الإداري من دولة لأخرى، إذ يمكن أن يطغى عليه النظام اللامركزي كما يمكن ان يطغى عليه نظام عدم التركيز و ذلك رغبة من السلطات المركزية في ارساء مبدئ الحرية الادارية، و كذا تقريب الادارة من المواطن، بالإضافة الى تزايد اعباء السلطة الادارية المركزية حيث لا تستطيع القيام بوظيفتها بكفاءة و فاعلية الا إذا تم تنظيمها تبعا لمبادئ و أسس علمية سليمة و الاسلوب الاداري الذي أصبح في العصر الحديث نظاما عالميا تطبقه الدول الى جانب المركزية الادارية هو نظام اللامركزية الادارية و الذي يقوم على أساس تقسيم الوظيفة الادارية بين الحكومة (الادارة المركزية من جهة و بين جهات و هيئات و وحدات إدارية مستقلة، تخضع هذه الوحدات و الهيئات اللامركزية لرقابة و وصاية إدارية من أجل ضمان وحدة الدولة السياسية و الدستورية و الوطنية و الادارية و يرجع ذلك لعدة مزايا التي يحققها لا سيما من الناحية الادارية و السياسية فأصبح اعتماد اللامركزية الادارية بنوعين أي اللامركزية المصلحية و اللامركزية الاقليمية من المسلمات الا درجة أن اهتمامات الدولة الحديثة لم تعد تتعلق بمدى الممايزة بين النظام المركزي الاداري و النظام اللامركزي الاداري و انما يتعلق بمدى الموازنة بينهما و نسبت المزج بين النظامين في تنظيم الجهاز الاداري.

و رغم كل هذا الا أن اعتماد الدول على نظام اللامركزية و بالأخص نظام اللامركزية الادارية الاقليمية يظهر بدرجات متفاوتة، إذ تأخذ كل دولة بالأسلوب تبعا لما تمليه ظروفها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و لما كانت اللامركزية الادارية الاقليمية او الادارة المحلية تستدعي نقل جزء من الوظيفة الادارية لصالح أشخاص اقليمية مستقلة عن السلطات المركزية، فإن اعتماد هذا النظام الادارة المحلية و اهميته في كل دولة يقاس بعلاقة هذه الادارة المحلية بالسلطة المركزية اذ يقتضي على هذه الاخيرة التزامها بكل مقومات هذ الاسلوب و يتحقق ذلك عن طريق الاعترافبالإدارة المحلية المنتخبة تتمتع

بالشخصية المعنوية و الاستقلال عن السلطة المركزية لتقوم بإدارة و تنظيم و تسيير مجموعة من الموارد في اقليم معين، مع اعطائها نوع من الاستقلال في التسيير المالي و الاداري من خلال تمكينها من التحكم في مواردها المالية حق المبادرة في مختلف الاعمال التي تدخل ضمن اختصاصها و توفير الموارد الازمة لممارسة صلاحيتها لكن استقلالية الهيئة 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 الادارية من جهة و للحفاظ على وحدة الدولة من جهة أخرى، و لما كانت الاستقلالية المالية هي تطبيق لمبدئ الحرية الادارية للجماعات المحلية في المجال المالي فان قيام السلطة المركزية يمنح الجماعات المحلية نوع من الاستقلالية يطرح مشكلة فاعلية التمويل المحلي على اعتبار أن هذه الاخيرة أحد أكبر مقومات هذه الاستقلالية و هذ ما أخد به النظام الجزائري الحديث.

تخضع الجماعات المحلية من التحديات و الرهانات التي تواجه نظام الادارة المحلية قانونيا، إداريا و ماليا و هذ تحت القيود التي تقرها الدولة مما يقتضي مبدئ الاستقلالية المالية و منه تكون موارد و مصادر التمويل المحلي الذاتية و الخارجية المستقلة عن السلطة المركزية لضمان تحقيق الاهداف السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية والادارية و القانونية لنظام اللامركزية الاقليمية، الا أن دافع التمويل المحلي، يتبث أن معظم البلديات تعاني من ضعف في مواردها المحلية مما جعل المجالس المحلية مشلولة و عاجزة عن المحافظة على استقلاليتها المالية مما أثر على قدرتها للاطلاع بوظائفها و مهامها التي تبرر وجودها الاستقلالية.

أهمية الموضوع:

إن الموارد المالية للجماعات المحلية تعد من المواضيع القديمة مع نشوء مؤسسة الجماعات المحلية لكنها مع مرور الوقت و التطور من الناحية الاقتصادية و الاجتماعية

و السياسية صارة قوانينها تتغير مع كل تطور حسب حاجات الدولة و المواطن معا و هذا ما دفعنا لنتطرق لهذ الدرس لأهميته و تطوره و ارتباطه مع حاجيات الدولة عامة و المواطن خاصة و لانه ايضا موضوع مهم و حساس الذي يترك بصمة لدى المواطن و الدولة داخليا و خارجيا و هذا ما يسر لنا الله عز و جل علينا بالبحث في هذا الموضوع الذي هو من أهم المواضيع الحساسة و الحاجة له و الذي بدوره يبرز دور الجماعات المحلية لتحقيق برامجها و مخططاتها التنموية على المستوى المحلي بكل استقلالية.

أسباب و دوافع اختيار الموضوع:

أسباب اختيارنا لهذ الموضوع ذاتية و موضوعية و هي كالتالي:

1-دوافع ذاتية:

تبدأ من الاهتمام الشخصي لموضوع الجماعات المحلية باعتبارها تمثل مرتكز النهوض بجودة الحكم و تنمية البلاد في كافة المجالات، و انطلاقا من قناعة أن اي تطوير أو تحدي داخل الدولة لابد أن يكون منطلق من القاعدة .

2-الدوافع الموضوعية:

تنبع من كون موضوع الجماعات المحلية يطرح اشكالية لها امتداد للبلدية و الولاية حيث نجد القوانين المتعلقة بالبلدية و الولاية الصادرة مند الاستقلال و معالجة اشكاليات التوازن بين الهيئات و ضعف التنمية المحلية الا أن إظهار أهمية قانون البلدية و الولاية الجديدين و دورهما في تفعيل تسيير الهيئات الجماعات المحلية من جهة و معرفة المستجدات القانونية التي جاء بهما في مجال تنظيم و تسيير الهيئات المحلية من جهة ثانية، و أن موضوع اصلاح الجماعات المحلية أصبح حديث الساعة.

المشكل الذي يقف أمام التسيير المحلي هو موضوع توفير الموارد المالية للجماعات المحلية لان درجة استقلالية الجماعات المحلية و تقييم قدرتها على

العمل المحلي بكل حرية يتوقف على امرين هما وجود مجلس محلي منتخب و توفير موارد مالية كافية لتحقيق التنمية المحلية و تغطية اعباء تسييرها مع مراعات ظروف الدولة يجب تحسين ظروف عمل هذه الموارد بأقل خسارة و مبالغة (التقشف) ، و كذا المحافظة على املاكها و ترقيتها المادة 03 من قانون الولاية، كما اشترط المشرع على البلدية ضرورة تأكدها من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالاعباء و المهام المخولة لها قانونا حسب المادة 4 من قانون البلدية الحالي ليعيد التأكد بالفقرة الثانية من نفس المادة على أهمية توافر الموارد المالية و تنص على ضرورة أن يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها الى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة لتوفير المتلازم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة .

أهداف الدراسة:

مما سبق دكره في أهمية الموضوع المشار اليه اعلاه دافعا قويا للبحث و دراسة استقلالية الجماعات المحلية و لرقابة عليها في اطار قانون البلدية و الولاية الجديدين، و اضهار سلطة الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها باعتبارها عماد كل سياسة اقتصادية و اجتماعية و التعرف على مختلف ما يخص الجماعات المحلية التي منحتها الدولة لها و هل قامت بمهامها على اكمل وجه؟ محاولة جلب اهتمام المسؤولين المركزيين و المحليين من أجل اعتماذ على البحوث العلمية الجامعية و ذلك من خلال ابداء ملاحظات و اقتراح بعض التعديلات و الحلول إظهار قوانين منظمة للجماعات المحلية و حالة العجز و تكييف هد العجز المالي.

صعوبات الدراسة:

رغم الصعوبات الكثيرة التي واجهتنا خلال دراستنا للموضوع من نقص المراجع الخاصة و العامة باعتبار ان المكتبة حديثة النشأة مما اضطررنا الى التنقل و السفر الى جامعات اخرى من اجل البحث عن مراجع مع الضغط الدراسي و العملي و ضيق الوقت .

قمنا بمعالجة هد الموضوع بطرح اشكالية التالية:

ماهو الاطار المفاهيمي و القانوني للموارد المالية للجماعات المحلية و مامدى استقلاليتها في النظام الجزائري؟

و تفرعت عن هذه الاشكالية عدة تساؤلات منها:

س1: ما مفهوم الجماعات المحلية؟ ما المقصود بالمركزية الادارية؟ و ماهي صورها؟

س2: ما معنى مالية الجماعات المحلية و ميزانيتها؟ ماذا يقصد بالجماعات المحلية و ميزانيتها؟

س3: ماهي صور و أساليب الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية؟

المنهجية المتبعة:

ان المنهج الذي اتبعناه لدراسة هذ الموضوع هو المنهج الوصفي التحليلي إذ في الفصل الاول اعتمدنا على المنهج الوصفي أما في الفصل الثاني فاعتمدنا على المنهج التحليلي الوصفي.

لقد تناولنا موضوع الموارد المالية للجماعات المحلية من خلال تقسيم دراستنا الى مقدمة و فصلين و خاتمة فالمقدمة تناولنا فيها أهمية الموضوع و أسباب اختيار الموضوع (ذاتية و الموضوعية) و أهداف الدراسة و الصعوبات التي واجهة دراستنا و المنهج المعتمد و بعض التساؤلات التي تتمحور حول الموضوع أما الفصل الأول خصصناه الى الاطار المفاهيمي و القانوني للجماعات المحلية في الجزائر ، اما الفصل لثاني فقد

تطرقنا فيه الى الاستقلالية المالية للجماعات المحلية من خلال الرقابة المفروضة عليها ، و في الاخير الخاتمة التي تطرقنا الى اهم النتائج التي توصل اليها البحث.

خطة البحث

الفصل الأول الإطار المفاهيمي و القانوني للجماعات المحلية في الجزائر

المبحث الاول: الجماعات المحلية و اللامركزية الاقليمية

المطلب الاول الجماعات المحلية

المطلب الثاني اللامركزية الادارية

المبحث الثاني: مالية الجماعات المحلية و ميزانيتها في الجزائر

المطلب الاول: مالية الجماعات المحلية

المطلب الثاني: ميزانية الجماعات المحلية

الفصل الثاني: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في ظل الرقابة المفروضة عليه

المبحث الاول: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

المطلب الاول: مفهومها و أسس و صور استقلاليتها

المطلب الثاني: تبعية الجماعات المحلية للسلطة المركزية

المبحث الثاني: الرقابة المالية للجماعات المحلية

المطلب الاول: الرقابة الداخلية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية

المطلب الثاني: الرقابة الخارجية على ميزانية الجماعات المحلية

خاتمة

الفصل الاول

الإطار المفاهيمي و القانوني للجماعات المحلية في الجزائر

تمهيد:

يقصد باستقلالية الجماعات المحلية هو أن يكون لها حق في إصدار قرارات إدارية نافدة في حدود مسطرة دون أن تخضع في ذلك إلى أوامر السلطة المركزية و توجيهاتها و عليه يترتب على استقلال الهيئة المحلية ما يلي:

حرية المبادرة و لا تتدخل السلطة المركزية إلا في الحالات الاستثنائية كما لا يجوز لها تعديل قرارات الجماعات المحلية و أن لا تسأل عن أعمالها حتى ولو كانت خاضعة لسلطة الوصاية وكما خول لها أيضا مخاصمة الدولة ذلك أمام القضاء وطلب إلغاء القرارات الصادرة من السلطة المركزية لذلك قمنا بتقسيم هذا الفصل الى مبحثين وهما:

مبحث أول نتناول فيه الجماعات المحلية واللامركزية الإقليمية و مبحث ثان نستعرض فيه مالية الجماعات المحلية و ميزانيتها في الجزائر

و سنحاول تحليلنا من خلال المباحث و المطالب .

المبحث الأول : الجماعات المحلية واللامركزية الإقليمية

إن اتساع حجم المجتمعات و زيادة الطلب على الخدمات المختلفة بصورة تعكس استجابة سريعة و حقيقية لاحتياجات المواطنين و تمثيلهم و نقل وجهات نظرهم و طرح مشاكلهم في رسم السياسات العامة التي تخدم المجتمع و المواطنين[1].

لقد ساهمت الدولة من خلال النظام اللامركزي و الذي يعتبر الإطار الذي تستمد منه الجماعات الإقليمية صلاحياتها و مهامها في مختلف الميادين و القطاعات في إنشاء و بروز مؤسسات تابعة لها ، تعتبر كشريك أساسي للحكومة و هذا انطلاقا من مبدأ العناية و الاهتمام بالأمور العامة و ممارسة هذه الصلاحيات مرتبط بفكرة أساسية و هي الاستقلالية و تحديد حجم و مضمونة الاستقلال المحلي و الذي هو في حد ذاته مسألة دستورية تتعلق في نهاية المطاف بمقاصد الدولة و أهدافها المتأثرة بعدة عوامل تقنية و المتمثلة في مدى تطور و انتشار الاتصال بين المركز و الإقليم ، إلى جانب عوامل سياسية و هي الإدارة السياسية في بسط اللامركزية و احترامها بالإضافة إلى عوامل مالية و المتمثلة في تقسيم الأعباء و توزيعها بين الدولة و الجماعات المحلية[2].

[1] خالد ممدوح، البلديات و المحليات في ظل الادوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية، مصر،2009،ص270.

[2] نفس المرجع، ص270.

المطلب الأول : الجماعات المحلية

إن المفهوم العام لمصطلح الجماعات المحلية لدى السواد الأعظم من الناس هي مجموعة من السكان يقطنون حدودا ترابيا من خريطة الدولة و يتميزون بخصائص محددة و يقيم اجتماعية لها علاقة بالعادات و التقاليد و الأعراف الناتجة عن الوضعية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و السياسية للجماعة التي تنتخب من بين أعضاءها من ينوب عنها في المجلس الاجتماعي و الذي بدوره يشرف على تنظيم الشؤون العامة للجماعة إلى جانب مساعدو المواطنين على تنظيم شؤونهم الخاصة[1].

كما تعمل هذه الجماعة على إحداث تنمية اقتصادية و اجتماعية و ثقافية من أجل النهوض بالجماعة على جميع المستويات في إطار التنسيق مع الإقليم من جهة و من جهة أخرى مع الجهة و على المستوى الوطني[2].

الاسلوب الاداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية فيما تباشره من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الادارية التي تطلع بها السلطة المركزية في الدولة اساسها هدف تنمية المجتمعات و اشباع حاجات الافراد مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية[3].

الفرع الأول : تعريف الجماعات المحلية

إن وجود الجماعات المحلية مكرس من البداية دستوريا في الجزائر و هذا ما اعترفت به كل الدساتير منذ دستور 1963 و التي أشارت إلى وجود نوعين من الجماعات المحلية و المقصود يهما البلدية و الولاية.

[1] خالد ممدوح، نفس المرجع السابق،ص207

[2] خالد ممدوح، نفس المرجع.

[3] خالد ممدوح، نفس المرجع.

كما تعتبر الجماعات المحلية جزءا لا يتجزأ من الدولة أي أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية التي تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري[1].

أولا: تعريف البلدية

حسب المادة الأولى من قانون البلدية رقم 90.08 و المؤرخ في 07 افريل1990 تعتبر البلدية هي الجماعات الإقليمية الأساسية و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي.

أما بالنسبة للقانون رقم 10.11 المؤرخ في 22 وي نيو 2011 و المتعلق بالبلدية فقد ورد تعريف البلدية في المادتين الأولى و الثانية منه بحيث عرفت كما يلي[2]:

المادة الأولى : البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة

و تحدث بموجب القانون المادة الثانية : البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية و مكان لممارسة المواطنة و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسير الشؤون العمومية.

ثانيا: تعريف الولاية

تعريف الولاية بأنها جماعة لامركزية و دائرة حائزة على السلطات المتفرقة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل و تعتبر على مطامح سكانها لها هيئات خاصة أي مجلس شعبي و هيئة تنفيذية فعالة كما عرفها قانون الولاية لسنة 09.90.1990 :.بأنها جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تشكل مقاطعة إدارية للدولة[3].

أما القانون 07.12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 و المتعلق بالولاية فقد أورد في مادته الأولى

[1] خالد ممدوح، نفس المرجع السابق،ص207.

[2] المادة 02/01 قانون البلدية رقم 11/10 المؤرخ في 22 جوان2011.

[3] المادة01 قانون الولاية رقم 90/09 المعدل و المتمم بقانون 12/07 المؤرخ في 21 فيفري 2012.

تعرفا خاصا بالولاية و هو كما يلي:

المادة الأولى: الولاية هي الجماعات الإقليمية للدولة[1].

و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و هي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة و تشكل بهذه الصفة فضاء التنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة[2].

الفرع الثاني: مجالات تدخل الجماعات المحلية

إن الجماعات المحلية تمارس صلاحياتها المختلفة عن طريق مداولات مجالسها الشعبية و في حدود ما ينص عليه القانون و التنظيم المعمول بهما في حدود الإقليم الخاص بهما، و اختصاص الجماعات المحلية في الجزائر يطال كل ما بهم المصالح و الشؤون المحلية إلا ما استثنى بنص و لتكريس مفهوم اللامركزية يتوجب أن تخول الجماعات المحلية كامل صلاحيات للنظر و معالجة المشاكل المحلية و السعي إلى إيجاد حلول لها.

أولا: مجالات تدخل البلدية

فحسب المادة رقم 149 من قانون البلدية رقم 10.11 المؤرخ في 22 جوان 2011 نصت على ما يلي"

مع مراعاة الأحكام القانونية المطبقة في هذا المجال تضمن البلدية سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجيات مواطنيها و إدارة أملاكها.

وبهذه الصفة فهي تحدث إضافة إلى مصالح الإدارة العامة مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص بما يأتي[3]:

–التزويد بالمياه الصالحة للشرب و صرف المياه المستعملة –. النفايات المنزلية و الفضلات الأخرى – . صيانة الطرقات و إشارات المرور – الإنارة العمومي – الأسواق

[1] المادة 01 من قانون الولاية رقم 12/07 المؤرخ في 21 فيفري 2012.

[2] المادة 01 قانون الولاية رقم 12/07 المؤرخ في 21 فيفري2012.

[3] م 149 قانون البلدية رقم 11/10، المرجع السابق.

المغطات و الأسواق و الموازين العمومية– الحظائر ومساحات التوقف – المحاشر – النقل الجماعي – مذابح البلدية – الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها – فضاءات الرياضة و التسلية التابعة لأملاكها –المساحات الخضراء[1]"

ثانيا: مجالات تدخل الولاية

أما بالنسبة للولاية فيتلخص مجالات تدخلها حسب ما جاء ت به المادة 77 من قانون الولاية رقم 07.12 و المؤرخ في 21 فيفري 2012 و التي نصت على ما يلي " يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاة بموجب القوانين و التنظيمات و يتداول في مجال –الصحة العمومية و حماية الطفولة و الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة – السياحة –الإعلام الاتصال –التربية و التعليم العالي و تكوين الشباب و الرياضة و التشغيل –السكن و التعمير و تهيئة إقليم الولاية– الفلاحة و الري و الغابات – التجارة والأسعار و النقل –الهيكل القاعدية و الاقتصادية – التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة و التي يجب ترقيتها –التراث الثقافي المادي و غير المادي و التاريخي – حماية البيئة – التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و ترقية المؤهلات النوعية المحلي[2].

[1] م149 قانون البلدية رقم11/10، المرجع السابق.

[2] م77 قانون الولاية رقم12/04، المرجع السابق.

المطلب الثاني : اللامركزية الإدارية

يقوم كل تنظيم إداري على أسس وقواعد سواء كانت مركزية أو لا مركزية لذلك فإننا سنحاول دراسة الإدارة المحلية من خلال اختصاصاتها والمهام المنوطة بها فما هو المقصود باللامركزية الإدارية ؟

من خلال ازدياد و وظائف و مهام السلطة المركزية أسندت مهمة إدارة المرافق المحلية إلى سلطات محلية منتخبة تمثلت في الولاية و البلدية أو يطلق عليه بالجماعات المحلية[1].

الفرع الأول : تعريف اللامركزية الإدارية

تعتمد اللامركزية الإدارية بمثابة النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات و الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية " الحكومة " و هيئات و وحدات إدارية أخرى إقليمية مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية لكونها مكتسبة للشخصية المعنوية و لكن مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة و بمعنى أخر فإن اللامركزية توجد عندما يحول القانون لتنظيم منتخب بواسطة جماعات ذات شخصية معنوية لها سلطة اتخاذ القرار الكلي أو الجزائي فيما يخص الشؤون المحلية[2].

و قد وضعت عدة تعريفات و صياغات مختلفة لنظام اللامركزية الإدارية إلا أن جميعها يلتقي عند الوظيفة الإدارية الموزعة بين الحكومة المركزية و هيئات منتخبة محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة و رقابتها مما يعطي للامركزية صفة الديمقراطية كونها تهدف إلى إدارة المعنيين بالأمر لشؤونهم سواء بأنفسهم أو عن طريق ممثليهم.

[1] عبيد لخضر، المجموعات المحلية في الجزائر(المجلس الشعبي الولائي)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986،ص08.

[2] سهيلة صالحي، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل الماجستير في القانون، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة،2008،ص15.

و لكي تتحقق اللامركزية يستوجب شرط أساسي و هو منح الجماعات المحلية الشخصية القانونية و التي ينتج عنها الاستقلال المالي لها ، و بخلاف ذلك لا تستطيع الوحدات اللامركزية من مزاولة شؤونها و تسيير أمورها و الأصل هو أن تتمتع الجماعات المحلية باستقلال حقيقي في أداء اختصاصاتها كمطلب أول أما الاستثناء أن يفيد و يخضع هذا الاستقلال لرقابة تمارسها السلطة المركزية و الجماعات المحلية[1].

الفرع الثاني :صور اللامركزية الإدارية

اتفق أغلب فقهاء القانون الإداري على التمييز من حيث التطبيق و الواقع بين شكلين أساسيين للنظام اللامركزية و هما المركزية المرفقية و اللامركزية الإقليمية[2].

أولا : اللامركزية الإقليمية : تسمى أيضا بالمحلية و معناها أن تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانب من اختصاصاتها في إدارة المرافق و المصالح مع تمتعها بالشخصية الاعتبارية و الاستقلال المالي و الإداري، وتعتمد اللامركزية الإقليمية على الاختصاص الإقليمي حيث أن الهيئات اللامركزية تباشر صلاحياتها (الشؤون الداخلية) في نطاق جغرافي محدد كما هو شأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية (البلدية و الولاية) و هذه الصورة من اللامركزية تستند إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم ومرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة منهم[3].

ثانيا : اللامركزية المرفقية:

يجد المشرع في أحيان كثيرة ضرورة منح السلطة المركزية بعض المشاريع و المصالح و المرافق العامة كالتعليم و الصحة و النقل ... الخ للجهات الإدارية المحلية مع خضوعها لإشرافها و هذا تسهيلا لممارسة نشاطاتها بعيدا عن التعقيدات الإدارية و ضمن الحدود و الاختصاصات التي أجازها و لا يمكن لها مباشرة نشاط أخر أو التوسيع

[1] سهيلة صالحي، المرجع السابق، ص16

[2] عمار بوضياف، التنظيم الاداري في الجزائر جسور للنشر و التوزيع، الجزائر ، 2010.،ص41.

[3] علاء الدين عشي، مدخل القانون الاداري، ج1، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص58.

من اختصاصاتها كما أنها تتم عن طريق نقل صلاحيات سلطة التقرير لأشخاص إداريين متخصصين في مصلحة محددة و في مؤسسة عامة.

و لا يستند هذا الأسلوب على فكرة الديمقراطية إنما هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة.

المرفق و على ذلك ليس بحاجة للأخذ بأسلوب الانتخابات في اختبار رؤساء أو أعضاء مجالس إدارة الهيئات العمومية بل نجد أنه يعتمد أسلوب التعيين[1].

[1] علاء الدين عشي، نفس المرجع السابق، ص58.

المبحث الثاني: مالية الجماعات المحلية و ميزانيتها في الجزائر

يعتبر التمويل احد أهم مقومات الجماعات المحلية و بدونه لا يستطيع الوحدات المحلية من القيام بوظائفها المنوطة إليها.

و تتكون الموارد المالية للجماعات المحلية من ضرائب و رسوم و قروض و هبات و إعانات و غيرها. و قد تكون هذه الموارد محلية أو وطنية ف الموارد المالية المحلية تستخلصها الجماعات بطريقة مباشرة من المكلفين بها[1].

أما الموارد الوطنية فتكون على شكل ضريبة على القيمة المضافة فترد عليها من المصالح المركزية لوزارة المالية.

و تعتبر هذه الموارد أهم العوامل التي تساهم في تنمية الجماعات المحلية على عدة مستويات أهمها.

أ- **الجانب التمويلي** : بحيث يوفر للجماعات المحلية رصيدا ماليا يمكنها من تغطية نفقاتها و تعزيز مركزها المالي

ب- الجانب الاقتصادي: تساهم الموارد المالية في تنشيط الحركة الاقتصادية و التجارية و الصناعية بالمنطقة.

ج- الجانب الاجتماعي : إذا تستجيب لحاجيات السكان الأساسية و تسعى إلى تحسين مستوى الحياة الاجتماعية مع ضبطها للخدمات المقدمة الضرورية و التي تسهر على توفيها.

[1] عمري ريمة، التمويل بالوقف، مداخلة ملقاة في الملتقى الوطني حول تحديات الجماعات المحلية، و تطوير اساليب تمويلها، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة يحي فارس المدية، يومي 11/10 مارس 2010، ص05.

المطلب الأول: مالية الجماعات المحلية

أولا : مالية البلدية

لقد ورد في المادة 170 من قانون البلدية رقم 10.11 و المؤرخ في 22 جوان 2011[1].

ما يلي" تتكون الموارد الميزانية و المالية للبلدية بصفة خاصة مما يأتي – حصيلة الجباية – مدا خيل ممتلكاتها– مدا خيل أملاك البلدية – الاعانات و المخصصات – ناتج الهبات و الوصايا – القرض – ناتج مقابل الخدمات.

الخاصة التي يؤديها البلدية – ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الاشهارية – ناتج المحصل مقبل مختلف الخدمات

" و تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

ثانيا : مالية الولاية:

كما ورد في المادة رقم 151 من قانون الولاية رقم 07.12 و المؤرخ في 21 فيفري 2012 ما يلي:

"تتكون موارد الميزانية و المالية للولاية بصفة خاصة مما يأتي[2]:

–التخصيصات – نتاج الجباية و الرسوم – الاعانات و ناتج الهبات و الوصايا مدا خيل ممتلكاتها –مداخيل أملاك الولاية – القروض – ناتج مقابل للخدمات الخاصة التي تؤديها – جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الاشهارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة –الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات"

و تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

[1] م170 قانون البلدية رقم11/10 المرجع السابق.

[2] م151 قانون الولاية رقم12/07 المرجع السابق.

الفرع الأول : تعريف مالية الجماعات المحلية و خصائصها .

1-مالية الجماعات المحلية: هو مجموعة الظواهر و القواعد المتعلقة بالإيرادات و النفقات التي تخص الهيئات العامة و من واجب هذه الهيئات أن تعمل في حدود إشباع رغبات و حاجيات المواطنين المقيمين في دائرة اختصاصها و لي تتمكن هذه الأخيرة من أداء مهامها يجب عليها أن تنفق مبالغ مالية و المعبر عنها بالنفقات المحلية و كذلك تحصيلها على هذه الأموال من ... متعددة كالضرائب و الرسوم و إيرادات ممتلكاتها و غيرها.

2-خصائص مالية الجماعات المحلية[1]: و هي كالتالي

أولا: موارد مالية ذات طابع محلي

يغلب على الموارد المالية المحلية الطابع المحلي بحيث لا يمكن لوعائها أن يتجاوز الوحدة المحلية،لأن تجاوزه قد يؤدي إلى اختلاط مواردها المحلية بموارد الحكومة المركزية مما ينتج عنه احتمالية ازدواج الضرائب أو تعددها على المكلفين.

ثانيا: لموارد المحدودة تحد من الإنفاق المحلي

إن القاعدة المعمول بها بالنسبة للمالية العامة للدولة و كذا مالية الجماعات المحلية هي تحديد النفقات قبل الإيرادات و تسمى هذه القاعدة بمبدأ الأسبقية ، أي أن هناك نفقات يجب السعي من اجل التحصيل على إيرادات تغطيها ، و بالرغم من وجود هذا المبدأ إلا انه من الصعب تطبيقه على المالية الجماعات المحلية ، ذلك لان الدولة تتمتع بإمكانيات وقدرات واسعة في الإنفاق الأمر الذي يمكنها من تدبير الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها في حين أن الهيئات المحلية لا تتمتع بهذه الإمكانيات.

[1] موسى رحماني- وسيلة ستي، واقع الجماعات المحلية في ظل الاصلاحات المالية و أفاق التنمية، مداخلة في الملتقى الدولي حول تسيير و تمويل الجماعات المحلية، جامعة الاخوة منتوري قسنطينة،2007،ص21.

ثالثا: خضوع الجماعات المحلية للرقابة المركزية

لا يمكن الحديث عن استقلالية المالية للجماعات المحلية إذا لم يقترن تحويل سلطاتها بتمويل الخطوات التطبيقية اللازمة لمزاولة المهام المنوطة و المسندة إليها

الفرع الثاني : الأهمية و تطور المالية للجماعات المحلية

تلعب مالية الجماعات المحلية دورا مهما في تفعيل الاقتصاد الوطني وهذا نتيجة لحجم المجهود الاستثماري الذي تقوم به الجماعات المحلية حيث يمكن لمسه من خلال النفقات المباشرة وغير المباشرة للاستثمار المحلي، فهي تترجم الدور الفعال الذي تلعبه الجماعات المحلية كمحرك أساسي لمختلف المشاريع واستثمارات القطاع العمومي والذي ينتج عنه قسط معتبر يعرف بالناتج الداخلي الخام ، بالإضافة إلى أهميتها فهي جديرة بالاهتمام بمشاغل و متطلبات المواطنين في منطقة جغرافية معينة لكونها هي الأعلم بمشاكلهم ، وهذا دون أن ننسى الدور الفعال الذي يقوم به مواطنو هذه المنطقة من إنجاحهم المشاريع المخصصة من اجل تنمية منطقتهم و التي تعود عليهم بالمنفعة و يعتبر ذلك حافزا لهم على العمل أكثر. كما أن الأعضاء المنتخبين يقومون بسلطة إصدار القرارات التي تخص الإنفاق على أساس تتفق والحاجات المحلية الفعلية. و لقد مرت الجماعات المحلية بعد الاستقلال بمشاكل مالية خطيرة نتيجة للانخفاض المحسوس في مواردها المالية وهذا راجع إلى ضعف وتقلص النشاط الاقتصادي بالإضافة إلى ارتفاع أعباء البلديات هذا نتيجة لاتساع صلاحياتها و سلطاتها وكذا ارتفاع الأسعار مع وجود تسيير غير محكم للمالية الناتج عن عدم وجود الخبرة اللازمة لدى المسيرين الجدد، الأمر الذي استلزم ضرورة الإصلاح فكان أول إصلاح سنة 1967 ثم عقبه إنشاء قانون الولاية سنة 1969 .ومن خلالها منحت صلاحيات واسعة للجماعات المحلية ، وهذا لأجل إشراكها في القيام بمشاريع و مجهودات تنموية[1] . والى جانب منح الصلاحيات فقد تعزز بذلك بإدخال

[1] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، دار الجسور للنشر و التوزيع، المحمدية الجزائر،2007،ص291.

ميزانية جديدة لكل من البلدية و الولاية و الذي انبثق عنه إنشاء صندوق مشترك يساعد الجماعات المالية حاليا في حالة حدوث أي ظروف طارئة وهذا ما مكنها من وضع نظام محاسبي و مالي ونتيجة لذلك توسعت وظائف الجماعات المحلية كما زادت نفقاتها بشكل واسع.

ويتولى المجلس الشعبي البلدي سنويا المصادقة على الميزانية البلدية سواء كانت الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية وتتم عندها المصادقة على الاعتمادات المالية مادة بمادة وباب بباب وغني عن البيان أن الدولة هي تدعم البلديات ماليا[1]، وقد ورد في المادة 136 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 ما يلي:

يحدد بموجب مرسوم عدد المندوبيات البلدية المنصوص عليها في المادة 134 أعلاه وحدودها بالنسبة لكل بلدية كبرى اعتمادا بصفة خاصة على الطابع الجغرافي و الحضري لإقليمها و مقتضيات المرفق العام[2].

1-وتحدد كيفيات تطبيق هذه المادة و ما يلاحظ في المدة الأخيرة أن عددا كبيرا من البلديات تعاني من ظاهرة الديون مما فرض على الدولة ضرورة التدخل من اجل التكفل بهذا الملف، حيث بادرت وزارة الداخلية إلى إحصاء البلديات المديونية و جرد ديونها حسب طبيعتها ومعرفة المؤسسات صاحبة هذه المستحقات.

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص292.

[2] م 134 قانون لبلدية رقم10/11 المرجع السابق.

المطلب الثاني : ميزانية الجماعات المحلية

يختلف مفهوم ميزانية الجماعات المحلية باختلاف الاتجاهات الفقهية حيث توجد ثلاث اتجاهات وهي كالتالي:

اتجاه اقتصادي ، اتجاه اجتماعي و اتجاه قانوني إلا انه تم الاتفاق على أن الميزانية هي الرخصة التي تمنح من طرف جهاز منتخب إلى جهاز تنفيذي معين، وهذا يحدث نفسه بالنسبة لميزانية الدولة حيث نجد البرلمان هو الذي يمنح رخصة ميزانية الدولة إلى الحكومة باعتبارها تمثل الجهاز التنفيذي ونفس الشيء كذلك بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي الذي يمنح الرخصة للهيئة التنفيذية.

الفرع الأول : مفهوم ميزانية الجماعات المحلية

1-**تعريف الميزانية لغة :** هي تعريب لكلمة – Budget– و التي تعبر عن الحافظة التي تحتوي على الوثائق المتعلقة بالميزانية الخاصة.

2-**تعريف الميزانية من الجانب الاقتصادي :** تعتبر أهم دعائم النظام المالي وتحديدا الإيرادات و المصاريف لمدة سنة وهي التي يسمح بها رسميا توضيح وإظهار الإيرادات والنفقات.

عند تسليط الضوء على المفهوم القانوني فقط لا يمكننا من فهم كل الإبعاد التي تتميز بها الميزانية المحلية ، وعليه ارتاينا أن نعرج ونحيط بالمفهوم الاقتصادي للميزانية المحلية وتنتهي بذلك عند المفهوم القانوني[1].

[1] سهيلة صالحي، المرجع السابق،ص120.

أولا : المفهوم الاقتصادي للميزانية المحلية

تعتبر المالية المحلية فرعا من فروع المالية العامة التي تتضمن القواعد الخاصة بالعمليات المالية المتعلقة بأشخاص القانون العام ، وهي الدولة والجماعات المحلية. والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية[1].

وقد كانت اهتمامات السلطة المركزية على اعتماد مبدأ السلطة اللامركزية في تسيير شؤون المجموعات المحلية التي كانت شبه مدمرة كليا من اجل عدم تعطيل شؤون المواطنين القاطنين بها ، كما خولت لها الدولة مجموعة من صلاحيات واسعة النطاق التي شملت المجال الاقتصادي ، الاجتماعي و الثقافي , حيث تمت إعادة النظر في مفهوم ميزانية الجماعات المحلية التي أصبحت بعد صدور قانوني الولاية و البلدية آنذاك لا تستجيب إلى الدور الجديد الذي منح لها حيث تم إدخال إصلاحات على الميزانية الجماعات المحلية بصفة أساسية في تقسيم الميزانية إلى قسمين أساسيين:

- 1قسم للتسيير
- 2قسم للتجهيز و الاستثمار

وهذا التقسيم الجديد جاء ليحل محل التقسيم القديم الذي كان يميز بين النفقات العادية و النفقات غير العادية ولقد تميزت أهم الإصلاحات آنذاك فيما يلي[2]:

أ- التبسيط في وثائق الميزانية

ب- أصبحت الوثائق الاقتصادية للجماعات المحلية مجسدة في قسم التجهيز و الاستثمار

ج - تأسيس الاقتطاع الذي يمول قسم التجهيز و الاستثمار بصفة إلزامية

[1] محمد زغداوي، دور المجموعات المحلية في التنمية الاقتصادية، رسالة ماجستير في القانون العام ،1985 جامعة قسنطينة معهد الحقوق و العلوم الادارية، ص116

[2] محمد زغداوي، نفس المرجع السابق، ص116.

د- تعويض التمييز التقليدي للنفقات على أساس كل مصلحة إلى تقسيم جديد على أساس طبيعة الوظائف مما يسهل إعطاء المعلومات الدقيقة للنفقات الخاصة بالاستثمارات الاقتصادية.

ثانيا: المفهوم القانوني للميزانية المحلية

حسب ما نص عليه قانون المحاسبة21/90 فان الميزانية وثيقة تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير و التجهيز و الاستثمار.

وجاء في المادة 176 من قانون البلدية رقم 11 -10 والمؤرخ في 22 جوان 2011 ما يلي " ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير مصالح البلدية و تنفيذ برنامجها للتجهيز و الاستثمار يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها عن طريق التنظيم "[1] وكما جاء أيضا في المادة 157 من قانون الولاية رقم 12-07 و المؤرخ في 21 فيفري 2012 ما يلي:

" يسمح بسير مصالح الولاية و تنفيذ برنامجها للتجهيز و الاستثمار "[2]

مما تقدم نستخلص أن المفهوم القانوني لميزانية الجماعات المحلية يرتكز أساسا على جدول التقديرات الذي يترجمها إلى أرقام و مبالغ محتملة ينتظر الحصول عليها من المصادر المختلفة للإيرادات و يضاف إلى ذلك الأرقام المتوقع إنفاقها خلال سنة من الممارسة و تكتسي التقديرات أهمية كبيرة كونها تقوم بتنظيم الإيرادات من جهة و تنظيم النفقات من جهة أخرى والأرقام التي تمنحها لنا التقديرات في الحقيقة هي أرقام احتمالية وليست أرقام صحيحة مؤكدة .

و تمتاز ميزانية الجماعات المحلية بجملة من الخصائص أهمها[3]:

[1] م 176 قانون البلدية رقم10/11 المرجع السابق.

[2] م157 قانون الولاية رقم07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012.

[3] دنيدني يحي، المالية العمومية، دار الحلزونية للنشر و التوزيع، الجزائر،2014،ص96.

- **الميزانية عمل علني** : وهذا يعني بان كل مساهم في دفع الضريبة له الحق في الاطلاع على مدى استعمال المداخيل الجبائية من قبل الجماعات المحلية قصد تحقيق المنفعة العامة هذا من جهة ومن جهة أخرى فان المواطن لا يمكنه المشاركة في النقاش أثناء التصويت على الميزانية.
- **الميزانية عمل تقديري:** ويقصد بذلك أن تقوم الجماعات المحلية بتجديد المشاريع المراد تحقيقها وهذا العمل التقديري يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل.
- **الميزانية عمل مرخص:** حيث تسجل في الميزانية رخص الإيرادات و النفقات المقترحة وتعتبر هذه قاعدة إلزامية لكل الجماعات المحلية.
- **الميزانية عمل دوري:** هناك ميزانية واحدة لكل سنة مالية تعد بشكل دوري.
- **الميزانية ذو طابع إداري:** ومن خلالها يسمح بالتسيير الحسن لمصالح البلدية

الفرع الثاني مبادئ الميزانية و أقسامها

خضع الميزانية العامة المحلية مثلها مثل الميزانية العامة للدولة إلى أسس و قواعد تحكمها وفي ما يلي سنوضح هذه المبادئ:

أولا : مبدأ السنوية : ويقتضي أن تكون المدة التي تعمل لها الميزانية سنة ، والهدف من جعلها سنة كاملة هو احتمالية التنبؤ لها لأنه لو وضعت لسنتين أو ثلاث سنوات لكان من التعذر التنبؤ بها وخاصة حين تكثر تقلبات الأسعار بالإضافة إلى إن إعداد الميزانية و اعتمادها قد يستغرق وقتا طويلا وجهدا كبيرا وتبدأ سنوية الميزانية من 01 جانفي وتنتهي في 31 ديسمبر من نفس السنة وتتخللها تعديلات بواسطة فتح ترخيصات أو اعتمادات خاصة أو قرارات معدلة[1].

[1] عبد الكريم صادق بركات، المالية العامة، الدار الجامعية ، بيروت لبنان، دون سنة نشر، ص86.

ثانيا: مبدأ وحدة أو شمولية الميزانية

وتستوجب هذه القاعدة أن تندرج الإيرادات و النفقات في وثيقة واحدة و الغرض من ذلك هو غرض الميزانية في ابسط صورة حتى يتسنى لمن يريد الاطلاع على الوضع المالي للدولة مثلا أن يعرف بمجرد النظر إلى الميزانية، هل هي ميزانية متوازنة أو فيها عجز أو فائض، بالإضافة إلى أن هذا المبدأ يسهل من عملية رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية.

ثالثا: مبدأ عمومية الميزانية

و المقصود منه هو إظهار كافة تقديرات النفقات وكذلك كافة تقديرات الإيرادات في الميزانية وهذا دون إحداث آية مقاصد بين الاثنين.

ويعتبر هذا المبدأ مكملا لمبدأ وحدة الميزانية ، فإذا كان مبدأ وحدة الميزانية يهدف إلى تصميم وإعداد وثيقة واحدة للميزانية العامة فان مبدأ العمومية بدوره يرمي إلى ملئ هذا الإطار عن طريق التسجيل التفصيلي لكل تقدير نفقة ولكل تقدير إيراد دون اللجوء إلى إجراء مقاصد بين التقديرين[1].

تشتمل الميزانية المحلية من قسمين وهما

أ- قسم التسيير

ب- قسم التجهيز والاستثمار

وينقسم كل من هذين القسمين إلى نفقات وإيرادات تتوازن وجوبا

أولا – النفقات : وتنطوي النفقات العامة على قيام الجماعات المحلية وأشخاص القانون العام للمواطنين ولتسيير مصالحها و الخدمات الضرورية لمجموع الأفراد[2].

[1] فيصل فخري مراد، الرقابة المالية نحو اسوب متطور، مجلة العلوم الادارية، بسكرة، العدد الاول، جويلية 1978،ص10.

[2] موالك فريد، ميزانية البلدية، مدكرة لنيل شهادة الدراسات العليا في العلوم المالية، القليعة،الجزائر،1992 ،ص65.

- **نفقات قسم التسيير** : والمقصود بها النفقات التي تخصص لتسيير المصالح التابعة للجماعات المحلية و تنقسم إلى نفقات إجبارية ، نفقات ضرورية ، نفقات اختيارية
- **نفقات قسم التجهيز والاستثمار** : وتنقسم بدورها إلى قسمين أو نوعين من النفقات هناك نفقات حسب طبيعتها ونفقات حسب وظيفتها.

فالأولى هي التي تؤدي إلى زيادة أملاك الجماعات المحلية مباشرة ، أو تلك المتعلقة بالإعانات الممنوحة إلى الجمعيات و الهيئات وكذا تسديد قروض الجماعات المحلية

أما الثانية فهي تخص برامج التجهيز و التي تصبح فيما بعد ملك للجماعات المحلية كبرامج التي تنجزها لحساب الغير ، تسديد رأسمال الدين ، اقتناء العقارات و العتاد والمعدات .....الخ[1]

وقد ورد في المادة 198 من قانون البلدية رقم 11-10 والمؤرخ في 22 جوان 2011 فيما يخص النفقات ما يلي

يحتوي قسم التسيير في باب النفقات على ما يأتي[2]:

- أجور وأعباء مستخدمي البلدية
- التعويضات و الأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية
- المساهمات المقررة على الأملاك ومدا خيل بموجب القوانين
- نفقات صيانة الأملاك المنقولة و العقارية
- نفقات صيانة طرق البلدية
- المساهمات البلدية و الأقساط المترتبة عليها
- الاقتطاع من قسم التسيير فائدة قسم التجهيز والاستثمار

[1] سعاد طيبي الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية ، مدكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، الجزائر، 2002،ص89.

[2] م198 قانون البلدية رقم 10/11المرجع السابق.

- فوائد القروض
- أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة
- مصاريف تسيير مصالح البلدية

أما نفقات قسم التجهيز والاستثمار فهي كالتالي

- نفقات التجهيز العمومي
- نفقات المساهمة في رأس المال بعنوان الاستثمار
- تسديد رأسمال القروض
- نفقات إعادة تهيئة المنشآت البلدية

ثانيا : الإيرادات

تعددت مصادر الإيرادات في عصرنا الحديث وتنوعت أساليبها واختلفت طبيعتها تبعا لنوعية الخدمة التي تقوم بها الدولة والهدف منها هو مواجهة ومقابلة النفقات التي ذكرناها سابقا.

فعلى الجماعات المحلية أن تتحصل على الإيرادات اللازمة والكافية لذلك حيث أن القسم الأكبر من هذه الإيرادات يأتي من مدا خيل الجبائية في المرتبة الأولى ثم تأتي مدا خيل الأملاك بالإضافة إلى إعانات الهيئات المختلفة وتنقسم الإيرادات بدورها إلى قسمين هما: إيرادات جبائية وإيرادات غير جبائية.

وقد نصت على ذلك المادة 195 من قانون البلدية رقم 11 -10 المؤرخ في 22 جوان 2011 فيما يخص الإيرادات على ما يلي : تتكون إيرادات قسم التسيير على ما يلي[1]:

- ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات بموجب التشريع والتنظيم المعمول به

[1] م195 قانون البلدية 11/10، المرجع السابق.

- المساهمات وناتج التسيير الممنوح من الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية
- رسوم وحقوق ومقابل الخدمات المرخص بها بموجب القوانين والتنظيمات
- ناتج ومداخيل أملاك البلدية

أما بالنسبة لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار فهي كالتالي

- الاقتطاع من إيرادات التسيير المنصوص عليها في المادة 189
- ناتج الاستغلال لامتياز المرافق العمومية البلدية
- الفائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري
- ناتج القروض
- ناتج المساهمات في رأس المال
- كل الإيرادات المؤقتة أو الظرفية
- إعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والولاية
- ناتج التمليك
- الهبات والوصايا المقبولة[1].

[1] م 195، قانون البلدية11/10، المرجع السابق.

خلاصة الفصل الأول:

لقد تطرقنا في هذ الفصل على الأسس التي تنهض و ترتكز عليها الاستقلال المالي للجماعات المحلية و هي التي تستمدها من النصوص القانونية و التنظيمية هذا و زيادة و اضافة لمضمون المالية العمومية المحلية التي بينت و ابرزت أهمية ميزانية الجماعات المحلية المنفصلة عن ميزانية الدولة و الدور المهم الدي تلعبه لانعاش الاقتصاد في تمويلا المشاريع و هذا ما يؤدي الى النهوض بالتنمية المحلية الاستقلالية المالية معترف بها هل فعلا قد حققت هذه الاسس الاستقلالية الجماعات المحلية في شقها المالي و هل طبق و تجسد على ارض الواقع هذا ما سنتناوله في الفصل الثاني إن شاء الله.

Summery

In this chapter we discussed the basis on which the financial independence of local communities is based; which is derived from the legal and regulatory text, the increase and addition of local public finance content, which showed the importance of the budget of the local communities that are separated from the state budget. Also, the importance role it plays to refresh the economy in the financing of projects and this leads to the advancement of local financial independence development. So, is it really achieved the foundations of independence of the local communities in the financial sector and it has been applied on the field. That is addressed in the second chapter if God will.

الفصل الثاني
الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في ظل الرقابة المفروضة عليها

تمهيد:

إذا تطرقنا الى مفهوم الاستقلالية المالية فإننا نجده ذو مجال واسع وتحمل عدة معاني تتحدد ومحتواه حسب مجال استعماله وهذا المفهوم يستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية والاقتصادية إما مضمونه في مجال الجماعات المحلية فنبدأ من خلافاتها بالسلطة المركزية (الحكومة) والتي تخول لها باختصاصات ومهام محددة قانونا.

والقاعدة تقول بأن الاعتراف باختصاصات الجماعات المحلية وجميع المهام والأعمال التي تقوم بها في مبدأ في مبدأ اللامركزية تستوجب أن تصاحبها استقلالية مالية تمكنها من تمويل هذه الاختصاصات وتأديتها على أكمل وجه .

المبحث الأول : الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

ان مفهوم الاستقلالية المالية واسع و يحمل عدة معاني يتحدد مضمونه بمجال استعماله و يستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاد قراراتها السياسية و الاقتصادية اما مضمونه في مجال الجماعات المحلية فانه يقاس انطلاقا من علاقات الجماعات المحلية بالسلطة المركزية حيث تخول اختصاصات محددة قانونا و القاعدة تقول ان الاعتراف بالجماعات المحلية باختصاصات و اعمال تقوم بها في اطار مبدء اللامركزية الادارية يجب ان تصاحبه استقلالية مالية تمكنها من تعريف هذه الاختصاصات و تأديتها على أكمل وجه

المطلب الاول : مفهومها و أسس و صور استقلاليتها

بالرغم من منح الجماعات المحلية اختصاصات واسعة وتحميلها أعباء ثقيلة لا يعني أننا أمام نظام لا مركزي إذ أن الأمر متوقف على مدى توافق ذلك مع توفر موارد مالية كافية للاضطلاع بالمهام الموكلة إليها مما يضمن تلبية حاجات المواطن المتمثلة في الخدمة العمومية والمنفعة العامة إذا فالوسائل المالية هي عصب كل نشاط إداري ومن شأنها أن تلعب دورا كبيرا في تحديد نوع العلاقة المالية وبالتالي فإن العلاقة السياسية بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية تعرف نوعا من الاستقلالية كل ما توفرت الموارد المالية الخاصة للجماعات المحلية تؤدي إلى ازدياد قدر من الحرية هذه الأخيرة غي اتخاذ القرارات وبالتالي ينتج عنها عدم تبعيتها للدولة ومنه تجسيد نظام اللامركزية الإدارية الذي يفرض وجود استقلال قانوني ومالي والعكس صحيح[1].

[1] سهيلة صالحي، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر، ص55.

الفرع الأول : مفهوم و أسس الاستقلالية المالية

تنصرف لفظة استقلاليةoutononie المشتقة من اليونانية (autonomia – automos) –الى من سير ذاتيا بواسطة القوانين الخاصة و الاستقلالية المالية في مفهومها العام تتمثل في الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية و منه من يراها حجرة الزاوية التي تقوم عليه اللامركزية[1].

الاستقلالية المالية للجماعات المحلية هي السلطة اللامركزية والتي تمتلك موارد مالية خاصة بها ، وتتحكم في مصادرها وكيفية جمعها ولها صلاحيات تامة وواسعة خولها القانون إياها في استعمال مواردها المالية وتخصيصها حسب ما تراه مناسبا وهذا لأجل تحقيق تنمية محلية وضمانا لسير مصالحه[2].

أولا: الاستقلالية المالية والمحلية

إن الاستقلالية المالية تعتبر أول ركيزة أساسية من اجل النهوض باستقلالية محلية وهذه الأخيرة تستند الى اربع مقومات يمكن ذكرها في ما يلي

يوكل تسيير شؤون الجماعات المحلية المجالس محلية منتخبة عن طريق الاقتراع المباشر[3].

الاعتراف بان ثمة مصالح إقليمية وترك أولوية الإشراف عليها ومباشرتها من قبل من يهمه الأمر وهذا كي يتسنى للحكومة او الدولة التفرغ لتسيير مصالح البلاد وهذا لا يأتي إلا بفصل وتحديد الاختصاصات حتى لا تتشابك وتتعرض اختصاصات الدولة مع اختصاصات الجماعات المحلية والتي من جراءها يمكن أن تخلق مشاكل في تمويلها.

[1] مسعود شيهوب، مدى تكييف الادارة المحلية من الحقائق الوطنية الجديدة، مجلة مجلس الامة، الجزائر، العدد03، 2002،ص31.

[2] مسعود شيهوب، نفس المرجع ، ص31.

[3] محمد زغداوي، المرجع السابق، ص70.

بالرغم من تمتع المجالس الشعبية بقدر من الاستقلالية المحلية إلا انه لا يمكن بان يصل إلى حدود الاستقلال التام والمطلق عن السلطة المركزية هذا من جهة ومن جهة أخرى فانه لابد من ملاحظة أن طبيعة ودرجة العلاقة المركزية المحلية أن لا تكون علاقة رقابة شديدة وهذا لكي لا تجرد المجالس المحلية من استقلاليتها والتي تعد من أهم دعامات وجودها.

منح الحرية في تسيير الشؤون المحلية الموكلة للمجالس المحلية لابد أن تكون مقننة دستوريا لأنها في الأخير تكون مرتبطة بالإمكانيات المتاحة لديها[1].

ثانيا : مبررات الاستقلالية المالية والاستقلالية المحلية

ان المبررات السياسية و الاقتصادية وكذا الاجتماعية قد تكون متقاربة فيما بينها ومتشابهة بالنسبة لكل من الاستقلالية المالية والاستقلالية المحلية فبفضل تطور الاستقلالية المحلية والتي يمكن لها بان تدفع بالديمقراطية على عدة مستويات ونلاحظ ذلك في المعاملات اليومية كتقريب المواطن من السلطة للتمكن من معرفة احتياجاته ،وكذلك توزيع المسؤوليات السياسية والإدارية وتحميلها في بعض الأحيان للمنتخبين والمسيرين وكذا المكلفين بدفع الضريبة[2].

كما أن اللامركزية تعمل أيضا على التعريف بمزايا الجماعات المحلية وهذا بواسطة الدفع بالمجتمع المحلي للاندماج والمشاركة في المشاريع التي تخص والأنشطة العامة وتعزيز الثقة فيما بينهما. وقد عمد بعض الباحثين إلى تلخيص بعض القواعد الاقتصادية للاستقلالية المالية ونذكر منها:

[1] لخضر مرغاد، الايرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الانسانية، جامعة بسكرة، العدد7، فيفري2005، ص03.

[2] أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986،ص104.

اعتبار الاستقلالية المالية عامل لتكريس الديمقراطية وهذا من خلال إيجاد الفرق بين الاختيارات التي تؤسس على المستوى المحلي بالنسبة للخدمات و التجهيزات وبين احترام الأولويات.

تساعد على التكييف حسب الظروف المحلية من اجل تقديم الخدمات أو إنتاج المعدات الحرص على تسيير المصالح المحلية بفعالية ووضوح كتعريف المواطنين حدود مسؤولياتهم وتمكينهم من معرفة مستوى النفقات من اجل فهم واضح لتكلفة الخدمات وهذا يعد ترسيخا وزيادة لمبدأ الشفافية.

ثالثا : الأسس القانونية للاستقلالية المالية

القواعد القانونية التي تتحكم في الاستقلالية المالية للجماعات المحلية تكاد تكون غامضة وغير واضحة وجلية ويصعب إزالتها لكون أن التشريعات القانونية تكتفي وتقتصر على ذكرها والتصريح بها ، وكتأكيد لهذا التصريح فانه أثناء الحديث عن الشخصية والذمة المالية للجماعات المحلية تستعمل عبارة الجماعات المحلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي.

وعندما نعود إلى الواقع فإننا لا نلمس ذلك إلا أحيانا[1].

الفرع الثاني : صور الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

ان كل جماعة محلية تتبنى ميزانية سنوية خاصة بها تندرج تحت مبدأ سنوية الميزانية وتحتوي هذه الأخيرة على عدة مدا خيل ومن مصادر مختلفة كالمصادر الجبائية والإعانات المركزية وحتى اللجوء الى الاقتراض وهذا من اجل مواجهة التكاليف والنفقات المالية الموضوعة تحت عائقها[2].

[1] سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مدكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، 2002،ص98.

[2] مسعود شيهوب، اسس الادارة المحلية و تطبيقاتها على نظام الولاية و البلدية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص132.

ولكي تقوم الجماعات المحلية بممارسة دورها على أحسن وجه والقيام بمهامها المنوطة بها يجب أن تتوفر على حريات عدة نوجز ذكر بعضها على سبيل المثال لا على سبيل الحصر.

أولا: استقلالية التسيير

تعتمد الاستقلالية المالية للجماعات المحلية على حرية التسيير والتي تتجلى بوضوح في التحكم في الميزانية والتصرف فيها وفقا لما تفتضيه متطلبات وحاجيات المواطنين والقيام على دفع عجلة التنمية المحلية.

وإذا تطرقنا إلى الحديث عن ميزانية الجماعات المحلية فنلاحظ بان هذه الأخيرة إلا يمكن لها أن تتبنى ميزانية غير متوازنة وهذا يعد عائقا قد يؤثر على حريتها في التسيير ، لأنه لا يمكن لها أن تتجاوز نسبة الإنفاق حتى لو كان هذا الإنفاق موجه إلى خدمة التنمية المحلية ، وهذا عكس ميزانية الدولة التي لم تعد تولي اهتمام كبير بالنسبة للعجز في الميزانية آو حدوث كارثة مالية وهذا بسبب التطورات المالية والاقتصادية وحسب النظرية الحديثة في المالية. إذا أما تحدثنا عن تسيير الجماعات المحلية لممتلكاتها فنجد أن هذه الأخيرة أنها أهملتها بالرغم من كونها من الأسس التي تعتمد عليها في عمليات التحصيل على موارد مالية معتبرة بالإضافة إلى كونها تعزز من مكانتها وتفرض وجودها[1].

مجال سير الممتلكات:

تهمل الممتلاكات التسيير المالي للجماعات المحلية في ان لها من النفع ما يعزز من ايراداتها فالممتلكات لا تشكل انشغالا لدى اغلب الجماعات المحلية على هدا بالرغم ان معرفة مفصلة لممتلكاتها يعزو اوجودها و يطور مدخولها و هو عمل ضروري و يتم ذلك عن طريق احصائها و ترتيبها و تسجيلها في الجرد العام و معرفة وضعيتها القانونية.

[1] العمري بوحيط، البلدية اصلاحات ومهام و اساليب، دار عياش للطباعة و النشر، الجزائر، 1997،ص25.

ثانيا : استقلالية الميزانية و الجبائية

تتمثل استقلالية ميزانية الجماعات المحلية في حرية تقدير كل من النفقات السنوية والإيرادات السنوية بالإضافة إلى تخصيصها وهذا من خلال وضع خطة تبين كيفية توظيف الإيرادات وصرف النفقات والتي تتكون من أبواب عدة وكل باب يتناول قسم من أقسام الميزانية وميزانية الجماعات المحلية تتكون أساسا من:

1.الميزانية الأولية : وهي الوثيقة الأساسية التي تدون فيها كل النفقات والإيرادات السنوية المخفقة وقد سميت هذه الميزانية بهذه التسمية لأنها تعتبر الوثيقة الأولى التي تمثل حالة التقديرات التي يتم إعدادها بناءا على الإيرادات والنفقات الخاصة بالممارسة السابقة والمعروفة مسبقا بصفة دقيقة[1]. والميزانية الاولية يتم التصويت عليها لزوما قبل 31 اكتوبر من السنة السابقة لتطبيقها وهذا ما نصت عليها المادة 152 في فقرتها الأولى من قانون البلدية رقم 08/90[2] ونفس الشيء بالنسبة لميزانية الولاية وذلك من خلال ما نصت عليه الفقرة الاولى من المادة 143 من قانون 09/90 المتعلق بالولاية[3].

2. **الميزانية الإضافية:** وتوضع هذه الميزانية بعد مضي الأشهر الأولى من السنة ، لان الاحتياجات سترد بوضوح، الشيء الذي يفرض على الجماعات المحلية بان تصادق على الميزانية الإضافية او التعديلية و المقصود منها هو تصحيح الميزانية الأولية آو إحداث تعديل في حالة وجود نقصان في كل من الإيرادات والنفقات وتعد كآخر اجل في شهر جوان من السنة التي ستطبق فيها.

وتصوت على الميزانية الإضافية من قبل السلطة وتحتوي على أرصدة وبواقي الانجاز وتتميز هذه الميزانية بكونها مرتبطة بالسنة المالية السابقة والتي تترك للسنة الجارية عمليات لم تتم بعد آو فائضا في الموارد او عجز في المالية والميزانية الإضافية قد تكون

[1] سهيلة صالحي، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر، ص67.

[2] م 152-01 من قانون البلدية رقم 08/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990.

[3] م143-01 قانون الولاية رقم 09/90 المؤرخ في 7 افريل 199.

ضرورية نتيجة لظهور إيرادات جديدة لان تقديرا النفقات المقيدة في الميزانية الأوليةغير كافية الشيء الذي يستوجب تقييد نفقات جديدة[1].

ملاحظة : ويجدر بنا أن نشير بأنه في بعض الأحيان يقتضي الأمر إضافة وثائق أخرى تتدرج في ميزانية الجماعات المحلية وتتمثل أساسا في فتح اعتمادات ورخص خاصة يتم فتحها بين الميزانيتين الأولية والإضافية وهذا بغرض تخصيص بعض النفقات التي لم تكن معروفة وواضحة خلال إعداد الميزانية الأولية.

وقد ورد ذلك في الفقرة الأخيرة من المادة 150 من قانون البلدية 90-08 " نسمي الاعتمادات المصادق عليها على القرار في حالة الضرورة اعتمادات خاصة أو إذنا خصوصيا حسب مجيئها قبل الميزانية الإضافية "[2].

تعتبر الاستقلالية الجبائية احد أعمدة الاستقلالية المالية للجماعات المحلية بحيث تعد احد منافذ الجماعات المحلية لتحقيق الاستقلالية المالية ، فهدف الجماعات المحلية الأول هو العمل بكل فعالية من اجل توفير الإيراد اللازم لتغطية نفقاتها وضمان السير الحسن لمصالحها والاهتمام في نفس الوقت بتحقيق إشباع رغ بات وحاجيات المواطنين الضرورية، ولتحقيق هذه الموارد يستوجب توفر عدة شروط نذكر منها ما يلي:

أولا : حرية المورد

ويقصد بذلك وعاء المورد المالي الكامل الذي تسعى الجماعات المحلية لتحصيله ويكون متميزا عن باقي اوعية الضرائب المركزية.

ثانيا : ذاتية المورد

بمعنى ان تستقيل الهيئات المحلية بسلطة تقدير سعر المورد وتحصيله حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة لديها.

---

[1] سهيلة صالحي، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر، ص68.

[2] م150 قانون البلدية رقم 08/90 المادة 190 المعدل و المتمم ، قانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جوان2011.

ثالثا : سهولة اداة الموارد

والمقصود به هو تسيير وعاء المورد ورخص تكلفة تحصيله بأقل تكلفة ممكنة لأنه من غير المعقول أن تكون تكلفة تحصيل الإيراد اكبر من قيمة الإيراد نفسه بالإضافة إلى تكثيف عملها من اجل الحصول على اكبر قدر ممكن من الوارد الجبائية المحلية[1].

المطلب الثاني : تبعية الجماعات المحلية للسلطة المركزية .

يمكننا القول بان الاستقلالية المالية للجماعات المحلية لا تتجسد على ارض الواقع الا نسبيا وهذا راجع لكون ان الجماعات المحلية مازالت تابعة ماليا وإداريا للدولة فهي مقيدة بقيود تؤثر سلبا على التسيير المالي لها مما يؤدي ذلك إلى ضعف في مداخليها من مواردها المالية المحلية[2].

الفرع الأول : مخطط ووسائل وطرق تدخل الدولة

إن من بين المؤشرات التي تدل على التبعية المالية للجماعات المحلية والتي بدورها تحد من استقلاليتها نذكر المركزية المفرطة في الضريبة والتخطيط بالإضافة إلى الرقابة وقواعد الميزانية وهذا ما سنتناوله بالتفصيل لاحقا.

- المركزية المفرطة في الضريبة والتخطيط

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 والرسوم المخصصة من طرف المشرع لفائدة البلديات والولايات.

[1] ربحي كريمة، بركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور جماعات المحلية في التنمية(مراقبة ميزانية الجماعات المحلية) دراسة مقدمة الملتقى الدولي حول تسيير و تحويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات.

[2] فيصل فخري مراد، الرقابة المالية نحو اسلوب متطور، مجلة العلوم الادارية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 1978، ص45.

وهذا دليل على أن الجماعات المحلية مرتبطة بالدولة في مجال الموارد المالية وتعيين الضريبة فكلا من البلدية والولاية تحتكمان على مداخيل خاصة يهما وهما نوعان.

1-مدا خيل الضرائب

مدا خيل الممتلكات والنشاطات المالية والاقتصادية فإذا كانت الجماعات المحلية تتحكم في تسيير واستغلال ممتلكاتها فإنها لا يمكنها تعيين نسبة استفاد منها من مداخيل الضريبة لان ذلك يعود الى اختصاص المشرع وهذا ما ينتج عنه وحدة في النظام الجبائي وعلى المستوى الوطني دون تمييز جهوي والهدف منه تدعيم الوحدة الوطنية[1] .

وبالرغم من ان النظام الجبائي يعد الدعامة الأساسية الاقتصادية فان توحيد الجباية 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 تمويل الدولة، وهذا حال كثير من البلديات التي تعرف عجزا 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 وبمقارنة الجباية المحلية مع جباية الدولة نجد فرقا شاسعا فالجباية المحلية ضعيفة جدا من الناحية الكمية اما من الناحية الكيفية فان الدولة تستحوذ على اقتطاع الضرائب الأكثر مرد ودية وخير مثال على ذلك ان نصيب الدولة من الرسم على القيمة المضافة (TVA) تصل إلى 85 %هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فان

[1] موالك فريد، ميزانية البلدية، ص113.

الجباية تخضع حسب نوع النشاط المتواجد في المقاطعة الإدارية كالفلاحة مثلا او النقل او السياحة ....الخ ونادرا ما نجد كل هذه الأنشطة في كل المناطق[1].

إما فيما يخص المركزية في التخطيط فان كل من البلدية والولاية مسؤولة عن مخططاتها وذلك بالرجوع إلى قانون 02/88 حيث انه اتى بمفهوم جديد للتخطيط اللامركزي مع مشاركة حقيقية للجماعات المحلية، ولكن بموافقة السلطة الوطنية والمركز الوطني للتخطيط[2].

ان هذا الإطار لنظام التخطيط يعطي استقلالية مقنعة للجماعات المحلية ولكن في حالة تضحى هذه الاستقلالية وهمية او حبر على ورق لان القرارات الكبرى والمتعلقة بالمشاريع فان صدورها يتم من قبل السلطة المركزية وهذا الإضافة الى 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 صلاحياتها تحديد مبالغها وتخصيص ميادين استعمالها[3].

- الرقابة وقواعد الميزانية

بالإضافة لما سبق ذكره عن اللامركزية فإنها تعتبر كنموذج للتنظيم الإداري وتقوم على أربعة أسس وهي:

الرقابة – الانتخاب – الاستقلالية المالية – قوة المجالس المنتخبة في تسيير الشؤون والمصالح المحلية ،وبما أن الرقابة تضعف من قوة ومكانة استقلالية المالية لدى

[1] موالك فريد، ميزانية البلدية،ص114.

[2] محمد بوكحيل، نفس المرجع السابق،68.

[3] علاء الدين عشي، مدخل القانون الاداري، دار الهدى عين مليلة، 2010،ص139.

الجماعات المحلية الأمر الذي يجعل هذه الأخيرة غير مستقلة تماما في ذمتها المالية[1].

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

أولا: رقابة المشروعية على النفقات و الإيرادات[2].

إن هذه الرقابة تمارس إما عن طريق إلقاء النفقات والإيرادات 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 أجل تفادي ظهور عجز مالي عندها يصبح لزوما على المجلس الشعبي البلدي من أخذ التدابير اللازمة والضرورية لتسوية العجز في الميزانية التكميلية من السنة. وفي حالة ما لم يستطيع المجلس الشعبي البلدي

من إيجاد حلول فإن السلطة الوصية مجبرة بالتدخل وحل محل المجالس المنتخبة من أجل اتخاذ إجراءاتها المناسبة.

وهذا 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 وهذا دليل آخر على عدم استقلالية مالية الجماعات المحلية في تحضير ميزانيتها[3].

---

[1]أحمد محيو ، المرجع السابق، ص111.

[2]نفس المرجع، ص112.

[3]عبد الكريم صادق بركات، المالية العامة، الدار الجامعية بيروت، لبنان،1986، ص58.

والميزانية تخضع لقواعد معينة أهمها الاقتطاع الإجباري من إيرادات التسيير والمقدرة بـ 10 % كحد أدنى وتتخصص هذه الأخيرة لميزانية التجهيز وهذا ما يطلق عليه التمويل الذاتي والذي يساعد على القيام بعمليات الاستثمار عن طريق أموالها الخاصة[1].

أما في حالة وجود فائضا في قسم التسيير فإنه يوجه إلى إيرادات التجهيز. إن هذه القيود التي تكبل بها السلطة الوصية كلا من الإيرادات والنفقات 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 وهي تشتمل على قواعد الميزانية.

الفرع الثاني: تدعيم الدولة المالي و انعكاساتها على الجماعات المحلية.

إن الجماعات المحلية تتلقى إعانات مالية من طرف الدولة والذي تعتبر كمورد مالي من مواردها هذا زيادة على الإمكانيات الذاتية أو ما يسمى بالتمويل الذاتي لبرامج التجهيز والاستثمار والتي تعد قليلة وضئيلة لكونها لا تكفي لإنجاز المشاريع المطلوبة[2].

الإعانات التي تستفيد منها الجماعات المحلية من أجل تدعيم الجماعات المحلية تخصص الدولة مبالغ مالية من ميزانيتها الخاصة للمساهمة في تمويل مشاريع واستثمارات البلديات والولايات بالإضافة إلى القروض التي تتحصل عليها. وهده الأموال تمنح على شكل إعانات أو مخصصات في إطار تمويل الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCT وكذلك المخططات البلدية للتنمية PCD وهذه الإعانات السالفة الذكر تقدم لأجل قيام الجماعات المحلية بعمليتي التجهيز والاستثمار.

[1] محمد زغداوي، دور الجماعات المحلية في التنمية الاقتصادية، رسالة الماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة،1985،ص101.

[2] محمد زغداوي، نفس المرجع، ص101.

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

وقد وضع تعريف الصندوق المشترك للجماعات المحلية حسب المرسوم رقم 86 – 266 بأنه مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية والاستقلال المالي والتكفل وبالمساهمة في تمويل التنمية المحلية وذلك بتخصيص إعانات سنوية للبلديات والولايات[1].

نظرا للنقائص التي أظهرها التسيير المالي للصندوق المشترك للجماعات المحلية قدمت عدة اقتراحات من أجل إعادة تنظيم هيكلة هذا الصندوق وتحويله إلى بورصة الجماعات المحلية وهذه الأخيرة تفاوض فيها القيم العقارية –الأسهم – السندات التي تصدرها الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية ومن أهداف البورصة نذكر مايلي:

- توجيه الادخار المحلي لتوحيد التجهيزات واستثمارات الجماعات المحلية من أجل استجابة أمثل للتنمية المحلية.
- السماح للجماعات المحلية بإيجاد رؤوس الأموال اللازمة لتحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أما. بالنسبة لموضوع بورصة الجماعات المحلية فيتمثل[2] خاصة في

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

[1] محمد زغداوي، دور الجماعات المحلية في التنمية الاقتصادية، ص102.

[2] مسعود شيهوب، اسس الادارة المحلية، و تطبيقها على نظام الولايات و البلديات في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص68.

ب- السندات: وهي قيم بفوائد ثابتة تمثل ديون على الجماعات المحلية تعطي الحق في الحصول على نسبة فائدة محددة مسبقا في عقد الإصدار[1].

وهذه تعتبر بعض الاقتراحات والإصلاحات التي يمكن أن تقوم بتفعيل دورها في مجال التنمية المحلية.

وأما بالنسبة لمخططات البلدية للتنمية فقد شهدت تطورات قانونية معتبرة والهدف منها اعتماد برامج تنمية للقضاء على التدهور الاقتصادي والاجتماعي الموروث عن الحقبة الاستعمارية كبرنامج نفقات التجهيز المحلي وبرنامج التشغيل الكامل إلا أنها تعثرت ولم تكتمل بسبب تعددها وانعدام وحدة العمل فيها. مما استدعى ذلك لجوء الدولة إلى العمل على توحيدها قانونيا من خلال المخططات البلدية للتنمية وكان ذلك بموجب المرسوم 73/136والمؤرخ في: 1973/08/09 والمتعلق بشروط التسيير و الإنجاز حيث خصص القسم الأول منه لشروط التسيير والمتمثلة في تسجيل الإعتمادات المالية لفائدة الوالي ضمن رخصة البرنامج لكل ولاية حيث يتولى الوالي بداية كل سنة الإشراف على منشورات رخص البرامج واعتمادات الدفع لتوزيعها على البلديات التابعة له إداريا[2].

أما بالنسبة للقسم الثاني من المرسوم فقد خصص لشروط الإنجاز من خلال تحديد طرق الإنجاز كالاستغلال المباشر أو عن طريق المنافسة بدعوة من المؤسسة المعنية ومنها كانت مخططات PCD مشروطة ومركزية. لذلك اقتصر دور الجماعات المحلية في التصويت على الاعتمادات خلال مداولاتها مع إمكانية اقتراح المشاريع التي يجب أن تتماشى وأولويات المخطط الوطني. وبذلك تعد هذه المساهمات عاملا لتحديد الاستقلالية المالية للجماعات المحلية .

- انعكاسات التمويل المركزي على الجماعات المحلية

[1] سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، ص69.
[2] سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية ، ص70.

إن الإعانات التي تتلقاها الجماعات المحلية تكون ضمن إطار قانوني محدد سلفا بحيث تحدد فيه إجراءات منح الإعانات وكيفية إنفاقها و أشكال الرقابة عليها الضمان حسن استغلالها لفائدة الصالح العام، وتعتبر السلطة المركزية من خلال هذه الإجراءات عن الاستقلالية المحدودة للجماعات المحلية وذلك عن طريق احتفاظها لحق الإشراف ومنه انبثق عن التمويل المركزي انعكاسات عدة نذكر منها مايلي:

أولا: توحيد القرار المحلي:

إن ممارسة الجماعات المحلية لاختصاصاتها يستوجب توفر شروط وهي حريتها في التسيير وهذا غير محقق في ظل الإعانات المركزية بحيث أن التمويل المركزي للاستثمارات المحلية إنما 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 الأنفاق المالي[1].

ثانيا: تخصيص الإعانات

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

كما أن صندوق التضامن يتولى رفع تخصيصات مالية للاستثمار وبالرغم من إدراج هذه المساعدة في الميزانية المحلية إلا أن المشروع فرض قاعدة التخصيص والهدف منها هو تسيير الموارد المالية بصورة عقلانية بالإضافة إلى تحقيق الشق المالي والمحاسبي، وبهذا تحولت هذه الإعانات من وسيلة تدخل في تسيير شؤون الهيئات المحلية[2].

ثالثا : تخطيط التنمية المحلية

إن حسن التخطيط يعتبر معيارا لنجاح أي تنمية وهذا لكونه ينطلق من معطيات عملية تقوم على عملين الإحصاء والتحليل الاقتصادي ، ونظرا لحجم الموارد المالية التي

[1] مسعود شيهوب، نفس المرجع السابق، ص192.

[2] مسعود شيهوب ، نفس المرجع، ص193.

خصصت للاستثمارات المحلية فان الدولة لجأت إلى وضع مخطط للتنمية المحلية وذلك من خلال إدراجها صمن المخطط الوطني من حيث اختيار الاستثمارات وتحديد الأولويات فأصبح التخطيط اختصاص تنفذي للجماعات المحلية فقط.

المبحث الثاني : الرقابة المالية للجماعات المحلية

تلعب الرقابة المبسوطة على الإدارة د ورا مهما في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون وذلك لكون النظام الرقابي شبيه بالجهاز العصبي الذي يعمل على تحسس مواطن الخطأ ومن ثم تجنبها وتفاديها إلا. انه ما تجاوزت الرقابة مفهوم الاستثناء لتستغرق الاستقلال ضاع مفهوم اللامركزية[1].

أن الرقابة المالية لا تختلف عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري حيث أنها تحتوي على عدة جوانب تتميز بها عن غيرها من الصور المتعددة للرقابة فالإدارة العامة هي التي تسعى الى فرض حماية على المالية العامة سواء كانت إيرادا أو نفقا[2].

وإذا كان دستور 1976 قد جعل من الرقابة وظيفة متميزة إلى جانب الوظائف الأخرى الأساسية فان الدستور الحالي قد خصص الفصل الأول من الباب الثالث من المادة 159 إلى المادة 170 للرقابة[3].

وهذا ما أكدته المادة 162 من الدستور حيث نصت على ما يلي " المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور وفي ظروف استخدام الوسائل المادية.

[1] فيصل فخري مراد، المرجع السابق، ص25.
[2] فيصل فخري مراد، المرجع السابق،ص26.
[3] مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص68.

والأموال العمومية وتسييرها "وللرقابة المالية العامة أهمية بالغة لأنها تعتبر أن أي إساءة في استعمال المال العام أو إهماله يؤدي إلى نتائج وخيمة[1].

فتطور الدولة أدى إلى ازدياد نفقاتها . ولما كانت ندرة الموارد المالية والاقتصادية تعتبر من أهم المشاكل التي واجهت معظم البلدان خاصة النامية منها فلا بد من القيام بعملية المراقبة وهذا لأجل استخدام هذه الموارد والإمكانيات المتاحة لديها وتتمكن من تخصيصها وتوزيعها عادلا لغرض تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ومن أهداف الرقابة المالية كذلك نستعرض نوعين من الأهداف وهما.

أولا : الأهداف التقليدية

وتعتبر من أقدم الأهداف التي سطرت لها الرقابة وتمكن ذكر أهمها:

- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من اجلها الأموال العامة وإجراء عمليات التحقيق على كل من الدفاتر والسجلات والمستندات.
- التأكد من عدم تجاوز الوحدات النقدية في الإنفاق مع مراعاة حدود الاعتمادات المقدرة بالإضافة إلى مراقبة ومراجعة المستندات المؤدية للصرف والتأكد كذلك من صحة توقيع المؤكل لهم سلطة الاعتماد.
- ضرورة قيام الجهاز بإرادة الادارة التابع للوزارة من عملية التقنين المالي[2].

المطلب الأول : الرقابة الداخلية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية

ان الرقابة الداخلية هي التي تمارس من داخل التنظيم نفسه . ويعتبر هذا النوع من الرقابة كخطوة اولى تخضع لها ميزانية الجماعات المحلية وذلك عن طريق قيام الإدارة بالرقابة على أعمالها، ومن هنا نتساءل هل صحيح ان الإدارة تقوم برقابة نفسها ؟ وكيف تتجسد هذه الرقابة ؟ فاذا كان الامر كذلك فلا يمكن ان تتحقق الرقابة على الوجه الكامل دون ان تتوفر على مقومات نجاحها من اهمها كفاءة نظم الرقابة الداخلية والمتمثلة في سرعة

[1] سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، ص65.
[2] سعاد طيبي، المرجع السابق،ص68.

الكشف عن المخالفات بالإضافة إلى تحفيز مسؤولية القائمين بهذه الرقابة، مع توفير الخبرات الإدارية و المالية وذلك لا يأتي إلا بالتدريب المستمر. ومن الأجهزة المكلفة بالرقابة الداخلية أيضا على ميزانية الجماعات المحلية نذكر كل من رقابة المراقب المالي ورقابة المحاسب العمومي بالإضافة إلى الرقابة الشعبية الممارسة من طرف المجالس الشعبية المحلية ورقابة السلطة الوطنية لأجل ذلك قمنا بالتقسيم التالي[1]:

الفرع الأول : الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية من طرف المراقب المالي والمحاسب العمومي

تخضع ميزانية الجماعات المحلية قبل تنفيذها إلى نوع خاص من الرقابة يطلق عليها اسم الرقابة السابقة والهدف منها الكشف عن مشاكل والعوائق المتوقع حدوثها وتحليلها وهذا تفاديا للوقوع فيها .

وبالرغم من كثرة الإجراءات اللازمة والمتعلقة بعمليات صرف الأموال والنفقات أتها إلا يجب ان تمنح لها الموافقة السابقة لأجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بتلك العمليات ، وهذه الإجراءات قد تؤدي إلى بطء المرافق العامة في تقديم خدماتها، والهدف من منح الموافقة السابقة لأجهزة الرقابة هو تطبيق الميزانية تطبيقا سليما تراعي فيه كل قواعد الإنفاق المقدرة.

كما أن عمليات المراجعة والرقابة تتم قبل الصرف ولا يجوز لأي وحدة تنفيذية أن ترتبط بعقد أي أو التزام أو حتى دفع أي مبلغ قبل حصولها على موافقة الجهة المختصة بالرقابة . وهذه الرقابة تتم على جانب النفقات فقط دون الإيرادات . وقد سميت هذه الرقابة أيضا بالرقابة الوقائية آو الرقابة المانعة[2].

[1] محمد بوكحيل ضريبة مصدر من مصادر التمويل ميزانية الجماعات المحلية، القليعة،1992،ص95.

[2] أحمد محيو، المرجع السابق،ص155.

اولا : ممارسة الرقابة من طرف المراقب المالي (على ميزانية الولاية)

قوم المراقب المالي بممارسة رقابته على ميزانية الولاية قبل دخولها حيز التنفيذ وبعد المصادقة عليها من قبل السلطات المختصة بالإضافة إلى ذلك فهو مارس رقابته كذلك على النفقات الخاصة بميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة وأيضا على الحسابات الخاصة للخزينة العمومية وميزانيات الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري باستثناء ميزانيتي المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي اللتان تخضعان للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها.

وتمارس الرقابة السابقة للنفقات من قبل مراقبين ماليين بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين والذين يتم تعيينهم من قبل الوزير المكلف ومن اهم الصلاحيات الموكلة للمراقب المالي إضافة الى اختصاصه التي خولها له القانون الأساسي ما يلي[1]:

- مسك تسجيلات تدوين التأشيرات والرفض
- مسك محاسبة التزامات حسب الشروط المحددة
- إرسال حالات دورية معدة لإعلام المصالح المختصة إلى الوزير المكلف بالميزانية
- إرسال تقريرا عن الصعوبات التي تلقاها أثناء أداء مهامه وخاصة في مجال تطبيق التنظيم والمخالفات المرتكبة في تسيير الأملاك العمومية
- إرسال في كل نهاية سنة مالية تقريرا يستعرض الشروط التي قام عليها التنفيذ إلى كل من الوزير المكلف والى الأمرين بالصرف.

ويعتبر المراقب المالي مسؤول عن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطة وعن التاشيرات التي يسلمها[2].

[1] موالك فريد، ميزانية البلدية،ص197.

[2] محمد زغداوي، المرجع السابق،ص57.

اما بالنسبة للمراقب المالي المساعد فهو يعد مسؤولا أيضا ولكن في حدود اختصاصاته المفوضة له من قبل المراقب المالي عن الاعمال التي يقوم بها وعن التأشيرات التي يسلمها.

ومما سبق ذكره نستنتج أن المراقبة الممارسة من قبل المراقب المالي الهدف منها هو منع ارتكاب المخالفات المالية التي قد يقع فيها معدوا الميزانية ويعتبر كذلك بمثابة المرشد والحارس على تنفيذ الميزانية مع إخطاره للمصالح المالية بالأخطاء التي يرتكبها بالصرف مع تقريره للعقوبات.

ثانيا : رقابة المحاسب العمومي على ميزانية البلديات

يعتب كل شخص يتم تعيينه بموجب القانون للقيام بعمليات تحصيل الإيرادات ودفع النفقات او ضمان حراسة الأموال والسندات والقيم والممتلكات وجميع الأشياء المكلف بها وحفظها هو محاسب عمومي إضافة إلى كل الاختصاصات والوظائف المسند إليه كما سبق ذكرها اسند تاليه أيضا مهمة إعداد إجراء إيراد الدين العمومي . وتعيينه يتم من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضع أساسا لسلطته.

وتتمثل صلاحيات المحاسب العمومي ومسؤوليته في مسكه لعمليات حركة الأموال سواء كانت نقدا او قيما في حسابات ودائع وحسابات جارية وحتى دائنة ومدينة[1].

كما انه يتمتع بالمسؤولية الشخصية والمالية على العمليات الموكلة له وتكمن المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي انا تعلق الأمر[2].

- تسديده للنفقات العمومية في ظروف غير شرعية
- حراسة وحفظ الأرصدة وقيم الهيئات العمومية
- تحريكه للأرصدة والقيم والحركات الحسابية

[1] صالحي عبد الناصر، الجماعات الاقليمية، بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، الجزائر،2010،ص115.

[2] سهيلة صالحي، المرجع السابق،ص103.

- محافظته على الوثائق والمستندات المثبتة للعمليات الحسابية

ويمكن حصر الهدف من ممارسة وظيفة رقابة النفقات المستعملة فيما يلي[1]:

1- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر الى التشريع المعمول به

2- التحقق مسبقا من توفير الاعتمادات المالية

3- تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي

4- إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا بصحة توظيف النفقات والوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة.

الفرع الثاني: رقابة المجالس الشعبية والسلطات الوصية على ميزانية الجماعات المحلية

تتعدد الرقابة بالنسبة المراقب المالي و المحاسب العمومي بالاضافة لرقابة الشعبية التي تمارس من طرف المجالس الشعبية المحلية و رقابة السلطة الوصية على ميزانية الجماعات المحلية و تتمثل فيمايلي:

أولا: رقابة المجالس الشعبية

تخضع المجالس الشعبية البلدية للرقابة المباشرة للولاة لكن تختلف كيفية الرقابة على هذه المجالس , بحيث تكون اشد قوة وتتمثل هده الرقابة في صورتين :

الأولى تكون على أعمال المجلس بينما الثانية تنصرف إلى الهيئة والأشخاص[2].

تقوم الإدارة المحلية على أساس الاعتراف بوجود مصالح إقليمية ويترك الإشراف عليها لأشخاص يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب من طرف إدارة المجتمع ,ومهمتهم حماية مصالح الجماعات المحلية نيابة عنهم .

ويحق للمجالس الشعبية البلدية والولائية مراقبة التنفيذ الجاري للميزانية من قبل الأمرين بالصرف ,ودلك في اطار القوانين والأنظمة المتعلقة بالجماعات المحلية ودلك من

[1] ربحي كريمة، بركان زهية ، مرجع سابق،ص118.

[2] علاء الدين عشي، نفس المرجع السابق،ص45.

خلال إنشاء لجان تحقيق في قضايا مالية تطالب الأمرين بالصرف من تقديم تقارير دورية او ظرفية عن تنفيذ الميزانية.

كما ان مراقبة المجالس الشعبية تعد شرعية, وتضحي تصرفاتها سارية المفعول ونافدة مند المصادقة والتصويت عليها من قبل الأعضاء و الرئيس, وهدا بعد مضى 15 يوما من إيداعها لدى المصالح الولائية, وتعتبر البلدية هي

الإطار الذي يعبر من خلاله عن الديمقراطية , بالإضافة الى مسؤوليتها في تسيير المالية الخاصة وتتلخص فيما يلي[1]:

- مداخيل ممتلكاتها
- الاعانات
- الاقتراضات

ومن خلال ممارسة المجلس الشعبي البلدي لوظيفة الرقابة تجعله على دراية ,وعلى علم بالوضعية المالية لكل مصلحة او مشروع او تجهيز.

فمهمة رئيس المجلس الشعبي البلدي تتمثل في المحافظة على الأموال والحقوق, التي تتكون منها ثروة البلدية

وإيراداتها الخاصة ويقوم بم يلي:

- السهر على صيانة المحفوظات.
- تسيير إيرادات البلدية والادن بالإنفاق ومتابعة تطور مالية البلدية.
- إبرام عقود اقتناء الاملاك وبيعها, وقبول الهبات والوصايا والصفقات.
- إبرام المناقصات او المزايدات الخاصة بأشغال البلدية، ومراقبة حسن تنفيذها.
- رفع الدعاوى امام القضاء, باسم البلدية ولفائدتها.
- توظيف عمال البلدية وتعيينهم وتسييرهم وفقا للشروط المنصوص عليها.

[1] ربحي كريمة و بركان زاهية، مراقبة ميزانية الجماعات المحلية، ملتقى دولي حول سير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات يومي 01 و 02 ديسمبر 2002، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة سعد دحلب البليدة، ص ص 10-13.

أما فيما يخص الحالات التي يتدخل فيها المجلس الشعبي البلدي وبسط رقابته على ميزانية الجماعات المحلية فتتمثل في التصويت على ميزانية البلدية وذلك باقتراح من رئيسها وهذا طبقا لما ورد في المادة 149من دستور 1989/02/23,الذي نص على هذا النوع من الرقابة وذلك نظرا لاهميتها البالغة[1].

ثانيا: رقابة السلطة الوصية على ميزانية الجماعات المحلية[2]:

أن هذا النوع من الرقابة يمارس من قبل موظفين مختصين, نظرا لأهمية الدور الذي تلعبه الرقابة إثناء تنفيذ وتطبيق الميزانية, وتعتبر الوصاية الإدارية هي مجموع السلطات المحددة والتي يقدرها القانون, وتسمو على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وإعمالهم, وطلك بغرض حماية المصلحة العامة.

ولا تمارس هذه السلطة رقابتها إلا في الحالات و الأوضاع المنصوص عليها في القانون ومصداقية هذه الأخيرة تكون ضمن إدارة مركزية, لان بعض القرارات الإدارية لايمكن تطبيقها الا بعد تصديق السلطة الوصية عليها.

فمثلا في حالة عجز الهيئات اللامركزية عن تغطية نفقاتها الضرورية, لإشباع الحاجات العامة فان السلطات

الإدارية المركزية تتدخل من خلال تقديم تقريرا إياها, مرفقا بالاعتمادات المالية.

كما أن الدور الذي تلعبه السلطة الوصية في رقابة ميزانية الجماعات المحلية, لا يستهان به نظرا للأهمية البالغة في المحافظة على ميزانية متوازنة ,وهذا لأجل تحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية لكافة سكان إقليم الجماعات المحلية.

والأشخاص الموكلة لهم ممارسة هذه الرقابة هم:

- الوالي.
- رئيس الدائرة.

[1] فيصل فخري مراد، نفس المرجع السابق،ص44.

[2] سعاد طيبي، المرجع السابق،ص98.

- المجلس الشعبي الولائي

ومن أهم أهداف بسط رقابة السلطة الوصية على الهيئات اللامركزية[1]:

1-أهداف إدارية وتتمثل في ضمان السير الحسن للإد ارة والمرافق العامة.

2- أهداف سياسية وتتمثل في صيانة وحدة الدولة وحماية مصالحها.

المطلب الثاني: الرقابة الخارجية على ميزانية الجماعات المحلية

ويقصد بالرقابة الخارجية تلك الرقابة التي تمارس من خارج التنظيم, وهذا من قبل الأجهزة الرقابية المختصة وهدفها ضمان رقابة النفقات, ومدى توافر الاعتمادات بالإضافة إلى مراقبة جولان الصرف مع مراجعة العمليات المالية[2].

ويعهد هذا النوع من الرقابة إلى هيئات مستقلة, وغير خاضعة للسلطة التنفيذية كما أن موظفي هذه الهيئة.

يتمتعون بضمانات تجعلهم في مأمن من أي إجراء تعسفي يمكن أن يتخذ ضدهم من الحكومة.

ويعتمد هذا النوع من الرقابة على هيئتين مهما,

- مجلس المحاسبة.
- الرقابة الممارسة من طرف وزارة المالية بواسطة جهاز التفتيش المالي.

الفرع الاول: الرقابة القضائية اللاحقة على ميزانية الجماعات المحلية

يعرف هذا النوع من الرقابة بأنه أسلوب من أساليب الرقابة الخاص بمجال تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية, وذلك اعتمادا على التوقيت الزمني, بمعنى أن يؤخذ بعين الاعتبار المدة المقدرة لتنفيذ الميزانية وتسمى ايضا بالرقابة البعدية ,وهدف هذا النوع من الرقابة يكمن في تسليط العقاب والجزاء على مرتكبي الأخطاء و المخالفات من المكلفين بأعداد الميزانية سواء كان ذلك عن قصد هو غير قصد.

[1] سهيلة صالحي، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر،ص88.

[2]فيصل فخري مراد، مرجع سابق،ص68.

والرقابة اللاحقة تبدأ دائما بعد ختام وقفل السنة المالية ,لحسابات الدولة فهي بخلاف الرقابة السابقة لكونها تشتمل على جانب النفقات و الإيرادات على السواء, وهذا لغرض التأكد من مدى تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين[1].

كما إنها تأخذ عدة أشكال منها المراجعة الحسابية لغرض الكشف عن المخالفات المالية المرتكبة, وقد تصل الى حد بحث مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة.

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية و رقابة مجلس المحاسبة.

ويوكل هذا النوع من الرقابة إلى الموظفين الذين تلقوا تكوينا خاصا عن الرقابة ,التي يمارسونها إضافة إلى وظائفهم الإدارية الأخرى.

وعادة يكلف بهذه الأخيرة الموظفين الحائزين على درجة مفتشين عموميين ,تابعين لوزارة المالية وتكون ممارستهم للرقابة على ميزانية الجماعات المحلية ,بعد تنفيذها وذلك من خلال الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل, وتأكدهم من مدى تطابق عمليات صرف الاعتمادات مع كل بند من بنود الميزانية

إضافة التأكد من استخدام الموارد الاقتصادية, بم فيها الضرائب بمختلف أنواعها بأنها استخدمت استخداما حسنا .

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية ويتمتع باختصاص إداري وقضائي بالإضافة إلى تمتعه بالاستقلالية وهذا ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله[2].

ويتكون هذا المجلس من غرف ذات اختصاص وطني وعددها ثمانية وأخرى ذات اختصاص إقليمي وعددها تسعة بالإضافة إلى غرفة الانضباط في مجال تسيير

[1] سهيلة صالحي، المرجع السابق،ص38.

[2] أحمد محيو، المرجع السابق،ص210.

الميزانية والمالية ويتولى رئاسة هذا المجلس رئيس يتم تعينه من قبل رئيس الجمهورية ويساعده في ذلك نائب للرئيس أما دور النيابة العامة فتسند بناظر عام ويساعده نظار مساعدون ويمكن أن يقسم هذا المجلس إلى ما يلي[1]:

- **الغرف الوطنية:** وتتولى هذه الغرف ذات الاختصاص الوطني رقابة الحسابات والتسيير المالي للوزارات ورقابة الهيئات والمرافق العمومية مهما كان نوعها سواء كانت تابعة لوزارة ما أو تلك التي تتلقى الإعانات المسجلة في حسابها وكذا رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية.
- **الغرف الإقليمية:** ومهمة هذه الغرف ذات الاختصاص الوطني رقابة مالية الجماعات الإقليمية (الولايات والبلديات) التابعة لمجال اختصاصها الإقليمي كما أن من اختصاصاتها مراقبة حسابات وتسيير الهيئات العمومية التي تتلقى إعانات من الجماعات الإقليمية[2].
- **غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:** وتختص هذه الغرفة في مجال تسيير الميزانية الحكم والجزاء ضد الأخطاء والمخالفات التي يرتكبها المسيرون العموميون والأعوان الذين ألحقوا ضررا أكيدا بالخزينة العمومية أو بأملاك الهيئات العمومية ، اضافة إلى ذلك النظارة العامة –كتابة الضبط الرئيسية – مكتب المقررين العامين * المصالح الإدارية والتقنية ، ومن خلال ما تقدم سرده فإن مجلس المحاسبة يمارس اختصاصاته القضائية عن طريق قرارات في حالة مراجعة المحاسبين العموميين أو تقديم الحسابات أو الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بالنسبة للأخطاء المخالفات التي يرتكبها المسيرون كما

[1] محمد زغداوي، المرجع السابق،ص99.

[2] سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية ،ص130.

يمارس أيضا صلاحيات إدارية من خلال رقبة نوعية التسيير على صعيد الفعالية والنجاعة والاقتصاد[1]. وذلك من خلال

- **تقديم الحسابات:** والمتمثلة في إيداع كل محاسب عمومي لحسابه لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة والاحتفاظ بكل الوثائق الثبوتية التي قد يطلبها منه المجلس عند الاقتضاء وفي حالة عدم إيداعها أو التأخير في إيداعها يمكن لمجل المحاسبة إصدار غرامات في حق المحاسبين العموميين
- **مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:** وهذه العملية تعد عملا قضائيا تتعلق بالصحة المالية بعمليات والإيرادات والنفقات المسجلة في حسابات المحاسبين العموميين
- **رقابة الانضباط في مجال الميزانية والمالية** : ويتم التحقيق من خلالها من مدى احترام قواعد الانضباط في مجال الميزانية والمالية وتصدر على أثرها غرامات في حق مسئولي أو أعوان المؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية الذين ارتكبوا أخطاء أو مخالفات.
- **رقابة نوعية التسيير:** ويهدف إلى تقييم شروط استعمال وتسيير الأموال والقيم التي تسيرها مصالح الدولة والمؤسسات والهيئات العمومية[2].
- **تقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية:** يعتبر مجلس المحاسبة شريكا على الصعيد الاقتصادي والمالي في تقييمه لفعاليات النشاطات والمخططات والبرامج وهذا بغرض تحقيق أهداف ذات منفعة وطنية والتي تقوم بها سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو المرافق العمومية الخاضعة لرقابتها

[1] سهيلة صالحي، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر،ص102.

[2] سهيلة صالحي، المرجع السابق،ص45.

الخاتمة

بعد الجولات التي قمنا بها في المواد التي تخص الولاية و البلدية حول موضوع الموارد المالية في الجماعات المحلية نخص الى انها :

1-الجماعات المحلية هي جزء لا يتجزأ من الدولة أي انها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية أي تعتبر اسلوب من اساليب التنظيم الاداري و تتمثل في البلدية حسب المادة01 من قانون 10/11 و الولاية في مادة01 من قانون07/12.

2-تعتبر اللامركزية الادارية بمثابة توزيع السلطات و الوظائف الادارية بين الادارة المركزية الحكومة و الهيئات الوحدات الادارية الاخرى الاقليمية المستقلة لكونها مكتسبة لشخصية المعنوية ولكن تخضع للرقابة الادارة المركزية الوزارات ولها صورتين اللامركزية الاقليمية و اللامركزية المرفقية ولها اختصاصات تتم عن طريق نقل صلاحيات سلطة تقرير لأشخاص إداريين متخصصين في مصلحة محددة و في مؤسسة عامة.

3-مالية الجماعات المحلية تتكون من الولاية و البلدية وتتمثل في الضرائب و الرسوم و القروض وناتج الهبات و الوصاية و القروض و ناتج مقابل الخدمات و مداخيل ممتلكاتها و مداخيل املاك البلدية و الاعانات ومخصصات وناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية وناتج حق الامتياز الفضاءات العمومية و الاشهارية ناتج محصل مقابل مختلف الخدمات و تخصيصات نتائج الجباية و الرسوم والاعانات وناتج الهبات و الوصاية، مداخيل املاك الولاية و القروض ناتج الفضاءات الاشهارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة وهدا ما ورد في مواد 170 من قانون البلدية 10/11 و المادة 151من قانون الولاية07/12.

4- مالية الجماعات المحلية : هي مجموعة الظواهر و القواعد المتعلقة بالإيرادات و النفقات التي تخص الهيئات العامة وتتمثل اختصاصاتها في الموارد المالية ذات طابع المحلي و الموارد المحدودة تحد من الانفاق المحلي وتطورت المالية الجماعات المحلية عبر سنوات الى اخر سنة وهي 2011 .

5- ميزانية الجماعات المحلية تعتبر دعائم النظام المالي وتحديدا الايرادات و المصاريف لمدة سنة وهي فرع من فروع المالية العامة تتضمن القواعد الخاصة بالعمليات المالية المتعلقة بأشخاص القانون العام وهي الدولة والجماعات المحلية و المؤسسات العمومية الادارية ولها تقسيمين : قسم التسيير وقسم التجهيز و الاستثمار وتتمثل خصائصها في الميزانية عمل علني ،عمل تقديري، عمل مرخص، عمل دوري، عمل ذو طابع اداري لها مبادئ وتتمثل في مبدا السنوية ومبدا الوحدة او شمولية الميزانية و مبدا العمومية.

6-استقلالية المالية للجماعات المحلية هي السلطة اللامركزية و التي تمتلك موارد المالية خاصة بها وتتحكم في مصادرها وكيفية جمعها ولها صلاحيات تامة وواسعة خول لها القانون

اياها في استعمال مواردها وتتمثل صور استقلاليتها في: استقلالية التسيير و استقلالية الميزانية و الجبائية. وتتكون الميزانية من : ميزانية اولية و ميزانية اضافية .

وتتمثل تبعية الجماعات المحلية للسلطة المركزية في مخطط ووسائل وطرق تدخل الدولة ورقابة المشروعية على النفقات و الايرادات و تدعيم الدولة المالي وتمثل في الاسهم و السندات.

7-تلعب الرقابة دورا هاما في احترام مبدا المشروعية وسيادة القانون وكانت رقابة الجماعات المحلية تتمثل في رقابة داخلية و هي من اختصاص الادارة الداخلية و من المراقب المالي و محاسب العمومي و الرقابة على المجالس الشعبية و السلطات الوصية ،ورقابة خارجية وتتمثل في : رقابة قضائية اللاحقة على الادارة و على الجماعات المحلية وعلى مجلس المحاسبة

ملاحظات و الاستنتاجات و التوصيات:

-المالية المحلية في الهيئات الاقليمية تعاني من مشاكل و عجز الجماعات المحلية بسبب تزايد المستمر لنفقات مع عدم قدرة الايرادات المحلية على تغطية النفقات المتزايدة بسبب غياب فعالية المصادر المالية للجماعات المحلية، ضعف مردودية الموارد الجبائية و قلة الضرائب و الرسوم تعود للهيئات الاقليمية و سيطرت الدولة على اكبر نسبة من الموارد المحصلة و احتكارها لاهم الرسوم ذات المردودية العالية.

-سوء استغلا ل الموارد غير الجبائية و اهمالها من طرف سلطات المحلية و التركيز الشديد على الموارد الخارجية التي تحد من استقلالية الهيئات الاقليمية ما زاد الامر تعقيدا هو عدم كفاءة التأطير البشري و غياب الوعي الضريبي لدى المكلفين بالضريبة مما ينتج عنه التهرب و الغش الضريبي مما أثر سلبا على مردودية الموارد المحلية.

-الموارد المالية للجماعات المحلية لكي يتحقق السير الحسن و المستمر لمالية الجماعات المحلية و القضاء على العجز لابد من :

-يجب بدل المزيد من المجهودات لتحسين استغلال الموارد المالية بشيئ من الصرامة و العقلانية بغية التحكم الحسن في استعمال هذه الموارد و التخلص من العجز المالي؛

-ترشيد النفقات العمومية؛

-معرفة السبل لتسيير و استغلال الموارد المالية بصورة عقلانية، و أن عقلانية التسيير الحديث هي تسيير لا مركزي ديمقراطي؛مع مراعاة مشكلة التقشف التى تسود الدولة .

-ضرورة منح الجماعات المحلية جانبا من الاستقلالية المالية خاصة في سن الضرائب

-اهتمام بالموارد الغير جبائية؛

-على رؤساء المجالس الشعبية البلدية أن تلتزم بمحاربة التبذير و بحث عن موارد جديدة للميزانية و الاستغلال الاحسن للمرافق العمومية، و نجاعة استغلال الموارد المحلية .

فيما يخص المساعدات المالية التي تقدمها الدولة لفائدة الجماعات المحلية يجب وضع أسس و ضرورة ملائمتها مع التطورات الاقتصادية حتى تضمن التوازن.

تفعيل الاليات اتفاقية التوأمة ما بين الجماعات الاقليمية الجزائرية فيما بينها و بين الجماعات الاقليمية الاجنبية و كذلك اتباع افاق اخرى ذكرناها سابقا.

ونسال الله عز و جل ان يتقبل منا هذا العمل، ويجعله خالصا لوجهه الكريم و ان ينتفع به الطلبة.

المصادر و المراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولا: قائمة المصادر

1. النصوص القانونية:

أ- القوانين

1-قانون البلدية رقم 08/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990.

2-قانون الولاية رقم 09/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990.

3-قانون البلدية رقم 10. 11 المؤرخ في 2011/06/22.

4-قانون الولاية رقم 70.12 المؤرخ في 2012/02/21.

ثانيا: قائمة المراجع

أ- الكتب .

1-احمد محيو، (محاضرات في المؤسسات الإدارية)، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر، 1986.

2-دنيدني يحي، المالية العمومية، دار الحلزونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2014.

3-عبد الكريم صادق بركات(المالية العامة)،الدار الجامعية،بيروت،سنة1986.

4-علاء الدين عشي ،(مدخل القانون الإداري)، دار الهدى عين مليلة،الجزائر،ج1، 2010.

5-عمار بوضياف،(الوجيز في القانون)، دار جسور للنشر و التوزيع، المحمدية، الجزائر، 2007.

6-العمري بوحيط، البلدية الاصلاحات و مهام و اساليب، شركة زعياش للنشر و التوزيع، 1997.

7-فيصل فخري مراد،(الرقابة المالية نحو أسلوب متطور)، مجلة العلوم الإدارية،العدد1 ،1978

8-لخضر عبيد ،المجموعات المحلية في الجزائر،(المجلس الشعبي الولائي . المجلس الشعبي البلدي)، ديوان ا لمطبوعات الجامعية، الجزائر1986.

9-محمد الصغير باعلي، القانون الإداري (، التنظيم الإداري . النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004 ، بدون طبعة، الجزائر.

10- مسعود شيهوب، (أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر ،2007.

ب- الرسائل الجامعية والمداخلات

- **الرسائل الجامعية**

1-سعاد طيبي،(الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، الجزائر، 2002.

2-سهلية صالحي،(الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة2008.

3-صالحي عبد الناصر، الجماعات الاقليمية بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، الجزائر ،2010.

4-محمد بوكحيل،(الضريبة مصدر من مصادر رتمويل ميزانية الجماعات المحلية)،القليعة، 1992.

5-محمد زغداوي،(دور الجماعات المحلية في التنمية الاقتصادية)،رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، 1985.

6-موالك فريد، (ميزانية البلدية)، مذكرة لنيل شهادة الدراسات العليا في العلوم المالية،القليعة،الجزائر ،1992.

- **الملتقيات العلمية:**

1- خالد ممدوح، البلديات و المحليات في ظل الادوار الجديدة المنظمة العربية للتنمية، مصر ،2009.

2- ربحي كريمة و بركان زهية مراقبة ميزانية الجماعات المحلية، ملتقى دولي حول سير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، البليدة،2002.

3- ربحي كريمة، بركان زهيه،(وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية) مراقبة ميزانية الجماعات المحلية، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتحويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات.

4- عمري ريمة، التمويل بالوقف، مداخلة ملقاة في الملتقى الوطني حول تحديات الجماعات المحلية و تطوير اساليب تمويلها، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة يحي فارس، المدية، يومي 11/10 مارس 2010.

5- لخضر مرغاد، الايرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الانسانية، جامعة بسكرة، العدد 7، 2005.

6- موسى رحماني، وسيلة ألسبتي، مداخلة في الملتقى الدولي بعنوان(واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية)، جامعة الإخوة متتوري قسنظينة، 2007.

الفهرسة

الفهرسة

مقدمة:.....6
الفصل الأول الاطار المفاهيمي و القانوني للجماعات المحلية في الجزائر.....9
المبحث الأول: الجماعات المحلية واللامركزية الإقليمية.....10
المطلب الأول: الجماعات المحلية 11
الفرع الثاني : مجالات تدخل الجماعات المحلية 11
المطلب الثاني: اللامركزية الادارية 13
الفرع الأول : تعريف اللامركزية الادارية 15
الفرع الثاني :صور اللامركزية الادارية 16
المبحث الثاني: مالية الجماعات المحلية و ميزانيتها في الجزائر 18
المطلب الأول: مالية الجماعات المحلية.....19
الفرع الأول : تعريف و خصائص مالية الجماعات المحلية.....20
الفرع الثاني اهمية و تطور المالية الجماعات المحلية 21
المطلب الثاني: ميزانية الجماعات المحلية.....23
الفرع الأول :مفهوم ميزانية الجماعات المحلية.....23
الفرع الثاني : مبادئ و اقسام الميزانية.....26
الفصل الثاني: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في ظل الرقابة المفروضة عليها ..32
المبحث الأول: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.....33
المطلب الأول: ماهية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.....33
الفرع الأول : مفهوم و اسس الاستقلالية المالية.....34
الفرع الثاني صور الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.....36
المطلب الثاني: تبعية الجماعات المحلية للسلطة المركزية 40
الفرع الأول :مخطط و وسائل و طرق تدخل الدولة 40
الفرع الثاني : تدعيم الدولة المالي و انعكاساته على الجماعات المحلي.....44
المبحث الثاني: رقابة مالية الجماعات المحلية.....48

المطلب الأول:. الرقابة الداخلية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية 49
الفرع الأول : الرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي و المحاسب العمومي 50
الفرع الثاني : رقابة المجالس الشعبية و السلطات الوصية على ميزانية الجماعات 53
المطلب الثاني: الرقابة الخارجية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية.....56
الفرع الأول : الرقابة القضائية اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية.....56
الفرع الثاني : : الرقابة الإدارية اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية ورقابة مجلس المحاسبة 57
الخـاتمة.....60
قائمة المصادر و المراجع.....65
الفهرسة.....70