

جامعة الجزائر 1

كلية الحقوق

مالية الولاية بين التمويل الذاتي ودعم الدولة

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون

فرع الدولة والمؤسسات العمومية

تحت إشراف الأستاذة :

عزوز سكيينة

من إعداد الطالب :

علي بوخالفة باديس

أعضاء اللجنة :

الأستاذ: فنينش محمد صالح رئيسا

الأستاذة: عزوز سكيينة مقرر

الأستاذ: أوفيدة ابراهيم عضوا

السنة الجامعية: 2013/2012 م

إهداء

اهدي هذا العمل المتواضع إلى والدي العزيزين
إلى إخوتي و أخواتي و أهلي و أساتذتي و زملائي
في الدراسة و الوظيفة و إلى كل خير في هذا
الوطن و هذه الدنيا .

تشكرات

الشكر لله عز و جل أولا على توفيقه لإنجاز هذا المجهود
العلمي المتواضع .

الشكر الموصول لأساتذتي الكرام من الابتدائي إلى
المتوسط إلى الثانوي إلى الجامعة إلى الدراسات العليا
إلى كل أولائك أقول شكرا شكرا

شكرا للأستاذة المشرفة على النصائح المقدمة
إلى كل من ساعدني بمتقال ذرة لإنجاز هذه المذكرة
للجميع أقول شكرا

مقدمة

تعتبر المالية المحلية موضوع الساعة حاليا وهي تحتل مكانة هامة في مسار تحولات الدولة والمجتمع في الجزائر في إطار لامركزية الجماعات الإقليمية. كما تظهر كمؤشر هام عن التطورات العامة التي تعرفها المجتمعات المعاصرة و لهذا تعتبر حجر الزاوية في إصلاحات اللامركزية منذ 1967 وهي تشكل جزء كاملا في المالية العمومية و بقيت محل العديد من التحولات التي جرت في هذا القطاع .

ولا تقع المالية المحلية في قلب مسار تحول الهياكل المحلية فحسب بل هي محل اهتمام أكبر ضمن هياكل الدولة وكذا السوق الاقتصادي والمالي (1) .

فنتيجة لحركة مزدوجة تمثلت في انسحاب الدولة و الذي صاحبه توسع مجال تدخل المبادرات المحلية العمومية والخاصة و إعادة تشكيلها باقتران بين هيئات القطاع العام و القطاع الخاص بروابط متعددة أنتجت نظام حقيقي يتعدى الأطر المعتادة في التسيير و تتعدد فيه الجسور بين هذين القطاعين وتتشعب امتداداته مع كثرة الفاعلين المتدخلين في هذا الإطار أين تعدى البلدية و الولاية و مؤسساتها العمومية و الدولة و سلطات عدم التركيز إلى شركات الإقتصاد المختلط ، الجمعيات ، المؤسسات و البنوك(2).

وهو ما أحدث نقلة نوعية في المالية المحلية بعد أن كانت لزمن طويل ثانوية لتعرف في الفترة الأخيرة مكانة خاصة أصبحت تشغلها اليوم في المالية العمومية لاسيما تحت التأثير الذي تمارسه على الإقتصاد الوطني حيث عرفت اتساعا يظهر مع الصلاحيات المتزايدة التي منحت للجماعات الإقليمية فأصبحت نفقات الإدارات العمومية المحلية تمثل نسبة هامة في نفقات الدولة ، كما أن الميزانيات المحلية تخصص سنويا إيرادات معتبرة خاصة الجبائية منها وتنجز نفقات كبيرة جدا.

وارتبط تطور دور المالية المحلية بتطور المالية العمومية التقليدية والحديثة والذي ارتبط بدوره بتطور دور الدولة. ففي البداية انحصرت مهام الدولة في القيام بالوظائف الإدارية كالشرطة ، العدالة ، الدبلوماسية والدفاع و كانت هذه المهام ضئيلة في ظل وجوب منح المواطن أكثر حرية والمستوحاة من مبادئ الثورة الفرنسية لسنة 1789 وقد تميزت هذه المرحلة بما يسمى بـ "الليبرالية التقليدية" أين تسهر

(1) M. Bouvier, M - C Esclassan, J-P Lassale: Finances Publiques. L.G.D.J. Paris 2007 p714

(2) ibid p714

الدولة على إعداد قواعد الرأسمالية وحمايتها وهكذا برز مفهوم "الدولة الحارسة" "l'Etat Gendarme" وهنا كان دور الجماعات المحلية هامشيا لا يكاد يذكر. لكن التطورات الطارئة مع مرور الزمن كالأزمات الاقتصادية والحروب وتطور النظريات الاقتصادية والمالية جعلت الدولة تشهد تحولا في مهامها التقليدية لتقوم بدور جديد تسعى من خلاله إلى تصحيح التوازنات الاقتصادية والمالية وتكريس مجتمع أكثر عدلا وإنسانية بتحقيق الصالح العام لتتحول الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة "l'Etat interventionniste" (1).

و مع تزايد دور ومهام الدولة وتحملها لأعباء كبيرة وعجزها عن تلبية جميع متطلبات الشؤون الوطنية والمحلية بدأ التفكير في تنازلها عن بعض هذه الصلاحيات لصالح الجماعات الإقليمية ومنحها بعض الوسائل للقيام بدورها في إطار اللامركزية.

وفي المنتصف الثاني من السبعينيات مع الأزمة البترولية والجدال الذي أثارته دولة الرفاهية "l'Etat providence" بدأت تعطى عناية أكبر للمالية العمومية خاصة مع تأثير بعض المذاهب الاقتصادية التي تدعو إلى انسحاب الدولة وتشجيع المبادرات الخاصة لاسيما من قبل المؤسسات وتحميل الجماعات المحلية قسطا أكبر من المسؤوليات فيما يخص النسيج الاقتصادي والاجتماعي وفي هذا السياق أصبحت اللامركزية احد المفاهيم العامة في النظريات الاقتصادية الليبرالية وأسندت مهام جديدة للمالية المحلية خاصة في تسيير الموارد المحلية ودفع التنمية الاقتصادية المحلية (2).

في الجزائر بعد الدور الثانوي الذي كانت تشغله المالية المحلية بسبب النظرة إليها كجزء من مالية الدولة في إطار النهج الاشتراكي و سيطرة السلطة المركزية وبعد فشل هذه الأخيرة في تحقيق المطالب والانشغالات المطروحة من طرف السكان وعجزها عن الإلمام بالحاجات الوطنية والمحلية خاصة في ظل الأزمة التي عرفها نظام المالية العمومية بعد انهيار أسعار النفط منتصف الثمانينات إلى ما دون (10) دولار و الذي تزايد ابتداء من سنة 1988 و عدم قدرة الأجهزة المركزية على حل المشاكل الاقتصادية و الاجتماعية و الاستجابة لتطلعات السكان بدأ التفكير جديا في كيفية فصل المالية المحلية عن مالية الدولة وجعل الجماعات المحلية تضطلع بجزء من صلاحيات الدولة لاسيما المحلية منها في إطار تخفيف العبء عن المركز وتحقيق لامركزية حقيقية تحوز فيها هذه الجماعات الوسائل المالية الضرورية للقيام بذلك وكرس ذلك التحول العميق الذي عرفته الدولة سنة 1989 على المستويين السياسي بإقرار التعددية الحزبية سياسيا بدل سياسة الحزب الواحد في إطار فصل الحزب

(1) فاتح أمزال: نظام حسابات التخصيص الخاص في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2010 ص05

(2) M. Bouvier, M-CEsclassan, J-P Lassale: Finances Publiques.op-cit p714

عن الدولة والسماح للمواطنين المشاركة في تسيير الشؤون المحلية عن طريق الديمقراطية المحلية ، وانتهاج اقتصاد السوق كبديل عن النظام الاشتراكي لفتح المجال أمام المبادرات الخاصة . وفي هذا الإطار الهادف إلى توسيع المبادرات المحلية لتخفيف الضغط على الجهاز المركزي منحت صلاحيات هامة للجماعات المحلية كرستها قوانين البلدية والولاية لسنة 1990 لكنها لم ترق بالوسائل المالية الكافية مما جعل هذه الصلاحيات تشكل عبئا عليها.

فموارد المالية المحلية في الجزائر لا زالت تشكل حاليا محور الاهتمام و العناية (1) و في هذا الصدد ومع التحولات الكبرى التي تعرفها بلادنا فإن إعادة تحديد العلاقات و كذا المهام المنوطة بالدولة والجماعات المحلية مازالت تخضع إلى جدال عمومي واسع . و في هذا السياق فإن موضوع المالية المحلية يحتل في ظل مشروع إصلاح هياكل الدولة مكانة مركزية ضمن أفكار هذه الدراسة المتعلقة بالسياسة العامة المعتمدة و التي ترمي إلى تحقيق لامركزية أوسع و إلى مهام جديدة أو تقاسم المهام بين الدولة و الجماعات المحلية نتيجة للآثار المترتبة على الإصلاح الضريبي (2) .

و في هذا الإطار تحتل مالية الولاية جزءا هاما من المالية المحلية ، لا سيما وأن الولاية كجماعة عمومية تستفيد من طابع مزدوج ، فهي من جهة جماعة إقليمية لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة و تتوفر على ميزانية خاصة بها لتمويل الأعمال و البرامج التي يصادق عليها المجلس الشعبي الولائي (3) و من جهة أخرى تعد دائرة إدارية غير مكرزة للدولة تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الدولة و الجماعات المحلية (4) في الإطار المحدد لتوزيع الصلاحيات ووسائل الدولة بين مستوياتها المركزية و الإقليمية مستفيدة من دعم من الدولة في شكل تخصيصات ميزانية و إعانات . فالمقاربة تتشكل أساسا من طبيعة و خصوصية الولاية في النظام السياسي والدستوري الجزائري .

و على هذا الأساس تتنوع مصادر الموارد المالية للولاية . هذه الموارد يمكن تصنيفها إلى موارد داخلية تشكل لبنة التمويل الذاتي و تتمثل أساسا في ناتج الجباية و مداخيل الأملاك و الممتلكات و موارد خارجية يمثلها دعم الدولة في شكل تخصيصات و إعانات إلى جانب القروض. فالتمويل الذاتي (ناتج الجباية و مداخيل الأملاك) ودعم الدولة (التخصيصات و الإعانات) هما

(1) د. محمد عبدو بودربالة (المدير العام للضرائب سابقا): الإصلاح الضريبي، مجلة مجلس الأمة. 31 مارس 2003 ص 17

(2) د. محمد عبدو بودربالة : الإصلاح الضريبي ، مرجع سابق ص 17

(3) المواد 01 و 03 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية . ج ر 12.

(4) كما نصت على ذلك المادتين الأولى و الثالثة من قانون الولاية .

المصدران المهيمنان في تمويل مالية الدولة (1) و اللذان يخضعان إلى جدلية واسعة محورها الاستقلالية المالية . فكلما زاد التمويل الذاتي زادت معه الاستقلالية المالية و نقص دعم الدولة ، و كلما زاد دعم الدولة دل هذا على ضعف في التمويل الذاتي ينعكس بصفة مباشرة على الاستقلالية المالية للولاية .

كما هو الشأن بالنسبة للدولة ، الولاية لها إمكانية اللجوء إلى الضريبة لتمويل نفقاتها إلا أن سلطتها الجبائية محدودة لأنها لا تمتد إلى القدرة على اتخاذ القرار لإنشاء ضريبة أو إلغائها أو تعديلها لأن هذا من مجال التشريع حسب الدستور الذي يعطي للسلطة التشريعية صلاحية تحديد القواعد المتعلقة بالوعاء المعدل وكيفيات التحصيل لمختلف الضرائب مهما كانت طبيعتها مع مجال تتدخل ضمنه السلطة التنظيمية⁽²⁾.

وكأقصى تقدير يمكن للسلطة الجبائية للولاية أن تمتد إلى إمكانية التصويت على مبلغ الضرائب التي تعود إليها ومعدلات هذه الضرائب في إطار الحدود التي يضعها القانون ويحدد حالات الاستحقاق بإجراءات تنظيمية. وهي صلاحية لا يجب ازدراؤها أو الإنقاص من قيمتها لان أي أهلية أو صلاحية للولاية في الميدان الجبائي هي جديرة بالتقدير والاهتمام كون الموارد الجبائية تشكل المصدر الأساسي في الموارد الذاتية للولاية ومصدر تمويل ميزانيتها إضافة إلى كونها تعتبر نهائية عكس القروض. كما تعتبر هذه الموارد الجبائية الضمانة الرئيسية لاستقلالية الولاية في مواجهة الدولة والمؤسسات المالية.

فالموارد الجبائية هي المكون الأساسي للموارد الذاتية للولاية، لكن تحليل جبائية الولاية و الجماعات المحلية و التي كانت موضوع العديد من الدراسات أدت عموما إلى إثبات وجود أزمة لهذه الجبائية ، ومع

(1)تنص المادة (151) من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية على أن موارد مالية الولاية تتكون من :

- التخصيصات
- ناتج الجبائية و الرسوم
- الإعانات و ناتج الهبات و الوصايا
- مداخيل الممتلكات و مداخيل أملاك الولاية
- القروض
- ناتج قابل الخدمة الخاصة التي تؤديها الولاية
- جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الإشهارية التابعة للأمالك الخاصة للدولة
- الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات

(2)J.L Guièze :Le partage des compétences entre la loi et le règlement en matière financière, LGDJ,1974,cité par M.Bouvier,M-CEsclassan,J-PLassale: Finances Publiques.op-cit p731

التطور السريع للحاجات و تمدد الصلاحيات نتج عنهما زيادة مفرطة في نفقات الولاية أدت إلى ضغوط مالية على المستوى المحلي برزت في شكل "أزمة مالية محلية" و التي تأخذ جذورها العميقة في المكانة التي أصبحت الجماعات المحلية مدعوة لتبوءها في التطور العام للمجتمع بدون معالجة لعدم فعاليتها بإصلاح الوسائل المالية التي تحوزها . وهي أزمة يجب النظر إليها ليس باعتبارها مشكلا حديثا و لكن أكثر من ذلك كمسألة متكررة . فالولاية و الجماعات المحلية مثل العديد من المؤسسات العمومية و الخاصة يجب أن تتكيف مع التحولات الهامة لمحيطها الداخلي و الخارجي و الذي يتطلب تجديد مطرد و متزايد لوسائلها المالية (1).

و أمام محدودية التمويل الذاتي في الإستجابة لمتطلبات الولاية ، تتلقى مالية الولاية دعما من الدولة. هذا الدعم، النقاش حوله قديم و دائم يمتد مع الدولة ذاتها و هو الشكل الغالب للعلاقات التي تربط الدولة بالجماعات المحلية (2). فالكلمة السيدة "اللامركزية" يمكن اعتبارها في الخطاب الرسمي واحدة من الأقطاب الغامضة و التي في إطار وسائل سياسية – قانونية وضعت لخدمة الدولة و سمحت للسلطة المركزية تطوير نفوذها على الجماعات المحلية لأن قوة الدولة تظهر أيضا في صلابة قواعدها المحلية (3).

و يظهر دعم الدولة للولاية في شكل تخصيصات و إعانات ، حدد قانون الولاية الغرض منها فهي موجهة لتغطية (4) :

- عدم مساواة مداخل الولايات
- عدم كفاية مداخلها مقارنة بمهامها و صلاحياتها
- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية
- نقص القيمة للإيرادات الجبائية للولاية لا سيما في إطار التشجيع على الإستثمار
- التبعات الناجمة عن التكفل بحالات القوة القاهرة لاسيما الكوارث الطبيعية أو الأضرار
- الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا .

(1) M. Bouvier, M-CEsclassan, J-P Lassale: Finances Publiques. op-cit p 693

(2) Soulligné par Mahfoud Ghezali, dans la préface de Saïd Benaïssa : L'Aide de L'Etat aux collectivités locales. presse de l'imprimerie. Montreuil. 1983 p09

(3) ibid p09

(4) المادة 154 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية.

وتمثل المساهمات المالية للدولة الموجهة إلى الولاية سنويا حصة كبيرة جدا. هذه المساهمات تتشكل من تخصيصات وإعانات وجزء آخر يشكل تعويضات عن الإعفاءات والتخفيضات أو الإلغاء الذي يمس جباية الولاية عن طريق التشريع. لكن الإنشغال الأساسي الذي يطرح نفسه أمام هذا النوع من التمويل للولاية في إطار اللامركزية هي معرفة إن كان هذا الأسلوب من الدعم والإعانات لا يمثل وسيلة تدخل من طرف الدولة وبطريقة غير مباشرة في السياسات المحلية و إخضاعها وحتى تحديدها. وبعبارة أخرى احترام هذه التخصيصات لخصوصية الولاية وعدم تشكيلها خطرا على الاستقلالية المالية للولاية خصوصا واستقلالية القطاع العمومي المحلي في مجمله(1).

قد نستبق الأحداث ونحاول الإجابة مسبقا والتي ستكون بالتأكيد بالإثبات بمقتضى القاعدة "الذي يدفع له جميع الحقوق" "celui qui paie à tous les droits" ون كان هذا الحكم لا يمكن تطبيقه بصفة مطلقة في هذا المجال حيث يمكن رده بأي حجة تعطي حرية حقيقية للجهاز أولا في القدرة على حيازة الوسائل المالية وثانيا في حرية استعمالها. كما يتطلب الأمر معرفة إن كانت الإعانات تمثل موارد تمويل وحدها أو في جزئها الأكبر لكي نتمكن من الحكم على درجة استقلالية الولاية التي تتلقى الإعانة والدعم(2).

فالنظام الحالي للدعم الذي تقدمه الدولة للولاية يجب أن يفرض حقيقة الحرية الكاملة في استعمال الإعانة الإجمالية من طرف الجماعة المستفيدة . هذا المبدأ يتطلب تغيير موقف الدولة في هذا المجال مع تحول عميق للمحيط السياسي للعلاقات المالية بين الدولة والولاية ، لأنه سيكون من المؤسف حقا العودة إلى إجراءات خاصة تربط الإعانات والدعم بإجبارية إنجاز هذا الاستثمار أو ذلك(3).

ولو أن الولاية لجأت إلى تنويع مصادر تمويلها لما تحولت تخصيصات الدولة إلى مورد منتظم وضروري لا يمكن أن تستقر حياة الولاية وتستمر بدونه . لكن من زاوية أخرى يظهر شيء عادي بل ضروري أن تساهم الدولة عن طريق دافع الضرائب الوطني في تمويل الحياة المحلية واستفادة الولاية من خيرات الثروة الوطنية بدون رؤية أي مظاهر للتوجيه والتحكم من طرف الدولة (4).

(1) M. Bouvier , M. C Esclassan , J.P Lassolet : finances publiques op-cit p 759

(2) ibid p759

(3) ibi p760

(4) ibid p760

وإذا سلمنا بقبول وسيلة الإعانات كمصدر لتمويل مالية الولاية وميزانياتها فالآليات الحالية تتميز بخصوصية التعقيد وغياب الشفافية المالية في تسيير ورقابة الدعم والإعانات من طرف الجماعة الإقليمية المعنية وهي الولاية(1).

فالنظام الحالي للمالية المحلية يتميز بالنقص والضعف لاسيما وأنها لم تدرج أبدا في نظام الانشغالات الوطنية تحت زاوية توزيع الوسائل بين المركز والمحيط طبقا لتقسيم المسؤوليات المسجلة بعنوان الأهداف اللامركزية لتبقى مالية الولاية حبيسة نظام تمويل يتميز من جهة بتأميم شبه كلي لجباية تسمى "محلية" تتشكل من منتج في جزء كبير منه مركز ويعاد توزيعه حسب آليات التوزيع بالتساوي ومبدأ التضامن والذي أصبح لا يتلاءم مع خصوصية الولايات ومن جهة أخرى إلى نظام دعم من طرف الدولة بواسطة تخصيصات وإعانات للتجهيز حسب إجراءات ثقيلة ومعقدة وعادة لاتجاري التطورات المسجلة في كيفية تسيير هذه التجهيزات(2).

هذا النظام أثر على الاستقلالية المالية للولاية وأفرغها من جوهرها وهي شرط اللامركزية وهي توجد في قلب نقاش حول مستقبل السياسات العمومية المحلية وهي لا تفرض فقط بعض السلطة الجبائية ولكن أيضا الحق الدستوري في التعويض عن تحويل الصلاحيات ، هذا النقاش حول السلطة الجبائية للجماعات المحلية مؤخرا إلى موضوع جديد للقانون الدستوري (3).

كما أن الأزمة التي مرت بها الدولة قللت بشكل كبير الموارد الموجهة إلى الولايات في ظل تزايد مفرط لأعبائها مما أدخلها في وضعية صعبة قلصت من ممارستها لسلطاتها وهامش تدخلها وكان السبب الأبرز لهذه الوضعية هو عدم التلاؤم بين الموارد المتاحة للولاية من جهة والأعباء الملقاة على عاتقها من جهة أخرى.

هذا الإختلال بين الموارد والأعباء يرتبط أساسا بالغموض في العلاقة المالية بين الدولة والولاية ومن

(1)M.Bouvier , M.C Esclassan , J.P Lassolet : finances publiques op-cit p 760

(2)Rapport Général du comité de la reforme des structures et des missions de l'Etat, comité de la réforme des structures et des mission de l'Etat. Présidence de la République, juillet 2001.P200

(3)Emmanuel Aubin,Cathrine Roche ; Droit de la nouvelle decentralisation .Gualino.Paris 2005 p33. Souligné par Bouara M.T ; Le developpement local , une preoccupation centrale ? Etude des aspects budgetaires .Les Annales de l'université d'Alger.N°21/ JUIN 2012 P08

ثم في تحديد الصلاحيات وتوزيع المهام بين هذه الأطراف وما صاحبه من تحويل في الصلاحيات نحو الولاية تحولت إلى أعباء عليها كونها لم تصحب بالوسائل الكافية على المستويين المالي والبشري مما جعلها مخيرة بين مطرقة عدم التوازن الميزاني وتزايد المديونية و سندان عدم ممارسة هذه الصلاحيات في ظل إتباع نظام تضامن تجاوزه الزمن.

فتمويل الصلاحيات المحولة إلى الولاية و الجماعات المحلية تعد إشكالية متصلة باللامركزية وهي الشرط الأساسي لتحقيقها و نجاحها على المستوى السياسي (1). في وقت مالية الولاية تخضع لقواعد ميزانية أشد إكراها من تلك المتعلقة بمالية الدولة خصوصا مع إجبارية التوازن الميزاني وما يطرحه من مسألة الموارد التي تعتبر واحدة من المشاكل الكبرى للاستقلالية المحلية(2) ما أثر على التنمية المحلية و التي هي خلاصة لمبدأ اللامركزية وما تبعها من تطورات في الجانب القانوني و المالي و المؤسساتي. هذه اللامركزية التي سرعان ما تختفي أمام الطابع المركزي لنموذج التنمية الاقتصادية الناتج من نظام التخطيط المتبع من الماضي (3).

هذه الوضعية أصبحت تتطلب إصلاح نظام تمويل الولاية على قاعدة استقلالية مالية حقيقية وفعالة يتم الإقرار من خلالها بحق الولاية وإمكانيتها تثمين مواردها المتعلقة بالأعباء المسندة لها(4). إصلاح يتجه نحو زيادة موارد التمويل الذاتي في مالية الولاية و التي تتميز بمحدوديتها و هو ما سيسمح بدوره تقليص دعم الدولة الذي يعد اليوم عنصرا مهما في مالية الولاية لا يمكن الإستغناء عنه .

فدعم الدولة لمالية الولاية يعرف اليوم تطورا متزايدا و مستمرا في مالية الولاية إلى حد أصبح العنصر الأساسي فيها الذي بدون تصاب الولاية بشلل تام و هو ما كان له أثر مباشر على استقلاليتها المالية

(1)Raphael Déchaux ; Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques.Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Etranger, n02,2010 p 01

(2)ibid p01

(3)Bouara M.T ; Le developpement local , une preoccupation centrale ? Etude des aspects budgetaires . Les Annales de l'université d'Alger.N°21 JUIN 2012 P 10

(4)Rapport Général du comité de la reforme des structures et des missions de l'Etat, op-cit p203

و هو ما يضعنا أمام الإشكالية التالية :

لماذا يحتل دعم الدولة مكانة هامة في مالية الولاية ؟

و ما هو أثر هذا النوع من التمويل على استقلالية الولاية ؟

سنتطرق للإجابة على هذه الإشكالية من خلال مستويين من التحليل يشكلان المحوران الرئيسيان لدراستنا. يتعلق المستوى الأول بالتطرق إلى التمويل الذاتي كعنصر محدود في مالية الولاية يؤثر على استقلاليته المالية. أما المستوى الثاني فيتعلق بدعم الدولة كعنصر أساسي في مالية الولاية وأثره في العلاقة المالية بين الدولة و الولاية.

الفصل الأول : التمويل الذاتي عنصر محدود في مالية الولاية يؤثر لطبيعة الإستقلالية المالية

أين سنتطرق إلى مصادر هذا النوع من التمويل و الاختلالات الحاصلة على مستواه و تأثير ذلك على الاستقلالية المالية للولاية

الفصل الثاني : دعم الدولة عنصر أساسي في مالية الولاية يؤثر لطبيعة العلاقة المالية

و نتناول فيه القنوات التي يمر عبرها دعم الدولة إلى الولاية و تباين النظرة إليه لا سيما في ظل الغموض الذي يطبع تحديد العلاقة المالية بين الدولة و الولاية .

الفصل الأول : التمويل الذاتي عنصر محدود في مالية الولاية يؤثر لطبيعة استقلاليتها المالية

يجد التمويل الذاتي للولاية مصدره أساسا في الموارد الجبائية التي تعود إليها قانونا إضافة إلى موارد أملاكها وممتلكاتها.

ويعتبر التمويل الذاتي المصدر الطبيعي لتمويل مالية الولاية إلا أنه ونتيجة لأسباب عديدة أهمها الأعباء المتزايدة التي تتكلف بها الولاية جعل من التمويل الذاتي عنصرا غير كاف للاضطلاع بهذه المهام جميعا لذا فهو محدود في وظيفته.

فالموارد الذاتية للولاية تتميز بكونها محدودة من جهة وموجهة للتكفل بأعباء متزايدة من جهة أخرى (مبحث أول) جعلها تقع في عجز عن التكفل بهذه المصالح جميعا والذي أدى بدوره إلى ضعف الاستقلالية المالية للولاية وهو ما يتطلب إصلاح حقيقي لجباية الولاية قصد الوصول إلى استقلالية مالية للولاية (مبحث ثاني).

المبحث الأول : موارد ذاتية محدودة في مواجهة أعباء متزايدة

تكتسي الموارد الذاتية للولاية عناية بالغة في تمويل مالية الولاية كونها تحافظ على استقلاليتها المالية. لكن هذه الموارد الذاتية تتميز بكونها محدودة من الناحية الكمية (مطلب أول) ومحدودة من الناحية الكيفية كونها موجهة للتكفل بأعباء متزايدة. (مطلب ثاني).

المطلب الأول : محدودية الموارد الذاتية للولاية

تتعين محدودية الموارد الذاتية للولاية من خلال ميزانية الولاية التي تعد كإطار يعبر عن ماليتها (فرع أول) حيث تبدو هيمنة الموارد الجبائية على مصادر التمويل الذاتي للولاية (فرع ثاني) وهي موارد تتحكم الدولة في منشئها. إضافة إلى ضعف موارد الأملاك والممتلكات التابعة لها (فرع ثالث) وهو ما جعل المشرع يلزم الولاية على الإقتطاع من قسم التسيير لتمويل قسم التجهيز حتى لا تهمل هذا الأخير الذي يرتبط بشكل وثيق بالتنمية المحلية بالولاية (فرع رابع).

الفرع الأول : ميزانية الولاية كإطار يعبر عن ماليتها

تعتبر ميزانية الولاية وسيلة تترجم مالية الولاية عن طريق جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار⁽¹⁾. فهي على هذا المستوى تعد إطارا عاما يعبر عن مالية الولاية تتكون من عدة وثائق يتم إعدادها من طرف عدة فاعلين وتنفذ على عدة مراحل ضمن مبادئ عامة تخضع لها ميزانية الولاية.

أولا : وثائق ميزانية الولاية

تشمل وثائق ميزانية الولاية على الميزانية الأولية والميزانية الإضافية ووثائق الحساب الإداري وحساب التسيير.

فالميزانية الأولية ترصد التقديرات الخاصة بالنفقات المسموح بها والإيرادات المتوقعة بالنسبة للسنة المقبلة ويصوت عليها قبل نهاية أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تنفيذها (2). أما الميزانية الإضافية فهي وثيقة تعديلية للميزانية الأولية عن طريق تهيئة بعض توقعات النفقات والإيرادات وإدراج نفقات جديدة مغطاة لم تكن معروفة عند إعداد الميزانية الأولية مع نقل نتائج السنة المالية السابقة (3) ويصوت عليها قبل منتصف شهر جوان من السنة المالية التي تطبق فيها.

ويترجم الحساب الإداري الذي يعده الوالي نتائج تنفيذ الميزانية الأولية والإضافية للسنة المالية ويعد في 31 مارس الذي يلي نهاية السنة المالية (4) ويعكس مستوى انجاز التقديرات الميزانية المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي و يعرضه لمصادقة المجلس المنتخب . ومن جانبه يعد أمين خزينة الولاية حساب التسيير.

ثانيا : إعداد ميزانية الولاية

يشرف على إعداد الميزانية فاعلين أساسيين هما المسؤول على الجهاز التنفيذي الوالي و

(1) المادة 158 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية

(2) المادة 165 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية

(3) التعليمات الوزارية المشتركة w1 لسنة 1970 المتعلقة بالعمليات المالية للولاية

(4) المادة 166 من قانون الولاية.

المجلس المنتخب (1).

فالوالي يحضر الميزانية ويتولى تنفيذها في حين المجلس التداولي المتمثل في المجلس الشعبي الولائي يرخّص ويراقب التنفيذ.

ويعتبر التصويت على الميزانية بالنسبة للمجلس المنتخب إجراء أساسيا والتي يمكن من خلالها

أن تتجسد برامج وخيارات المنتخبين بعد نقاش ميزاني وتقرير لجنة المالية والميزانية بالمجلس

ويصوت على مشروع الميزانية بالتوازن وجوبا بابا بابا (2) وتأخذ الاعتمادات المصوت

عليها بصفة منفردة في حال الضرورة وبصفة استثنائية اسم "الاعتمادات المفتوحة مسبقا" قبل

التصويت على الميزانية الإضافية واسم "الترخيصات الخاصة" بعد التصويت على هذه

الميزانية ، وتكون هذه الاعتمادات محددة بشرط توفر موارد جديدة (3).

وإذا لم تضبط ميزانية الولاية قبل بداية السنة المالية فإنه يستمر العمل بالنفقات والإيرادات العادية المقيدة

في السنة المالية الأخيرة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة . لكن لا يمكن الالتزام بالنفقات

وصرفها إلا في حدود الجزء الثاني عشر 1/12 المؤقت لكل شهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية

السابقة (4).

ثالثا : تنفيذ ميزانية الولاية

يتولى تنفيذ ميزانية الولاية الوالي كأمر بالصرف و أمين خزينة الولاية كمحاسب رئيسي(5)

على أساس مبدأ الفصل بينهما .

و يتم تنفيذ ميزانية الولاية من حيث الإيرادات عن طريق إجراءات الإثبات التصفية والتحصيل.

(1) المادة 166 من قانون الولاية .

(2) المادة 162 من قانون الولاية

(3) المادة 164 من قانون الولاية

(4) المادة 167 من قانون الولاية

(5) المادة 55 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ج ر35 .

فالإثبات هو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي، في حين تسمح التصفية بتحديد المبلغ الصحيح للدين على المدين لفائدة الولاية و الأمر بتحصيلها، و أخيرا التحصيل الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي(1).

أما من حيث النفقات فيتم تنفيذها عن طريق إجراءات الإلتزام و التصفية و الأمر بالصرف و الدفع .

فالإلتزام هو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين على الولاية ، و هو التزام قانوني يتمثل في التصرف القانوني الذي تقوم به الولاية لإنشاء التزام عليها(كإمضاء عقد أشغال) و إلتزام محاسبي يعني تخصيص اعتماد من الميزانية لتنفيذ النفقة و هو ما يجعله يسبق الإلتزام القانوني. في وقت تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية لتحديد المبلغ الصحيح للنفقة أين يعطي إجراء الأمر بالدفع الإذن بدفع النفقة و هي كلها تتم ضمن مرحلة إدارية يقوم بها الوالي كأمر بالصرف و التي يختتمها المحاسب العمومي على مستوى خزينة الولاية بإجراء الدفع الذي ينهي بموجبه إبراء الدين العمومي للولاية (2).

رابعاً : مبادئ ميزانية الولاية

ميزانية الولاية يجب أن تخضع للمبادئ الأربعة الكبرى للمالية العمومية وهي السنوية، الوحدة الشمولية والتخصص. إضافة إلى مبدئين تكميليين يطبقان بطريقة خاصة على ميزانية الولاية: الشفافية والتوازن.

فالولاية يجب أن تتبنى تقديم ميزاني موحد يميز قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار وكل منهما يحوي على فصول ومواد.

أ-مبدأ السنوية و استثناءاته : الميزانية هي الوثيقة التي تقدر وترخص من طرف المجلس

التدائلي للموارد والنفقات لسنة مالية . هذه السنة المالية تكون سنوية وتمتد كما هو الشأن بالنسبة للدولة على سنة مدنية من أول جانفي إلى 31 ديسمبر.

(1)المواد من (15) إلى (18) من قانون المحاسبة العمومية.

(2)المواد من 19 إلى 22 من قانون المحاسبة العمومية .

هذا الخط التنظيمي لميزانية الولاية على رزنامة الدولة يفسر بوحدة السلطة السياسية وأيضا لأن الولاية ترتبط بالرخصة السنوية لتحصيل الضرائب التي ينص عليها قانون المالية ، إضافة إلى تخصيصات الدولة المصوت عليها في قانون المالية والموجهة إلى الولاية(1).

فالسنوية تطبق في الترخيص كما في التنفيذ وهي تعرف استثناءات تتمثل في "الباقى للإنجاز" حيث النفقات الملتزم بها و لم يؤمر بصرفها عند غلق السنة المالية ترحل إلى ميزانية السنة اللاحقة . كما يرحل الفائض في الإيرادات أو العجز في النفقات الذي يظهر في الحساب الإداري للسنة المالية إلى الميزانية الإضافية للسنة المالية التي تليها . كما تمتد فترة التنفيذ للميزانية إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة لعمليات التصفية و دفع النفقات و إلى غاية 31 مارس بالنسبة لعمليات تصفية وتحصيل الإيرادات و دفع النفقات (2).

ب-مبدأ الوحدة و استثناءاته : جميع العمليات المالية يجب أن تدرج في وثيقة واحدة فمجموع الإيرادات والنفقات يجب أن تظهر في وثيقة واحدة مع تجنب التستر الناتج عن ميزانية موازية وإعطاء نظرة شاملة لمجموع موارد وأعباء الولاية(3).

هذا المبدأ يعرف استثناءات خاصة عند إعطاء استقلالية ميزانية لبعض نشاطات الولاية حيث نجد الميزانية الأساسية تحوي الموارد الجبائية وتخصيصات الدولة حولها ميزانيات ملحقة والتي تسطر لنشاط ممول ذاتيا في قسمه الأكبر ثم الميزانيات المستقلة للمؤسسات العمومية للولاية متميزة عن ميزانية الولاية لكن ترتبط بها .

فالميزانيات الملحقة مستقلة عن الميزانية الأساسية لكن يصوت عليها من المجلس التداولي و هي تؤسس لبعض المرافق المحلية المتخصصة . هذه الميزانيات تسمح بوضع التكلفة الحقيقية لمرق ما وتحديد دقيق للسعر الذي يدفع من طرف مستعمليه، وتغطي :

- النشاطات الصناعية والتجارية: يجب وضع ميزانية ملحقة مثلا (النقل ، توزيع الماء) بتحديد التعريف للمرتفقين
- التدخلات في الميدان الاجتماعي

(1) Fabrice Robert ; Les Finances Locales. La documentation Française, Paris 2009 p21

(2) المادة 172 من قانون الولاية

(3) Fabrice Robert ; Les Finances Locales, op-cit p23

الميزانيات المستقلة توضع من طرف المؤسسات العمومية المحلية المسيرة لهذه المرافق.

ج- مبدأ الشمولية و استثناءاته : ويقصد به أن جميع الإيرادات والنفقات يجب أن تكون مرخصة

وتظهر في وثائق الميزانية. ويتم هذا ب(1) :

- منع التعاقد أو التعويض إيرادات - نفقات بمعنى إخضاع قيد إيراد عن طريق نفقه أو العكس
- قاعدة عدم التخصيص والتي عن طريقها لا يوجد أي إيراد يخصص لتمويل نفقة معينة فمجموع الموارد يجب أن يمول مجموع النفقات المقدرة في الميزانية.

لكن توجد بعض الاستثناءات على قاعدة الشمولية . فالميزانيات للمحلفة تتمتع بموارد خاصة لا يمكن تخصيصها للميزانية الرئيسية كما يمكن أن توجد اقتراضات تخصص لاستثمار معين. كما أن دعم الدولة وإعاناتها قد تذهب إلى نفقة معينة وكذا الهبات والوصايا حيث المانحين يمكنهم اشتراط تخصيصها لإنجاز عملية محددة.

د- التخصيص : يعني هذا المبدأ أن الإعتمادات يجب أن تخصص لنفقات أو أصناف نفقات محددة في الرخصة الميزانية حيث تخصص الإعتمادات وتوزع حسب الحالات على الفصول التي تتضمن النفقات حسب طبيعتها والغرض من استعمالها(2).

ولا نخلط هنا بين مبدأ التخصيص وقاعدة عدم التخصيص سالف الذكر. فالمبدأ هو أن الموارد يجب أن لا تكون موضوع تخصيص أما الإعتمادات على العكس يجب أن تكون محددة بدقة.

وتتكون ميزانية الولاية من قسمين أحدهما للتسيير والآخر للتجهيز، داخل كل واحد منهما نفقات مجزأة إلى فصول التي تشكل وحدة التخصيص على الميزانية والفصول مجزأة إلى مواد.

ولا يخضع مبدأ التخصيص إلى استثناءات ولكن لدرجات متفاوتة من الدقة عند تطبيقها. فبعض الفصول هي إجمالية (إدارات عامة ، مصاريف المستخدمين ...) وكل تعديل تخصيص يكون موضوع تصويت لاسيما مع فرضية تحويل اعتمادات بين فصلين حيث يجب أن يصادق عليها المجلس الشعبي الولائي.

(1)طبيبي سعاد :المالية المحلية و دورها في التنمية المحلية ، اطروحة دكتوراه في القانون ، كلية الحقوق بن عكنون ،

هـ- الصدق والشفافية كمبدأ تكميلي

مبدأ الصدق والشفافية هو المفصلة للتقديرات والتنفيذ الميزاني. فالميزانية يجب أن تكون شفافة

في تقديرها كما يجب أن تقيد جميع الإيرادات والنفقات التي تحسب حقيقة حسب تقدير

موثوق قدر الإمكان ، فلا تقيد مثلاً منتج بيع عقار ليست لها نية حقيقية لتحقيقه ولكن نيتها فقط

تضخيم مصطنع ووهمي لإيرادات الاستثمار. كما يجب عدم الإنقاص من التقديرات في نفقاتها الأكيدة

مثل مصاريف المستخدمين أو الأقساط السنوية من الاقتراضات. فالحسابات يجب أن تكون صادقة

محددة ومسطرة بطريقة أمينة ومنظمة وشاملة للإيرادات والنفقات المنفذة مع تقدير الأملاك بكيفية

مطابقة للواقع (1).

ويقترح متطلب الشفافية من مبادئ أخرى:

-الشمولية : فالميزانية لا تكون صادقة إذ لم تدون كل القيود (مثلاً بيع أحد الأملاك عند

تخفيضه يجب تسجيل التخفيض ، النقص في القيمة)

- استقلالية السنوات المالية : بربط صحيح للأعباء والإيرادات خلال السنة المالية التي أنجزت

فيها (مثلاً تنفيذ فعلي لأمر بالخدمة للأشغال بالنسبة للنفقات و بيع سيارة بالنسبة للإيرادات).

فليس من الصدق في الميزانية إفراغ العمليات على سنة مالية سابقة أو لاحقة فالقيود يجب أن

تظهر في السنة المعنية.

ويرتبط مبدأ الشفافية مباشرة بمبدأ التوازن لأن الميزانية تكون في توازن حقيقي إذا الإيرادات والنفقات

تم تقديرها بطريقة صادقة.

هـ-مبدأ التوازن الميزاني

مبدأ التوازن نصت عليه المادة 161 من قانون الولاية و يجب أن يكون حقيقياً . فكل قسم من الميزانية

يجب أن يكون متوازناً مع أخذ بعين الاعتبار تقييم صحيح للموارد والنفقات .

(1) Fabrice Robert ; Les Finances Locales, op-cit p23

ويخضع التوازن الميزاني إلى (03) شروط (1):

- النفقات يجب أن تكون مساوية للإيرادات في كل قسم من قسيمي الميزانية ومقيمة بطريقة صادقة. فالميزانية يجب أن تكون متوازنة بطريقة رياضية بالمعنى الذي كل نفقة يجب أن تمول بإيراد نهائي أو غير نهائي (احتمال اللجوء للقروض).
- قسم التسيير يجب أن يمول بموارد نهائية وهي القاعدة الذهبية للتوازن الميزاني. فقط الاستثمارات يمكنها أن تكون موضوع اقتراض
- توازن مالي داخلي حيث التعويض برأس المال للأقساط السنوية للقرض يجب أن تغطي بموارد نهائية (فائض إيرادات قسم التسيير أو إيرادات قسم التجهيز) وليس عن طريق اقتراضات جديدة.

و في حال ظهور عجز عند تنفيذ ميزانية الولاية يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ الإجراءات اللازمة لإمتصاص هذا العجز و ضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية أو يتولى اتخاذها وزيري الداخلية و المالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو أكثر(2).

(1) Fabrice Robert ; Les Finances Locales, op-cit p23

(2) المادة 169 من قانون الولاية .

الفرع الثاني : هيمنة موارد الجباية على مصادر التمويل الذاتي للولاية

تشكل موارد الجباية المصدر الأساسي والرئيسي في تمويل نفقات الولاية ، حيث أن الولاية في الجزائر تتمتع بميزانية مصدرها الأساسي أكثر من 90% موارد من أصل جبائي (1).

وتمتد الجباية المحلية التي هي جزء من النظام الجبائي في جذورها إلى المرحلة الاستعمارية لذا فهي محاكاة عن النظام الجبائي الفرنسي (2) لاسيما مع الأمر المؤرخ في 07 جانفي 1959 الذي ألغى الضرائب القديمة وعوضها بضرائب جديدة .

حيث صدر في 21 جوان 1918 قرار من المفوضيات المالية يقضي بإلغاء الضرائب العربية وإحلال النظام الفرنسي للضرائب المباشرة محلها بعد الإصلاح الذي قام به " جوزيف كايو " ، ثم بقرار آخر صدر عن هذه المفوضيات نفسها سنة 1936 أحدثت الرسوم على الإنتاج .

وبموجب المرسوم المؤرخ في 12 أوت 1953 تم تأسيس الرسم على النشاط المهني خلفا للسننيمات الإضافية وهي إحدى الضرائب المباشرة التي يتم تحصيلها لفائدة الولاية والجماعات المحلية (3).

وكان القانون رقم 57-1344 مؤرخ في 30 ديسمبر 1957 أساسا لإصدار القوانين الجبائية الصحراوية وبمقتضى هذه القوانين تدفع ضرائب ولايات الواحات والساورة لحساب ميزانية فرنسا (4) وقد ألغيت القوانين الصحراوية وعوضت ابتداء من أول جانفي 1963 بقوانين جبائية جزائرية واجبة التطبيق على مستوى القطر الجزائري . كما شهدت هذه القوانين التي واصلت العمل بالتشريع الفرنسي إلا في أحكامه المنافية للسيادة الوطنية (5) تعديلات تدريجية كملت لغاية أن تم وضع التشريع الجبائي الجزائري بموجب الأمر رقم 75-87 المؤرخ في 30 ديسمبر 1975 والذي تضمن جملة من القوانين منها الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشر والرسوم المماثلة وتصدر كل سنة بموجب قانون المالية أو قانون المالية التكميلي نصوص لاحقة تعدل أو تتم التشريع المعمول به في مجال الجباية .

وفي بداية مرحلة التسعينات وبعد التحول السياسي والاقتصادي الذي عرفته الجزائر وما صحبه من إصلاحات عميقة مست كل القطاعات لاسيما القطاع المالي والجبائي مست جباية الولاية لإعادة تكييفها والظروف الجديدة . وسنتطرق إلى جباية الولاية في مرحلة ما قبل الإصلاحات ثم إلى تطور هذه الجباية في مرحلة ما بعد الإصلاحات .

-
- (1) دحو ولد قابلية: وزير الداخلية والجماعات المحلية حاليا ،مجلة مجلس الأمة ديسمبر 2003 ص 13
(2) رابح غضبان :جباية الجماعات المحلية ، مذكرة ماجستير في القانون العام كلية الحقوق بن عكنون 2001 ص 09.
(3) سعيد بن عيسى : الجباية الجمارك أملاك الدولة الوعاء والتعريف مطبعة البساتين الجزائر 2003 ص 04
(4) Aissani kamel : le financement du developpement local memoire de troisieme cycle professionnel en finances publiques. IEDF 1995 page 08
(5) سعيد بن عيسى مرجع سابق ، ص 05

أولا : الموارد الجبائية التي تعود إلى الولاية في مرحلة ما قبل 1991

كانت جباية الولاية في مرحلة ما قبل إصلاح 1991 تتكون من رسوم عديدة تفرض على أصناف متميزة من المكلفين فكانت الأسس القابلة للضريبة ومعدلات الضريبة غير متناسبة إلى حد كبير جعلها محل تعديلات متكررة وسريعة . وتتخلص الضرائب التي كانت تعود إلى الولاية في هذه المرحلة إلى ما يلي :

1- الرسم على النشاط الصناعي والتجاري

كان الرسم على النشاط الصناعي والتجاري يطبق سنويا على رقم الأعمال المحقق في الجزائر من قبل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة المرتبة على الأرباح الصناعية والتجارية.

ويشمل رقم الأعمال مبلغ الإيرادات المحققة على جميع العمليات التي تدخل في النشاط المذكور سالفاً ويؤسس باسم كل مستغل في كل بلدية توجد بها المؤسسات المستغلة (1) .

تأسس هذا الرسم بموجب الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1965 والمتضمن قانون المالية لسنة 1966 بمعدل عام قدره 2.87% موزعا كالاتي(2) :

المعدلات					
الولاية	البلدية	سوق بورصة التجارة	الزيادة في البلديات التي يزيد سكانها عن 100 ألف نسمة	المجموع	
0.42%	2.40%	0.05%	/	2.87%	المعدل العام
0.42%	2.40%	0.05%	0.03%	2.90%	المعدل المطبق في بلديات لاكثر من 100 ألف نسمة (3)

(1) المادة 254 من الأمر رقم 76-101 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة .

(2) المادة (10) من الأمر رقم 65-320 مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1965 المتضمن قانون المالية سنة 1966

(3) البلديات المعنية هي : الجزائر ، البلدية ، وهران ، سيدي بلعباس ، قسنطينة ، عنابة

ثم سرعان ما انخفض معدل هذا الرسم إلى 2.82% بموجب الأمر رقم 63-67 (1) المعدل للأمر رقم 368-66 المتضمن قانون المالية لسنة 1967 في مادته الخامسة و الثلاثون (35) مع بقاء حصة الولاية من هذا الرسم ثابتة موزعا كما يلي :

المعدل				
حصة الولاية	البلدية	الزيادة المفروضة للبلديات التي يزيد سكانها عن 100 ألف نسمة	المجموع	
%0.42	%2.40	/	%2.82	المعدل العام
%0.42	%2.40	%0.03	%2.85	البلديات التي تزيد عن 100 ألف نسمة

وفي سنة 1968 ارتفعت حصة الولاية من الرسم الصناعي والتجاري إلى 01% مع بقاء المعدل العام للرسم في نفس المستوى مما يعني أن هذا الارتفاع كان على حساب المعدل العائد للبلدية(2) كما يوضح الجدول الآتي :

المعدل				
حصة الولاية	حصة البلدية	الزيادة المفروضة في المدن التي يزيد سكانها عن 100.000	المجموع	المعدل العام
%01	%1.82	/	%2.82	
%01	%1.82	%0.03	%2.85	المعدل المطبق في المدن يزيد سكانها عن 100 ألف

ليعاود معدل الرسم العائد للولاية الانخفاض من جديد إلى مستوى 0.88% ابتداء من سنة 1969 بسبب الانخفاض المسجل في المعدل العام للرسم (3) رغم أن هذه السنة ستعرف صدور أول قانون يتعلق بالولاية

(1)المادة 35 من الأمر رقم 63-67 مؤرخ في 02 جوان سنة 1967 يعدل ويتم الأمر رقم 368-66 مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1966 المتضمن قانون المالية لسنة 1967

(2)الأمر رقم 654-68 المؤرخ في 30 ديسمبر 1968 المتضمن قانون المالية لسنة 1969 .

(3)المادة 59 من الأمر 101-76 مؤرخ في 9 ديسمبر 1976 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة .

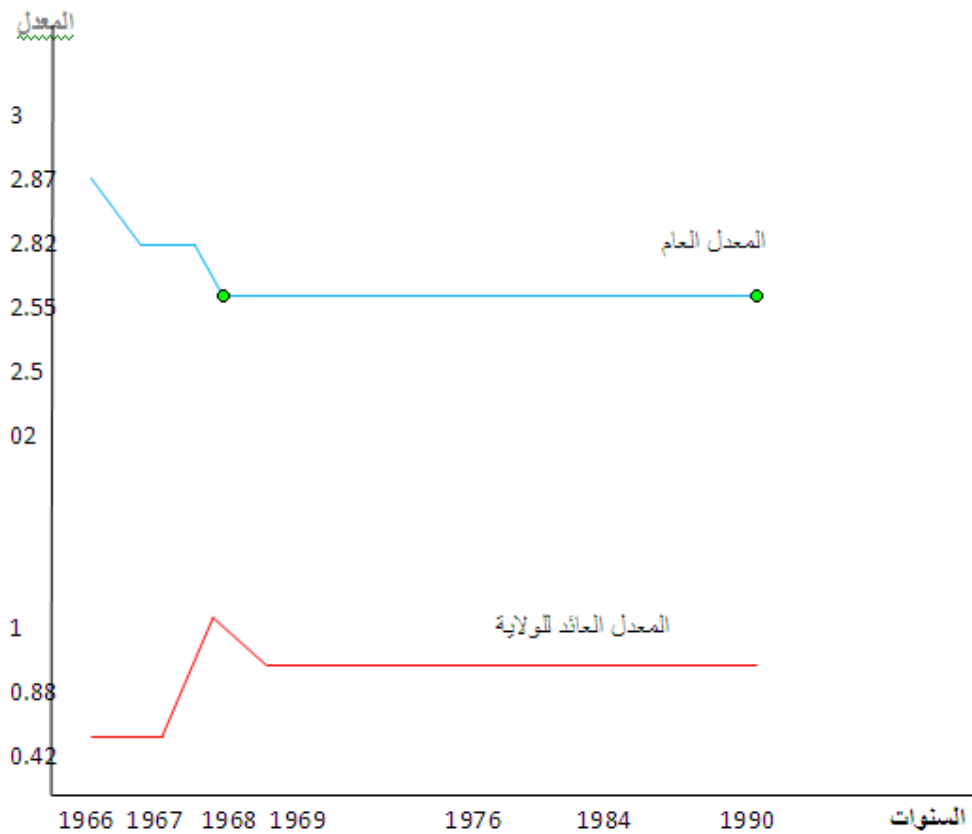
المعدل				المعدل العام
المجموع	الزيادة لبلديات < 100 ألف	حصة البلدية	حصة الولاية	
%2.50	/	%1.62	%0.88	
%2.53	%0.03	%1.62	%0.88	بلديات سكانها اكبر من 100 ألف

و بعد صدور قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 1976، احتفظت المادة (259) منه بنفس المعدل المعمول به منذ سنة 1969 وب نفس التوزيع أيضا وبالتالي بقيت حصة الولاية في حدود %0.88 استمرت في هذا المستوى طوال هذه المرحلة أي حتى سنة 1990 رغم تعديل المعدل العام سنة 1984 الذي ارتفع من %2.50 إلى %2.55 مع زيادة في حصة البلدية من هذا الرسم واستفادة صندوق الأموال المشتركة للجماعات المحلية لأول مرة من هذا الرسم كما هو موضح في الجدول الآتي (1) :

المعدلات				الرسم على النشاط الصناعي والتجاري
المجموع	صندوق الاموال المشتركة للجماعات المحلية	حصة البلدية	حصة الولاية	
%2.55	%0.01	%1.66	%0.88	المعدل العام

انطلاقا مما سبق يمكن تمثيل المعدل الذي يمثل حصة الولاية من الرسم على النشاط الصناعي والتجاري مقارنة بالمعدل العام لهذا الرسم في فترة الدراسة لما قبل 1991 كما يلي :

(1) المادة 69 من القانون رقم 83-19 مؤرخ في 18 ديسمبر 1983 المتضمن قانون المالية لسنة 1984



منحنى يبين تطور معدل الولاية من الرسم على النشاط الصناعي والتجاري مقارنة بالمعدل العام للرسم .

2- الرسم على النشاط المهني غير التجاري

كان هذا الرسم يطبق سنويا على الايرادات الاجمالية التي يحققها المكلفون بالضريبة الذين يمارسون نشاطا تكون ارباحه تابعة للضريبة على ارباح المهن غير التجارية ولهم في الجزائر اقامة مهنية دائمة(1). تأسس بموجب الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1966 المتضمن قانون المالية لسنة 1966 بمعدل عام 6.43% كانت حصة الولاية منه هي 0.98% كما يلي(2) :

الرسم على النشاط المهني غير التجاري	حصة الولاية	حصة البلدية	الغرفة الزراعية	المجموع
	0.98%	5.45%	/	6.43%

(1) المادة 275 من الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

(2) المادة (10) من الأمر رقم 65-320 مؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966.

واحتفظ الأمر رقم 67-290 المتضمن قانون المالية لسنة 1968 بنفس المعدل السابق للرسم على النشاط المهني غير التجاري وبنفس التوزيع مع أفراد المدن التي يزيد عدد سكانها عن 100 ألف نسمة بمعدل مرتفع نسبيا (6.46%) (1) كما هو موضح في الجدول الآتي :

الرسم على النشاط المهني غير التجاري	الولاية	البلدية	مدن < 100 ألف	المجموع
	%0.98	%5.45	/	%6.43
مدن تزيد على 100 ألف نسمة	%0.98	%5.45	%0.03	%6.46

لكن ابتداء من سنة 1969 انخفض المعدل العام للرسم على النشاط المهني غير التجاري الى 06% وانخفضت معه حصة الولاية الى معدل 0.90% كما نص عليه قانون المالية للسنة المعنية (2) :

المعدل العام	الولاية	البلدية	مدن < 100 ألف	المجموع
	%0.90	%5.10	/	%0.6
مدن تزيد على 100 ألف	%0.90	%5.10	%0.03	%6.03

وهو نفس المعدل (06%) ونفس التوزيع الذي نصت عليه المادة 277 من الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة وبالتالي احتفظت الولاية بمعدل 0.90%.

إلا أنه في سنة 1984 وبعد صدور القانون رقم 83-19 المتضمن قانون المالية لسنة 1984 ورغم الإرتفاع الذي سجله المعدل العام للرسم بمقدار (0.05%) إلا أن حصة الولاية لم تتغير حيث بقيت في حدود معدل 0.90% (3) .

الرسم على النشاط المهني غير التجاري	حصة الولاية	حصة البلدية	صندوق الاموال المشتركة	المجموع
	%0.90	%5.12	%0.03	%6.05

(1) المادة (30) من الأمر رقم 67-290 تعدل وتتم المادة (10) من الأمر رقم 65-320

(2) المادة (22) من الأمر رقم 68-654 مؤرخ في 30 ديسمبر 1968 المتضمن قانون المالية لسنة 1969

(3) المادة 72 من القانون رقم 83-19 المؤرخ في 18 ديسمبر 1983 المتضمن قانون المالية لسنة 1984

واستمر تطبيق هذا المعدل وبنفس التوزيع الى غاية نهاية هذه المرحلة من الدراسة أي 1990. انطلاقا مما سبق يمكن تمثيل المعدل الذي يمثل حصة الولاية من الرسم على النشاط المهني غير التجاري مقارنة بالمعدل العام لهذا الرسم كما يلي :



3 الدفع الجزافي

يعتبر الدفع الجزافي موردا هاما من الموارد الجبائية للولاية، وقبل أن يأخذ هذه التسمية فقد أخذ في بداية تاسيسه اسم الضريبة على الأجور والمرتبات .

1-3 الضريبة على الأجور والمرتبات

تأسست هذه الضريبة بموجب القانون رقم 65-93 المؤرخ في 08 افريل 1965 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1965 ووعاؤها هو الرواتب العمرية والتعويضات والأجور والمرتبات

الأجور التي تمنح على شكل تعويضات عينية وهذا بطريقة الاقتطاع من مصدر حين كل تأدية (1) وهي تطبيق على الأشخاص :

- عندما يكونون منتفعين ساكنين او مقيمين في الجزائر ولو كان نشاط مورده حاصل خارجها او كان رب العمل ساكنا في الجزائر وتقوم تجارته خارجها

- عندما يكون المنتفع ساكنا او مقيما خارج الجزائر شريطة ان يكون مورده حاصل فيها ،

يتم كل سنة توزيع المنتج الاجمالي للتأدية الاجمالي vf المترتبة على عاتق ارباب العمل والمدينين بالمعاش والضريبة المترتبة على الاجور والمرتبات (ITS) كما يلي (2):

12/10 للدولة 12/1 للولايات والبلديات 12/1 للصندوق الوطني للتوفير والاحتياط

لكن هذا التوزيع تم تعديله سنة 1969 ليصبح على النحو الاتي (3):

10/8 للدولة 10/1 للولاية والبلديات 10/1 للصندوق الوطني للتوفير والاحتياط

وفي سنة 1975 ، ثم التمييز في توزيع حواصل كل من الدفع الاجمالي الذي هو كلفة المستغلين والمدينين بالرواتب والضريبة المترتبة على المرتبات والاجور بموجب المادة (28) من الامر رقم 74-116 المتضمن قانون المالية لسنة 1975 (4) ليصبح التوزيع :

1- فيما يخص الدفع الإجمالي:

-العشر (10/1) للدولة

-تسعة أعشار (10/9) للجماعات المحلية

(1)المادة 29 من القانون رقم 65-93 مؤرخ في 08 ابريل 1965 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1965

(2)المادة 37 من الأمر رقم 65-320 المتضمن قانون المالية لسنة 1966

(3)المادة 79 من الأمر رقم 68-654 المتضمن قانون المالية لسنة 1969 تعديل المادة 37 من الأمر 65-320

(4)المادة 28 من الأمر رقم 74-116 مؤرخ في 31 ديسمبر 1974 المتضمن قانون المالية لسنة 1975 تلغي المادة 79 من الأمر رقم 68-654 المتضمن قانون المالية لسنة 1969 وتعديل المادة 37 من الأمر رقم 65-320 المتضمن قانون المالية لسنة 1966 .

2-فيما يخص الضريبة المترتبة على المرتبات والأجور :

-ثمانية أعشار (10/8) للدولة

-عشران (10/2) للجماعات المحلية

ويتم توزيع حصص الدفع الإجمالي والضريبة على المرتبات والأجور بين الولاية والبلديات والصناديق التضامنية بموجب قرار وزاري مشترك بين وزيرى الداخلية والمالية. ابتداء من سنة 1976 بدأ العمل بالدفع الجزافي.

2-3 الدفع الجزافي

نصت عليه المادة (182) من الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشر والرسوم المماثلة وهو يمثل المبالغ المدفوعة برسم المرتبات والأجور والتعويضات والرواتب بما فيها المنافع العينية ويكون على عاتق الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والهيئات المقيمة في الجزائر التي تقوم بدفع مرتبات وتعويضات عن طريق تطبيق المعدلات التالية :

-06% على المعاشات والمرتبات العمرية

-03% بالنسبة للرواتب

وتم الحفاظ على نفس التوزيع (1) الذي نص عليه قانون المالية لسنة 1975 ، غير أنه ابتداء من سنة 1979 أصبح الدفع الجزافي يخصص جملة إلى الجماعات المحلية في حين بقي التوزيع السابق للضريبة على المرتبات والأجور بين الدولة والجماعات المحلية بنفس النسب المنصوص عليها في الأمر رقم 74-116 المتضمن قانون المالية لسنة 1975 (2) .

وفي سنة 1981 تم رفع معدل الدفع الجزافي المطبق على الرواتب والأجور إلى 06% يكون على عاتق الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والهيئات المقيمة بالجزائر والممارسة نشاطا بها والتي تقوم بدفع مرتبات وأجور أو تعويضات ورواتب (3) .

(1)المادة 190 من الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة

(2)المادة 20 من القانون رقم 78-13 المتضمن قانون المالية لسنة 1979 تعدل المادة 190 من الأمر رقم 76-101

(3) المادة 43 من القانون رقم 80-12 المتضمن قانون المالية لسنة 1981 .

4- الضريبة الوحيدة الفلاحية

تأسست الضريبة الوحيدة الفلاحية بموجب القانون رقم 83-19 المؤرخ في 18 ديسمبر سنة 1983 المتضمن قانون المالية لسنة 1984 وحلت محل الضريبة الجزافية الفلاحية والتي حلت بدورها محل الضريبة الإجمالية الزراعية .

الضريبة الإجمالية الزراعية

تأسست هذه الضريبة بموجب الأمر رقم 72-68 المتضمن قانون المالية لسنة 1973 ،تحدد تعريفاتها كل سنة بموجب قرار من وزير المالية وهي تدفع سنويا من قبل المزارعين لصالح الولايات والبلديات . طبقت بأثر رجعي ابتداء من أول نوفمبر 1971 تاريخ تطبيق الأمر رقم 71-73 المتضمن الثورة الزراعية . تم توزيع ناتج هذه الضريبة كما يلي(1):

20% للولايات 80% للبلديات

الضريبة الجزافية الفلاحية

حلت محل الضريبة الإجمالية الزراعية بموجب قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة لسنة 1976 (2) و تقع على عاتق المستغلين الفلاحيين.يوزع ناتجها الإجمالي بنفس توزيع الضريبة الإجمالية الزراعية أي 20% للولايات و 80% للبلديات .

الضريبة الوحيدة الفلاحية

تأسست بموجب قانون المالية لسنة 1984 ، تحصل عن طريق الاقتطاع السنوي من المداخل المحققة في الأنشطة الفلاحية حسب طبيعة المزروعات والمساحات المزروعة باسم الأشخاص المزارعين الطبيعيين أو الاعتباريين ويتم حسابها بتطبيق نسبة 04% على الأساس المحدد مع إعفاءات للأنشطة التي لا يتجاوز دخلها 60.000 دينار خلال سنة فرض الضريبة .

استفادت الولاية من حصة قدرها 0.5% من هذه الضريبة ويوزع الباقي بين الدولة والبلدية كما يلي(3) :

0.5% للولاية 02% للبلدية 1.5% للدولة

(1)المادة (67) من الأمر رقم 72-68 المؤرخ في 29 ديسمبر 72 المتضمن قانون المالية لسنة 1973

(2)المادة 19 من الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة

(3)المادة 230 من القانون رقم 83-19 مؤرخ في 18 ديسمبر 1983 المتضمن قانون المالية لسنة 1984

05 الرسم الفريد المفروض على السيارات

نصت عليه المادة (131) من الأمر رقم 67-83 المعدل للأمر رقم 66-368 المؤرخ في 31 ديسمبر 1966 المتضمن قانون المالية لسنة 1967. يعهد هذا الرسم إلى إدارة التسجيل التي تسلم بطاقة خصوصية مطابقة لنموذج محدد بقرار من وزير المالية والتخطيط بتثبيت تسديد الرسم أو عدم خضوع السيارة له. وزع ناتج هذا الرسم حسب النسب التالية:

55% توزع بين الولايات والبلديات 15% لفائدة الدولة 30% للصندوق الوطني للادخار

07 الرسم الإضافي لرسم الذبح

تأسس بموجب الأمر رقم 67-290 المتضمن قانون المالية لسنة 1968 (1) يحصل لصالح الولايات والبلديات على ذبح الحيوانات بمعدل 0.20 دج عن الكيلو الصافي من اللحم.

تخصص حصيلة هذا الرسم كما يلي :

3/1 للولاية 3/2 للبلدية التي حصل الذبح في دائرتها

ثانيا : الموارد الجبائية للولاية لمرحلة ما بعد 1991

في بداية مرحلة التسعينات أدخلت إصلاحات مهمة في النظام الاقتصادي الجزائري تركزت أساسا على الإصلاح الجبائي وقد كانت فكرة الليبرالية سببا في ظهور هذين الإصلاحين (2).

وشهد التشريع الجبائي تعديلا جذريا بفعل ذلك حيث تم استبدال النصوص القديمة بنصوص قانونية جديدة خصت كل الجوانب . وتشكل الأحكام المنصوص عليها في المادة 38 من القانون رقم 90-36 المتضمن قانون المالية لسنة 1991 قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة الجديد .

وهنا مست جباية الولاية جملة من التغييرات حيث تم إصلاح بعض الضرائب عن طريق توحيدها وإنشاء ضرائب جديدة بعد إلغاء أخرى.

1-توحيد الرسم على النشاط المهني

تم توحيد كل من "الرسم على النشاط الصناعي والتجاري" و"الرسم على النشاط المهني غير تجاري" ضمن رسم وحيد هو " الرسم على النشاط المهني" و الذي عوضهما ابتداء من

(1) المادة 20 من الأمر رقم 67-290 المؤرخ في 30 ديسمبر 1967 المتضمن قانون المالية لسنة 1968

(2) سعيد بن عيسى : الجبابة الجمارك أملاك الدولة الوعاء والتعريف، مرجع سابق ص5

سنة 1996(1).وبالتالي فقد استمر العمل بالرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط المهني غير التجاري في بداية هذه المرحلة أي من 1991 إلى 1995 بتطبيق معدل 2.55% بالنسبة للرسم الأول وهو المعدل الذي انتهت به مرحلة الدراسة السابقة مع انخفاض في حصة الولاية بداية المرحلة الجديدة من الدراسة إلى 0.75% عوض 0.88% كما هو في الجدول الآتي (2):

الرسم	حصة الولاية	حصة البلدية	حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
الرسم على النشاط الصناعي التجاري	0.75%	1.66%	0.14%	2.55%

أما بالنسبة للرسم الثاني أي الرسم على النشاط المهني غير التجاري فحافظ على معدله المعمول به في نهاية مرحلة الدراسة السابقة إلى بداية هذه المرحلة وبنفس التوزيع السابق أيضا كما هو مبين في الجدول التالي(3):

الرسم	حصة الولاية	حصة البلدية	حصة الصندوق المشترك لج م	المجموع
الرسم على النشاط المهني غير التجاري	0.90%	5.12%	0.03%	6.05%

لكن بموجب قانون المالية لسنة 1996 بدأ العمل بالرسم على النشاط المهني كرسوم بديل حل محل " الرسم على النشاط المهني غير التجاري " و "الرسم على النشاط الصناعي والتجاري".

(1) تنص المادة 34 من الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995 المتضمن قانون المالية لسنة 1996 على ما يلي: يعوض العبارتان "الرسم على النشاط المهني الصناعي والتجاري" و "الرسم على النشاط المهني غير التجاري" بعبارة الرسم على النشاط المهني

(2)المادة 39 من القانون 91-25 مؤرخ في 18 ديسمبر 1991 المتضمن قانون المالية لسنة 1992 .

(3)المادة 39 من القانون رقم 91-25 سالف الذكر

الرسم على النشاط المهني

يخضع لهذه الضريبة الأشخاص الذين لديهم محلا مهنيا دائما في الجزائر ويمارسون نشاطا صناعيا وتجاريا أو غير تجاري ، كما تخضع له كل الأشخاص الطبيعية الخاضعة للضريبة على الدخل الإجمالي IRG والمعنوية الخاضعة للضريبة على أرباح الشركات (IBS) . ويطبق على المبلغ الإجمالي الخام للإيرادات المهنية أو رقم الأعمال المحقق خلال السنة خارج الرسم على القيمة المضافة .

وكان معدل هذا الرسم عند بداية العمل به هو 2.55% تمثل حصة الولاية منه 0.75% كما يلي(1):

الرسم	حصة الولاية	حصة البلدية	الصندوق المشترك لج م	المجموع
الرسم على النشاط المهني	0.75%	1.66%	0.14%	2.55%

ابتداء من سنة 2001 عرف معدل الرسم على النشاط المهني انخفاضا ملموسا إلى 02% انخفضت معه حصة الولاية إلى 0.59% نص عليها قانون المالية التكميلي لسنة 2001(2):

الرسم	حصة الولاية	حصة البلدية	الصندوق المشترك لج م	المجموع
الرسم على النشاط المهني	0.59%	1.30%	0.11%	02%

وتدفع نسبة 50% من حصة الرسم على النشاط المهني العائدة للبلديات التي تشكل دوائر حضرية تابعة لولاية الجزائر إلى هذه الأخيرة .

في سنة 2008 أفرد الرسم على النشاط المهني الذي يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب بمعدل خاص هو 03% كانت حصة الولاية منه تمثل معدل 0.88% (3).

(1) المادة 21 من القانون رقم 95-27 سالف الذكر تعدل المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

(2) المادة 06 من القانون رقم 01-12 في 19 جويلية 2001 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001 .

(3) المادة 08 من الأمر رقم 08-02 مؤرخ في 24 جويلية 2008 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 .

الرسم	حصة الولاية	حصة البلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
الرسم على النشاط المهني	0.88%	1.96%	0.16%	03%

وباقى الوعاء الخاضع لهذه الضريبة استمر تطبيق معدل 02% عليه دون أن يطرأ أي تغيير في التوزيع المنصوص عليه في قانون المالية التكميلي لسنة 2001 والتي نعبر عنها بالنسب التالية :

الرسم	حصة الولاية	حصة البلدية	حصة الصندوق المشترك ج م	المجموع
الرسم على النشاط المهني	29.5%	65%	5.5%	100%



*حالات خاصة

هناك حالات خاصة لكل من ولايات الجزائر العاصمة ، عنابة ، قسنطينة ، وهران ونظرا لخصوصية نسيجها العمراني وضواحيها والذي يتطلب تنظيما خاصا فان الرسم على النشاط المهني يتم توزيعه كالاتي (1) :

(1) د. محمد عبدو بودربالة : الإصلاح الضريبي مجلة مجلس الأمة ، مارس 2003 ص20

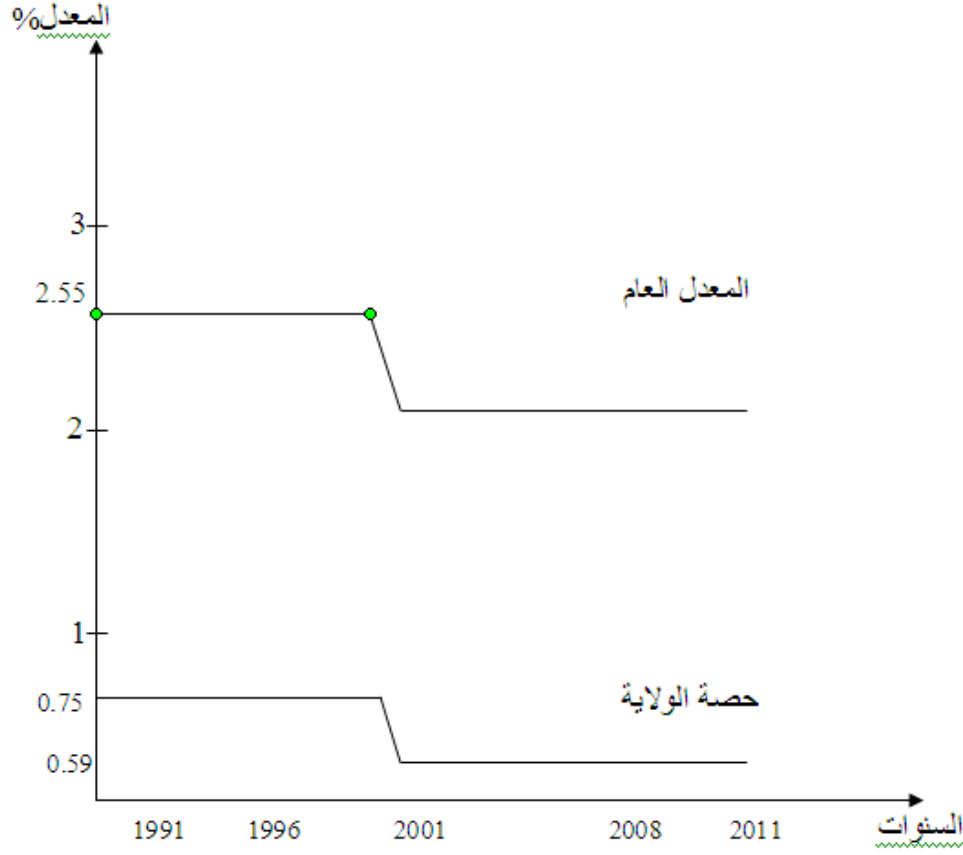
على مستوى الجزائر العاصمة :

- ولاية الجزائر (محافظة الجزائر الكبرى سابقا) 9.58%
- الأموال الخاصة لترميم الحظيرة العقارية لولاية الجزائر 05%
- الدوائر الحضرية 88.3%
- الأموال المشتركة للجماعات المحلية 22.50%
- في بلديات ولاية الجزائر - ولاية الجزائر (محافظة الجزائر الكبرى سابقا) 3.58%
- الأموال الخاصة بترميم الحظيرة العقارية 05%
- البلديات 75.61%
- الأموال المشتركة للجماعات المحلية 22.50%

على مستوى ولايات قسنطينة، وهران، عنابة: -الولاية 3.28%

- الأموال الخاصة لترميم الحظيرة العقارية 05%
- البلدية 75.61%
- الأموال المشتركة للجماعات المحلية 22.5%

ومما سبق يمكن تلخيص تطور معدل الرسم على النشاط المهني العائد للولاية كما يلي :



رسم بياني يمثل حصة الولاية من الرسم على النشاط المهني مقارنة بالمعدل العام لهذا الرسم لمرحلة ما بعد 1991

2 إلغاء الدفع الجزافي

تميزت مرحلة ما بعد 1991 بإلغائها للدفع الجزافي وهو ما يعتبر خسارة مالية للولاية والبلديات نظرا للعوائد المعتبرة من هذه الضريبة كونها تقع على المرتبات والأجور والتعويضات والعلاوات والامتيازات العينية التي يدفعها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون والهيئات المقيمة في الجزائر أو الممارسة بها نشاطا و تدفع مرتبات وأجور وهو ما جعل المادة 197 من القانون رقم 90-36 المتضمن قانون المالية لسنة 1991 تضعه في سلم ترتيب (1) الضرائب المحصلة لفائدة الولايات والبلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

(1) المادة 197 من القانون رقم 90-36 مؤرخ في 31 ديسمبر 1990 المتضمن قانون المالية لسنة 1991 .

ليتم الاحتفاظ به في بداية هذه المرحلة ، حيث استمر سنة 1992 تحصيل الدفع الجزافي بتطبيق معدلات معتبرة :

*06% على المدفوعات السنوية للمرتبات والاجور والتعويضات والرواتب

*02% للمعاشات والريوع العمرية

لكن وفي سنة 1996 انخفض المعدل المطبق على المعاشات والريوع العمرية(1) من 02% إلى

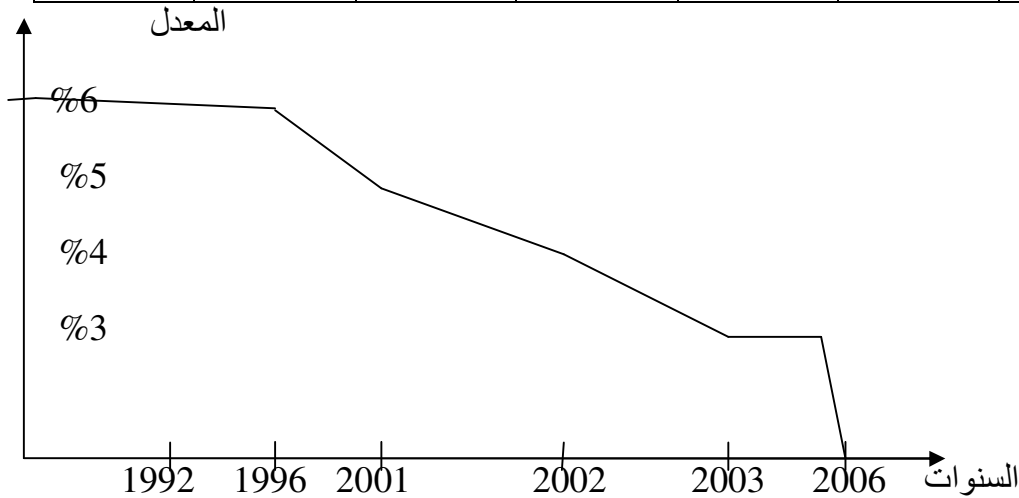
01% مع بقاء المعدل المطبق على المرتبات والأجور ثابتا أي 06%. لتعرف السنوات الأولى من عام

2000 بداية تخفيض تدريجي في معدل الدفع الجزافي ، حيث انخفض سنة 2001 من (06%) إلى

(05%) (2) ثم إلى (04%) ابتداء من سنة 2002 ثم إلى (03%) سنة 2003 بموجب قانون المالية لسنة 2003 إلى أن تم إلغاؤه نهائيا بموجب القانون رقم 05-16 المتضمن قانون المالية لسنة 2006 .

ويخلص الجدول التالي تطورات معدل الدفع الجزافي في مرحلة ما بعد 1991:

الدفع الجزافي						السنوات
2006	2003	2002	2001	1996	1992	
0%	03%	04%	05%	06%	06%	المعدل



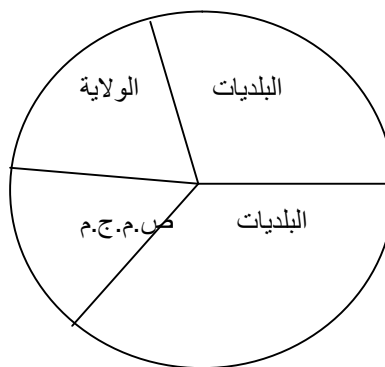
منحنى بياني يمثل تغير معدل الدفع الجزافي في مرحلة ما بعد 1991

(1) المادة 20 من القانون رقم 95-27 مؤرخ في 30 ديسمبر 95 يتضمن قانون المالية لسنة 1996

(2) المادة 04 من القانون 01-12 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001

و رغم أن البلدية هي المتضرر الأكبر من إلغاء الدفع الجزافي فانه يعني أيضا خسارة الولاية لحصة هامة من الموارد الجبائية التي كانت تستفيد منها و توزع حصريا على الجماعات المحلية على النحو التالي :

الدفع الجزافي		النسبة
70%	30%	الجماعة أو الهيئة المستفيدة
للصندوق المشترك للجماعات المحلية توزع كما يلي : 20% للولايات 60% للبلديات 20% للصندوق المشترك للجماعات المحلية	للبلديات مباشرة	



تمثيل بياني يمثل حصة الولاية من الدفع الجزافي

3 إنشاء الضريبة الجزافية الوحيدة

تأسست الضريبة الجزافية الوحيدة بموجب القانون رقم 06-24 المتضمن قانون المالية لسنة 2007 يخضع لها (1) :

1-الأشخاص الطبيعيون الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع البضائع والأشياء عندما يتجاوز رقم أعمالهم السنوي (03) ملايين دينار ومعدل الضريبة هنا 06%

2-الأشخاص الطبيعيون الذين يمارسون الأنشطة الأخرى (تأدية الخدمات التابعة لفئة الأرباح الصناعية والتجارية) عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي (03 ملايين دينار) ومعدل الضريبة لهذه الفئة هو 12% .

تستفيد الولاية من 05% من منتج هذه الضريبة التي تهيمن الدولة على نصفها حيث يوزع عائدها كما يلي :

الدولة 50% البلديات 40%

الولاية 05% الصندوق المشترك للجماعات المحلية 05%

وفي سنة 2008 وبموجب القانون رقم 08-02 المتضمن قانون المالية التكميلي تم تعديل هذا التوزيع (2) مع احتفاظ الولاية بحصتها كما يلي :

الدولة 48.5% البلديات 40% الصندوق المشترك ج م 05%

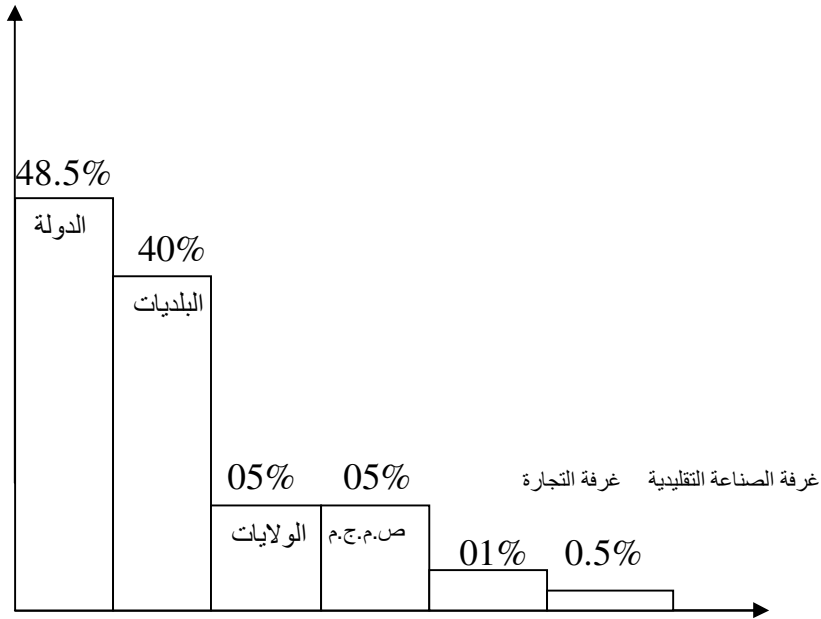
الولاية 05% غرفة التجارة والصناعة 01% غرف الحرف والمهن 0.5%

يدفع مبلغ الحصة 05% العائدة للولاية من قبل أمناء خزائن الولايات في الحساب رقم 402-001 المعنون "الولايات ومؤسسات الولايات -المصالح المالية (3).

(1) المادة 2 من القانون رقم 06-24 مؤرخ في 26 ديسمبر 2006 يتضمن قانون المالية لسنة 2007 .

(2) المادة 11 من القانون رقم 08-02 مؤرخ في 24 جويلية 2008 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008

(3) التعليم رقم 5 مؤرخة في 17 ماي 2008 صادرة عن المديرية العامة للمحاسبة بوزارة المالية .



4- الضريبة على أرباح المناجم

بموجب قانون المناجم (01) تستفيد الولاية من الضريبة على أرباح المناجم و التي تخضع لها كل المؤسسات التي تستغل المناجم . حدد معدله بنسبة 33% توزع بين الدولة و الجماعات المحلية:

الدولة : 30% الولاية و البلديات : 03%

فرع ثالث : موارد الأملاك والممتلكات

يمكن للولاية الحصول على موارد من أملاكها و ممتلكاتها . وتتميز موارد هذه الأملاك بضعف مساهمتها في الموارد الذاتية (فقرة أولى) نظرا لقلتها وطريقة استغلالها (فقرة ثانية).

فقرة أولى: ضعف منتج الأملاك الخاصة بالولاية

نصت المادة (19) من القانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية(1) على جملة من الأملاك الخاصة للولاية منها ما هو منتج للمداخل و منها ما يمكن أن يكون كذلك .

فالولاية يمكنها أن تمتلك العقارات والمنقولات ولها الأهلية القانونية للقيام بجميع التصرفات حول حق الملكية كما يمكنها الحصول على عوائد الاستغلال لهذه الأملاك أو حتى بيعها. عوائد الاستغلال أغلبها من عملية الكراء ، تأجير الأراضي وبيع منتجات الأملاك أو جزء من هذه الأملاك. غير أن إمكانية الولاية بيع جزء من أملاكها مقيد بإجبارية تسجيلها كموارد استثمار .

هذه الإيرادات الناجمة عن الأملاك و الممتلكات تتميز بضعف كبير مقارنة بالإيرادات الجبائية ويعود ذلك أساسا إلى التنازل عن معظمها في إطار قانون 1981 المتعلق ببيع أملاك الدولة ، وتتمثل هذه الممتلكات في السكنات و المحلات التجارية ، الأسواق ، الحضائر ، المعارض التجارية ، إضافة إلى المنقولات التابعة للولاية كالحافلات و السيارات ، كما يمكن إدراج كل منتجات الاستغلال التي تحصل عليها الولاية من تزويد في المياه الصالحة للشرب و بيع الأراضي و الممتلكات التابعة لها و يمكن أن نقسم هذه الموارد حسب الموارد العمومية إلى:

1- ناتج الأملاك العمومية : و هو كل ما تملكه الولاية من عقارات و منقولات و يتميز هذا الإيراد بالثبات حيث تسري عليه صحة التوقع مستقبلا و قد كان يعتبر المصدر الأساسي من الإيرادات ومن أهم أوجه هذا الإيراد مايلي:

- **كراء العقارات و بيعها:** سواء كانت هذه العقارات ذات استعمال تجاري بإعداد دفتر الأعباء الذي يضم كل الشروط المتعلقة بالإيجار (المدة ، طريقة التسديد ، عقوبة التأخير ...).

- **حقوق الوقوف و شغل الأماكن العمومية:** و نقصد بها أماكن توقف السيارات، كراء أرض مخصصة للسوق و يحدد شروط ذلك دفتر أعباء يصوت عليه المجلس و تصادق عليه الوصاية.

(1) القانون رقم 90-30 مؤرخ في 30 ديسمبر 1990 متضمن قانون الاملاك الوطنية .

- **حقوق الطريق :** و ينشأ هذا الحق في حال شغل أو احتلال أحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية ساحة من الطريق العمومي مدة معينة بعد حصوله على ترخيص ، مثل وضع عتاد البناء على الطريق ، إنجاز أشغال ... إلخ .

إضافة إلى ذلك فإن الولاية بإمكانها أيضا الاستفادة من بعض الإيرادات المتأتية من بيع المحاصيل الزراعية باستغلال ممتلكاتها و التي تخضع هي الأخرى لإجراء المزايدة.

2- منتجات الاستغلال:

و نقصد بها الإيرادات التي تنتج عن الخدمات التي تقدمها الولاية لسكانها مقابل مبلغ رمزي من باب مشاركة المرتفقين في تسيير المرفق العام.

3- الناتج المالي:

و يشمل نوعين من الإيرادات، المداخل الناتجة عن توظيف أموال الولاية لشراء أسهم وسندات البيع و فوائد القروض و الديون. ومداخل الخدمات ذات الطابع الصناعي و التجاري و المسيرة عن طريق عقود امتياز أو بواسطة محاسبة مستقلة.

لكن نسبة مساهمة منتج الأملاك في تغطية مصاريف نفقات التسيير ضئيلة جدا فهي في أحسن الأحوال وفي أغنى الولايات لا تتعدى 02% .

الولاية	نسبة منتج الأملاك إلى الموارد الجبائية	نسبة مساهمة منتج الأملاك في تغطية نفقات التسيير
قسنطينة	4.50%	1.60%
سطيف	0.91%	0.20%
ورقلة	0.14%	0.54%
بجاية	0.62%	0.80%

المصدر: مديرية الإدارة المحلية للولايات المعنية – وضعية 2010-

هذا الوضع أثار استياء وسخط بعض المنتخبين المحليين الذين طالبوا بإعادة تثمين

مداخل أملك الولاية(1) والتي من أسباب ضعفها:

- الأثمان المنخفضة المطبقة على بعض الممتلكات و التي من شأنها توفير موارد مالية
- الإهمال و غياب العناية الكافية
- التنازل عن أغلب الممتلكات المدرة للمداخل في إطار قانون 1981 المتعلق ببيع أملك الدولة
- سياسة الخوصصة و التي نتج عنها خوصصة أغلب المؤسسات التابعة للولاية
- عدم الاستغلال الناجع لأملك الولاية يشكل عبء على الموارد الأخرى بسبب تكاليف هذه الأملك (كدفع حقوق التأمين، تكاليف الصيانة و التسيير، حقوق التأمين ...)

أما المشرع فقد حاول من جهته استدراك الوضع بإيجاد وسائل تمكن الولاية من مضاعفة أملكها المنتجة للمداخل بالتزخيص لها اللجوء إلى القرض (2) في قانون الولاية الحالي.

كما يتحكم في منتج الأملك أيضا طريقة التسيير المتبعة لهذه الممتلكات و المصالح العمومية للولاية.

فقرة ثانية : ضعف تسيير المصالح العمومية للولاية

قصد تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها يمكن للولاية أن تنشئ بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي مصالح عمومية ولائية (3) للتكفل على وجه الخصوص بما يأتي :

- الطرق و الشبكات المختلفة
- النقل العمومي
- النظافة و الصحة العمومية
- المساحات الخضراء

(1)طالب أعضاء المجلس الشعبي الولائي لولاية قسنطينة خلال الدورة العادية للتصويت على ميزانية 2012 والتي تراجع فيها منتج الاملاك بنسبة 8.55% عن سنة 2011 بتدارك الوضع و اقترحوا إعادة استثمار منتج الأملك لإنشاء أملك أخرى منتجة للدخل .

(2)المادة 156 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية

(3)المادة 141 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية

- الصناعات التقليدية و الحرف

و يمكن للولاية في إطار تسيير أملاكها و مصالحها العمومية المحلية (1) أن تحدد بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب مع طبيعة الخدمات المقدمة و نوعيتها .

و يتم تسيير المصالح العمومية للولاية إما عن طريق التسيير المباشر أو التسيير عن طريق المؤسسات العمومية الولائية و إذا تعذر ذلك فيتم استغلالها عن طريق الامتياز.

1-الاستغلال المباشر la régie

نص قانون الولاية لسنة 2012 على إمكانية الولاية تسيير واستغلال مصالحها العمومية في شكل استغلال مباشر حيث يحدد المجلس الشعبي الولائي المصالح التي يقرر استغلالها في هذا الشكل على أن تسجل الإيرادات الناتجة عنه والنفقات المترتبة عليه في ميزانية الولاية، كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي إقرار ميزانية مستقلة لبعض المصالح المستغلة في هذا النوع من الاستغلال المباشر على أن يضمن توازنها المالي (2).

وحسب العميد احمد محيو، نعني بالتسيير المباشر عندما يؤمن تسيير المرفق العام مباشرة من قبل المجموعة العامة (الدولة والجماعات المحلية) والتي تتولى مسؤوليته فالإدارة تتصرف بواسطة وكلائها ووسائلها المادية مستعملة أدوات القانون العام (امتيازات السلطة العامة) (3).

ويعد التسيير المباشر أقدم طريقة لتسيير المرافق العامة ويتم تقديم خدمات مباشرة للمرتفقين حيث تتولى الولاية القيام بنشاط المرفق العام بنفسها ولحسابها بتنظيمه وتشغيله وتعيين موظفيه

وتمويله وتحمل مخاطر ذلك والمسؤولية عن الأضرار التي يسببها للغير .وتدخل في علاقة مباشرة بالمنتفعين من خدمات المرفق العام الذي تديره إدارة مباشرة . فالتسيير المباشر هو الأصل والصيغة الأولية والمفضلة للمرفق العمومي للولاية وفي حال العجز تلجأ إلى طرق

(1)المادة 153 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية

(2)المواد من142 إلى 145 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية

(3) د أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الادارية، ديوان المطبوعات الجزائرية ، الجزائر 1985ص430.

أخرى وهو ما يفهم من نص المادة 149 من قانون الولاية .

فالتسيير المباشر من الولاية يرمي لسد حاجات ومنافع معينة لسكان إقليمها و هي تتبع الإقليم الذي تنشأ فيه ويعتبر مرفق النظافة خير مثال على ذلك غير أن هذا لا يمنع الولاية من استخدام التسيير المباشر في عدد من المرافق العمومية الصناعية و التجارية إن رأت مصلحة في ذلك.

لكن التسيير المباشر يعاني من عدة اختلالات، فالعبء المالي للتسيير الناجم عنه والذي تترتب عليه زيادة نفقاتها أمام قلة مواردها ، وإذا أضفنا له التكلفة والهيكل التي يحتاجها يتبين ثقلها على ميزانية الولاية و حجم الاعتمادات المخصصة لها .

إضافة إلى عدم مواكبة تسيير المرافق العمومية من طرف الولاية للتطور التنظيمي الذي تعرفه المرافق العامة في العالم والمبادئ الجديدة كالشفافية، المردودية، نوعية الخدمات والتنظيم الفعال وتطوير نظام المعلومات .

مما أدى إلى التفكير في أسلوب جديد من التسيير و هو التسيير عن طريق المؤسسات العمومية.

2-التسيير عن طريق المؤسسة العمومية الولائية

قصد تسيير مصالحها العمومية يمكن للولاية إحداث مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والتي قد تأخذ شكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي(1) وهي تعد طريقة وسطية بين التسيير المباشر وتفويض تسيير المرفق العمومي .

يعرفها الأستاذ احمد محيو على أنها شخص اعتباري إداري سبب إحداثها هو تأمين التسيير المستقل لمرفق الدولة أو الولاية أو البلدية (2) وهي أداة اللامركزية التقنية (مرفقية) حيث تقوم بنشاط متخصص، كما أنها الطريقة الأكثر شيوعا و فعالية في تسيير المرفق العام .

واستعملت المؤسسات العمومية في بداية الأمر لتسيير بعض المرافق ذات النفع العام ثم بدأ

(1) نصت على هذا النوع من التسيير المواد من 146 إلى 148 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية

(2) أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية ، مرجع سابق ص 443.

يتوسع مجالها شيئاً فشيئاً ويزداد عددها لنجاحها في تسيير المرفق العام بفعالية وتخفيف العبء على الجماعات المحلية. وسبب استخدام هذا النوع من التسيير هو التخفيف من مهام ووظائف الإدارة اللامركزية بإعفاءها من التسيير المباشر لبعض المرافق والتي أثبتت التجربة فشلها كمسير جيد خاصة وأنها غير متخصصة لذا سميت باللامركزية التقنية أو المرفقية وكذا فكرة تخصص المؤسسات العامة لنشاط معين كي تؤدي واجبها على أكمل وجه .

لكن في الوقت ذاته برزت إلى السطح مجموعة من الاختلالات .فهذه المؤسسات الولائية لم تخفف من العبء المالي على الولاية بل تتلقى إعانات من ميزانية الولاية و أحيانا هذه الإعانات هي المورد الأساسي لها و حتى الصناعية و التجارية هي الأخرى تتلقى إعانات من الولاية بحكم قلة مواردها مما يؤدي بنا إلى القول بغياب استقلالية مالية حقيقية لهذه المؤسسات العمومية الولائية وهو ما دفع بالمشروع إلى الترخيص للولاية باستغلال مصالحها العمومية عن طريق صيغة أخرى هي الامتياز.

03 الامتياز

إذا تعذر استغلال المصالح العمومية الولائية استغلالا مباشرا أو عن طريق مؤسسة عمومية يمكن للمجلس الشعبي الولائي الترخيص باستغلالها عن طريق الامتياز الذي يخضع لدفتر شروط نموذجي يصادق عليه(1).

يعرف الأستاذ احمد محيو الامتياز كأسلوب تسيير يتولى من خلاله شخص- شخص خاص بصورة عامة - يسمى صاحب الامتياز أعباء مرفق خلال فترة من الزمن (2) فيتحمل النفقات ويتسلم الدخل الوارد من المنتفعين بالمرفق .

أما الإيجار الذي هو الوجه الثاني من أوجه تفويض المرفق العام المحلي في الجزائر بعد

الامتياز فلم يعطه المشروع أولوية واهتماما مثل الامتياز . ويقترح عقد الإيجار كثيرا من عقد الامتياز فكلاهما يسير ويشغل مرفقا عاما وكلاهما يتحصل على المقابل المالي من الاتوات التي يقدمها المرتفقون مقابل الخدمة المقدمة لهم ،والفرق هو كون المستأجر يقوم باستغلال المرفق وتسييره فقط فهو غير

(1)المادة 149 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية

(2)أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الادارية ، مرجع سابق ص440

مسؤول عن إنشاء الهياكل الأساسية وتجهيز المرفق في حين أن الامتياز يمكن صاحبه إنشاء المرفق وتجهيزه ثم استغلاله وبذلك فإن الامتياز يحوي الإيجار ولا يعتبر سوى جزء منه .إلا انه في القانون الجزائري لم يجسد إلا نادرا من خلال التعليلة 3-842/94 المتعلقة بامتياز وتأجير المرافق المحلية والتي اعتبرته طريقة أخرى لتسيير المرفق العام المحلي.

فرع رابع :الاقتطاع من إيرادات التسيير لتمويل قسم التجهيز

بغرض استجابة الولاية للحاجات الملحة و المتزايدة لسكانها فإنها تعمل باستمرار و بشكل طبيعي على إنشاء و مضاعفة المرافق العمومية الكفيلة بالاستجابة لطلبات مرتفقيها مما يتطلب منها تخصيص جزء من الموارد لإنشاء مختلف المرافق و المراكز كشق و صيانة الطرقات أو بناء وحدات للرعاية الصحية أو إنشاء مراكز ثقافية .

لكن هذا الإلزام الطبيعي و المعنوي قد يحدث أحيانا و أن تتجاهله الولاية لاسيما إن كانت تعاني من ضعف مواردها متحججة بعدم امتلاكها للوسائل المالية الكافية و بالتالي تخليها عن القيام بالاستثمارات المطلوبة، و هنا تدخلت السلطات العمومية لتحول هذا الإلزام المعنوي إلى إلزام قانوني لأن الولاية مثل الأمة التي تتجاوز حالتها الحاضرة لتؤمن التوسع الاقتصادي للبلاد(1). ومن هذا المنطلق أسس قانون الولاية لاقتطاع إجباري يمثل "بذلا محسوسا" يقع على الموارد التي اعتادت الولاية تكريسها لنفقات التسيير. هذا الاقتطاع يمكن للولاية استعماله كله أو جزء منه "كصندوق مساهمة " تستغله لتغطية نفقات التجهيز و الاستثمار لكن بمبادرة من الدولة(2).

و رغم أن تمويل التجهيز و الاستثمار بالولاية يتم عن طريق(3):

-إعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية أو مجموعات عمومية أخرى

-الاقتراضات

-عن طريق موارد آتية من بيع أملاك للولاية

-عوائد القطاع الاقتصادي

(1) Saïd Benaïssa : L'Aide de l'Etat au collectivités locales ; op-cit p 253

(2)ibid p 253

(3)التعليلة الوزارية المشتركة w1 لسنة 1970 حول العمليات المالية للولايات.

إلا أن هذه الموارد هي في عمومها غير كافية لتغطية جميع نفقات قسم التجهيز والاستثمار لذا يتم اللجوء إلى اقتطاع جزء من إيرادات قسم التسيير وإضافتها إلى الموارد المذكورة سالفًا ليخصص المجموع لتمويل قسم التجهيز .

هذا الاقتطاع يتميز بطابعه الإجباري دون أن يكون للولاية أي حرية في القيام به أو لا . كما يشترط أن لا يقل عن حدود 10% من الموارد الجبائية (1) بعد خصم مساهمة الولاية في صندوق الضمان للضرائب المباشرة ، ويقيد في الميزانية :

- في جانب النفقات ، في الحساب 83 من قسم التسيير تحت اسم "الإقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار "

- في جانب الإيرادات في المواد 100 لمختلف فصول قسم التجهيز والاستثمار "اقتطاع من موارد التسيير".

المجلس الشعبي الولائي يمكنه تقدير كأولوية -منذ بداية السنة المالية- تمويل نفقات التجهيز والاستثمار عن طريق الاقتطاع من موارد التسيير ، كما يمكنه تكملة هذا الاقتطاع عند التصويت على الميزانية الإضافية عن طريق ترخيص خاص "autorisation spéciale" مع مراعاة المادة (02) من المرسوم رقم 154-70 (2) المتضمن تحديد قائمة مصاريف الولايات وإيراداتها . كما يعد إجباريا تخصيص هذا الاقتطاع ل(3):

- تمويل نفقات التجهيز والاستثمار غير المغطاة بموارد من نفس الطبيعة (بيع الأملاك)

- تمويل الجزء المتروك للولاية كنفقات تجهيز تغطي في جزء منها بموارد خاصة (إعانات أو قروض)

- تسديد القروض

(1)القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 18 جانفي 2012 يحدد نسبة الإقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانيات الولايات . ج ر 07.

(2)المادة 2 من المرسوم 154-70 تنص " يتضمن فرع تسيير الميزانية والحساب الإداري للمصاريف والإيرادات الدائمة للولاية "

(3) التعليمات الوزارية المشتركة w1 حول العمليات المالية للولاية

المطلب الثاني : تطور نفقات الولاية

النفقات العمومية هي عبارة عن الديون المستحقة على الهيئات العمومية (1) وتتمثل عملياتها في استعمال الإعتمادات المرخص بها من طرف المجلس الشعبي الولائي.

و تتميز نفقات الولاية بتعقيدها الكبير في كيفية تمويلها حيث عدة تدفقات مالية تربط ميزانية الدولة بميزانية الولاية وهذه الأخيرة بميزانية البلديات . هذا التداخل المالي يجد تبريره في تحقيق التضامن الوطني و تهيئة الإقليم ، التخفيف من النقص في الجباية المحلية و تحريك الولاية لإدارة نشاطات عن طريق الشراكة، هذا التعقيد يدفع اليوم نحو وضع مبادئ أكثر سهولة يفهمها المواطن و تساعد على تحكم أحسن في المالية العمومية(2).

ويتم تنفيذ نفقات الولاية عن طريق إجراءات الالتزام (3) والتصفية (4) والأمر بالصرف (5) والدفع(6) و يعد الوالي هو الأمر بالصرف الرئيسي عندما يتصرف لحساب الولاية حسب المادة 26 من قانون المحاسبة العمومية .

في البداية كانت نفقات الولاية كلها ذات طبيعة إدارية لكن مع توسع النشاط العمومي إلى مختلف المجالات ظهر ما يسمى بالمفهوم الاجتماعي والاقتصادي للنفقة التي أصبحت من أهم الوسائل لتنفيذ مختلف السياسات والبرامج العمومية ، كما أصبح لها دور في المجال الاقتصادي وهو ما أدى إلى الحديث عن تصنيف نفقات الولاية (فرع أول) ثم تطور الأمر مع تطور اهتمامات وحاجات المواطن حول كيفية توزيع نفقات الولاية وحصته منها (فرع ثاني) وهو ما أدى إلى تطور سريع في نفقاتها (فرع ثالث) .

(1) محمد مسعي : المحاسبة العمومية ، دار الهدى ، الجزائر 2003 ص 73 .

(2) F.Adem, O.Ferrand, R.Rious ; Finances publiques. 2^é édition, presses de sciences po.

Dalloz. PARIS. 2007 P225.

(3) يعد الالتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين حسب المادة 19 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية . وهو إما التزام قانوني يتمثل في التصرف القانوني الذي تقوم به الولاية لإنشاء التزام عليها أو التزام محاسبي يعني تخصيص اعتماد من الميزانية لتنفيذ نفقة ، فالالتزام المحاسبي يسبق الالتزام القانوني .

(4) التصفية: هو التحقق من وجود الدين وضبط مبلغ النفقة (المادة 20 من القانون 90-21) .

(5) الأمر بالصرف : الإجراء الذي يتم بموجبه دفع النفقة (المادة 21 من القانون 90-21) .

والمراحل الثلاث السابقة هي من اختصاص الأمر بالصرف .

(6) الدفع هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي ويقوم بها المحاسب العمومي .

الفرع الأول : تصنيف نفقات الولاية

تصنف نفقات الولاية حسب تصنيف قانوني (فقرة أولى) وتصنيف وظيفي (فقرة ثانية) أو حسب الصلاحيات المخولة إلى الولاية (فقرة ثالثة) .

فقرة أولى: التصنيف القانوني لنفقات الولاية

تصنف نفقات الولاية إلى نفقات ممنوعة ونفقات إجبارية وأخرى اختيارية .

01 النفقات الممنوعة

عبارة نفقات ممنوعة مصطلح فقهي و ليست من الاجتهاد القضائي الذي لم يعرف إلا مصطلح "النفقات غير الشرعية" (1) . فالفائدة من النفقة يحكم عليها من وظيفتها و غايتها ، فلكي تكون شرعية يجب أن تتجه بالضرورة لإشباع المنفعة العامة ، ومن هنا تبرز عدم شرعية التدابير ذات الطابع الخاص . فالمبدأ هو حظر كل مداولة تنشئ على عاتق الولاية نفقات في إطار تنفيذ عمليات أو أشغال لا تمثل منفعة عامة للجماعة المحلية (2).

لم ينص قانون الولاية على قائمة معينة من النفقات الممنوعة كما لا يوجد أي نص قانوني يمنع الولاية من نفقات محددة . لكن هناك بعض النفقات ممنوعة على الولاية لكونها عموما خارجة عن المنفعة العمومية المحلية (3).

معييار المنفعة العمومية المحلية

تغطي المنفعة العمومية المحلية مجموع اختصاصات وأهداف الجماعة المحلية في تحقيق المنفعة الجماعية لإقليمها ومواطنيها (4)، ومن هذا المنطلق هناك موضوعين أساسيين للنفقات غير المرخصة للولاية (5) :

(1) pierre Mouzet : les finances locales ; ginalino éditeur ; paris ;2000 p160

(2) ibid. p160

(3) Fabrice Robert ; Les finances locales ; la documentation française ,paris 2009 p94

(4) ibid. page 94

(5) ibid. p 94

- تلك التي تتعلق بمنفعة خاصة مثلاً الدفاع عن عضو بالمجلس الشعبي الولائي في نزاع لا يمثل أو يحمل طابع منفعة محلية ولائية، فالولاية لا يمكنها أن تأخذ على عاتقها مصاريف المحامي.

- تلك التي هي خارجة عن اختصاص الولاية وخاصة التي تعود إلى مجموعة عمومية أخرى (الدولة أو البلدية) فتدخلات الولاية خارج إقليمها تأخذ طابع المنع.

ويضاف إلى هذه المجموعة أيضا النفقات المتعلقة بعدم الاختصاص أو المسماة بالسلبية أين الولاية لا تمول جهازا ما لإنجاز نشاط يجب أن تقوم به هي ذاتها.

و في هذا الإطار تثار مسألة الإجراءات ذات الطابع الاجتماعي أين تتجه النفقات إلى أشخاص معينة فتخرج بذلك عن المنفعة العمومية المحلية . في فرنسا قبل مجلس الدولة بشرعية التخصيصات المخصصة لمساعدة العائلات المعوزة أين القاضي منع الإجراءات ذات الطابع الخاص و ألح على خصوصية وضعية بعض السكان بإعطاء مبرر لها يجعلها محل استثناء و تحضى بمساعدة الجماعة المحلية (1).

معياري الحياد

يعتبر الحياد مطلب كلاسيكي نشأ مع المرفق العمومي (2) . واستنادا إلى هذا المبدأ يمنع

تخصيص نفقات الولاية بعيدا عنه بالميل إلى مصالح معينة على حساب مصالح أخرى . و حسب الأستاذ اندري دولوبادار A. De laubader حياد المرفق يعني أن هذا الأخير يسير طبقا لمقتضيات الصالح العام و لا يستعمل بذلك مسير المرفق العمومي منح امتيازات لبعض المصالح على حساب مصالح أخرى و لا في استعماله كأداة للدعاية و المحسوبية (3) .

(1) Pierre Mouzet : les Finances Locales ;op-cit page 162

(2) ibid page 164

(3) أنظر نادية ظريفي : المرافق العمومية والتحولات المعاصرة ، دار النشر الجزائر 2005 ص 41

كما يعرف الحياد أيضا على انه عدم اخذ موقف في اتجاه معين أي عدم التزامه لجهة معينة و بهذا فالحياد أبعد من المساواة .

في الجزائر تم تهميش هذا المبدأ في سنوات الاشتراكية و لكن بعد التحول السياسي و الاقتصادي نهاية الثمانينيات تبنى دستور 1989 و دستور 1996 هذا المبدأ حيث تنص المادة 23 من دستور 96 على أن "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون" .

02 النفقات الإجبارية و الاختيارية

تدخل المشرع الوحيد المختص لجبر المجلس المنتخب للولاية على تحمل بعض النفقات في حين ترك له الاختيار لتحمل نفقات أخرى حسب الإمكانيات المالية المتاحة له.

أ- النفقات الإجبارية

في ظل غياب تعريف قانوني للنفقات الإجبارية ، فإن الفقه يعرفها على أنها تلك النفقات التي يجب على الولاية تسجيلها على ميزانيتها ، كما تعني ضمنا التصويت لها على اعتمادات كافية ، وهي تمثل بشكل شبه كلي نفقات تسيير الولاية (1) .

و رغم أن القانون 07/12 المتضمن قانون الولاية لم يحدد قائمة النفقات الإجبارية إلا أن هذه الأخيرة تجد مصدرها في نصوص قانونية أخرى لاسيما قانون المالية والتعليم الوزارية المشتركة w1 المتعلقة بالعمليات المالية للولاية التي نصت على قائمة واسعة من النفقات الإجبارية (08 عناوين في قسم التسيير و 13 عنوانا في قسم التجهيز و الاستثمار) .

و عموما يمكن ترتيب النفقات الإجبارية كما يلي :

01- الأجور و أعباء المستخدمين الدائمين و تعويضات منتخبي المجلس الشعبي الولائي .

02- النفقات المتعلقة بمصاريف الماء و الكهرباء و الغاز و الهاتف

03- الاقتطاعات : و تتعلق بمشاركة الولاية في صندوق الضمان و الصندوق الولائي للشباب و الرياضة و الاقتطاع من قسم التسيير لتمويل قسم التجهيز و الاستثمار.

ففيما يتعلق بمساهمة الولاية في صندوق الضمان فهي محددة ب 2 % سنويا من مجموع الجباية

(1) pierre Mouzet : les finances locales op-cit page 170

العائدة للولاية(1) .

أما المشاركة الإجبارية في الصندوق الولائي للشبيبة و الرياضة فهي محددة بنسبة 07% سنويا من مجموع الإيرادات الجبائية السنوية للولاية حسب ما نصت عليه المادة 50 من القانون رقم 06-2000 المؤرخ في 21 ديسمبر سنة 2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001 التي تنص على مايلي :

" تخضع المساهمة التي قدرها 07 % للإيرادات الجبائية للولايات و البلديات للصناديق الولائية لمبادرات الشبيبة و تطوير الممارسات الرياضية إلى تخصيص خاص مباشرة في ميزانيتها لنفس الغرض ابتداء من أول يناير 2001" .

و تم تعديل هذه المادة عن طريق القانون رقم 01-12 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001 في مادته (17) التي تنص " تحدد مساهمة الجماعات المحلية في الصندوق الولائي لمبادرات الشبيبة و الرياضة كما يلي : 07% من الإيرادات الجبائية للولايات

04 % من الإيرادات الجبائية للبلديات .

أما الاقتطاع من قسم التسيير لتمويل نفقات قسم التجهيز فقد نص عليه القانون 07-12 المتضمن قانون الولاية في المادة 158 منه. و تحدد نسبته سنويا عن طريق قرار وزاري مشترك بين وزير المالية و الجماعات المحلية (2) و هي لا تقل حاليا عن 10 % مع الأخذ بعين الاعتبار عند حساب الاقتطاع مخصصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية و الضرائب المباشرة مع حسم المساهمة في صندوق ضمان الضرائب و مساهمة الولايات في ترقية مبادرات الشباب.

وفي حال عدم تسجيل النفقات الإجبارية على ميزانية الولاية فسلطة الوصاية ممثلة في وزارة

(1) المادة الأولى من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 18 جانفي 2012 الذي يتضمن تحديد نسبة مساهمة الولايات في صندوق الضمان للجماعات المحلية.

(2) المادتين الأولى و 02 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 18 جانفي 2012 و الذي يحدد النسبة التي تقتطعها الولايات من إيرادات التسيير لتغطية نفقات التجهيز لسنة 2012 .

الداخلية و الجماعات المحلية تسجيلها تلقائيا كما نصت على ذلك المادة 163 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية و التي وردت على سبيل الإلزام عكس ما كان عليه الأمر في قانون الولاية لسنة 1990 أين كانت سلطة التسجيل التلقائي اختيارية و هو ما يفهم من نص المادة 141 منه و التي كانت تبتدأ بعبارة " يمكن " .

ب- النفقات الاختيارية

النفقات التي ليست ممنوعة أو إجبارية تكون للمجلس الشعبي الولائي الحرية في الترخيص لها بتطبيق المبدأ العام لصلاحيات الولاية المنصوص عليه في المادة (75) من القانون 07-12 المتضمن قانون الولاية (1) . هذا البند يعني بصفة عامة إمكانية الولاية تسديد أي نفقة تهم إقليمها أو سكانها في إطار الصلاحيات التي يمنحها لها القانون .

يعد دعم الولاية للجمعيات المجال الأبرز لهذا النوع من النفقات في إطار اختصاصاتها في مجال الشبيبة و الرياضة و الثقافة ، حيث نصت المادة السادسة و العشرون من قانون الجمعيات - و التي جاءت على صيغة التخيير - على منح الولاية لإعانات للجمعيات (2).

غير أن هذه الإعانات من الولاية للجمعيات لا تمنح إلا بعد تقديم حساب دقيق عن صرف الإعانات التي استفادت منها سابقا و التحقق من أوجه إنفاقها مع الأهداف التي منحت لأجلها. كما يراقب و يؤشر محافظ للحسابات على عملياتها الحسابية و يودع التقرير المؤشر عليه لدى أمين الخزينة بالولاية ونسخة منه على مستوى الولاية قبل مارس من السنة الموالية (3).

(1) تنص المادة 55 من قانون الولاية "يبادر المجلس الشعبي الولائي حسب قدرات وخصوصيات كل ولاية بكل الاعمال التي من طبيعتها المساهمة في التنمية ...".

(2) نص القانون رقم 06/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالجمعيات على أن موارد الجمعيات تتكون أيضا من الإعانات المحتملة التي قد تقدمها الدولة أو الولاية أو البلدية .

(3) المادة 101 من القانون رقم 99-11 المتضمن قانون المالية لسنة 2000 .

فقرة ثانية : التصنيف الوظيفي

يكون التصنيف الوظيفي لنفقات الولاية حسب غايتها أي حسب المصلحة أو البرنامج. فالتصنيف الوظيفي لنفقات التسيير يقوم على المصلحة أو مجموعة مصالح. نشاط بعض هذه المصالح تسمى "غير مباشرة" والتي يكون الغرض منها تزويد مصالح أخرى هي "المصالح المباشرة" بوسائل التسيير. أما العمليات المتعلقة بالتجهيز تمتد لانجاز مجموع عقار أو منقول حسب برامج معرفة في إطار سنوي أو متعدد السنوات (1).

في الممارسة الميزانية فإن تصنيف النفقات المؤسس على مصالح وبرامج ممثل في ثمانية (08) مجموعات كالآتي :

قسم التسيير		قسم التجهيز	
مصالح غير مباشرة	مصالح مباشرة	برامج	عمليات خارج البرنامج
- مصالح غير مباشرة	- مصالح إدارية - مصالح اجتماعية - مصالح اقتصادية - مصالح الجباية	- برامج الولاية - برامج لحساب الغير	- عمليات خارج البرنامج

المصالح غير المباشرة تضم الأعباء التي توظف مباشرة في نشاط مصالح الولاية فهي تستعمل لصيانة وتوظيف التجهيزات الدائمة (مستخدمين، منقولات وعقارات، عتاد...) . وحسب المادة (05) من المرسوم رقم 154-70 (2) المتضمن تحديد قائمة مصاريف الولايات وإيراداتها فإن المصالح غير المباشرة تتضمن :

- المصالح المالية
- المستخدمون الدائمون
- المجموعات العقارية والمنقولات غير المنتجة للدخل
- أشغال التجهيز المنجزة عن طريق الاستغلال المباشر.

(1) التعليمات الوزارية المشتركة w1 حول العمليات المالية للولاية

(2) المادة (5) من المرسوم رقم 154-70 المؤرخ في 22 أكتوبر 1970 المتضمن تحديد قائمة مصاريف الولايات وإيراداتها

- الإدارة العامة

- مصلحة الطرق للولاية

- شبكة الولاية.

أما المصالح الإدارية الاجتماعية والاقتصادية فترسم نشاط الولاية في مختلف هذه الميادين، حيث تضم المصالح الادارية :

- العلاقات العمومية

- الأمن والحماية المدنية

- التعليم

- الخدمات الاجتماعية والمدرسية

- الرياضة والشبيبة والثقافة

في حين المصالح الاجتماعية تضم :

- المصالح والمؤسسات الاجتماعية

- المعونة الاجتماعية المباشرة

- حفظ الصحة العمومية والاجتماعية

أما المصالح الاقتصادية فتضم :

- التدخلات الخاصة بالفلاحة

- التدخلات الخاصة بالصناعة والتجارة

- التدخلات الخاصة بالسياحة

- الأملاك الخاصة بالولاية المنتجة للدخل

- المصالح ذات الطابع الصناعي والتجاري التابعة للولاية

ولتغطية كل هذه المصاريف تأتي مصالح الجباية التي تسمح بالتوازن العام للميزانية وهي تضم الضرائب المباشرة وغير المباشرة وتخصيصات صندوق التضامن كإيرادات ومساهمة الولاية في صندوق الضمان كنفقات .

وتخص برامج الولاية التجهيزات التي هي ملك للولاية وتخصيصاتها تحدد بقرار من المجلس الشعبي الولائي وهي تضم(1):

- بنايات الولاية ،الدوائر،البنائات الإدارية الأخرى

- مصلحة الطرق بالولاية

- الشبكات المختلفة

-التجهيز المدرسي والرياضي والثقافي

-التجهيز الصحي والاجتماعي

- التجهيز الاقتصادي والقروي

-النقل والمواصلات

-المصالح التجارية والصناعية

-التعمير والاسكان

في حين تشمل البرامج لحساب الغير كل ما يخص بلديات الولاية والمؤسسات العمومية المحلية والجمعيات وهي مفصلة كما يلي (2):

- برامج المؤسسات العمومية

- برامج البلديات والوحدات الاقتصادية البلدية التابعة لها

- برامج المؤسسات العمومية الأخرى

- برامج للغير

(1) المادة 06 من المرسوم رقم 70-154 سالف الذكر.

(2) مادة 06 من المرسوم رقم 70-154 سالف الذكر.

وترصد العمليات خارج البرنامج الحركات المالية مع الوحدات الاقتصادية للولاية وتعويضات القروض والديون بالرأسمال والتمويل التكميلي بعنوان الاقتطاع من إيرادات التسيير كما يلي :

- العمليات المنقولة والعقارية الخارجة عن البرامج

- العمليات الأخرى الخارجة عن البرامج

- حركات الديون

فقرة ثالثة : تصنيف نفقات الولاية حسب الصلاحيات المحولة إليها

منح القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية جملة من الصلاحيات للولاية يمكنها التدخل فيها . وتتنوع هذه الصلاحيات بين الجانب الاقتصادي والاجتماعي أين يمكن للمجلس الشعبي الولائي اقتراح تسجيل أي نشاط في ميزانية الولاية تكون طبيعته المساهمة في التنمية الاقتصادية الاجتماعية والثقافية أو اقتراح تسجيل أي مبادرة تؤدي إلى تنمية منسجمة ومتوازنة على إقليم الولاية . ويشمل مجال هذه الصلاحيات أو الاختصاصات المجالات التالية:

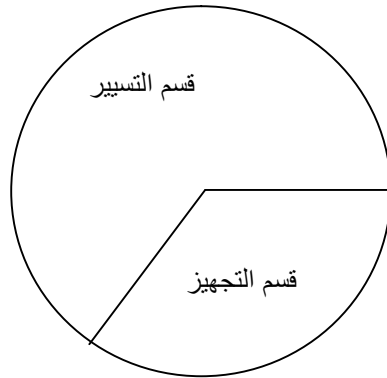
- الصحة العمومية ، حماية الطفولة وذوي الحاجات الخاصة .
- السياحة
- التربية ، التعليم العالي والتكوين
- الشبيبة والرياضة والتشغيل
- السكن ، التعمير وتهيئة الإقليم بالولاية .
- الفلاحة ، الري والغابات
- التجارة والأسعار
- النقل
- التجهيزات القاعدية والاقتصادية
- التعاون مع البلديات و مساعدتها
- التراث الثقافي المادي و التاريخي
- حماية البيئة
- التنمية الاقتصادية الاجتماعية والثقافية

فرع ثانى : توزيع نفقات الولاية

إذا كان في الميزانية العامة للدولة تتفوق الاعتمادات المخصصة للتجهيز على الاعتمادات المخصصة للتسيير فان العكس هو الحاصل بالنسبة لميزانية الولاية في الجزائر والتي نجد فيها تفوق لاعتمادات قسم التسيير على اعتمادات قسم التجهيز والاستثمار حيث أن اعتمادات هذا الأخير ما هي إلا اقتطاع من القسم الأول .

فدراسة ميزانية ولاية قسنطينة لسنة 2010 تظهر أن قسم التجهيز والاستثمار في ميزانية الولاية يعتمد بنسبة 83.52% في إيراداته على الاقتطاع من قسم التسيير ، هذا الأخير وصلت نسبته إلى 27% في السنة المعنية أي 2010 مما يعني أنها لا تقل عن ال(10%) القانونية المشروطة في القرار الوزاري المشترك بل تفوقها بكثير .

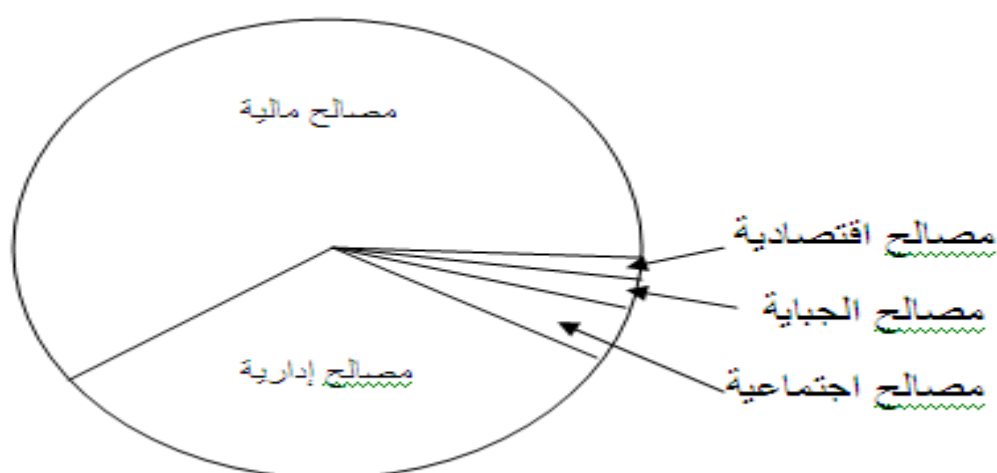
كما يظهر أيضا أن نسبة اعتمادات قسم التجهيز والاستثمار لا تمثل سوى 32% من مجموع اعتمادات ميزانية الولاية والنسبة الباقية تشكل اعتمادات قسم التسيير . مما يؤدي بنا الى القول أن ميزانية الولاية في الجزائر هي ميزانية للتسيير . ويتضح ذلك أكثر بعد تحليل قسمي للتسيير والتجهيز .



أولا : تحليل قسم التسيير

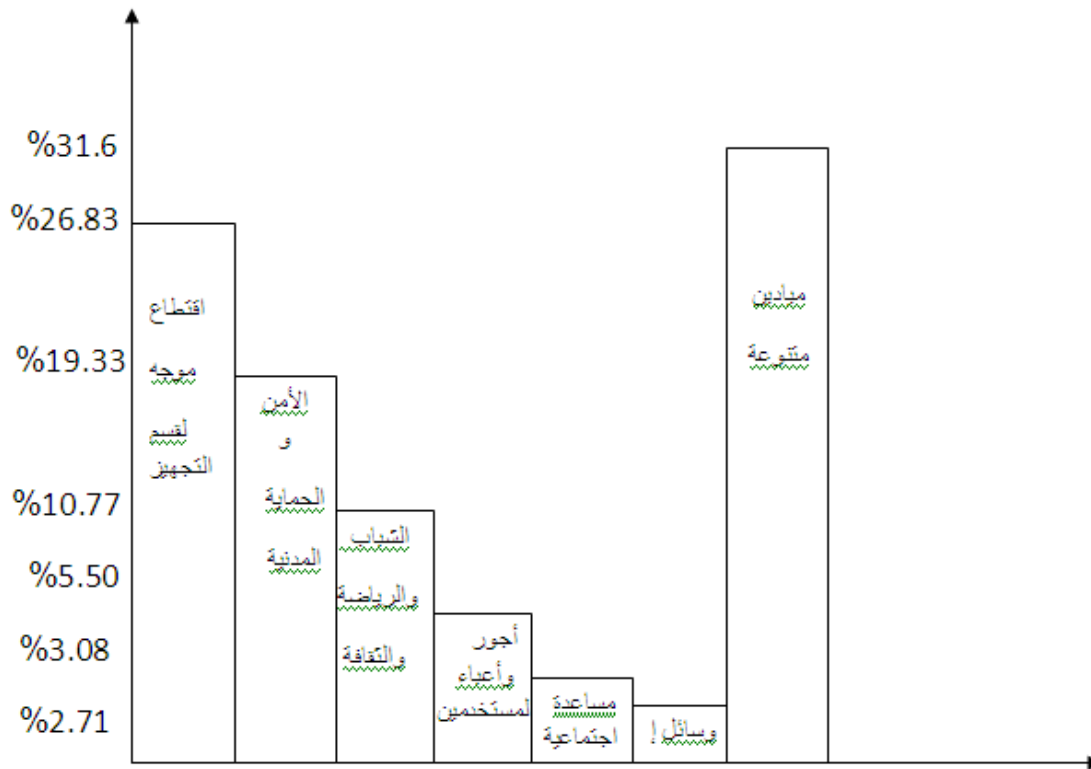
تتصدر المصالح غير المباشرة دائرة الأولوية في توزيع نفقات الولاية وتهيمن على 63.46 % من مجموع الاعتمادات المرصدة في ولاية قسنطينة لسنة 2010 وهذا نظرا لأهميتها حيث تضم المصالح المالية وأجور وأعباء المستخدمين وطرق الولاية في جانب التسيير وكذا وسائل ومصالح الإدارة العامة تليها مباشرة المصالح الإدارية للولاية والتي تحوز على حصة 32.49% من مجموع نفقات التسيير توجه نحو المصالح الإدارية العمومية وكذا الأمن (مصاريف تسيير وحدات الحرس البلدي) والحماية المدنية ودعم التعليم والشبيبة والرياضة .

في حين توجه نسبة 03% من نفقات التسيير نحو المصالح الاجتماعية للولاية من مساعدات اجتماعية مباشرة لبعض فئات المواطنين والنظافة العمومية والاجتماعية أما المصالح الاقتصادية فلا تستفيد إلا من 0.33% من مجموع اعتمادات نفقات التسيير توجه نحو المشاركة في التنمية الاقتصادية بتشجيع بعض النشاطات الفلاحية والصناعية وحماية أملاكها المنتجة للدخل وهي مساهمة رمزية فقط من الولاية في قطاعات مهمة تخص التنمية الاقتصادية وهي لا تعادل حتى مساهمة الولاية في صندوق الضمان حيث تعادل مساهمتها 0.67% .



وعموما يوجه جزء كبير من نفقات التسيير نحو 5 مجالات أساسية ويوزع الباقي على المجالات الأخرى :

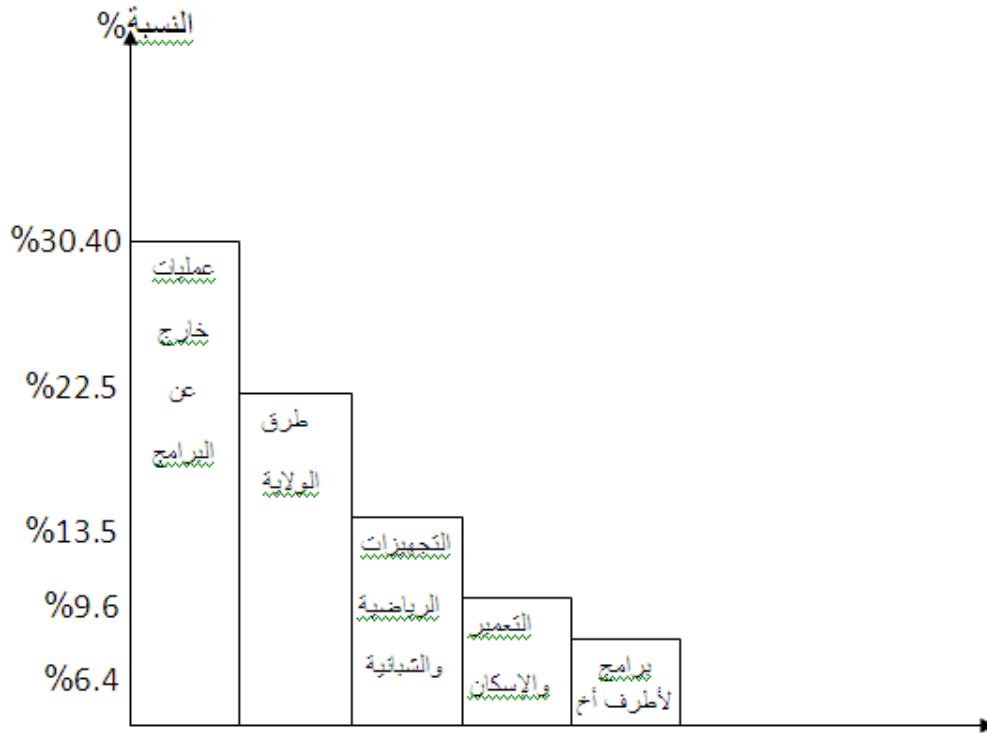
- الاقتطاع الموجه لقسم التجهيز والاستثمار (وهو مدرج ضمن المصارف المالية) 26.83%
- الأمن والحماية المدنية : 19.33%.
- الشباب والرياضة والثقافة : 10.77%.
- اجور واعباء المستخدمين 5.50%.
- المساعدات الاجتماعية المباشرة 3.08%.



ثانيا : تحليل قسم التجهيز والاستثمار

تتوجه أغلب نفقات قسم التجهيز والاستثمار إلى البرامج التي تعدها الولاية بنسبة تفوق 63%، هذه البرامج التي تتوزع بين البنايات والتجهيزات وطرق الولاية والتجهيزات الرياضية والشبانية إضافة إلى التعمير والإسكان في حين تتجه حوالي 30% من نفقات هذا القسم إلى العمليات خارج عن البرامج والتي تمثل مساهمة الولاية للبلديات في انجاز مشاريعها وتقديم المساعدة لمؤسساتها العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ، أما البرامج لحساب الغير فلا تتعدى نسبة النفقات المنجزة فيها 6.5% وهي تتجه أساسا تحت عنوان برامج لأطراف أخرى.

فالمساعدات المقدمة للبلديات ومؤسساتها العمومية ضمن العمليات الخارجة عن البرامج وطرق الولاية تمثل أكثر من 50% من نفقات التجهيز :



ثالثا : توزيع نفقات الولاية بين الادارة والمواطن

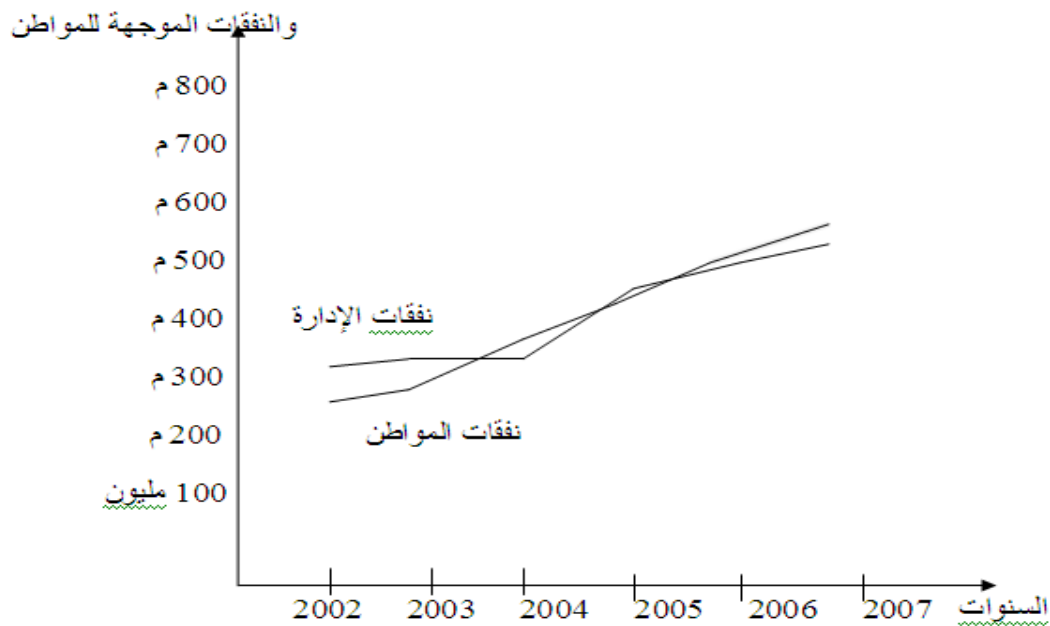
توجه حصة كبيرة من نفقات الولاية لتغطية المصاريف والطلبات المتزايدة للإدارة باعتبار أن اغلب نفقات الإدارة هي نفقات إجبارية عكس النفقات الموجهة للمواطن والتي تنسم بطابعها الاختياري وحسب إمكانية الولاية المالية .

ففي دراسة قام بها مكتب ميزانية الولاية حول طريقة توزيع النفقات بين الإدارة والمواطن على مستوى ولاية قسنطينة في الفترة 2002 إلى 2007 و التي أظهرت تطابقا إلى حد كبير بين النفقات الموجهة لكليهما مما يظهر حجم النفقات التي تستهلكها الإدارة و التي تكون عادة على حساب النفقات الموجهة للمواطن(1):

(1) جمعت خاتمة النفقات الموجهة للإدارة : النفقات المخصصة للأجور و أعبائها ، وسائل الإدارة ، مجموعة العقارات و المنقولات غير المنتجة للمداخيل ، و الاعتمادات المخصصة للبنايات الادارية في قسم التجهيز. أما خاتمة النفقات الموجهة للمواطن فجمعت : المساهمة في أعباء التعليم ، المصالح الاجتماعية و المدرسية ، الشباب و الرياضة و الثقافة ، المساعدات الاجتماعية ، النظافة العمومية، المشاركة في التنمية الاقتصادية و ما خصص للتنمية المحلية من الاقتطاع .

السنة	مجموع اعتمادات الميزانية	النفقات الموجهة للإدارة	النفقات الموجهة للمواطن	نسبة النفقات الموجهة للمواطن الى النفقات الموجهة للإدارة
2002	587.787.690.71	317.565.250.30	270.222.440.41	45%
2003	678.684.837.29	355.290.083.46	322.794.789.83	47%
2004	799.185.034.28	349.553.863.95	449.631.170.33	56%
2005	940.687.211.11	484.483.417.77	456.203.793.34	48%
2006	1.090.398.314.08	514.763.479.04	575.634.835.04	52%
2007	1.287.905.223.67	589.473.803.53	698.431.420.14	54%
المجموع	5.384.648.311.13	2.611.129.898.05	2.773.518.431.07	51%

منحنى يبين تطور النفقات الموجهة للمواطن مقارنة بتلك الموجهة للإدارة



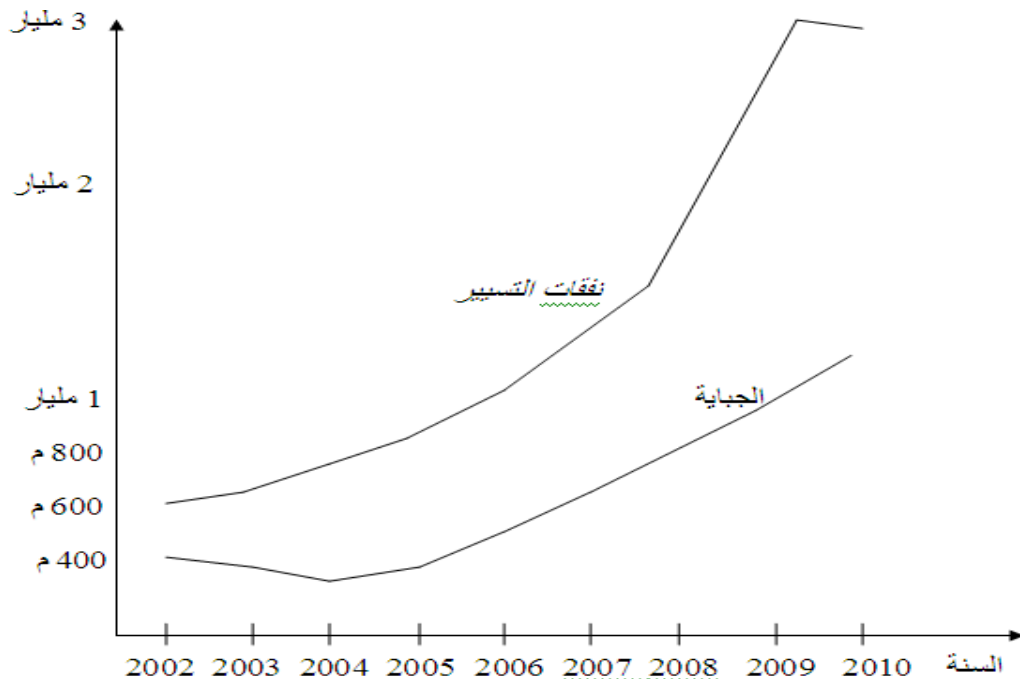
فرع ثالث : تطور سريع فى نفقات الولاية " أزمة مالية الولاية "

في الفترة الممتدة من 2002 إلى 2010 تطورت نفقات ولاية قسنطينة بشكل مذهل حيث تضاعفت حوالي (05) مرات تقريبا أين قفزت من 587.787.690.71 دج سنة 2002 الى 3.040.085.802.60 دج سنة 2010 لكن هذا التطور في مدة (09) سنوات لم يصحبه تطور في جباية الولاية بنفس الوتيرة حيث انتقلت الجباية من مستوى 424.977.948.00 دج سنة 2002 الى مستوى 1.024.888.955.00 دج سنة 2010 أي الى الضعف فقط مما يعني عجز جباية الولاية عن مسايرة تطور نفقاتها .

الجدول الآتي يبين نسبة تغطية جباية الولاية للنفقات للفترة 2002 – 2010 (الوحدة دج)

السنة	حجم النفقات	الجباية	نسبة تغطية الجباية للفققات التسيير
2002	587.787.690.75	424.977.948.00	%72
2003	678.684.837.29	423.082.016.00	%62
2004	799.185.034.28	420.942.940.00	%52
2005	940.687.211.11	536.878.174.00	%75
2006	1.090.398.314.08	616.037.123.00	%56
2007	1.287.905.223.67	658.332.510.00	%51
2008	2.110.020.000.00	712.410.205.00	%33
2009	3.116.805.520.08	926.827.666.25	%30
2010	3.040.485.802.60	1.024.888.955.00	%33

منحنى يبين تطور جباية ولاية قسنطينة ونفقات تسييرها من الفترة 2002 – 2010:



ويظهر من المنحنى تزايد حجم الفجوة بين مستوى جباية الولاية ونفقات التسيير وعدم تغطية موارد الجباية لها مما يؤشر لأزمة مالية الولاية.

أزمة مالية الولاية

وتعود أزمة مالية الولاية أساسا إلى عدم التلاؤم بين الموارد والأعباء المسندة لها. وعدم زيادة هذه الموارد الجبائية بنفس القدر للتزايد السريع لنفقاتها بسبب الصلاحيات الكثيرة من جهة وتطور تكلفة هذه الصلاحيات من جهة أخرى لذا كان مشكل الموارد محل انشغال دائم للمنتخبين وسلطات الوصاية على حد سواء.

فكثرة النفقات الإجبارية في ميزانية الولاية وتوسع الصلاحيات الممنوحة لها في إطار اللامركزية لم تصحب بالوسائل المالية الكافية حولها إلى أعباء تتحملها ميزانية الولاية. فالتحويل في الصلاحيات كان يترجم دائما بزيادة الأعباء نتيجة التعويض غير الكاف ونقص الموارد.

ولذا فتبني اللامركزية كان ميزانيا صرفا بتوجيه جزء من نفقات الدولة إلى الجماعات المحلية، و بدون الأزمة المالية للدولة لم نكن لنرى هذه الصلاحيات للجماعات المحلية ليعلن بعد زمن يسير انتقال هذه الأزمة إلى مالية الجماعات المحلية (1). فصعوبات تمويل اللامركزية تعبر عن مأزق نظري لأزمة مالية الولاية (2).

ولا شك أن صلابة الروابط المالية بين الدولة والولاية هي سبب جوهري لعدم التناسب بين الموارد مقارنة بالأعباء والتي تطورت لتجد نفسها في أزمة لتقوم الدولة ببعض التهيئة لهذه الروابط (3) هذه الأزمة في مالية الولاية تضعف بلا شك من استقلاليتها المالية.

ضعف الاستقلالية المالية للولاية

أمام الأزمة المالية للولاية بسبب نقص مواردها في مواجهة الأعباء التي على عاتقها وهو ما اثر سلبا على استقلاليتها المالية وإضعافها والحد من حرية تسييرها لاسيما في ظل تزايد دعم الدولة الموجه لها وهو ما يتطلب إصلاح جباية الولاية للوصول إلى استقلاليتها المالية.

(1) M.Bouvier, E.Esclassan, J-P Lassel: op-cit P 725

(2) Raphael Dechaux : op-cit P 08

(3) Said Benaissa : op-cit P 166

المبحث الثاني : استقلالية مالية للولاية تمر عبر إصلاح جبايتها

أمام الوضعية التي أصبحت تعيشها مالية الولاية في الجزائر لاسيما عجز مواردها عن تغطية نفقاتها والتكفل بانشغالات سكان إقليمها أصبح إصلاحها أمرا لا مفر منه خاصة أنها تعتبر حجر الزاوية في إصلاح الإدارة المحلية لأن أي إصلاح لهذه الأخيرة سيكون بدون معنى إذا لم يمس الجانب المالي وهو ما جعل كل الدراسات و التقارير تهتم بهذا الجانب و منها التقرير العام للجنة إصلاح هياكل و مهام الدولة .

فإصلاح الدولة يتطلب بالنسبة للإدارة المحلية والجماعات الإقليمية مبادئ جديدة مؤسسة و مفصلية للتنمية في حركية الاستقلالية وتحمل المسؤولية للسلطات المحلية كما يتطلب إصلاحها عصرنه طرق الحكم المحلي الذي يدفع إلى المشاركة الفعالة للمواطن في التسيير و احترام الشرعية كإطار مفضل وسيط مع المواطن لترقية و توطيد الديمقراطية كحقل جديد لضبط العلاقة بين الدولة و المواطن (1) كما يتطلب الأمر إصلاحات إدارية عميقة في إطار سياسي و مؤسساتي متناسق .

فلا حديث عن إصلاح الولاية بدون إصلاح ماليتها ، و لا إصلاح لمالية الولاية بدون إصلاح جبايتها كونها هي التي تتحكم في مستوى الموارد العائدة إلى الولاية كما تتحكم أيضا في مستوى نفقاتها و مدى ممارستها للصلاحيات المخولة لها بموجب القانون و تلبية حاجات و متطلبات المواطن على مستوى إقليمها . كما يتحكم حجم الجباية العائدة إلى الولاية في درجة استقلالية القرار المحلي و استقلالية الولاية عموما .

إن التطرق إلى إصلاح مالية الولاية يقودنا إلى التطرق أولا إلى إصلاح جباية الولاية (المطلب الأول) و هو العنصر المالي لهذا الإصلاح و الذي يجب تدعيمه بعنصر قانوني يتمثل في توفير الحماية الدستورية للاستقلالية المالية للولاية (المطلب الثاني) و الذي يكتسي مظهرا قانونيا.

(1)Le Rapport Général du comité de la reforme des structures et des missions de L'Etat , op-cit P176

المطلب الأول : إصلاح جباية الولاية

إن إصلاح جباية الولاية يسمح بتحسين مرد وديتها و جلب أموال إضافية إلى الميزانية تمكن أصحاب القرار على مستوى الولاية بمعالجة المشاكل التي تعاني منها و تلبية الحاجات اليومية للمواطن للحفاظ على الثقة التي تربطه بها .

لكن هذا الإصلاح أكد أنه لن يتم بين عشية وضحاها. فهو يستغرق مدة زمنية تقودها إرادة سياسية حقيقية تدفع بهذا الاتجاه لأن المشاكل التي تعاني منها جباية الولاية مزمنة فعلا و لن ينتشلها من الوضع الذي هي فيه إلا إصلاح جذري لها في إطار إصلاح عام للنظام الضريبي في الجزائر يسمح لها بترقية مواردها الجبائية قصد تحقيق استقلاليتها المالية النهوض بالتنمية المحلية التي ستكون مالية الولاية محركها الأساسي .

و بما أن الجباية عموما مصدرها الثروة فإن الإصلاح الحقيقي يجب أن ينصب حول مسألة أساسية محورها التفكير في كيفية جعل الولاية مؤسسة عمومية تعمل على خلق الثروة و هذا عن طريق تشجيع الاستثمار المحلي و إعطاء الولاية صلاحية تسمح لها بتوطين المؤسسات و الأفراد و يلعب فيها المنتخبون المحليون دورا حاسما عن طريق الدعاية و البحث عن المستثمرين.

و ترافق عملية الإصلاح جملة من الإجراءات المرافقة له لتهيئة البيئة الحاضنة لأن أي إصلاح يتطلب توفير شروط مناسبة لإنجاحه قد تسبقه و قد تصاحبه كما قد تتبعه.

و تتطلب عملية الإصلاح أولا معرفة المشاكل التي تعاني منها جباية الولاية و الخطوات الأولى لهذه العملية (فرع أول) و التي سيكون للاستثمار المحلي دور كبير فيها كونه يساهم في خلق الثروة و تعزيز الجباية (فرع ثاني) و يتم هذا في ظل جملة من الإجراءات المرافقة لنجاح عملية الإصلاح (فرع ثالث) و الإجابة على بعض الانشغالات التي تطرحها جباية الولاية (فرع رابع) .

الفرع الأول : مشاكل جباية الولاية و الخطوات الأولى للإصلاح

لا يختلف اثنان اليوم على أن جباية الولاية تعاني من مشاكل عديدة أفقدتها فعاليتها (فقرة أولى) و التي تتطلب حولا جذرية لإصلاحها تعيد إليها حيويتها تتم بوضع خطوات أولى لذلك (فقرة ثانية).

فقرة أولى : مشاكل جباية الولاية

تعاني جباية الولاية من نقائص عديدة . فهي إلى جانب طابعها القديم تتميز بعدم المساواة في توزيعها إلى جانب رفض بعض المكلفين تأديتها عن طريق الغش و التهرب الضريبيين.

1طابع القدم : تتميز جباية الولاية بطابعها القديم حيث تقريبا كل الرسوم والضرائب المحلية ظهرت في الجزائر قبل الاستقلال خاصة الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (t.a.i.c) (والذي تحول إلى الرسم على النشاط المهني حاليا) تم إنشاؤه بقرار من المجلس الجزائري سنة 1953 . فهي مورثة عن العهد الاستعماري فلم تتطور ولم تعدل إلى حد الآن تميزها الشيخوخة⁽¹⁾ مما جعلها غير فاعلة ولا تستجيب لحاجات الولايات.

و يعتبر الرسم على النشاط المهني المورد الجبائي الأكثر أهمية للولاية لكن هذه الضريبة الاقتصادية التي تمس المؤسسات كانت محل العديد من الانتقادات ورغم كل الاقتراحات لإصلاحها إلا أن الدولة لم تقم بحل جذري للضريبة الوحيدة ذات المر دودية على المستوى المحلي التي تتميز ب⁽²⁾ :

- يعتبر الرسم على النشاط المهني ضريبة عشوائية و تعسفية إذ أنها تطبق بنفس الشكل والنسبة على جميع الأنشطة الصناعية و التجارية مهما كان هامش ربحها . كما أنها تلحق الضرر بالأنشطة ذات الأرباح الضعيفة لاسيما صغار التجار الذي يبيعون الموارد ذات الأسعار المستقرة وتعطي الامتياز للأنشطة المتنوعة ذات الأرباح الكبيرة .

- يتم تحديد الرسم على النشاط المهني في المؤسسات بصفة وهمية في غالب الأحيان وقليل ما يتم توزيعه حسب الوحدة والبلدية في الميدان .

(1) Said Benaissa : L'Aide de l'Etat aux collectivités locales , op-cit p168

(2) مشروع دراسة حول التطور الذي يجب اصفاءه على تسير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق. المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي جويلية 2001 . ص 65

- إن الموارد الجبائية المحصل عليها من الرسم على النشاط المهني لا تتماشى و شروط الثروات التقديرية الحقيقية للجماعة إذ انه بالرغم من كونه يعتبر "ضريبة" فانه يتم في الواقع عند معاينة عملية دفع المصاريف . وبالتالي لا يقوم هذا الرسم على الواقع الاقتصادي المحلي ولا على القيمة المضافة محليا .

كما أن المؤسسات التي تخضع للرسم على النشاط المهني تطبق عليها ضرائب أخرى كالضريبة على أرباح الشركات و هو ما يشكل عبء ثقيلا عليها.

كما تجدر الإشارة إلى أن نمط حساب الرسوم و الضرائب المحلية و تحصيلها و تخصيصها غامض و بالتالي لا يفهمه المكلف بالضريبة في حين أن المراقبة الديمقراطية لهذا الأخير تفترض أن تشكل المبدأ الأساسي.

2- طابع اللامساواة : تتميز جباية الولاية بطابع اللامساواة في فرض الضريبة وتوزيعها مع الدولة التي تستحوذ على حصص كبيرة على غرار الضريبة الجزافية الوحيدة والرسم على القيمة المضافة وانفرادها بضرائب ذات مرد ودية كبيرة والذي سنتطرق إليه لاحقا .

كما تظهر اللامساواة كذلك بين الولايات التي تعتمد على الرسم على النشاط المهني والضريبة الجزافية الوحيدة كموردين جبائيين هامين مما يعني الارتباط الوثيق بين جباية الولاية والنشاط الاقتصادي بها وهي حالة تشجع الولايات الموجودة ضمن الأقطاب والمراكز الصناعية والتجارية دون الأخرى الفقيرة والمعزولة فمجرد فحص الحالة المالية للولايات نفهم وجود تفاوت في الخيرات والثروات .

إن هذه الظاهرة المنتشرة في كثير من البلدان أين أصبحت الموارد جد متباينة في التوزيع بين جماعاتها المحلية خاصة منتوج الجباية المحلية بسبب التمرکز غير المتساوي للمؤسسات على إقليم جماعة دون أخرى ، إضافة إلى التمرکز السكاني غير المتناسب و زيادة ظاهرة النزوح الريفي(1).

وفي الجزائر تترجم هذه الظاهرة فعليا من الناحية المالية بسبب الفوارق الكبرى في مجال التنمية الاقتصادية بين مختلف جهات الوطن فاستراتيجيه التنمية للبلاد المعتمدة على إنشاء الأقطاب

(1) Pascale Bertoni ; Finances publiques , librairie vuibert ; 2^{ème} édition. paris 1998.p59

الاقتصادية المرتبطة خصيصا بالنشاط البترولي وبالصناعات الكبرى قد أفضت إلى الإخلال بالتوازن في التوزيع الفضائي للنشاطات المنشئة للموارد الضريبية والتي تشكل المورد الأساسي لميزانية الولايات (1).

ويبرز الجدول التالي التفاوت الجبائي لولايات الوطن والذي يمكن من خلاله تصنيف درجة غنى كل ولاية:

الضغط الجبائي				
ولايات ذات ضغط جبائي عالى	ولايات ذات ضغط جبائي متوسط	ولايات ذات ضغط جبائي ضعيف	ولايات ذات ضغط جبائي ضعيف جدا	
بين 17500.00 و 3000.00	بين 1000.00 و 2900.00	بين 700.00 و 900.00	أقل من 700.00	المعدل دج لكل نسمة
الولايات	سكيكة ، بجاية عنابة ، قسنطينة البلدية ، غرداية سطيف ، تندوف برج بوعريريج بومرداس الطارف تيبازة عين تموشنت تلمسان، بشار البويرة ،الأغواط مستغانم، سيدي بلعباس	النعامة ، باتنة تيزي وزو ، بسكرة معسكر ، أم البواقي أدرار ، المسيلة غيليزان ، الشلف البيض ، تبسة جيجل، قالمة عين الدفلى ، الوادي ، سعيدة المدينة	تيسمسيلت سوق أهراس ميلة خنشلة تيارت الجلفة	

المصدر: إستنادا إلى الملحق رقم (1) من هذه الدراسة .

3-التهرب الجبائي

تشكل الضريبة عبئا على المكلف لذلك فهو يعمل على مقاومتها والتخلص منها عن طريق التهرب الجبائي .

يقصد بالتهرب الجبائي ذلك السلوك الذي من خلاله يحاول المكلف القانوني عدم دفع الضريبة المستحقة عليه كليا أو جزئيا دون أن ينتقل عبؤها إلى شخص آخر (1) .

ويحدث التهرب الجبائي عادة نتيجة الثغرات الموجودة في القانون الضريبي بسبب إهمال المشرع وهنا يقوم المكلف بالضريبة باستغلال هذه الثغرات كمحاولة إعطاء نشاطه صفة غير تجارية من وجهة النظر القانونية رغم أن طبيعة نشاطه تجارية من الناحية الاقتصادية .

ويقترّب التهرب الضريبي من الغش الضريبي (2) كون هذا الأخير هو تهرب أيضا من الضريبة بطريقة غير مشروعة ومخالفة للقانون الضريبي . فهو تخلص من الضريبة وإعطاء عرض خاطئ للواقع أو تفسير مظل، ومن مظاهره تقديم المكلف بالضريبة تصريح ضريبي لدى إدارة الضرائب مخالف للحقيقة حتى تفرض عليه ضريبة أقل مما يجب كأن يذكر في تصريحه دخلا أقل من دخله الحقيقي أو يذكر قيمة السلعة المستوردة أقل من قيمتها الحقيقية.

في الفترة 2003 إلى 2007 الإحصائيات التي قامت بها المديرية العامة للضرائب بوزارة المالية تبين تطور جباية الجماعات المحلية كما يلي :

جدول رقم (1) : التحصيل الجبائي للجماعات المحلية في الفترة 2003-2007 :

(الوحدة 10⁹ دج)

طبيعة الضريبة	2003	2004	2005	2006	2008
جباية الجماعات المحلية	94.57	107.96	116.71	124.41	159.23

المصدر : وزارة المالية : المديرية العامة للضرائب .

(1)ناصر مراد : واقع التهرب الضريبي في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية و السياسية ، جامعة الجزائر. كلية الحقوق عدد 03 لسنة 2009 ، ص 254 .

(2) ناصر مراد : نفس المرجع ص 255 .

من خلال الجدول نلاحظ تزايد مجموع التحصيل الجبائي خلال فترة الدراسة مما يعني تطور تحكم الإدارة في التحصيل الجبائي لكن نموها خلال فترة الدراسة المعنية كان متذبذبا ، كما يبرزه الجدول التالي :

السنة	2003	2004	2005	2006	2007
معدل النمو %	/	%7.26	%10.10	%12.14	%5.23

المصدر: المديرية العامة للضرائب بوزارة المالية

ويفسر هذا التذبذب إلى انتشار ظاهرة التهرب والغش الضريبيين. و هو ما يتطلب إجراءات صارمة تتطلب فرض عقوبات ردعية ضد هذه الظاهرة وتطوير طرق التحصيل الجبائي بتطوير الإدارة الضريبية و تنمية الموارد البشرية بها ورفع كفاءتهم وتنمية الوعي و الحس الضريبي لدى المكلف بدفع الضريبة و الحرص على تطبيق عدالة ضريبية على الخاضعين لها.

فقرة ثانية : الخطوات الأولى للإصلاح

هناك عدة فرضيات لإصلاح جباية الولاية منها الاحتفاظ أو تجديد النظام القائم بإلغاء الضرائب الموجودة و تعويضها بنسبة من ضرائب الدولة ذات المردودية الكبيرة لكن الفرضية الثانية صعبة لعدة أسباب تتعلق خصوصا بالمشاكل الجبائية للخيار المراد تطبيقه و يبقى الحل المرجح هو الحفاظ على النظام الموجود و العمل على عصرنته (1) من جهة و منح صلاحية للمجلس المنتخب على مستوى الولاية في تحديد معدل الضريبة من جهة أخرى .

01 عصرنة الضريبة : بتبسيطها و تحيينها مع التطور الاقتصادي . فالتقنية الجبائية لا يجب أن تحدث فوارق بين القاعدة الجبائية على النشاط الصناعي و التجاري و الثروات الحقيقية للولاية. كما أن فرض الضريبة على الفائض الاقتصادي سيقم تعادلا بين بنية الضريبة و الإنتاج الداخلي الإجمالي أي أن محصول الجباية يتماشى بنفس وتيرة التنمية الاقتصادية (2).

كما أن الأوعية يجب أن تكون أكثر مطابقة مع الواقع من خلال فرض كل ضريبة على قيمتها الحقيقية و ليس قيمة ناقصة أو تفوق قيمتها الحقيقية مما يجعلها مولدة لعدم المساواة (3).

كما يتطلب الأمر أن لا تطبق هذه الضريبة إلا على مستوى المؤسسات الصناعية و التجارية ذات الحجم الكبير أما فيما يخص جميع المؤسسات الأخرى ينبغي التفكير في ضريبة أيسر تقوم على هامش الربح و تكيف حسب الفروع و طبيعة الأنشطة ليدخل بذلك نوعا من العدالة الجبائية طالما أن معدل فرض الضريبة يكون حسب طبيعة النشاطات (4).

كما تتم هذه العصرنة في إطار المبادئ التي تخضع لها الضريبة وهي (5) :

(1) Michel Bouvier : Les Finances Locales ; 2eme édition .LGDJ. paris 1993 p 35.

(2) Ibid p35

(3) Fabrice Robert : Les Finances Locales, op-cit p 92

(4) مشروع دراسة حول التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي مرجع سابق ص 65

(5) طيبي سعاد : المالية المحلية و دورها في التنمية المحلية مرجع سابق ص 73.

أ - العدالة : تعتبر العدالة القاعدة الأساسية لسلامة الضريبة و يقصد بها مساهمة كل أعضاء الجماعة في تحمل أعباء النشاط العام حيث يدفع كل فرد نصيبا عادلا من جملة الأعباء العامة و هي من وجهة نظر ادم سميث تقتضي وجوب مساهمة رعايا الدولة في النفقات الحكومية حسب مقدرتهم المعيشية بقدر الإمكان أي نسبة الدخل الذي يتمتعون به و حسب حماية الدولة .

ب- وحدة الضريبة : أي وحدة عبء الضريبة بالنسبة لجميع الممولين في تحمل أعباء النفقات العامة

ج-اليقين : أن تكون الضريبة محددة بوضوح و بدقة سواء للمكلف بالضريبة دون غموض أو التباس أو عشوائية .

د-الملاءمة : أن يكون ميعاد تحصيل الضريبة و طريقة جبايتها يناسب الممول بإجراءات ملائمة تتفق و طبيعة نشاطه لذا ينبغي أن تختار الإدارة الضريبية مركزا مناسباً للوفاء بالضريبة و أن تكون إجراءات تحصيل الجباية مناسبة لظروف الممول .

02- إعطاء نوع من السلطة الجبائية للولاية

عن طريق إعطاء الفرصة للمجالس المنتخبة ومنحها هامش في تحديد المعدلات والتعريفات - ولاحقا الوعاء الضريبي - أي منحها نوع من السلطة الجبائية (1).

فإن كانت الولاية لا تستطيع خلق ضرائب لأنه " لا ضريبة إلا بقانون " فهذا لا يمنع أن تتولى المجالس المنتخبة صلاحيات تحديد معدلات الضريبة التي ينشؤها القانون والتصويت عليها في حدود هامش يثبت الحد الأقصى والأدنى الذي يتراوح بينهما المعدل المصوت عليه .

إن هذا الأسلوب الذي يسمح برفع نسب استفادة الجماعات المحلية من الضرائب تبنته العديد من الدول أين يقوم المشرع بتحديد هامش الضريبة و يترك للجماعات المحلية السلطة التقديرية في تحديد المعدل المناسب الذي يستند إلى عدة اعتبارات مع إعلام الإدارة المركزية بقرارات المجالس المحلية المنتخبة . في دراسة قام بها (2) المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط (استشارة بطلب من وزارة الداخلية والجماعات المحلية) سنة 1997 جمعت آراء المسؤولين المحليين وكذا الناحية الكمية

(1) Fabrice Robert : Les Finances Locales ,Op-cit p 92

(2) مشروع دراسة حول التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي جويلية 2001 ص 74.

لإيرادات ونفقات التسيير أظهرت هذه الدراسة ربط المسؤولين المحليين محل الاستشارة بشكل وثيق بين الإدارة المحلية والجباية المحلية حيث أيد أغلبهم أن تكون الجماعات المحلية مؤهلة قانونا لتحديد نسب الضريبة والرسوم والتي تؤثر سلفا بموجب قانون. كما ألح المسؤولون من خلال هذه الدراسة على إشراك الولاية و البلديات في عملية التحصيل.

فرع ثاني : تعزيز جباية الولاية بدعم الاستثمار المحلي

تعتبر الثروة عاملا حاسما في تحديد كمية و حجم الجباية العائدة للولاية . وهو ما يتطلب تشجيع و دعم الاستثمار المحلي المنشئ للثروة ، و هذا بالانتقال من ثقافة إدارية إلى ثقافة السوق (فقرة أولى) ووضع آليات قانونية لترقيته مع إشراك الولاية في ذلك (فقرة ثانية) مع توسيع الوعاء الجبائي للولاية إلى القطاعين الفلاحي و السياحي (فقرة ثالثة).

فقرة أولى : من ثقافة إدارية إلى ثقافة السوق

من بين العوامل التي تتحكم في التطور الكمي لمردود جباية الولاية هو عدد و حجم المؤسسات النشطة على إقليمها والتي تخضع لضريبة على نشاطها المهني وبالتالي يجب عليها تشجيع إقامة هذه المؤسسات وهو ما يتطلب من المسؤولين على الولاية التفكير بمنطق السوق وبعبارة الأستاذ ب.لوران P. Laurent الانتقال من ثقافة إدارية إلى ثقافة السوق.

في منتصف السبعينات حيث شهد هزات بترولية و ما صاحبها من مشاكل ميزانية ومالية، بدأت تعطى عناية أكبر لهياكل وآليات المالية العمومية. ومع الجدل النظري الذي أثاره نموذج الدولة الرعائية l'Etat providence و تنامي الصعوبات الاقتصادية و المالية التي كان يعاني منها هذا النمط، وتحت تأثير المدارس الاقتصادية (1) بدأت أفكار جديدة تظهر تستند إلى استبدال السياسات الكنزية بسياسة العرض و الشروع في حركة واسعة لتحرير الاقتصاد تنسحب الدولة بموجبها من السوق الاقتصادي المكتضة التنظيمات و القوانين المعرقة لحرية المنافسة . و ينتج عن سياسة التحرير أيضا إعادة تنظيم الأموال العمومية على الميدان الاقتصادي بتشجيع المبادرات من قبل المؤسسات عن طريق التحفيز الجبائية و إعادة تعريف السياسات العمومية التي أصبح دور

(1) les écoles économiques , celles par exemple du Public Choice , de Chicago , ou encore de L'ultra-libérale école libértarienne et l'influence de l'économiste F.Hayek concernant le renouveau des thèses économiques libérales.

الجماعات المحلية فيها كبيرا حيث تأخذ حصة هامة من المسؤوليات في هذه الحركية و النشاط التي يطلبها النسيج الاقتصادي و الاجتماعي(1) .

و هنا أصبحت اللامركزية واحدة من المفاهيم المهمة للنظريات الاقتصادية الليبرالية حيث أسندت مهام جديدة للمالية المحلية وعلى وجه الخصوص تسيير الموارد المحلية لدفع التنمية الاقتصادية المحلية و ازدهارها(2).و يلعب المنتخبون المحليون (3) دور التنشيط و التحريك عن طريق أسلوب الدعاية لتحفيز الطاقات والدفع بالتنمية الاقتصادية المحلية و هو ميدان يعد توطين المؤسسات و الوسائل التي يجب توفيرها لإقامتها في هذا الفضاء الإقليمي أو ذاك ، واحدة من أهم مشاكله(4).

فتطور الأسس الضريبية المحلية يرتبط بالتنمية الاقتصادية و تهيئة إقليم الجماعة و قرارات توطين المؤسسات و الأفراد و لا يكون لهذه الأسس تأثير في الاستقلالية الجبائية ما لم تكن سياسات التهيئة و التجهيز المنتهجة من طرف السلطات المحلية تدفع باتجاه خلق دافعين جدد للضرائب على إقليمها و بالتالي تأثير الأساس في الاستقلالية المالية يكون حسب القوة الجبائية للاستثمار الذي يسجل في منطق نتائج النشاط العمومي المحلي (5).

و في هذا السياق الجديد الطموح بالتنمية الاقتصادية المحلية يعول على المالية المحلية - و بعبارة أدق من تسيير الموارد المحلية - كوسيلة ذات أهمية قصوى لتوليد هذه التنمية و النهوض بها . فالمالية المحلية و التنمية الاقتصادية المحلية يؤثر و يتأثر أحدهما بالآخر.

(1) M. Bouvier, M-C Esclassan, J-P Lassel : Finances Publiques. Op-cit p713.

(2) ibid p 714

(3) ibid p 714

(4) يقول د-عبد الكريم حرشاي (وزير مالية سابق) : بودنا أن يصبح كل شخص أو مؤسسة تركز على عملية البحث على الموارد المالية و أنا اقدر المنتخب الذي يسعى و يركض وراء مستثمر فإذا كان المنتخب في عناية و ركض إلى تلمسان ليأتي به و يقنعه ثم يأخذه ليختار قطعة ارض و يسهل له انجاز معمله فهذا هو المنتخب المسؤول فعلا . مجلة مجلس الأمة مارس 2003 ص 65.

(5) Alain Guengant : Protection de l'autonomie financière des collectivités territoriales. revue annuelle des collectivités locales françaises 2005. p 419

فقرة ثانية : الآليات القانونية لترقية الاستثمار على مستوى الولاية

تتجسد الآليات القانونية لترقية الاستثمار من خلال وضع وضع إطار قانوني عام للاستثمار يقم الولاية في هذا المجال الحيوي الذي يهمها .

01 - الإطار القانوني العام للاستثمار

يحظى الاستثمار في الجزائر بتأطير قانوني يجسده الأمر رقم 03-01 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار (1) و المعدل و المتمم بالأمر رقم 08/06 . و قد عرف هذا النص في مادته الثانية الاستثمار على أنه اقتناء أصول تدرج في إطار استحداث نشاطات جديدة أو توسيع قدرات الإنتاج أو إعادة التأهيل أو إعادة الهيكلة ، المساهمة في رأس مال مؤسسة في شكل مساهمات نقدية أو عينية ، استعادة النشاطات في إطار خوصصة جزئية أو كلية .

و قد أحدث هذا النص مؤسستين هامتين تعنيان بالاستثمار وهما المجلس الوطني للاستثمار تابع للوزارة الأولى يكلف باقتراح استراتيجية تطوير الاستثمار و اقتراح تدابير تحفيزية للاستثمار (المادة 18 من الأمر) و الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار و التي تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي لضمان ترقية الاستثمارات و تطويرها و متابعتها بالاتصال مع الهيئات و الإدارات المعنية و منح المزايا المرتبطة بالاستثمار (المادة 21) إضافة إلى تسيير صندوق دعم الاستثمار.

و في هذا الإطار جاء المرسوم التنفيذي رقم 355/06 المتعلق بصلاحيات المجلس الوطني للاستثمار و تنظيمه و سيره (2) و المرسوم التنفيذي رقم 356/06 المتعلق بصلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار (3) و التي من بين المهام الأساسية الموكلة إليها أيضا تذليل العراقيل و الصعوبات التي قد تواجه المستثمر الوطني و الأجنبي بالاتصال مع الجماعات المحلية .

-
- (1) الأمر رقم 03/01 مؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1422 الموافق 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار المعدل و المتمم بالأمر رقم 08/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ج ر 47.
- (2) المرسوم التنفيذي رقم 355/06 مؤرخ 16 رمضان عام 1427 الموافق 09 أكتوبر 2006 المتعلق بصلاحيات المجلس الوطني للاستثمار و تشكيلته و تنظيمه و سيره ج ر 64.
- (3) المرسوم التنفيذي رقم 356/06 مؤرخ 16 رمضان عام 1427 الموافق 09 أكتوبر 2006 يتعلق بصلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار و تنظيمها و سيرها ج ر 64 .

و نظرا لأهمية العقار في أي استثمار تم إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة و الضبط العقاري بموجب المرسوم التنفيذي رقم 119/07 و التي من مهامها الأساسية حسب المادة 10 من هذا المرسوم هو القيام بكل العمليات المنقولة أو العقارية أو المالية أو التجارية المتصلة بنشاطها .

02- تدخل الولاية في عملية الاستثمار

بترجع دور الدولة في النشاط الاقتصادي و فتح المجال أمام القطاع الخاص بعد التحول السياسي و الاقتصادي للدولة انعكس على الجماعات المحلية التي تغير دورها و أصبحت الركيزة الأساسية بالنسبة للمجتمع بصلاحيات واسعة في حين تقلصت في المجال الاقتصادي الذي أوكل للقطاع الخاص في إطار المنافسة و بالتالي ترك الاستثمار المحلي للقطاع الخاص لاستغلال الثروات التي تحوزها الكثير من ولايات الوطن لجعلها مراكز و قواعد استثمارية في إطار تفعيل اللامركزية لتحقيق النتائج المرجوة من الجماعات المحلية و يبقى دور الدولة و الجماعات المحلية يقتصر على التنظيم و المراقبة فقط .

و تلعب الجماعات المحلية و الولاية دورا حاسما في عملية الاستثمار و يتجلى ذلك من خلال عضويتها في مختلف المؤسسات و الهيئات المتعلقة به أو القرارات التي تتخذها في هذا المجال .فقد أدرجت المادة (04) من المرسوم التنفيذي رقم 355/06 الوزير المكلف بالداخلية و الجماعات المحلية ضمن تشكيلة المجلس الوطني للاستثمار و ممثلا عنه ضمن مجلس إدارة الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار حسب المادة (06) من المرسوم التنفيذي رقم 356/06 و هو ما يبرز دور الجماعات المحلية و الولاية في عملية تطوير و ترقية الاستثمار و تسهيل تنفيذ المشاريع المتعلقة به .

و تحضر الجماعات المحلية حتى في القضايا النزاعية و الرقابية من خلال وجود ممثل عنها في لجنة الطعن المتخصصة في مجال العقار و المنصوص عليها بالمرسوم التنفيذي رقم 357/06 و هذا لإبراز موقف الجماعات المحلية التي تتواجد المشاريع الاستثمارية فوق أوعيتها العقارية .

و بموجب المرسوم التنفيذي رقم 122/07 المحدد لكيفيات تسيير الأصول المتبقية التابعة للمؤسسات العمومية المستقلة و غير المستقلة المحلية و الأصول الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية و الأصول المتوفرة على مستوى المناطق الاقتصادية و بموجب المادة 05 منه ، فإنه يتم التنازل أو منح حق الامتياز بالتراضي و عن طريق المزاد العلني المفتوح أو بالتعهدات المختومة عن الأصول المكونة للمحافظة العقارية و الثابتة و هذا عن طريق لجنة تسند أمانتها إلى مصالح الولاية و يرأسها الوالي الذي له صلاحيات واسعة في مجال دعم الاستثمار المحلي .

وفي إطار اللامركزية ، فقد تم إنشاء الشباك الوحيد غير المركزي على مستوى كل إقليم ولاية (المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 356/06) و الذي تعهد إليه الترتيبات التأسيسية للمؤسسات و يضم الممثلين المحليين للوكالة نفسها لا سيما ممثلي المركز الوطني للسجل التجاري و الضرائب و الجمارك و أملاك الدولة و التعمير و البيئة وتهيئة الإقليم و العمل و ممثل المجلس الشعبي البلدي الذي يتبعه مكان إقامة الشباك الوحيد . و تبرز تشكيلة الشباك الوحيد حضور ممثلي الجماعات المحلية والذي يقوم بالاتصال مع الإدارات و - من بينها الولاية - لتخفيف و تبسيط إجراءات و تشكيلات تأسيس المؤسسات و إقامة المشاريع .

في مجال المؤسسات الصغيرة و المتوسطة ، و في إطار المهام و الصلاحيات المسندة لها كلف القانون رقم 18/01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الصغيرة و المتوسطة⁽¹⁾ الولاية بالمبادرة في إطار التنمية المحلية إلى اتخاذ كافة التدابير اللازمة من أجل مساعدة و ترقية المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و التي عرفها في المادة (04) منه بأنها كل مؤسسة إنتاج سلع و خدمات تشغل من 01 إلى 250 شخص و لا يتجاوز رقم أعمالها 02 مليار دينار .

لكن الملاحظ في هذه النصوص هو غياب دور المجلس الشعبي الولائي في عملية الاستثمار بالولاية ولو عن طريق إبداء الرأي كتلك التي منحها قانون البلدية لسنة 2011 للمجلس المنتخب حيث تنص المادة 109 منه على خضوع إقامة أي مشروع استثماري أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي لا سيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية و التأثير على البيئة . و إن كان النص لا يوضح الطبيعة القانونية لرأي المجلس الشعبي البلدي و مدى الزاميته لا سيما إذا رفض هذا الأخير أو تحفظ على المشروع لكنه يشرك المنتخبين في عملية القرار في مجال الاستثمار على مستوى البلدية .

(1) القانون رقم 18/01 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ج ر 77.

فقرة ثالثة : توسيع الوعاء الضريبي للولاية إلى الفلاحة والسياحة

إذا كان النظام الجبائي الحالي يعطي أفضلية جبائية للولاية الموجودة في أقطاب النشاطات وهو ما يعني حرمان الولايات الموجودة خارج هذه الأقطاب من موارد جبائية هامة . وفي ظل صعوبة خلق وإنشاء أقطاب جديدة تدر موارد جبائية للولايات المحرومة وتخلق نوع من التوازن فإنه يمكن لهذه الأخيرة النظر عند أقدامها بتشجيع الاستثمار في القطاعين الفلاحي والسياحي باعتبار أن معظم هذه الولايات المحرومة تتواجد في مناطق فلاحية أو سياحية وبالمقابل تعمل الدولة على تهيئة الإطار القانوني الذي يسمح بتوسيع دائرة الرسم على النشاط المهني ليشمل النشاطات ذات الطابع لفلاحي والسياحي وبالتالي توسيع استفادة الولاية من الموارد الجبائية التي يكون وعائها في قطاعي الفلاحة والسياحة .

منح قانون الولاية صلاحيات هامة للولاية في مجالي الفلاحة و السياحة كقاعدة أساسية لتحقيق التنمية على مستوى الولاية و هنا يمكن للولايات تركيز مجهودها في إنشاء و تشجيع مؤسسات في هذا المجال تساهم في التنمية الاقتصادية للبلد عموما و تكون مصدرا لموارد مالية جبائية هامة من الضريبة التي تدفعها . فالمجلس الشعبي الولائي بإمكانه أن يتخذ كل إجراء من شأنه ضمان تنمية الولاية حسب القدرات والمميزات الخاصة بكل ولاية وتشجيع كل مبادرة تساهم في التنمية المنسجمة للولاية طبقا للتشريع المتعلق بترقية الاستثمار عبر الوطن (1) .

يمكن للولاية تنمية مواردها بطرق أكثر سهولة كتخصيص نفقات في شكل رأس مال في صناديق المساهمة أو تقديم مساهمات لإنشاء مؤسسات وشركات البناء العقاري (2) أو الاستثمار المالي في الأسواق المالية رغم أن هذا النوع من الاستثمار المالي للولاية لم يسبق وأن طبق في الجزائر بسبب نقص الخبرة والتجربة في هذا الميدان حيث تتعلق هذه العملية بشراء عدد من السندات بنسبة فائدة مضمونة ، لكن ومع الإصلاحات الجارية التي تمس القطاع المصرفي فإنه يمكن الاستثمار بشكل ايجابي وفعال مستقبلا بشكل يسمح بتحقيق موارد مالية هامة للولاية لكن يبقى الأفضل هو الاهتمام بالقطاع الفلاحي والسياحي الذي يسمح الاستفادة من الوعاء الضريبي لهذين القطاعين بالنسبة للولاية من جهة ويساهم في التنمية الوطنية من جهة أخرى .

(1) المادة 75 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية .

(2) المواد 64 و 82 من قانون الولاية لسنة 1990.

إن امتداد النشاط السياحي إلى الولايات المحرومة يؤدي إلى عودة التوازن إليها نتيجة الاستثمارات مما يعني موارد جبائية مضاعفة نتيجة زيادة دخل الأفراد والمؤسسات الناتج عن النشاطات السياحية والنشاطات المرتبطة بها وإعادة توزيع الدخل بين المدن والمراكز السياحية .

فإزالة التفاوتات الجبائية بين الولايات تأتي أساسا من التنمية المتوازنة والتوازن المحلي الذي يقصد بهما تنمية المناطق التي تعرضت للإهمال خلال حقبة زمنية معتبرة حيث يتم تنميتها وإخراجها من عزلتها بواسطة خلق استثمارات جديدة فيها لاسيما التنشيط السياحي المحلي وتوزيع المشاريع السياحية المحلية في مختلف المناطق التي تتمتع بجاذبية سياحية حيث ندرك أنه من أهم المقومات والركائز الأساسية للعرض السياحي وبدونها لا يقوم الطلب السياحي. فالاستثمار السياحي ينمي الاستثمار في مجالات أخرى ويؤدي إلى الإستقرار وكبح النزوح الريفي وإعادة استثمار رؤوس الأموال في مشاريع جديدة(1)

إلى جانب السياحة يعتبر القطاع الفلاحي مجالا خصبا لتحقيق موارد هامة للولاية عن طريق استفادتها من الجباية المفروضة على النشاط الفلاحي بتطوير هذا الأخير بواسطة الاستثمار المحلي في هذا المجال باعتبار أن عدد كبير من الولايات في الجزائر تتمتع بإمكانيات فلاحية كبيرة . فالاستثمار المحلي في الفلاحة يسمح بدفع التنمية المحلية من جهة ويحقق موارد جبائية إضافية إلى الولاية ناهيك عن دوره في التنمية الوطنية والاقتصاد الوطني (2).

إن الاهتمام بالاستثمار المحلي في قطاعي الفلاحة والسياحة يسمح بتحقيق تنمية متوازنة للولايات المحرومة كما يساهم في ضخ موارد جبائية هامة لهذه الولايات دون إغفال دورها على المستوى الوطني . وفي هذا الإطار أوصى تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي باستغلال تنوع الأقاليم كعامل تنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بمناسبة الملتقى الوطني حول التنمية المحلية(3).

(1) حلقة دراسية : النشاط العمومي المحلي و التنمية المحلية المستديمة ، دراسة حول الجانب النظري و الواقع الجزائري المدرسة الوطنية للإدارة 2007 ص77.

(2) حلقة دراسية : النشاط العمومي المحلي و التنمية المحلية المستديمة ، مرجع سابق ص 74.

(3) Rapport du CNES sur le developpement local. Alger .Palais des Nation 29-30 decembre 2011 .Souligné par Bouara M.T : Le developpement local ,une preccupation centrale ? op-cit p39

فرع ثالث : إجراءات مرافقة

إن الاهتمام بالموارد الجبائية لتوفير الوسائل المالية المناسبة التي تمكن الولاية من أداء دورها و ممارسة صلاحياتها ، يجب أن تصحب بجملة من الإجراءات و التي تتمثل أساسا في دعم أكبر للامركزية و تحكم الولاية في نفقاتها و انضباطها المالي و الميزاني و العمل على عصرنة الإدارة و تنمية المورد البشري بها و العمل في إطار التعاون المشترك بين الولايات لتحقيق أهداف مشتركة.

أولا : تدعيم اللامركزية

رغم الصعوبة الكبيرة في تعريف اللامركزية و الغموض الذي يكتنف هذا المفهوم ، إلا أنه يبقى دعمه عامل قوة للولاية في سبيل تحقيق استقلالها الإداري و المالي .

1- صعوبة تعريف اللامركزية

تعاني اللامركزية من الضعف في طريقة تناولها و تعريفها في النصوص القانونية و الذي لا يرقى لأن يجعل منها لامركزية حقيقية بل هو تعريف سلبي مقتبس من نقائص المركزية بسبب صعوبة إيجاد تعريف ايجابي لها . و رغم أنها تستفيد من شرعية قوية مكرسة في الدستور و تتحكم فيها النصوص القانونية و التنظيمية التي تعالجها و هي مصدر شرعيتها حتى أضحت تظهر في الدستور كمبدأ يحكم تنظيم الدولة و يركز على تفويض بعض اختصاصات السلطة المركزية للجماعات المحلية إلا أنها تبقى فكرة يشوبها الغموض و عدم الوضوح ⁽¹⁾ .

إن أول مصدر لهذه الصعوبة يكمن في غياب تعريف ايجابي . فالفكرة في حد ذاتها تعني عدم المركزية و حتى باللغة الفرنسية Décentralisation و تعني قطع أو نزع جزء من المركز و جعلها أكثر استقلالية ، بمعنى أن اللامركزية لا تكون معرفة إلا مقارنة بالمركزية (2).

(1) André Roux ; Le principe constitutionnel de la libre administration de collectivités territoriales .R.F.D.A . 1992 P 435.

(2) مقطف خيرة : تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق ، بن عكنون ، جوان 2002 ، ص 26 .

و تعتبر فكرة اللامركزية غامضة و مبهمه من جهة ومعقدة وذات مضمون سلبي من جهة أخرى (1) و هي في الحقيقة وهم وضرب من الخيال لأن حدودها تبقى دائما و أبدا ملازمة للدولة عن طريق الوصاية الإدارية . و حسب الأستاذ والين Walin كل دولة مركزية هي إلى حد ما لامركزية فاللامركزية و المركزية وجهان لظاهرة واحدة تمثل وحدة الدولة (2).

و لا توجد معايير تسمح بطرح دقيق لموضوع اللامركزية لمعرفة جوهر هذا المصطلح ، فالشخصية القانونية المعترف بها للولاية وما ينتج عنها من آثار كهيئات منتخبة و ذمة مالية و استقلالية تسيير يمكن اعتبارها معيار يسمح بمعرفة درجتها . و قد عرفها الأستاذ وليد العقون بأنها تعني اعتراف المشرع للمجموعات المحلية المنتخبة بحق تسيير شؤونها بنفسها تحت رقابة الدولة أو السلطة المركزية(3).

02-اللامركزية عامل قوة

حضيت اللامركزية في نظام الانشغالات الوطنية باهتمام كبير لذا تم تكريسها في النظام المؤسساتي المحلي حيث تناولها الخطاب العمومي مبكرا بعد الاستقلال قصد إدخال الجماعات المحلية في تسيير شؤون البلد وتجلت في قانوني 1967 و 1969 المتعلقين بالبلدية والولاية وتكريسها في الدساتير المتوالية بإقرارها كمتطلب ديمقراطي في إطار تنظيم مؤسسات الدولة فأصبحت أساسا مهما في تنظيم وتسيير المؤسسات المحلية "القاعدية" وبعدها كمرجع مهم في توزيع الصلاحيات والمسؤوليات بين القمة والقاعدة وأخيرا كمجموع تقنيات وآليات صالحة للتوفيق بين وحدة الدولة من جهة والاستقلالية المحلية من جهة أخرى (4) .

(1) مقطف خيرة ، مرجع سابق ص 28 .

(2) Serge Regourd : L'Acte de tutelle en droit administratif français ; librairie générale de droit et de jurisprudence ; édition 1982 ; p 30.

(3) Walid Laggoune : La décentralisation. Revue des collectivités locales ; Ministère de l'intérieur ; N01 Année 1997 p 40.

(4) Le Rapport Général du comité de la réforme des structures et des missions de L'Etat, op-cit p182

وإن كانت اللامركزية تفرز بعض التخوفات المتعلقة بالنظام السياسي و الخشية من انقسام الدولة و أخرى تخص النظام المالي و خطر انفجار الجباية المحلية في مواجهة توسع صلاحيات الجماعات المحلية (1)، إلا أنها تقوم على اشراك فعلي للمواطن في تسيير الشؤون العمومية المحلية وتنظيم تقسيم حقيقي للسلطات و المسؤوليات بين القمة والقاعدة وتنظيم تسيير الحاجات الجماعية المحلية لذا اعتبرها برنامج الحكومة لسنة 2001 أحد مواطن القوة الواجب ترقيتها ضمن المسعى الديمقراطي وسياق اقتصاد السوق لدعمها فرص مشاركة المجتمع في تسيير شؤونها وتسمح بالتقدير الحقيقي لحاجات المجتمع الواجب تلبيتها والأهم من ذلك أنها تفتح المنافسة وبالتالي الفعالية في جلب الاستثمار وترقية التنمية (2).

لكن برنامج الحكومة ذاته يعتبر بأن اللامركزية اليوم لا يمكنها القيام بدورها المرجو منها بشكل طبيعي نظرا للحالة الراهنة التي تميز مالية الولاية و النقص في وسائلها والتي ترجع إلى كيفية تنظيم وتوزيع الموارد بين المستويين المركزي والمحلي للدولة.

هذا التصور العام للامركزية والذي أضعفته التبعية المالية بسبب وضعية مالية الولاية المقلقة أصبح يتطلب فسح المجال لتصوير سليم للامركزية يهدف إلى بناء وتعزيز إطار التسيير المحلي بالاعتماد على آليات مؤسساتية وتقنية ومالية جد محكمة. فاللامركزية باعتبارها عملية غير مكتملة تتطلب جهودا ووسائل معتبرة لتعزيزها ويشكل التفكير حول المالية المحلية بنيته الأساسية (3).

إن الوصول إلى لامركزية حقيقية يجعلنا نفكر أولا في كيفية جعل الولاية قادرة على امتلاك الوسائل المالية الكافية لتسيير شؤونها وتوفير الخدمات الإدارية ، الاقتصادية ، الاجتماعية والثقافية على المستوى المحلي دون انتظار تخصيصات وإعانات من الدولة المركزية التي تضعف من سلطة القرار المحلي واستقلاليتها. فالرغبة الصادقة في رؤية لامركزية فاعلة يجب أن تترجم ماليا على المستوى المحلي وبالتحديد جبايا في إطار توزيع عادل للموارد ودون ذلك فإن أي مجهود آخر نحو تفعيل اللامركزية سيكون محدودا. كما يتطلب وضع مبدأ المسؤولية و تقييم النشاط (4) في محور كل

(1) M.Bouvier ; M-C Esclassan ; J-P Lassale : Les finances publiques ; op-cité p 725

(2) برنامج الحكومة لسنة 2001 الفصل المتعلق برد الاعتبار للجماعات المحلية.

(3) مشروع دراسة حول التطور الذي يجب إضفاءه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق. المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي مرجع سابق ص 59.

(4) M.Bouvier ; M-C Esclassan ; J-P Lassale : Les finances publiques ; op-cité p 72

مشروع للامركزية في إطار منطق المسؤولية القائم على ثقافة النتائج . و هي لا تعني مواجهة الدولة للجماعات المحلية و لكن تأخذ مفهوم التكاملية لأن استبعاد الدولة يعني تهديد وحدة المجتمع و استبعاد الجماعات المحلية يعني العودة لمركزية صلبة ومنه فمرونة المؤسسات ضرورية في عالم مستقر و متقلب (1).

ثانيا : الانضباط الميزاني و المالي

كما نهتم بالموارد المالية للولاية يجب أن لا نغفل جانب النفقات فيها . فميدان المالية لا يوجد فيه إيرادات فقط بل هناك جانب آخر مهم هو جانب النفقات العمومية . و من التحولات الواضحة التي عرفتها المالية العمومية في السنوات الأخيرة هي تطوير ثقافة مالية جديدة تسجل في مسيرة التحرر الاقتصادي للتحكم في النفقات العمومية و أكثر من ذلك عقلنة التسيير (2) . و هو يعبر عن إرادة سياسية لتسيير المالية العمومية و المالية المحلية على المدى الطويل وهو ما يجعلنا نفكر على الدوام في كيفية توفير الموارد للوصول إلى انضباط ميزاني بعد معرفة مستوى اللامركزية الذي نريد الوصول إليه كي نرى في مدة معينة ثقافة جبائية و مالية على المستوى المحلي لتسيير كل هذا (3).

هذه الثقافة التي أخذت حيزا كبيرا من معايير و منطق بناء الاتحاد الأوروبي خاصة الاتحاد الاقتصادي و النقدي (UEM) الذي اعتبر أن التحولات الأساسية للنظام المالي العمومي الذي نتج في السنوات الأخيرة جعلها تفكر باتخاذ إجراءات احترام قواعد السلوك التي تقوم عليها و تصنف ب "الانضباط الميزاني" (4). وهي ثقافة تسيير نافذ في القطاع المحلي يشجع التحكم في النفقة العمومية المحلية و الذي أصبح ضروري في إطار التحكم في المالية العمومية و هو ما يسمح للتسيير المحلي الاستعداد لتغيرات المستقبل و التخفيف من حدة تأثيرات التقليل المنتظر لتحويلات الدولة (5).

هذا الانضباط يمتد في المقام الأول إلى احترام بعض المعايير المالية مثل الحد من المديونية العمومية و العجز العام و كذا تحقيق التوازن الميزاني و في المقام الثاني إلى مقاربة إجمالية للمالية العمومية

(1) M.Bouvier ; M-C Esclassan ; J-P Lassale : Les finances publiques ; op-cité p 726

(2) د.كريم حرشاوي ، مرجع سابق ص 62.

(3) د.كريم حرشاوي ، مرجع سابق ص 62.

(4) M.Bouvier,M-C Esclassan,J-P Lassal : Finances Publiques , op-cit p 722.

(5) ibid , p 710

تشمل مالية الدولة و الجماعات المحلية و هيئات الضمان الاجتماعي . هذه المقاربة لا تفرق بين مختلف القطاعات المالية العمومية حيث تؤدي إلى القبول بوجود تعويضات تؤسس بين مختلف هذه التشكيلات لأن ضعف واحدة منها يمكن أن يؤدي إلى إضعاف المجموع الذي يشكلها (1).

فهو مجموعة قواعد تكتسي أهمية كبيرة في علاقة الدولة بالولاية و الجماعات المحلية . نص عليه ميثاق الاستقرار و النمو المصادق عليه بأمر ماستردام في جويلية 1997 بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي الذي أدرج المالية المحلية مع مالية الدولة و الضمان الاجتماعي بمنع عجز عمومي أكبر من 03 بالمئة من الناتج الداخلي الخام و مديونية عمومية أكبر من 60 بالمئة من الناتج الداخلي الخام من أجل الوصول في مدى متوسط – 03 سنوات- إلى وضعية توازن أو فائض ، و تسليط عقوبات على المتسبب عند تجاوز الأهداف و تحقيق عجز عمومي مفرط (2).

ثالثا : تطوير الكفاءات وعصرنة الإدارة

تعاني الولاية من نقص في تأطير الموارد البشرية وهو ما انعكس على الجانب المالي والتنموي للولاية لأن ضعف التسيير على هذا المستوى يؤثر سلبا على التسيير الإداري و المالي بها حيث أن نسبة التأطير على مستوى الولايات لا تتعدى 12% أما بالبلديات فهي لا تتجاوز 02% وهي معطيات تدل على النقص الكبير الذي يعانيه التكوين على المستوى المحلي.

فمهما توفرت الموارد المالية للولاية فان حسن استعمالها وتوظيفها يتوقف على مدى الكفاءات و الموارد البشرية التي تحافظ على هذه الموارد المالية في الصالح العام للولاية . ويتطلب ذلك إدخال بعض الأساليب و التقنيات الحديثة في التسيير و تطوير الموارد البشرية .

فالواقع اليوم يتطلب وضع سياسة مستديمة لتكوين موظفي الولاية و المصالح المالية للولاية و البلديات التابعة لها كي تسمح برفع المستوى العلمي و الفني للموظفين عن طريق تنظيم الأيام الدراسية و الملتقيات وتخصيص نسبة معتبرة سنويا في الميزانية لقسم التكوين مع انتهاج سياسة عقلانية في مجال توزيع الإطارات والاهتمام بتحفيز وتوفير الشروط المناسبة للعمل .

أما الميادين التي تتطلب تكويننا للموظفين فتحتل المجالات المالية فيها أهمية بالغة :

(1) M.Bouvier,M-C Esclassan,J-P Lassal : Finances Publiques , op-cit p 722

(2) Fabrice Robert : Les finances locales ; op-cité p 50

- القانون الإداري ، مالية ، ميزانية ، ومراقبة التسيير ، الإعلام و الاتصال
- التسيير المالي ، الميزاني ، مراقبة التسيير ، تسيير الأملاك و الموارد ، التخطيط الاستراتيجي.

الأولوية المسند	الأولوية 01	الأولوية 02	الأولوية 03	الأولوية 04	الأولوية 05	الأولوية 06
الأمانة العامة	قانون إداري	تسيير الموارد	مراقبة المالية	التخطيط	التحرير الإداري	تسيير الاتصال
مديرية التنظيم والشؤون العامة DRAG	تحرير إداري	قانون إداري	التسيير المالي الميزاني مراقبة التسيير	الاتصال	صفقات عمومية	تسيير الأملاك
مديرية الإدارة المحلية DAL	المالية ميزانية	تسيير الموارد و الأملاك	قانون إداري	تسيير الموارد البشرية	صفقات عمومية	تحرير إداري

كما أن واقع الإدارة العمومية المحلية اليوم يشهد على التأخر الكبير في مجال استعمال التكنولوجيات الحديثة للإعلام و الاتصال و ربطها بالاقتصاد و المالية العمومية رغم ما قد توفره من موارد مالية و فرص للتنمية و التقليل من الصعوبات والعراقيل وتمتين العلاقة مع المواطن. وهو ما يتطلب العمل على عصنة الإدارة من خلال التجهيز بالتقنيات و الوسائل الحديثة للإعلام و الاتصال استعمال الإعلام الآلي و هندسة البرمجيات لا سيما في المالية المحلية مع وضع شبكات اتصال على مستوى الولايات و البلديات و ربطها ببعضها البعض ، مع التذكير أن إصلاح المؤسسات المحلية يتم في إطار مخطط واسع لإصلاح سياسي و اقتصادي و التي تعتبر مرحلة أساسية في بناء الدولة (1).

و في هذا الإطار أنشأ المرسوم الرئاسي رقم 372-2000 المتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها لجنة فرعية للجماعات الإقليمية و الإدارة المحلية في المادة الثالثة من ملحق المرسوم تعنى بدراسة الجوانب المتعلقة بتنظيم و سير و صلاحيات الجماعات الإقليمية و الإدارة المحلية (2).

(1) Kerdjoudj Smail: Les implications financieres de la décentralisation et de la déconcentration .la revue financiere n° 01 mars 1971.p30

(2) المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 372-2000 مؤرخ في 22 نوفمبر 2000 يتضمن إحداث لجنة اصلاح هياكل الدولة و مهاها ج ر 71

رابعاً : تأسيس تعاون مشترك بين الولايات

من المشاكل الأساسية التي تعاني منها الجماعات المحلية عموماً و الولاية خصوصاً هو تشتتها ما أدى إلى ضعفها و بالتالي إضعاف اللامركزية و جعلها متأخرة في الجزائر .

لذا أصبح التفكير في إقامة تعاون مشترك بين الولايات أمراً مهماً فمنطق التعاون المشترك بين البلديات يمكن توسيعه إلى الولايات و لم لا (1) لترقية فضاء الشراكة و التضامن بينها

كما يساعد هذا التعاون على تحمل جزء من نفقات سكان الولايات المعنية بهذا التعاون و العمل على خلق موارد جبائية مشتركة عن طريق إقامة مشاريع و مؤسسات تعجز ولاية واحدة القيام بها . كما ينمي هذا روح الحس المشترك بين سكان هذه الولايات و الذي قد يتطور لينمو في إطار حس وطني يدعم الوحدة الوطنية .

فالتعاون المشترك بين الولايات قد يأخذ طابع تعاون جبائي فيما بينها أو تبادل الوسائل بين الولايات الغنية التي تملك كل شيء و جارتها التي ليس لها أي شيء . كما يرقى هذا التعاون إلى تعاضد وسائلها لإنشاء مصالح و مؤسسات عمومية مشتركة قصد التهيئة و التنمية لأقاليمها و ضمان تسيير المرافق العمومية الجوارية .

و تنجز الأعمال و المشاريع المسجلة في إطار التعاون المشترك بين الولايات بموجب اتفاقية أو عقود يصادق عليها بمداولات من مجالسها المنتخبة و تؤسس في هذا الإطار لجان تشرف على تسيير هذا التعاون و تنميته تضم ممثلاً عن كل ولاية المعنية بهذا الإطار من التعاون المشترك و رسم سياسات عمومية فعالة تهم الولايات تتحمل من خلالها الأعباء الناجمة عنه و تتقاسم الأرباح التي يدرها .

و تعمل الدولة هنا على تشجيع هذا التعاون المشترك بين الولايات عن طريق منح امتيازات مالية للولايات التي تتجمع لتحقيق أهداف مشتركة و رفع نسبة الإعانات لها . كما تعمل على تهيئة الإطار القانوني لتأطير هذا النوع من التكتلات الذي يعاني من فراغ قانوني . فرغم أن قانون البلدية أعطى بعض ملامح التعاون المشترك بين البلديات إلا أنه لم يفصل بشكل كاف مما ترك الغموض يلف حوله و هو ما ساهم في عدم بروز هذا النوع من التعاون على أرض الواقع و نفس الشيء ينطبق على التعاون بين الولايات حيث يخلو قانون الولاية من أي إشارة إليه ناهيك عن تأطير قانوني واضح له .

(1) Fabrice Robert : les Finances Locales , op-cit p09

فالتنافس الجبائي الذي يؤدي إلى تخفيف أعباء إقامة المشاريع لا يعتبر خيارا حكيما بالنسبة للمجتمع لأن المنافسة الجبائية و المالية تهمل في الواقع تأثيراتها على باقي الجماعات الإقليمية و على العكس تسمح استراتيجيات التعاون بتطوير وضعية الجميع .

في ألمانيا بعد الأزمة المالية المحلية و ارتفاع العجز و المديونية إلى 84.5 مليار أورو بالنسبة لكل مجموعاتها الإقليمية أصبحت تعتمد طرق تعاون جديدة في تمويل اللاندر تأخذ عدة أشكال من التعاون (1) عام – عام : حيث تقوم بإنشاء فيما بينها شركات كبرى يصعب منافستها لضمان الخدمات القاعدية مثل توزيع الغاز الماء و شركات ترقية التنمية الاقتصادية المحلية و مراكز المعلومات السياحية و شركات التسويق الإقليمي .

التعاون عام – خاص : في مجال البناء و الأشغال .

التعاون عام – مجتمع مدني : خاصة في المجال الثقافي .

وفي السويد تم سنة 2000 جرد حوالي 645 نموذجا مختلفا للتعاون بين الجماعات المحلية البلديات (290 بلدية) و الولايات و كان التعليم و مرفق الإسعاف أكثر انتشارا ثم المصالح التقنية(2).

(1) Alexander Wegener et Erik Friedrich : La recherche de nouvelles réponses à la crise des finances locales en Allemagne. Annuaire 2005 des collectivités locales CNRS ;p149 .

(2) P.O. Norell : les modes de financement non conventionnelles des politiques locales en Suède. Annuaire 2005 des collectivités locales CNRS . p 198.

فرع 4 : الإنشغالات التي تطرحها جباية الولاية

تطرح جباية الولاية جملة من الإنشغالات أهمها هو مسألة لامركزية جبائية في ظل دولة مركزية (فقرة أولى) و الجباية المقسمة مع الدولة مورد ذاتي أم مساهمة من الدولة (فقرة ثانية) ثم تدخل الدولة في تسيير جباية الولاية (فقرة ثالثة) و كيفية توزيع الجباية بين الولاية و البلدية (فقرة رابعة).

فقرة أولى : لامركزية جبائية في دولة مركزية

رغم المجهودات و الخطوات المبذولة في مجال اللامركزية فإن الهوية الدستورية للجزائر تجعل منها دولة موحدة لا تملك الجماعات الإقليمية فيها سلطة جبائية . فمبدأ الدولة الموحدة هو مبدأ يتناقض و الاعتراف بسلطة جبائية حقيقية على المستوى المحلي (1) لأنها تعني وجود سلطة تشريعية تمارس سيادة مالية(2).

فغياب الاستقلالية الجبائية للجماعات الإقليمية يبدو أنه يذهب إلى خلاف منطق اللامركزية الذي يفترض بماهيته تنوع الوسائل المشاركة في مسؤولية الفاعلين في المجال المالي كما في الميادين الأخرى وبالمقابل كل تقليص في مصادر التمويل للجماعة ستؤدي إلى تبعية أكبر في استراتيجياتها لمن يقدم لها رأس المال (3) .

فأي تطور محدود الاستقلالية الجبائية المحلية يعني محدودية التنوع في الموارد المستقلة للتمويل وهو ما يعيد الجماعة المحلية بالضرورة للارتباط في استراتيجياتها بممولها الأساسي الذي أصبح الدولة مما يؤدي إلى تحكم هذه الأخيرة فيها حيث تصبح الجهاز الأعلى للرقابة و التحكم (4) . و يعتبر المشكل الأساسي الذي تصطدم به الاستقلالية الجبائية للولاية هو تعقيدات النظام الإداري و السياسي و الذي يتميز بمركزية قوية تسيطر على الوسائل المالية المتاحة(5).

(1) Loïc Philip : Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local RFDA.1992.P453

(2) Raphael Déchaux : Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locales à l'épreuve des concours financiers étatiques ; op-cit p 09

(3) Michel Bouvier : Les finances locales , op-cit p56.

(4) M.Bouvier,M-C Esclassan,J-P Lassal : Finances Publiques , op-cit p 723

(5) ibid p 723

و الحقيقة أن الاستقلالية الجبائية للولاية لا تتحقق إلا عن طريق "ثورة قانونية" والمرور من دولة موحدة إلى دولة فدرالية . هذه الدولة الموحدة التي رسمها الفقه السياسي لـ"مذهب المساواة الجمهوري" الذي يجد تطبيقه القانوني في ميدان اللامركزية في مبدأ المساواة بين الجماعات الإقليمية وآليات التوزيع بالتساوي(1).

وبالنظر إلى تعارض المبدأين "استقلالية مالية محلية" و "دولة موحدة" فالاختيار يبدو في النهاية سهلا(2) إما أن نشهد لامركزية حقيقية نوعية للدولة (بالمعنى الكلسني kelsenien للمصطلح) بسلطة تشريعية محلية وبالتالي استقلالية محلية وإما الحفاظ على نموذج الدولة المركزية بدون استقلالية مالية ولكن بالحفاظ على بعض التشابهات الإقليمية (المساواة أمام الضريبة، أمام النفقة الاجتماعية وأيضا المساواة بين الجماعات الإقليمية) وهذان الخياران غير متساويان في القيمة في منظور الخيارات السياسية.

من أجل لامركزية ضريبية تدريجية

توجد ثلاث (03) اتجاهات على المستوى العالمي(3):

- 1- النزعة القسوى : وهي التي تمنح الجماعات المحلية استقلالية في أخذ القرار فيما يخص التحصيل الضريبي من أجل تحقيق استقلالية مالية تامة هذا النموذج من النظام ليس مطبقا حاليا في العالم فأهميته لا توجد إلا من الناحية النظرية فقط لأن تطبيقه يؤدي إلى تحويل الاختصاص والسلطة في مجال تحديد الأعباء الضريبية في البلد المعني كما يمكن لهذا القرار أن يضعف السياسات الاقتصادية للدول.
- 2- النزعة الوسطية : يعد النموذج الأكثر انتشارا ضمن مختلف الأنظمة المتعلقة بتمويل الجماعات المحلية أين توجد إمكانية التمويل المزدوج لصالح الخدمات المحلية . وتكمن مزايا هذا النظام في تصحيح الفوارق في الخيارات الموجودة بين مختلف الجماعات المحلية بواسطة تدخل أموال الدولة . كما تتميز هذه النزعة أيضا بأنها تسمح بحرية المبادرة وفتح المجال أمام حركية الجماعات المحلية من أجل تحسين مواردها التمويلية .

(1)Raphael Déchaux : Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locales à l'épreuve des concours financiers étatiques ; op-cit p 09

(2) ibid p 09

(3) محمد عبدو بودربالة : الإصلاح الضريبي ، مرجع سابق ص 38

03 النزعة الدنيا: تعتمد على فكرة اللامركزية التنفيذية حيث لا يكون التمويل مضمونا إلا من طرف ضرائب الدولة في شكل مخصصات شاملة موجهة للتسيير و التجهيز .

وتتسم هذه النزعة بنشر روح الاتكال لدى المنتخبين المحليين في البحث عن مصادر تمويل وتنمي فيهم روح المطالبة و الاحتجاج التي يمكن أن تثقل كاهل الدولة لذا فإن تطبيق هذه النزعة محدود جدا.

التجربة الجزائرية

يعتمد النظام الضريبي في الجزائر لتمويل الجماعات المحلية على مفهوم مزدوج فهناك الضرائب والرسوم المخصصة لها كليا رغم أن الدولة هي التي تحددها وأخرى تقتسمها مع الدولة وفي كل الحالات تقوم مصالح الدولة بتحصيل هذه الضرائب والرسوم .

لكن ابتداء من سنة 2002 وبموجب قانون المالية لهذه السنة فقد نصت المادة (12) منه على شيء جديد هو إشراك المجالس الشعبية البلدية المباشر في تحديد تعريفه رسم إزالة القمامات المنزلية وهذا طبقا لجدول أسعار محدد من طرف المشرع .

كما نص هذا القانون على أنه وابتداء من أول جانفي 2002 وفي أجل أقصاه ثلاث سنوات تتكلف المجالس الشعبية البلدية بالتصفية والتحصيل والمنازعات المتعلقة بهذا الرسم .

ويعلق الدكتور محمد عبدو بودريالة على هذا الإجراء على أنه حادثة فريدة في تاريخ نظامنا الضريبي لإرساء لا مركزية ذات قرار مستقل فيما يخص الجباية كما يترجم صراحة إرادة الدولة إنشاء وتنفيذ نظام ضريبي محلي خاص بالجماعات المحلية(1).

ويضيف الدكتور محمد عبدو بودريالة أن هذه الإستراتيجية المعتمدة من طرف الدولة تتركز على عنصرين أساسيين :

أ – العامل الزمني الذي من شأنه السماح للجماعات المحلية تجهيز نفسها بالوسائل المادية والبشرية لأجل التكفل بهذه المهمة الجديدة بصفة أفضل.

ب – القيام ضمن النشاط الجبائي بفرض ضريبة واحدة عوض سلسلة من كتل الضرائب والرسوم و هو إجراء احترازي وواقعي يأخذ بعين الاعتبار الواقع الصعب الذي يواجه الجماعات المحلية في سياق تكفلها بمهامها.

(1) محمد عبدو بودريالة : الإصلاح الضريبي ، مرجع سابق ص 39.

وفي هذا السياق فإن النظام المالي المحلي المقترح دون إبعاد التمويل الحكومي يسعى إلى التحسيس بالمسؤولية و تعبئة المنتخبين في سبيل البحث و تحصيل الضرائب و الرسوم التي تعود إلى ميزانياتهم هذه النظرة لا تقل أهمية لأنها ستكون لها آثار مباشرة على حرية مبادرة المنتخبين المحليين في البحث عن المادة التي يجب أن تخضع للضريبة و هذا في إطار تعزيز التكامل و التعاون المتبادل بين المصالح الجبائية و المصالح المحلية فيما يخص مهمة تحديد وعاء الضريبة و تحصيلها(1).

فقرة ثانية : الجبائية المقسمة مورد ذاتي أم مساهمة مالية من الدولة

يقصد بالجبائية المقسمة تلك الضرائب التي تعود في جزئها الأكبر الى الدولة وجزء يسير يحول إلى الولاية و الجماعات المحلية و هيئات أخرى . و تعتبر الضريبة الجبائية الوحيدة مثالا على ذلك و التي يعود نصف عائدها للدولة ولا تستفيد الولاية إلا من 05%. و تبقى مكانة الجبائية المقسمة مهمشة في القانون الجزائري لكنها طرحت في فرنسا و ثار حولها نقاش كبير هل تعد موردا ذاتيا أم تصنف كمساهمة من الدولة (2).

الاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري في فرنسا صنف الضرائب المقسمة (كموارد ذاتية) لكنه تعرض للعديد من الانتقادات من الفقه الذي صنفها ضمن " المساهمات المالية غير المباشرة " . فهي حسب الأستاذ Raphael Déchaux إذا كانت "من الناحية الشكلية ليست بالتأكيد تخصيصات فلا يمكن اعتبارها ماديا موارد ذاتية " . أما البروفيسور pontier يرى انه من السوء اعتبار ضريبة للدولة موردا ذاتيا إلا إذا نزعنا المعنى الحقيقي لهذه العبارة (03).

في حين Daniel Hoeffel رئيس جمعية رؤساء البلديات في فرنسا و مقرر القانون العضوي بمجلس الأمة الفرنسي فيرى أنه من غير المعقول تقديمها كمورد يضمن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية خاصة أن السلطات المحلية ليست لها أي سلطة تعديل و لذا يجب اعتباره كشكل جديد من تخصيصات الدولة . أما المجلس الاقتصادي و الاجتماعي الفرنسي فعارض هذه التقنية من التمويل و مكانتها بالنسبة للاستقلالية الجبائية (4).

(1) محمد عبدو بودربالة : الإصلاح الضريبي ، مرجع سابق ص 38

(2) في فرنسا تتعلق الجبائية المحولة في الرسم الداخلي على المنتوجات البترولية TIPPO و الرسم الخاص على العقود TSCA.

(3) Raphael Déchaux : op-cité p07

(4) ibid p07

فقرة ثالثة : جباية الولاية انشغال تعنى به الدولة

تتكفل الدولة بجباية الولاية من تحديد وعائها والمعدلات إلى تحصيلها وتسيير المنتوج الجبائي.

1- الوعاء و التحصيل

تسهر المصالح الجبائية للدولة على تسيير جباية الولاية و تتقاسم هذا الدور كل من المديرية العامة للضرائب و المديرية العامة للمحاسبة . فالمديرية العامة للضرائب (DGI) تتكفل بمهمة الوعاء ، الرقابة و الإعلام . أما المديرية العامة للمحاسبة (DGC) تتكفل بعدها بالتحصيل الذي تشاركها في جزء منه المديرية العامة للضرائب . و في هذا الإطار تم إنشاء مصالح مالية للدولة على مستوى الولاية للقيام بهذا الدور ويتمثل الأمر في المديرية الولائية للضرائب التي تتبع للمديرية العامة للضرائب و خزينة الولاية تتبع للمديرية العامة للمحاسبة (1).

فتوسيع صلاحيات الولاية لم يصل إلى حد منحها مسؤولية تسيير الوعاء و تحصيل الجباية . كما أن انتقال هذه الوظائف إلى الولاية يصطدم بالوضعية الحالية للتنظيم الإداري للولايات و هو ما يتطلب تكريس موارد إضافية لهذا الأمر (2) . و تخضع جباية الولاية لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي . فأعوان المديرية العامة للمحاسبة يعود إليهم تحصيل كل الضرائب و الرسوم العائدة للولاية في الوقت الذي تعود فيه إلى مصالح المديرية العامة للضرائب مهمة تحديد الأسس الضريبية و حساب المبلغ و وضع الجدول و الإشعار بالضريبة و أخيرا تنفيذ الرقابة .

كما تلعب مصالح المديرية العامة للضرائب دورا أساسيا على مستوى الإعلام الجبائي في الولاية خاصة ما تعلق بإحصاء المؤسسات و تحيين سنوي للمعطيات انطلاقا من مختلف التصريحات المستلمة أو المعلومات المقدمة من طرف أعوان الضرائب . بعدها ترسل المديرية العامة للضرائب وزارة المالية و وزارة الداخلية (المديرية العامة للجماعات المحلية) حول الإعانات الممنوحة و توقعات الجباية العائدة لكل ولاية . و رغم أنها متحررة من مهام تسيير جبايتها إلا أن الولاية تضمن تسلم المنتوج الجبائي مهما كان مستوى التحصيل . حيث تأخذ الدولة على عاتقها تكلفة الديون الجبائية غير ممكنة التحصيل و بالمقابل تقتطع "مصاريف تسيير الجباية المحلية " كتعويض (3).

(1) المرسوم التنفيذي رقم 91-60 مؤرخ في 08 شعبان عام 1411 الموافق 23 فيفري 1991 يحدد تنظيم المصالح الخارجية للإدارة الجبائية و صلاحياتها. ج ر 09.

(2) M. Bouvier, M-C Esclassan, J-P Lassel : Finances Publiques , op-cit p 754

(3) Michel Bouvier : Les finances locales ; op-cité p73

لكن هذه الآلية وجهت لها العديد من الانتقادات كونها تعتبر وسيلة لتهرب المنتخبين المحليين من المسؤولية، يقول الأستاذ باسكال بارتوني Pascale Bertni "إن الجباية المحلية أصبحت متهمة بتوفير اللامسؤولية للمنتخبين المحليين ما دام الجماعة المحلية تستفيد من ضمانة الحصول على الموارد الجبائية حتى ولو لم يدفع الخاضع للضريبة المحلي ضريته فالدولة ستعوضه لتتحول إلى الخاضع للضريبة الأول تجاه الجماعة المحلية لأنها ستتكفل بتمويل التعويض عن الضرائب المحلية محل الإعفاء أو التخفيض أو عدم التحصيل "(1).

ب-تسيير المنتج الجبائي " حساب التسبيقات "

لا تتمتع الولاية بتسيير مباشر لمنتجها الجبائي لأن هذا يمر عبر حساب خاص بالخرينة وهو "حساب التسبيقات " يسير من طرف الدولة .

و يعد حساب التسبيقات أهم حساب خاص للخرينة و يشمل مبلغ الضرائب العائدة للولايات ، البلديات المؤسسات و مختلف الهيئات فهو يسطر للتسبيقات على الضرائب التي تتم شهريا و مجانا للجماعات المحلية .

و في الممارسة يأخذ حساب التسبيقات مصدره من قاعدة " وحدة الصندوق " التي تقتض إجبارية إيداع الأموال في الخرينة من طرف الجماعات العمومية كما تجد جذورها في المبدأ الذي يعتبر الدولة ملزمة بجباية الضرائب (premier général) للجماعات المحلية حيث يقيد في حساب " إيرادات الضرائب للسنة الجارية "(2).

تقوم الدولة بالتسبيق شهريا و بدون فائدة لمنتج ضرائب الولاية و هذا عن طريق حساب خاص للخرينة " تسبيقات الجماعات المحلية " يسمح بصب 12/1 منتج ضرائب الولاية قبل تحصيلها الفعلي. هذه النسبة تحتسب من طرف أمين خزينة الولاية المكلف بالدفع و توضع تحت تصرف الوالي.

و تستفيد الدولة مقابل تقديم خدمة التسبيقات من إجبارية إيداع الولاية أموالها في الخرينة العمومية في حساب بدون تعويض مما يسمح للدولة الحصول على مورد خزينة مجاني (3).

(1) Pascale Bertoni ; Finances publiques , op-cité p 62

(2)Miche Bouvier : Les finances locales ; op-cité p74

(3)Ibid p75

فقرة رابعة : تقسيم الجباية المحلية بين الولاية و البلدية

تتبنى اغلب الدول في العالم النموذج الذي يجسد أكثر من مستوى واحد للجماعات الإقليمية . فباستثناء الدول قليلة الامتداد مثل اللكسمبورغ أو ذات الديمقراطية المتأخرة (اليونان ، البرتغال) تتبنى دول الاتحاد الأوروبي مستويين أو ثلاث مستويات للجماعات . فالنموذج ذو المستويين تتبناه بريطانيا و الدنمارك و الذي يؤدي إلى هيكل هرمية للإدارة اللامركزية في إطار دولة موحدة بينما نجد نموذج ذو ثلاث مستويات في الدول الفدرالية (ألمانيا) أو التي في طريق الفدرالية (بلجيكا) أو الجهوية (اسبانيا ايطاليا) أين يحصل المستوى الثالث للإدارة الإقليمية (الجهة) على صلاحيات عادة من تلك الممارسة سابقا من السلطة المركزية ثم تحول إليه . و تتفرد فرنسا رغم كونها – دولة موحدة - بنموذج من ثلاث مستويات من البلدية و الولاية و الجهة (1).

و تتبنى الجزائر باعتبارها دولة موحدة في هيكل الدولة نمودجا ذو مستويين للجماعات الإقليمية هما البلدية و الولاية تختص كل منهما بصلاحيات يحددها المشرع و تخصص جبائي عمودي يقوم على التناوب الجبائي بين السكان أو المؤسسات لكل مستوى من الهرم الإقليمي :

المستوى الأول : البلدية السكان ، المؤسسات

المستوى الثاني : الولاية المؤسسات .

حيث في المستوى الأول تستفيد البلدية من ثنائية التمويل الجبائي الأفراد (الرسم العقاري ، رسم التطهير) و المؤسسات (الرسم على النشاط المهني ، و الرسم على القيمة المضافة) أما المستوى الثاني الولاية فتستفيد من جباية المؤسسات (الرسم على النشاط المهني و الضريبة الجزافية الوحيدة) .

(1)Alain Guengant et Gue Gilbert : la fiscalité locales en question ; 2éme édition
Montchrestien;E.J.A PARIS 1998 p 90.

المطلب الثاني : نحو حماية دستورية للاستقلالية المالية للولاية

إن إصلاح الجباية في مظهرها المالي فقط غير كاف بل يجب أن تصحب بحماية دستورية لمبدأ الاستقلالية المالية للولاية، فهذا الإصلاح المالي يفترض إصلاحا دستوريا(1).

ففي ظل غياب حماية دستورية لمبدأ الاستقلالية المالية للولاية تمنح الدولة للولاية ما تشاء من الجباية وتنزعها منها متى تشاء دون رقيب. وفي حالات تعوض موارد جبائية للولاية بتخصيصات ميزانية للدولة خاصة إذا علمنا أن هذه التخصيصات ليست مضمونة دائما فقد تتخلى عنها الدولة عند حدوث صعوبات ميزانية لها وهو ما يضع الولاية في مأزق حقيقي ناهيك عن الضعف الذي تحدثه هذه التخصيصات في القرار المحلي وحرية التسيير.

هذه الحماية الدستورية ستكفل للولاية الحصول على موارد جبائية كافية تمكنها من القيام بالصلاحيات المخولة لها والتكفل بالشؤون المحلية وقضايا سكانها, كما يسمح هذا التكريس الدستوري بتقييد سلطة المشرع من جهة والدولة من جهة أخرى في المساس بالموارد الجبائية للولاية والتقليص منها بشكل يمس استقلاليتها المالية لأنها ستخضع لرقابة المجلس الدستوري.

في الوقت الحالي أصبحت دساتير العديد من الدول تتبنى وتكرس مبدأ الاستقلالية للجماعات المحلية بعد نقاشات و جدالات واسعة نتج عنها هذا المكسب وما يمنحه من حماية مالية لهذه الجماعات ودعم اللامركزية خاصة في ظل القانون الفرنسي الذي خطا خطوات كبيرة في هذا الاتجاه.

إن الاستقلالية المالية أصبحت تحظى اليوم باهتمام كبير في المالية المحلية سواء من الفقه الذي حاول تقديم مفهوم لهذا المبدأ (فرع أول) الذي لم يجد منفذا له إلى الدستور الجزائري (فرع ثاني). أو من القانون حيث يتجه القانون المقارن ودساتير العديد من الدول إلى تكريس دستوري له (فرع ثالث).

(1) Loïc Philip : Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local ;

RFDA.1992.P453

فرع أول : مفهوم الاستقلالية المالية للولاية

يتحدد مفهوم الاستقلالية المالية للولاية من خلال تعريفها (فقرة أولى) و بيان طبيعتها (فقرة ثانية) ثم المظاهر التي تتجسد من خلالها (فقرة ثالثة).

فقرة أولى : تعريف الاستقلال المالي

مبدأ الاستقلالية المالية معروف في مجال علم القانون و في مجال الدراسات المالية و الاقتصادية، لكن الدراسات التي اهتمت بالتعرف على مدلوله ومحتواه تعريفا دقيقا نادرة، حيث تكتفي هي و التشريعات المقارنة على التصريح به في سياق الحديث عن الشخصية القانونية و الذمة المالية للجماعات المحلية فتأتي عبارة أنها تتمتع بالاستقلال المالي (1) . وينصرف لفظ الاستقلالية *autonomie* المشتقة من اليونانية *autonomos* إلى من يسير ذاتيا بواسطة قانونه الخاص.

و الاستقلال المالي هو حق القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة و يعتبر كنتيجة من النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية القانونية للجماعات المحلية التي تتطلب قدر من الاستقلال الذاتي المحلي (2) .

و يعتبر Fabrice Robert الاستقلالية المالية للجماعات المحلية شرط أساسي لحرية تسييرها و يعرفها على أنها القدرة على التحكم في نفقاتها كما في إيراداتها. معتبرا الاستقلالية الجبائية من خلال سلطة رفع الضريبة و تحديد المعدل كمركبة أساسية للاستقلالية المالية (3).

وفي نظر الفقه فالاستقلالية المالية لا تكون حقيقية إلا إذا كانت الجماعة لها موارد خاصة وافرة و تحوز على حرية كبيرة في نفقاتها دون تعطيلها بنفقات إجبارية أو بنفقات ممنوعة أو تخضع إلى المصادقة (4).

(1) رابح غضبان جباية الجماعات المحلية ، رسالة ماجستير إدارة و مالية . كلية الحقوق : جامعة الجزائر 2002 ص 77.

(2) مسعود شيهوب : الجماعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة مجلة الفكر البرلماني العدد 01 ديسمبر 2002 الجزائر ص 120.

(3) Fabrice Robert : les Finances Locales op- cit P 73

(4) Raphael Déchaux : Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques ; op-cit p 10.

و حسب الأستاذ رافيل ديشو R. DECHAUX فالاستقلالية المالية تتحدد بمعياريين الأول مؤسساتي لما يوجد "إقرار و اعتراف للسلطات المحلية بسلطة حرة في ميدان النفقات كما في الإيرادات" والثاني مادي أو مالي ويتعلق بإمكانية الجماعة ضمان تمويل نفقاتها بموارد خاصة و بشكل كاف"(1).

و يميز مشال مرسيني بين ثلاث مستويات من الاستقلالية (2):

- استقلالية تسيير autonomie de gestion

- استقلالية ميزانية autonomie budgétaire

- استقلالية جبائية autonomie fiscal

وتبدو العلاقة بين الموارد الذاتية و الاستقلالية المالية وطيدة جدا لا يمكن فصلهما لأنه بدون الأولى تصبح الثانية بدون معنى، و قد عرف الميثاق الأوروبي للاستقلالية المحلية لسنة 1985 الموارد الذاتية ب " المبلغ المتعلق بقرار تتخذه الجماعات المحلية التي يمكنها تأسيس من عدمه للضريبة ، تعديل الأوعية و تحديد المعدلات".

ولتجسيد الاستقلال المالي يجب أن تتمتع الجماعات المحلية بموارد مالية ذاتية منفصلة عن موارد السلطة المركزية من منطلق أن السلطات المحلية تضطلع بإدارة الخدمة المحلية ذات الطابع المحلي مستقلة عن الحكومة المركزية و لا بد من زيادة هذا الاستقلال من خلال اتخاذ أسلوب الحد من الرقابة.

و لا سبيل للحديث عن هذا الاستقلال ما لم تكن لهذه الجماعات موارد مالية ذاتية توفر لها حصيلة تكفي لتغطية الجانب الأكبر من مصاريفها للوصول إلى استقلال إداري و ذلك لان هذا الأخير ينتج عن الاستقلال المالي. و لا يقتصر دور الاستقلال المالي على دعم الاستقلال الإداري و لكنه يساهم في دعم مبادئ الإدارة المحلية و في تأصيل مفاهيمها عن طريق تأكيد المسؤولية المالية .

(1)Raphael Déchaux : Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locales à l'épreuve des concours financiers étatiques ; op-cit p01.

(2)Ibid. p 10

فقرة ثانية : طبيعة الاستقلالية المالية

إن الاستقلالية المالية للولاية هي استقلالية نسبية و ليست مطلقة ، جزئية و ليست كلية . لأنه يتعلق بوظيفة واحدة من وظائف الدولة و هي الوظيفة التنفيذية أما الوظائف التشريعية و القضائية فتبقى في ظل اللامركزية الإقليمية مركزة في العاصمة و هذا ما يميز اللامركزية الإدارية و السياسية (1).

كما أن هذه الاستقلالية نسبية و ليست مطلقة لأن الموارد الذاتية التي هي الركيزة الأساسية للاستقلالية المالية ليس مطلوب منها أن تغطي حاجات و نفقات الولاية بشكل كامل أو يفوق و لكن المطلوب هو الوصول إلى نسبة كبيرة من هذه التغطية وهو ما تنبأه الدستور الفرنسي لسنة 2003 الذي نص على أن تكون حصة الموارد الذاتية من الموارد الإجمالية للولاية هامة و أكده المجلس الدستوري الفرنسي . كما أن وجود جباية محلية أقل أو أكبر ليس هو العلامة على استقلالية مالية صغيرة أو كبيرة لكن المهم هو مستوى الموارد التي تضمن بعض الاستقرار (2).

و الأصل هو أن تتمتع الولاية في إطار اللامركزية باستقلال حقيقي في موارد لها لأداء اختصاصاتها و صلاحياتها المنوطة بها على أكمل وجه و تلبية حاجات سكان إقليمها لكل هناك استثناء يقيد هذه الاستقلالية و هي تلك الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية لضمان حد معين من الانسجام بينها و بين الجماعات المحلية في إطار الوصاية لتحقيق المصلحة العامة على أن لا تكون هذه الوصاية ثقيلة إلى درجة تعيق التسيير الحر للولاية . ذلك أن للوصاية هدف مزدوج الأول جعل الأشخاص العاملين الذين يخضعون لها يحترموا الشرعية و من جهة ثانية تسهر على تأمين الإدارة الجيدة للمجموعات اللامركزية (3).

(1) مسعود شيهوب مرجع سابق ، ص 124.

(2) Loïc Philip : Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local RFDA.1992.P453

(3) أحمد محيو : محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2006 ص 114.

فقرة ثالثة : مظاهر الاستقلالية المالية للولاية

تتجلى الاستقلالية المالية للولاية من خلال استقلاليته في التسيير و اتخاذ القرار و منحها سلطة جبائية.

01 استقلالية قرار و استقلالية تسيير: عن طريق تكريس سلطة اتخاذ القرار على المستوى المحلي و على مستوى الولاية وتحملها مسؤولية قراراتها في إطار تدعيم اللامركزية والديمقراطية على المستوى المحلي في تسيير المالية المحلية وهو ما يستدعي إعداد مخطط أو برنامج يستند إلى رؤية جديدة توضح من خلالها الدور الجديد للولاية.

فالسطة المركزية تحتكر عملية صنع القرار على مستوى الولاية الإستراتيجية منها و البسيطة مما أدى إلى تقليص دورها وتهميشها في عملية اتخاذ القرار ويظهر ذلك خاصة من خلال عملية التخطيط ووضع البرامج التي تحتكرها السلطة المركزية دون مشاركة الولاية و المنتخبين المحليين و هو ما أفقدها أهميتها أحيانا أو صيرها فاقدة للفعالية أحيانا أخرى . لذا كان على الإدارة المركزية أن تدرك أن الوصول إلى إدارة محلية فاعلة لا يتم إلا بتنازلها عن عملية التخطيط و اتخاذ القرار على المستوى المحلي عموما و يقتصر دورها بضمان الانسجام و التنسيق و التوجيه أو بمرافقتها في عملية التخطيط الذي تلعب فيه الجماعة المحلية الدور الأبرز فترك لها حرية اتخاذ القرار على المستوى المحلي . فالإدارة المركزية التي تستجيب لمتطلبات الانفتاح على جميع الأصعدة هي إدارة تنشط ، تنسيق ، تشجيع وتوجيه إلا أن الواقع يبين عكس ذلك . فمن جهة تعترف الإدارة المركزية باستقلالية الجماعات المحلية ومن جهة أخرى تبحث عن الوسائل التي تتعدى بها الحدود التي وضعتها هي بنفسها فتحاول بذلك تقليص المجال الذي تمارس فيه السلطات المحلية اختصاصاتها (1).

ومن الضروري عدم الخلط بين استقلالية التسيير و استقلالية القرار لأن التحويلات المالية من طرف الدولة في شكل تخصيصات لما تكون بشكل كاف تسمح بإنجاز الخيارات و خاصة خيارات التسيير لكن لا تعطي سلطة حقيقية للقرار ، هذا الأخير لا يمكن أن ينتج إلا بتحكم في مصادر التمويل و بالتالي فالمعنى الحقيقي للقرار لا يكون إلا إذا اقترنت استقلاليته في التسيير بسلطة جبائية (2) .

(1) Ahmed Zejjari : la decentralisation : enjeu de rapport central – local . revue marocaine d'administration locale et de developpement . octobre- novembre 1992,P50

(2)M.Bouvier,M-C Esclassan,J-P Lassal : Finances Publiques , op-cit p 724

02 السلطة الجبائية

يمكن اعتبار تحديد الجباية عنصرا أساسيا في حرية التسيير لأنه بدون الأول الذي يعد المصدر الأساسي في التمويل يصعب الثاني تحقيقه لذا كانت الاستقلالية الجبائية محور الاستقلالية المالية. ويظهر العائق السياسي الأساسي هنا في إن كان من الحكمة الاعتراف بسلطة جبائية واسعة للولاية و الجماعات المحلية علما أن هذه السلطة ستكون منافسة لتلك التي للدولة و يمكن أن تحدث انفجارا في هذه الأخيرة (1).

حتى و إن كانت الدول الأكثر تكريسا لنظام اللامركزية لا تمنح الجماعات المحلية حرية كاملة و استقلالية تامة في مجال الجباية بالمعنى الذي تحدد فيه الأوعية الضريبية و النسب و المعدلات لهذه الضرائب لعدة أسباب منها اعتبار الجباية أداة تدخل اقتصادي و اجتماعي بيد الدولة يتم فرضها و تطبيقها في إطار اقتصاد كلي و بالنظر للمكلف بالضريبة التي ستشكل عليه عبئا ثقيلا لأنه سيخضع لضريبة تفرضها عليه الدولة و أخرى تفرضها الجماعات المحلية مما يؤدي إلى رفضه أو تهريبه عن أدائها ، فالضريبة قد تقتل الضريبة .

لكن هناك حل آخر يسمح برفع نسبة استفادة الولاية من الضرائب عن طريق إعطائها نوع من السلطة الجبائية حيث يتولى المشرع سن إنشاء الضرائب (لا ضريبة إلا بقانون) و يترك للجماعات المحلية عن طريق مجالسها المنتخبة صلاحية تحديد معدل الضريبة و التصويت عليه في حدود هامش يثبت الحد الأقصى و الأدنى (2) الذي يتراوح بينها المعدل المصوت عليه .

هذه الطريقة المعمول بها في كثير من الدول و التي تعطي للولاية السلطة التقديرية في اختيار المعدل المناسب بعد تحديد المشرع لمجالها وفق معطيات و تحاليل تقوم بها الولاية مع إعلام الإدارة المركزية بقرار المجلس الشعبي الولائي بغرض الإعلام و المتابعة والتوجيه .

و بالرجوع إلى الأمر رقم 38-69 المتعلق بالولاية بعد اعترافه بالاستقلال المالي للولاية في تعريفه لها في المادة الأولى منه فقد أشرك مجلسها المنتخب في التصويت على الضرائب و الرسوم الخاصة بها حيث تنص المادة (113) منه " يقترح المجلس الشعبي الولائي على الضرائب و الرسوم التي يأذن بها القانون للولاية لتمويل ميزانيتها " .

(1) M. Bouvier, M-C Esclassan, J-P Lassel : Finances Publiques , op-cit p 722.

(2) Ghraba Hachemi : Les ressources des collectivités locales. OPU2002. Ager p 72

لكن هذه الصلاحية تراجع عنها قانون الولاية لسنة 1990 رغم أنه صدر في ظل دستور 1989 الذي عرف بأنه الأكثر حرية و انفتاحا على اقتصاد السوق و تشجيع الديمقراطية لا سيما على المستوى المحلي رغم اعتراف هذا القانون بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، و هو نفس المسلك الذي تبناه قانون الولاية لسنة 2012 . هذا التراجع لا شك يؤثر على الموارد الجبائية للولاية و من ثم على استقلالها المالي بتجاهل مشاركة المنتخبين على مستوى الولاية .

إشراك المنتخبين المحليين في جباية الولاية : فالدولة هي التي تقوم بتعيين الوعاء الضريبي لجباية الولاية و تحديد معدله و تحصيله دون أدنى مشاركة للولاية و المنتخبين المحليين في ذلك رغم أنها هي الأدرى بالضرائب الموجودة على مستوى إقليمها و ظروف السكان لإخضاعهم و إجبارهم على دفع الضريبة التي من المفروض أن تكون عادلة تتناسب مع الوضعية الاجتماعية لكل مواطن و هذا ما لا يتجسد في الواقع عند تحديد الضرائب، حيث أن هذه الأخيرة المفروضة على السكان تكون بنفس النسب على الجميع بنسب متساوية عوض أن تكون متفاوتة نظرا لبعد الدولة عن معرفة ظروف الخاضعين للضريبة و بالتالي فإن إشراك الولاية عن طريق المنتخبين في تحديد معدلات الضريبة يعطي فعالية أكثر للضريبة و أكثر انسجاما مع مبدأ العدالة الضريبية لأنه سيرا على ظروف المكلفين و يتلاءم معها

كما أن قانون المالية لسنة 2001 الذي منح للمجالس المنتخبة البلدية التصويت على معدلات بعض الضرائب التي تعود إلى البلدية لم يمنح هذه الصلاحيات إلى المجالس المنتخبة للولايات .و إن كانت معدلات الجباية البلدية أقل تعقيدا من تحديد معدلات جباية الولاية كون الأولى تفرض على الأشخاص في حين الثانية تفرض على المؤسسات (الرسم على النشاط المهني ، الضريبة الجزافية الوحيدة) و هو ما يجعلها تتطلب تقنيات أكبر في طريقة حسابها و تحديدها إلا أن هذا لا يعد سببا كافيا لإقصاء المنتخبين من المساهمة في التصويت على معدلات جباية الولاية .

ولإنجاح هذا المسعى الذي يمنح هذه الصلاحية أو السلطة الجبائية للجماعات المحلية لرفع مواردها الجبائية يجب تأطيره قانونيا لاسيما بتحديد الهوامش والتصويت على المعدل بموجب مداولة المجلس المحلي المنتخب وإعلام السلطة المركزية قصد التأكد من سلامة قرار السلطة المحلية وعدم تعسفها و إعداد إستراتيجية تعنى بتحضير وتأطير موظفي الجماعات المحلية والمنتخبين المحليين في المجالين المالي والضريبي وتزويدهم بالوسائل المادية الكفيلة بذلك .

فرع ثانى : غياب حماية دستورية للاستقلالية المالية للولاية

في الوقت الذي تتجه فيه العديد من دساتير الدول إلى تكريس دستوري للاستقلالية المالية للجماعات المحلية لازال الدستور الجزائري يتجاهلها (فقرة أولى) مما نتج عنه تقليص تدريجي في مواردها الجبائية (فقرة ثانية) وهو ما يتطلب العمل على تكريسها الدستوري (فقرة ثالثة)

فقرة أولى : تجاهل دستوري للاستقلالية المالية للولاية

اقتصرت الاستقلالية المالية للولاية على ذكرها شكليا في التشريع (1) دون أن ترقى إلى مبدأ دستوري يسمح بمراقبة المجلس الدستوري على أعمال المشرع فيما يخص مالية الولاية.

فدستور 1963 الذي كان أول دستور للدولة بعد الاستقلال تحاشى ذكر الولاية ولو شكليا و اكتفى بذكر البلدية كأساس للمجموعة الترابية و الاقتصادية والاجتماعية تحت اسم المجموعات الإدارية "دون الاعتراف لها بالاستقلالية المالية" (2) . أما دستور 1976 فاعترف بالولاية شكليا كمجموعة إقليمية إلى جانب البلدية لكن دون أن يمنحها استقلالية مالية كما أن النص عليها جاء في الفصل الثالث "الدولة" مما يعني أن هذا الاعتراف هو في إطار وحدة الدولة .

وان كان عدم اعتراف دستوري 1963 و 1976 للولاية بالاستقلالية نظرا للظرف السياسي والاقتصادي الذي كان سائدا في هذه الفترة و الذي تبنت الجزائر فيها الخيار الاشتراكي كمنهج اقتصادي في إطار سياسة الحزب الواحد وما نتج عنها من رؤية تجعل من مالية الولاية جزء من مالية الدولة فان ما يدعو للتساؤل أكثر هو تجاهل دستور 1989 لهذه المسألة كون هذا النص صدر في مرحلة عرفت فيها الدولة تحولا جذريا سياسيا بتبني التعددية الحزبية بدلا من نظام الحزب الواحد واقتصاديا بالتوجه نحو اقتصاد السوق بديلا عن النهج الاشتراكي بعد عجز الدولة عن تلبية الحاجات الأساسية لا سيما بعد أزمة 1986 وانهيار أسعار النفط إلى ما دون 10 دولار . فلم يأت هذا الدستور بجديد حول مبدأ الاستقلالية المالية للولاية واكتفت المادة (15) منه في الباب الأول الفصل الثالث " الدولة " بالنص على أن الولاية هي جماعة إقليمية للدولة إلى جانب البلدية وهو نفس النص بنفس الشكل الذي حافظ عليه دستور 1996 المعدل سنة 2008. ما يعني غياب ضمانات دستورية للاستقلالية المالية و

(1) نجد كل النصوص القانونية المتعلقة بالولاية سواء الأمر 69-38 أو القانون 90.09 أو القانون 12-07 اتفقت في مادتها الأولى على تمتع الولاية بالشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية.

(2) تنص المادة 09 من دستور 1963 " تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصها . تعتبر البلدية أساس المجموعة الترابية و الاقتصادية و الاجتماعية " .

لمبدأ حرية تسيير الجماعات المحلية في القانون الجزائري .

ولا يوجد ما يؤشر لتبني هذا المبدأ دستوريا في القريب العاجل - في حال وجود تعديل دستوري - بسبب غياب إرادة سياسية حقيقية تدفع في هذا الاتجاه سواء من طرف الحكومة أو من طرف نواب البرلمان. ويدل على هذا غياب أي إشارة إلى استقلالية الولاية من برنامج الحكومة الذي عرضه الوزير الأول على نواب المجلس الشعبي الوطني (علما أن الوزير الأول يطبق برنامج رئيس الجمهورية) نهاية شهر سبتمبر الماضي أو إرادة من النواب في تكريس دستوري لهذا المبدأ مما يعني أن الاستقلالية المالية للولاية ستبقى فقط في التشريع أين يمكن للمشرع تقليص الموارد الذاتية للولاية و تعويضها بمساهمات من الدولة أو بدون تعويض دون رقابة المجلس الدستوري .

فقرة ثانية : إلغاء ضرائب تعود إلى الولاية و تعويضها بمساهمات من الدولة

لعل من أهم النتائج المترتبة على تجاهل التكريسي الدستور للاستقلالية المالية هو تقليص الموارد الذاتية للولاية بإلغاء ضرائب تعود إليها .

01 - أشكال إلغاء جباية الولاية

نظريا ، إلغاء ضرائب تعود إلى الولاية تأخذ عدة أشكال . يمكن الوصول إلى تحويل تدريجي لضريبة و تعويضها بإعانة من الدولة . كما يمكن لحصة مهمة من منتوج هذه الضرائب أن تصب من طرف الدولة كتعويض عن التخفيضات أو الإعفاءات التي يسنها المشرع ، أو بعنوان ضرائب محلية لا تدفع من طرف المكلف بها . كما أن المشرع له حرية تامة بإلغاء ضريبة محلية و تعويضها سواء بضريبة أخرى أو بتخصيصات و إعانات مما يؤدي لتعويض ضريبة محلية باقتطاع من جباية الدولة.

لكن هذا الإلغاء للضريبة المحلية يمكن أن يأخذ شكلا أكثر قسوة، و هي الحالة التي يقرر فيها المشرع إلغاء نص يخصص مورد جبائي معين لجماعة محلية . و في هذه الحالة يمكن أن نرى إلغاء بدون تعويض مالي (1).

02-إلغاء الدفع الجزافي

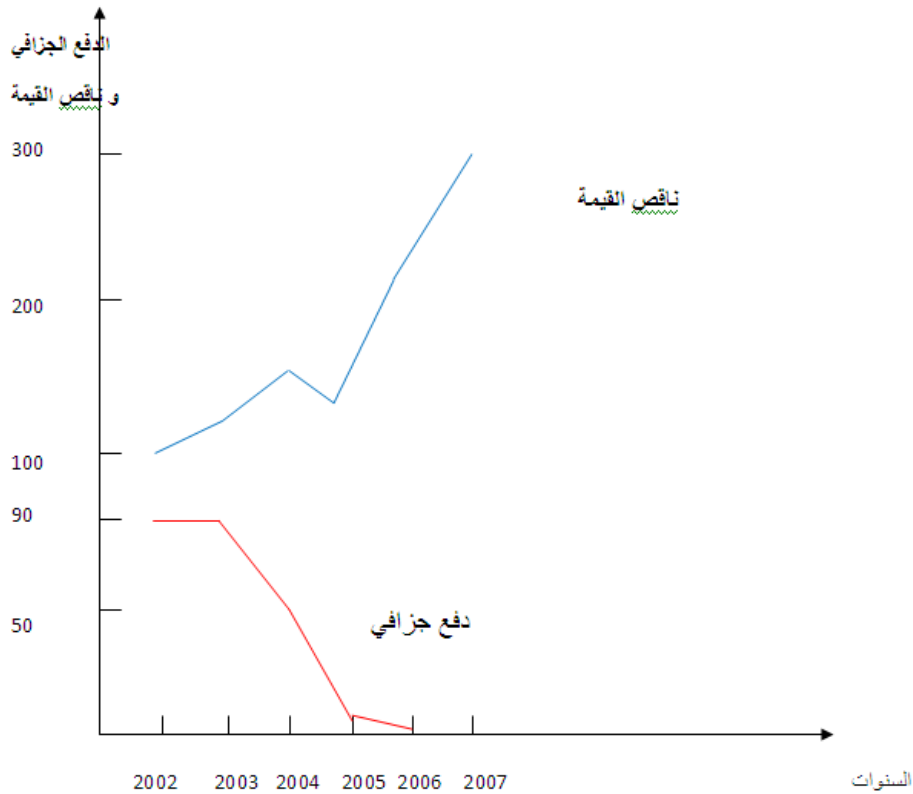
في سنة 2006 ألغي الدفع الجزافي و هو ضريبة مهمة للولاية و عوض بمساهمات مالية تدفعها الدولة سنويا للولاية و التي تقيد في ميزانية هذه الأخيرة تحت اسم " الفارق في نقص قيمة الناتج الجبائي " .

(1)Loic Philip: les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local . RFDA 1992 n03 p 453

يظهر الجدول التالي الحلول التدريجي لتعويضات الدولة عن إلغاء الدفع الجزافي لولاية قسنطينة من 2002 إلى 2007 :

السنة	الدفع الجزافي	نسبة الدفع الجزافي /الموارد الجبائية	ناقص القيمة
2002	90.279.787.00	26%	101.232.431.00
2003	90.279.787.00	27%	124.485.546.00
2004	42.116.406.00	11%	158.364.654.00
2005	17.308.111.00	03%	144.632.129.00
2006	/	/	265.480.668.00
2007	/	/	332.524.803.00

و يظهر بوضوح التناقص المستمر في قيمة الدفع الجزافي من سنة لأخرى بسبب انخفاض معدلاته و بالمقابل الارتفاع التدريجي في ناقص القيمة و انتقله من نسبة تغطية لنفقات التسيير من 17 % سنة 2002 إلى 06% سنة 2010 حيث انخفض إلى 188 مليون د ج مع أكثر من 3 ملايين دينار كنفقات .



يعد إلغاء ضرائب تعود إلى الولاية مساسا بالاستقلالية المالية للولاية . لكن المادة الخامسة (5) من قانون الولاية تعطي تبريرا قانونيا لتزايد تعويض الموارد الجبائية للولاية بتخصيصات و إعانات من الدولة (1) في ظل غياب أي نص دستوري يتعلق بالاستقلالية المالية للولاية و هو ما أدى بالقاضي الدستوري إلى عدم ممارسة أدنى رقابة على المشرع الذي يحوز في هذا الإطار حرية كبيرة.

فالجباية المحلية هي بين مطرقة الحسابات القديمة للدولة التي تريدها لخدمة سياساتها القديمة بالتخفيف من الضرائب (لا سيما في إطار تشجيع الاستثمار و ما يصحبه من مزايا جبائية) و سندان الجماعات المحلية التي ترى فيها متنفسا و طريقا للوصول إلى استقلالية جبائية (2). كما أنها وسيلة السلطة السياسية لتقليص الوزن في الميزانيات المحلية بإلغاء بعض هذه الضرائب لصنع جماعات محلية بسيطة الخدمة في وقت طبيعتها أعمق من ذلك فهي ديموقراطيات صغيرة على المستوى المحلي(3).

فالحكومة في السنوات الأخيرة انتهجت سياسات متناقضة على هذا المستوى، فمن جهة تقترح على المشرع إلغاء أو التخفيف من ضرائب محلية و في المقابل هي مجبرة على تضخيم تخصيصات الدولة لتعويض هذه التخفيضات الجبائية لكنها تبحث من سنة إلى أخرى التقليل في ارتفاع التخصيصات لأجل احتواء النفقة المحلية، فالحكم يتركز على الموارد الآتية من مساهمات الدولة بدون إعطاء الجماعة وسائل التحكم في نفقاتها الخاصة، و هي سياسة غير مفيدة لا يمكنها إلا نقل العجز العمومي من الدولة نحو الجماعات المحلية دون أي مكسب في نتائجنا الإجمالية (4).

و هو ما يتطلب منا أن نرفع اليوم من أجل مسؤولية مالية محلية جديدة تقوم على مبادئ " الذي يدفع يتحكم " qui paie commande و الذي يتحكم مسؤول أمام ناخبيه " qui commande l'assume devant ses électeurs و هو ما يتطلب وقف التخفيضات الجبائية أو إلغائها و أكثر من ذلك استكشاف معادن جبائية أخرى ولو تخصيصات تأتي من ضرائب محولة و هو ما يعني تقلص تخصيصات الدولة و زيادة خيارات المسؤولين المحليين في الإنفاق عن طريق الجباية المحلية(5).

(1) تنص المادة (5) من قانون الولاية "يجب أن يعوض كل تخفيض في الموارد الجبائية ناجم عن إجراء تتخذه الدولة يتضمن إعفاء جبائي أو تخفيض في نسب الضرائب أو إلغائها بمورد يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل".

(2) Fabrice Robert : Les finances locales ; op-cité p 69

(3) Ibid p69

(4) ibid p09

(5) ibid p09

فقرة ثالثة : أهمية دسترة مبدأ الاستقلالية المالية

إن وجود ضمانات دستورية لمبدأ حرية التسيير للولاية والتكريس الدستوري لمبدأ استقلاليتها المالية سيسمحان بإعطاء ضمانات دستورية لمالية الولاية في الاستفادة من الموارد الجبائية و التي قد تتطور لممارسة الصلاحية الجبائية من جهة و إعطاء سلطة ميزانية من جهة أخرى . وفي هذا الإطار تستفيد مالية الولاية من حماية المجلس الدستوري عن طريق الرقابة التي سيصبح بإمكانه ممارستها على أعمال المشرع.

وهنا ستكون سلطة المشرع والحكومة محدودة فلا يمكنهما اتخاذ إجراءات تترجم بحذف أو اقتطاع موارد جبائية محلية في شكل إلغاء بعض الضرائب التي تعود إلى الولاية و الجماعات المحلية و الذي من شأنه السماح بتحقيق توازن مالي للجماعة الإقليمية(1).

فالمشرع سوف لن تكون له الحرية بالدرجة التي يتمتع بها اليوم لأنه سيكون أمام مبدأ دستوري يضمن الاستقلالية المالية و بالتالي لا يتصرف في تقليص موارد الولاية الجبائية بشكل يمس باستقلاليتها . لكن هذه المسألة تثير تساؤلا مهما فانطلاقا من أي نقطة أو مستوى يمكن اعتبار أن الأحكام التشريعية التي تقلص من هذه الموارد الجبائية تمس بالاستقلالية المالية للولاية. هذه النقطة لفتت انتباه المؤسس الدستوري الفرنسي في تعديل سنة 2003 إلى تبني معيار زمني يسمح بتحديد نسبة الموارد الجبائية التي تضمن الاستقلالية المالية لكل جماعة إقليمية يتم القياس عليها لمعرفة مدى وجود مساس بهذا المبدأ من عدمه و التي سنبينها لاحقا.

كما بإمكان هذا التكريس الدستوري لمبدأ الاستقلالية المالية أن ينتج اعترافا ببعض الصلاحية الجبائية للولاية للوصول إلى هذه الاستقلالية . فالعائق الذي تضعه المادة 64 من الدستور في فقرتها الثالثة و التي تنص على عدم جواز سن أي ضريبة إلا بمقتضى القانون وهو ما يعني أن السلطة الجبائية هي صلاحية حصرية على الدولة لأن هذه المادة تحتفظ للمشرع الاهتمام بتحديد القواعد التي تخص الوعاء ، المعدل و كيفية التحصيل لجميع الضرائب مهما كانت طبيعتها مما ينتج عنه أن الولاية ليست لها سلطة إنشاء ضرائب محلية لا بتحديد الوعاء ولا في كيفية التحصيل لتبقى صلاحيتها الجبائية محددة بالحق في اللجوء إلى الضريبة التي يخصصها لها المشرع مسبقا ، لتستفيد في إطار هذا المبدأ من سلطة تحديد معدل الضريبة في الشروط التي يضعها القانون.

(1)Loic Philip: Les Garanties constitutionnelles du pouvoir financier local . op-cit p 453

المجلس الدستوري في فرنسا خلال قراءته للمادة 34 من الدستور الفرنسي و التي تحصر السلطة الجبائية بيد المشرع أقر بأن القانون غير ملزم بتحديد معدل كل ضريبة ، فالمشرع يتولى وضع الحدود الداخلية التي يمكن لمؤسسة عمومية ذات طابع إداري مخولة بضبط معدل الضريبة لتدبير نفقاتها ، مما يعني أن المشرع يمكن أن يفوض سلطته في تحديد معدل الضرائب المحلية بشرط ا تمارس هذه الصلاحية في الإطار الذي يسطره القانون (1).

كما يمنح الإعراف الدستوري بمبدأ الاستقلالية بوجود سلطة ميزانية للولاية حيث يتطلب الأمر وجود موارد و نفقات محلية وبالتالي ميزانية مستقلة . لكن إذا لم تكن هناك سلطة جبائية محلية لا توجد بالمقابل سلطة ميزانية حقيقية. فالاستقلال العضوي الذي تتمتع به الولاية من خلال تمتعها بالشخصية المعنوية يجب أن ينتج عنه استقلال مادي الذي يبرز فيشكل ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة و إلا ما هي الفائدة التي ترجى ن التميز بين الميزانيتين على مستوى الوثائق و من حيث الأرصدة إن كانت الدولة تمتلك أحقة التدخل لتوجه ميزانية الولاية على الوجه الذي تريد(2).

فالولاية رغم أنها تحوز استقلالية ميزانية إلا أنها لا تملك تحكم كامل فيها فهناك نفقات إجبارية على الميزانية و أجال تحكمها ومصادقة تتطلبها و رقابة مسبقة في المجال الميزاني ووصاية حقيقية(3).

فالإعراف الدستوري باستقلالية الولاية يقوي مكانتها في مواجهة الدولة (4) . كما أن غياب حماية دستورية للاستقلالية المالية أدى بالدولة إلى تحويل تدريجي للصلاحيات إلى هذه الجماعة نتج عنه التقليل إلى غاية تسيير بسيط لماليتها لأن الجماعة المدعمة تفقد حريتها شيئاً فشيئاً بما تكسبه من موارد(5). وعليه فتكريس الاستقلالية المالية دستوريا يعني بداية نهاية عصر الإعانات (6).

كل هذه المزايا التي توفرها الحماية الدستورية لمبدأ الاستقلالية المالية جعلت دساتير العديد من الدول تتبنى هذا المبدأ كما سنلاحظه من خلال التطرق إلى القانون المقارن .

(1)Loïc Philip: les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local . op-cit p 453

(2) يوسف سلاوي : التنمية في إطار الجماعات المحلية ، مذكرة ماجستير، بن عكنون 2012 ص 80.

(3)Loïc Philip: les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local op-cit p 453

(4)Néjib Belaid ;Autonomie locale ,op-cit p258

(5)Raphael Déchaux ;op-cit p10

(6)Anne Colomb; La fin des subventions,annuaire2005des collectivités locales,p131

فرع ثالث : الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في القانون المقارن

نص الميثاق الأوروبي للاستقلالية المحلية المصادق عليه بتاريخ 15 أكتوبر 1985 من طرف المجلس الأوروبي بستراسبورغ في مادته الثانية (02) " مبدأ الاستقلالية المحلية يجب أن يدرج في التشريع الداخلي و إن أمكن في الدستور " . فمبدأ حرية التسيير للجماعات الإقليمية اعترف به من طرف المجلس الأوروبي في توصيته سنة 1996 عن لجنة الوزراء للدول الأعضاء حول العجز الميزاني و مديونية الجماعات المحلية .

كما اعترفت المادة 09 من الميثاق بحق الجماعات المحلية في إطار السياسة الاقتصادية الوطنية بموارد ذاتية تمكنها من التصرف بكل حرية في ممارسة صلاحياتها ، و أن تتناسب الموارد المالية للجماعات الإقليمية مع الصلاحيات التي يقرها الدستور أو القانون على أن يكون جزء من هذه الموارد المالية على الأقل مصدره العوائد و الضرائب المحلية و التي تكون فيها للجماعات المحلية سلطة تحديد المعدلات . و عرفت الاستقلالية المالية للولاية و الجماعات المحلية تطورا كبيرا في القانون الفرنسي (فقرة أولى) وفي باقي دول الإتحاد الأوروبي (فقرة ثانية).

فقرة أولى : الاستقلالية المالية في القانون الفرنسي

تطورت الاستقلالية المالية للولاية في فرنسا بتطور اللامركزية بها و تم تأكيد هذا المبدأ بالمادة 72 من دستور 04 أكتوبر 1958 الذي منح للمجالس المنتخبة حرية تسيير الجماعات المحلية ضمن الشروط التي يحددها القانون و أحال إلى المشرع تحديد معنى و محتوى مبدأ حرية التسيير من حيث صلاحياتها و مواردها .

لكن القوانين المكلفة بتحديد مفهوم هذا المبدأ لم تصدر إلا بعد مرور زمن بعيد من صدور النص الدستوري لسنة 1958 . وذلك سنوات 1982 و 1983 أين عرفت استقلالية الجماعات الإقليمية بعض الحقيقة بفضل قوانين اللامركزية و يتعلق الأمر بالقانون رقم 82-213 المؤرخ في 02 مارس 1982 المتعلق بالحقوق و الحريات للبلديات ، الولايات و الجهات و القانون رقم 83-08 مؤرخ في 07 جانفي 1983 المتعلق بتوزيع الصلاحيات بين البلديات الولايات و الجهات و الدولة .

و في سنة 1996 بعد تقنين اللامركزية من خلال القانون رقم 96-142 المؤرخ في 21 فيفري 1996 المتضمن القانون العام للجماعات المحلية (CGCT) و الذي تضمن عدة أحكام تحدد مفهوم استقلالية الجماعات المحلية خاصة ما تعلق منها بالتعويض المالي عن الصلاحيات (المادة 1614 -1 من القانون

العام للجماعات المحلية) و بأن التحويلات من ضرائب الدولة تمثل النصف على الأقل من الموارد الممنوحة من الدولة إلى مجموع الجماعات الإقليمية (مادة 1614-05) و أن أي خسائر في المنتج الجبائي للولايات بسبب التعديلات التي تجريها الدولة على معدلات و أوعية الجباية المحلية تعوض كلية بتخصيصات (1614-05) .

و في سنة 2003 بموجب التعديل الدستوري ل 28 مارس 2003 و الذي كانت من بين أهدافه تقوية حماية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، تمت دسترة مبدأ حرية التسيير للجماعات الإقليمية في فرنسا بمناسبة التعديل الدستوري الذي تم في هذه السنة بموجب القانون الدستوري 28 مارس 2003 و المتعلق بالتنظيم اللامركزي للجمهورية في مادته ال 72 و التي تنص على ما يلي " الجماعات الإقليمية مدعوة لاتخاذ القرارات فيما يخص مجموع اختصاصاتها بشكل يجعلها تؤديها بطريقة حسنة على مستواها في ظل الشروط التي ينص عليها القانون . هذه الجماعات تسيير بكل حرية من قبل مجالس منتخبة و تتمتع بسلطة تنظيمية للقيام بمهامها " (*).

كما تمت دسترة مفهوم "موارد ذاتية" للتقليص من التمويل عن طريق التخصيصات و المساهمات المالية حيث تنص المادة 72-02 " تستفيد الجماعات المحلية من الموارد التي يمكن استخدامها بكل حرية وفق الشروط التي يحددها القانون . و يمكنها أن تقبض حصيلة الضرائب أو جزء منها مهما كانت طبيعتها . و يجوز أن يرخص لها القانون بتحديد وعاء الضريبة و نسبها بالشروط التي يحددها " . هذا المبدأ كان محل نقاش في البرلمان خلال جلسة مناقشة مشروع التعديل أين تباحث البرلمان حول الحصة التي يجب أن تأخذها الموارد الذاتية على مستوى الميزانيات المحلية . هل تكون هامة (déterminante) أو مرجحة (prépondérante) منقسمين بين إرادة تحقيق استقلالية مالية حقيقية و الإقرار بالوضعية السيئة للجباية المحلية ليخلصوا في النهاية إلى إدراج فقرة (03) من المادة 72-02 التي تنص على أن حصة الموارد الخاصة للجماعات المحلية يجب أن تكون هامة من مجموع الموارد و أحال على القانون العضوي و المجلس الدستوري تعريف هذه الحصة الهامة .

* AR 72 « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon dans les conditions prévues par la loi .
Ces collectivités s'administrent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences »

و في سنة 2004 تاريخ صدور القانون العضوي رقم 758-2004 المؤرخ في 29 جويلية 2004 المتعلق بالاستقلال المالي للجماعات الإقليمية و الذي حدد ماهية الموارد المالية الخاصة بالجماعات الإقليمية و كيفية حسابها و تحصيلها و الذي حدد النسبة لكل جماعة إقليمية بعد أن تبنى معيارا زمنيا حيث مستوى الموارد الخاصة للجماعات الإقليمية يجب أن لا يقل عن المستوى المسجل بعنوان سنة 2003 .

هذه النسب المسجلة سنة 2003 كانت فيها نسبة حصة الموارد الجبائية إلى مجموع موارد الجماعات الإقليمية هي 68% للبلديات و 58.60% للولايات و 41.70% للجهات .

ليتم تجسيد مبدأ حرية التسيير بالقانون رقم 809-2004 المؤرخ في 13 أوت 2004 المتعلق بالحريات و المسؤوليات المحلية و هذا للفصل في اختصاصات كل جماعة إقليمية بفرنسا (بلدية ، ولاية ، جهة) .

دور المجلس الدستوري في فرنسا في دعم الاستقلالية المالية

بعد منتصف سنوات 1960 بدأ المجلس الدستوري في فرنسا يمارس رقابة على احترام استقلالية الجماعات الإقليمية من طرف المشرع حيث حدد معنى مبدأ الاستقلالية و أقر بأن استقلالية هذه الجماعات جبائيا أمر ضروري حيث يجب أن تبقى هذه الاستقلالية الجبائية محفوظة واضعا سقفا للمشرع لا يتعداه في المساس بهذه الاستقلالية (1).

و في سنة 1968 تدخل المجلس الدستوري للتذكير بتحديد محتوى مبدأ استقلالية الجماعات المحلية لاسيما عند إنشاء أو إلغاء موارد محلية (قرار 35-68 مؤرخ في 30 جانفي 1968) أو عند تحويل الدولة صلاحيات لتمارسها الجماعة المحلية (قرار 63-70 مؤرخ في 09 جويلية 1970) .

و في سنة 1979 أعاد المجلس الدستوري التأكيد على القيمة الدستورية لمبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية لكنه لم يحل إلى أي حكم دستوري (قرار 104-79 مؤرخ في 23 ماي 1979) و في سنة 1985 أكد المجلس أن مبدأ حرية التسيير يقتضي بأن كل جماعة محلية تحوز مجلس منتخب يتمتع بصلاحيات حقيقية .

(1) Henri-Michel Darnanville : L'autonomie financière et fiscale des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité. AJDA 2002p670.

و في سنة 1990 أجاز المجلس الدستوري للمشرع أن يضع حدودا داخلية يمكن للجماعة الإقليمية تحديد معدل الضريبة مشترطا أن لا تخفض هذه الحدود من الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية إلى مستوى يعيق أو يعرقل حرية تسييرها (قرار 277-90 مؤرخ في 25 جويلية 1990 و قرار 298-91 مؤرخ في 24 جويلية 1991).

و في سنة 1998 أقر المجلس دستورية قانون المالية لسنة 1999 الذي ألغى حصة الأجور للرسم على النشاط المهني مبررا ذلك بأن القواعد التي يطرحها قانون المالية لا يمكنها التقليل من الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية إلى مستوى يعيق حرية تسييرها مادام القانون قد أسس لتعويض بمبلغ مساوي للنقص في الموارد الجبائية لكل جماعة محلية .

فالقاضي الدستوري رأى بأن الأحكام التشريعية لا تقلص من الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية إلى نقطة تعيق حرية تسييرها فمبدأ حرية التسيير للجماعات المحلية لايفرض ضمان استقلاليتها المالية عن طريق موارد كافية تستجيب لحاجاتها فحسب بل يتعدى إلى أكثر من ذلك بأن تستفيد من موارد جبائية كافية مع ترك لها حرية التصرف في المبالغ عند ممارسة صلاحياتها مما يعني أن مفهوم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية تجاوز إلى الاستقلالية الجبائية و أصبح يميز بين أصناف الموارد (1). و بعد التعديل الدستوري لسنة 2003 وفي قراءة المجلس للمادة 72-02 أكد في قرار له 474-2003 بأن مبدأ حرية الحصول على الموارد لا يمنع المشرع منح إعانات للجماعات المحلية لأهداف و أغراض محددة مما يعني قبوله لمبدأ المساهمات المالية للدولة بشرط أن لا تتعارض مع روح الأحكام الدستورية الجديدة المرتبطة باللامركزية. كما أن الحصة الهامة للموارد الخاصة للجماعات المعنية بالمساهمات يتم احترامها من طرف المشرع .

لكن المجلس الدستوري لم يحدد ما هي هذه الحصة الهامة وقدر بأن وحده المشرع بإمكانه تحديدها لأن القاضي الدستوري كان حريص على عدم إقحام نفسه في مشكل سياسي(2) كما أعطى تعريفا عاما لمفهوم الموارد الخاصة " هي تلك التي يجب أن تسمح للجماعات الإقليمية القيام بمواجهة الحاجات الجديدة وغير المتوقعة وضمن في كل ظرف استمرارية المرافق العمومية المحلية دون أن تتنازل عن استقلاليتها "(3).

(1) Henri-Michel Darnanville : L'autonomie financière et fiscale collectivités des locales passe par une réforme de leur fiscalité. Op-cit p670.

(2) Raphael Déchanux : op-cit P03

(3) Ibid P03

ثم أقر المجلس الدستوري التعريف المطروح من طرف القانون العضوي لمفهوم الموارد الخاصة "الضرائب مهما كانت طبيعتها التي يمكن للجماعات المحلية في الحدود التي يقرها القانون ، تحديد المعدل الوعاء و التعريفة (ضرائب محلية تقليدية) مع ضرورة إضافة الضرائب التي لها فيها " حصة محلية للوعاء". هذه الفئة الأخيرة هي التي تثير إشكالا لأنه من الصعب تحديد بدقة الطبيعة القانونية لهذه الآلية و التي نجدها أحيانا تحت اسم "ضريبة دولة مقسمة " والتي يمكن اعتبارها مساهمات دولة غير مباشرة لأنها تعتبر ضرائب وطنية جزء من منتوجها يحول من الدولة إلى الجماعات المحلية مما يعني أن توجيه موارد جبائية وطنية من المشرع نحو الجماعات تم قبوله من طرف المجلس. بقي تحديد نسبة كل مجموعة فالمجلس الدستوري تبني المرجع الزمني الذي نص عليه القانون العضوي وهو سنة 2003.

فقرة ثانية : الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في باقى دول الاتحاد الأوروبي

عرفت الاستقلالية المالية للجماعات المحلية عموما و الولاية خصوصا تطورا قانونيا هاما في دول الاتحاد الاوروبي بعد تكريسها دستوريا في دساتير هذه الدول .

في ألمانيا التي تتكون من 16 دولة فدرالية (اللاندر les lander) و التي تتمتع كل واحدة منها ببعض صلاحيات السيادة (حكومة خاصة ، سلطة تشريعية ، جهاز قضائي) و كل لاندر يضم مجلس تداولي منتخب و جهاز تنفيذي منتخب لمدة تعادل مدة الجهاز التشريعي . تحوز اللاندر على صلاحيات حصرية (شرطة ، نظام مدرسي، تنظيم الجماعات المحلية) و صلاحيات مقسمة مع الدولة الفدرالية (قانون مدني ، قانون جبائي ، عدالة ، نقل) و تظم اللاندر مستويين من الجماعات المحلية : البلديات و الدوائر arrondissement. البلديات لها صلاحيات عامة بالنسبة للشؤون المحلية أما الدوائر تكلف بمهام تتعدى صلاحيات بلدية واحدة.

تحدد الفقرة الثانية من المادة (28) من القانون الأساسي لألمانيا الإطار الذي يمكن للجماعة المحلية ممارسة صلاحياتها و تضمن حرية تسييرها "يجب الضمان للجماعات المحلية حق تسوية كل القضايا المحلية تحت مسؤوليتها الخاصة في إطار القانون .تجمعات البلديات لها حق التسيير الذاتي في إطار صلاحياتها المشروعة و في الشروط التي ينص عليها القانون . ضمان التسيير الذاتي يشمل أيضا أسس الاستقلالية المالية . هذه الأسس تتكون من مورد جبائي يعود إلى البلديات يعتمد على الجهد الاقتصادي أين البلديات يمكنها تحديد معدلات التحصيل ".

أما المادة (06) من القانون الأساسي فتتظم توزيع منتوج الضرائب بين مختلف المجموعات . فالنص يعطي قائمة الضرائب التي يجب أن تعود إلى الفدرالية (ضريبة على نقل البضائع عبر الطرق ، حقوق الجمارك ...) و قائمة الضرائب التي أن تعود إلى اللاندر (ضريبة على الثروة ، الضريبة على السيارات) و ضرائب يوزع منتوجها بين الدولة الفدرالية و اللاندر (الضريبة على الدخل ، و الضريبة على الشركات ، الضريبة على رقم الأعمال) وأقر آلية التوزيع بالتساوي ، كآلية تضامن بين الجماعات من نفس المستوى (البلديات و اللاندر) كما تسمح للبلديات الاستفادة من موارد توزعها اللاندر عليها (15% من منتوج الضريبة على الدخل لما الدخل يتعدى سقفا معينا) و كل لاندر يمكنه تحديد بكل حرية أشكال التوزيع بالتساوي بين البلديات . كما يوجد توزيع بالتساوي عمودي يشمل من جهة حصة الفدرالية نحو اللاندر و من جهة أخرى من اللاندر نحو البلديات . كل لاندر يمنح للبلديات الموجودة على إقليمه نسبة من منتوج الضرائب المقسمة و التي تتلقاها من الفدرالية حسب الكيفيات التي تحددها هي شخصيا (المواد 106 و 107 من القانون الأساسي).

السؤال المطروح إذن هو إن كان النموذج الألماني الذي لا يحدد سقفا لحصة الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية من مجموع مواردها الإجمالية يسمح على الأقل ضمان الاستقلالية لهذه الجماعات و إن كان هذا النموذج قابلا للنقل في القانون الجزائري؟

-أولا الطابع الموحد للنظام الدستوري الجزائري لا يفرض التحديد عن طريق نص دستوري للضرائب التي يجب ان توجه لمختلف فئات المجموعات. كما أن الطبيعة الفدرالية للنظام الألماني تخلق عدة صعوبات لأن الدستور وحده فقط يمكنه تحديد توزيع الصلاحيات بين المستوى الفدرالي و المستويات الأخرى .

كما أن أهم الموارد الجماعات المحلية في ألمانيا تأتي من الضرائب المشتركة المقسمة بين المستويات الثلاثة : الفدرالية، اللاندر، البلديات وليس من منتوج الضرائب الخاصة بها مما يجعل الجماعات المحلية الألمانية لا تتمتع باستقلالية جبائية محلية .

كما أن تحديد الضرائب التي توجه إلى الجماعات المحلية عن طريق الدستور يمكنه أن يعيق كل نص من طبيعة تشريعية يتناول هذه الضرائب ويصعب إصلاحها عند الاقتضاء.

وفي إيطاليا ينص الدستور الإيطالي لـ 22 ديسمبر 1947 في مادته الخامسة (05) بأن الجمهورية واحدة وغير مجزأة تعترف و تشجع الاستقلالية المحلية تتحقق في المصالح التي تتبع الدولة الأكثر لامركزية إدارية تتبنى المبادئ و الطرق التي يضعها تشريعها لهذه الاستقلالية اللامركزية . ويحدد

النص بالخصوص في مادته 114 بأن " الجمهورية تتكون من بلديات أقاليم ، مدن العاصمة ، الجهات و الدولة. البلديات ، الأقاليم ،مدن العاصمة و الجهات هي وحدات مستقلة لها نظامها الخاص بسلطات ووظائف خاصة طبقا للمبادئ التي يضعها الدستور " . أما المادة 119 منه تؤكد أن " البلديات، المقاطعات، مدن العاصمة والجهات لها استقلالية مالية للإيرادات و النفقات . كما لها موارد مستقلة تؤسس و تطبق ضرائب وموارد ذاتية بالتوافق مع الدستور وحسب مبادئ التنسيق المالية العمومية و النظام الجبائي".

أما الدستور الإسباني فينص في مادته 137 " تنظم الدولة إقليميا في بلديات، أقاليم ومجموعات مستقلة التي تشكلها. كل هذه الوحدات تتمتع بالاستقلالية لتسيير مصالحها الخاصة". ويحدد في المادة (142) بأن " الوحدات المحلية يجب أن تحوز على الوسائل الكافية للقيام بالمهام التي منحها القانون لكل واحدة من المجموعات التي تمول خصوصا إضافة إلى ضرائبها الخاصة من مساهمة ضرائب الدولة و المجموعات المستقلة". علما أن الجزء الأساسي من موارد الجماعات الإسبانية يتشكل من موارد جبائية هذه المجموعات تصوت فقط على معدلات ضرائبها الخاصة وليس على معدلات مساهمات ضرائب الدولة.

و يؤكد دستور الليكسمبورغ (المادة 107) بأن "البلديات تشكل جماعات مستقلة وهي القاعدة الإقليمية تتمتع بالشخصية القانونية و تسيير هياكلها أملاكها ومصلحتها الخاصة" و"المجلس البلدي يمكنه تأسيس ضرائب تخضع للمصادقة"، أما الدستور الدانمركي (م82) فيعترف للبلديات "حق التسيير الحر" ولكن "تحت رقابة الدولة".

في حين دستور فنلندا (م121) يحدد بأن "فنلندا مقسمة إلى بلديات . تسيير هذه البلديات يجب أن يؤسس على استقلالية سكانها. المبادئ العامة للتسيير البلدي و الوظائف الممنوحة للبلديات محددة في القانون. البلديات لها الحق في الحصول على الضرائب. المبادئ المتعلقة بالخضوع للضريبة و الوعاء الضريبي لدافع الضرائب يحددها القانون. استقلالية الأقسام الإدارية الأكبر من البلديات تنظم بالقانون".

الدستور البرتغالي (م06) يؤكد بأن "الدولة موحدة وتراعي في تنظيمها و وظائفها النظام المستقل للجهات والمبادئ الديمقراطية للإدارة العمومية" و الجهات المستقلة في البرتغال يمكنها حسب المادة (277) من الدستور "ممارسة سلطتها بإنشاء ضرائب طبقا للقانون وتكييف النظام الجبائي الوطني مع الخصوصيات الجهوية " و" تحوز طبقا للقانون الأساسي "للجهات المستقلة إيرادات جبائية تحصلها أو تنشأ في هذه الجهات المستقلة من إيرادات جبائية للدولة تؤسس حسب مبدأ يضمن التضامن الوطني بطريقة فعالة وموارد أخرى تمنحها لها ،تخصص هذه الإيرادات لتغطية نفقاتها" .

الدستور اليوناني ينص في مادته (102) بأن "تسيير الشؤون المحلية هو من اختصاص الجماعات الإقليمية والبلديات تعتبر الدرجة الأولى، الدرجات الأخرى تحدد بالقانون . الجماعات الإقليمية تتمتع باستقلالية إدارية " ولكنها تضيف بأن "الدولة تمارس على الجماعات الإقليمية وصاية لا تعيق مبادراتها ونشاطها الحر".

الدستور الروماني يؤكد في مادته (119) بأن "الإدارة العمومية في الوحدات الإدارية الإقليمية تقوم على مبدأ الاستقلالية المحلية و لامركزية المرافق العمومية".

دستور سلوفينيا لسنة 1995 ينص في مادته التاسعة (09) بأن الاستقلالية المحلية في سلوفينيا مضمونة.

خلاصة الفصل الأول

وهكذا فإن التمويل الذاتي يعد عنصرا محدودا في مالية الولاية . فرغم أن هذه الأخيرة تحوز على موارد جبائية يمثل الرسم على النشاط المهني أهمها على الإطلاق لكن بسبب المشاكل التي يعاني منها هذا النوع من الجبائية وغياب إصلاح جدي لها من طرف الدولة جعلته لا يصمد أمام الحاجات المتزايدة للولاية .

فمالية الولاية تعاني من مشكل حقيقي يتمثل في عدم التلاؤم بين الموارد الجبائية والصلاحيات المخولة لها بموجب القانون. فإضافة إلى النفقات الإجبارية التي يتوجب على الولاية الالتزام بها هناك صلاحيات تمارسها الولاية في إطار اللامركزية للتكفل بالإشغالات المحلية للسكان على إقليمها وتخفيف العبء على السلطة المركزية، وبسبب النقص في الموارد المالية عموما و الجبائية خصوصا تحولت هذه الصلاحيات إلى عبء على ميزانية الولاية وماليتها وأوقعها في أزمة مالية فتحت الباب واسعا أمام تخصيصات الدولة وتبعية لميزانياتها وهو ما يؤثر سلبا على استقلاليتها المالية ويضعف سلطة قرارها. فالاستقلالية المالية للولاية تمر عبر إصلاح ماليتها عموما والجبائية خصوصا بعصرنتها ومنح سلطة جبائية للولاية تسمح للمنتخبين المحليين المساهمة في تحديد معدلات الجبائية وهو ما يسمح بزيادة مردوديتها وإشعارهم بالمسؤولية أمام ناخبينهم . كما يتطلب من الولاية في سبيل تعزيز مواردها المالية الانتقال من ثقافة إدارية إلى ثقافة السوق في البحث عن مصادر الثروة وتشجيع الاستثمار المحلي على مستوى الولاية.

كما يتطلب الأمر، إضافة الى تثمين الموارد المالية للولاية أن تصبح بجملة إجراءات مرافقة لاسيما الانضباط المالي والميزاني وتحكمها في نفقاتها والعمل على عصرنة إدارتها وتطوير كفاءاتها في الميدان المالي وهو الذي من شأنه تحكم أكبر في مالية الولاية. كما يتطلب منها ترسيخ ثقافة التعاون المشترك مع الولايات المجاورة سواء في الميدان الجبائي أو في القطاعات التي تهم التنمية المحلية عموما وتلبي الحاجات المشتركة لسكان أقاليم هذه الولايات.

إن هذا الإصلاح الجبائي والمالي في سبيل تحقيق استقلالية مالية للولاية لن يكون كافيا إذا لم يرفق بإصلاح دستوري يكرس لمبدأ الاستقلالية المالية للولاية ويعطي مفهوما واضحا للموارد الذاتية وهو ما سيعزز من مكانة هذا المبدأ والمالية المحلية عموما في النظام الدستوري الجزائري ويقيد سلطة المشرع والحكومة في المساس بالموارد الجبائية للولاية على مالية الولاية على غرار ما تجسد في القانون المقارن لاسيما القانون الفرنسي الذي قوى الاستقلالية المالية للولايات بعد تكريسها الدستوري سنة 2003.

الفصل الثاني : دعم الدولة عنصر أساسي في مالية الولاية يؤثر لطبيعة العلاقة المالية

أمام نقص التمويل الذاتي لمالية الولاية ، أصبح دعم الدولة يشكل عنصرا أساسيا في عملية تمويلها حيث قدرت الموارد الخارجية خلال الفترة 1995-2004 ما يفوق 2207.10 مليار دينار مقارنة بالموارد الذاتية 926.57 مليار دينار (1) أي أكثر من الضعف .

و كانت المساعدات الحكومية في شكل برامج خاصة سنة 1967 و اتسعت منتصف السبعينات لكنها تراجعت في التسعينات لتتسارع في السنوات ال 2000 بشكل ملفت للانتباه و بلغت مساهمات الدولة في شكل مخططات بلدية للتنمية و مخططات قطاعية في الفترة ما بين 1995 و 2004 أكثر 4117 مليار دج تتميز بطابعها الاستثماري الموجهة خصوصا لقسم التجهيز .

هذا الدعم من الدولة لمالية الولاية يحد من حرية تسيير الولاية (مبحث أول) كما يؤثر لطبيعة العلاقة بين الدولة و الولاية (مبحث ثاني) .

(01) مبارك لسلوس : الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة و حتمية التوازن المالي ، مجلة الإدارة

عدد 02 لسنة 2010. ص 22

المبحث الأول : دعم الدولة لمالية الولاية يحد من حرية تسييرها

يمكن تعريف الدعم بأنه يقضي بمساهمة الشخص مصدر الدعم في نشاط ما يعنى بمساندته و تأييده ، هذا الشكل من المساهمة يأخذ بالخصوص مظهرا مالي (1) وهي في عمومها تقدم للولاية و الجماعات المحلية كتعويض مالي لتكاليف تحويل الصلاحيات . و يميز الفقه بين صنفين من المساهمات التخصيصات (les dotations) و الإعانات (les subventions).

فالإعانات تشكل تحويلا نقديا يمنح تقديريا و في إطار هدف محدد من طرف شخص عام إلى مستفيد ما ، أما التخصيص فيعتبر أيضا تحويلا نقديا لكنه عام يستعملها المتلقي بحرية و تهدف عادة لتمويل الصلاحيات اللامركزية للجماعات المحلية (2) .

فالشكل الثاني من الإعانات يتماشى مع مبدأ الاستقلال المالي كونها تستعمل بكل حرية من طرف الولاية بناء على تقديراتها الخاصة ، عكس الإعانات الخاصة الموجهة لتغطية نفقات خاصة محددة مسبقا . وبالتالي هذه الإعانات العامة هي عبارة عن مساعدة حرة فيما أن الإعانات الخاصة هي مساعدة مشروطة موضوعة تحت الرقابة والمتابعة من السلطات العليا(3) وهي تمثل روح المركزية في نشاطها الدائم و الأكثر ظهورا من السلطة المركزية(4).

ويجسد هذا في الجرائر بالتفريق بين إعانات التسيير التي تكون موجهة وإعانات التجهيز التي تكون عامة و حرة وهو ما يفهم من العبارة المستعملة في إعانات التجهيز "رخص البرامج" والتي تترك الاعتقاد على عمومية الدفع لكنها في بعض الأحيان تستعمل لغايات معينة تمس بحرية استعمالها خاصة في ظل مبدأ التخصيص حسب الفصل الذي هو قاعدة تقليدية في المالية العمومية (5).

و مع تعدد قنوات دعم الدولة لمالية الولاية (المطلب الأول) تتعدد كذلك الرؤية إلى دور هذا الدعم بين طرح الدولة و نظرة المنتخبين المحليين (المطلب الثاني) .

(1) Raphael DECHAUX : les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques op-cit p02.

(2) ibid p 02.

(3) Amesiane Ferguène ,gouvernance local et developpement territorial ;le cas des pays du sud Edition l'harmattan ;2004 ;page 180

(4) Raphael DECHAUX ; op-cit p02

(5) Amesiane Ferguène ; op-cit p 180

المطلب الأول : تعدد قنوات دعم الدولة لمالية الولاية

تدعم الدولة مالية الولاية عن طريق عدة قنوات . فهناك تدخلات نظامية للدولة و أخرى ظرفية . كما أن بعض الدعم الذي يكون في شكل إعانات أو تخصيصات يقيد على ميزانية الولاية و البعض الآخر من الدعم لا يقيد على مستواها.

و بالاعتماد على الميزانية العامة للدولة التي تتشكل من الإيرادات و النفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية (1) تتعدد قنوات دعم الدولة لمالية الولاية لاسيما في إطار التنمية المحلية حيث تموّل الدولة التجهيز و الاستثمار عن طريق البرامج العادية التي تعود للولاية (فرع أول) كما تموّل الدولة أيضا البرامج الخاصة المسجلة لفائدة الولايات (فرع ثاني) . كما تساهم الدولة في مالية الولاية عن طريق آلية التوزيع بالتساوي بواسطة الصندوق المشترك للجماعات المحلية (فرع ثالث) و أيضا عن طريق الغلاف الإجمالي لاسيما في تمويل قسم التسيير بالولاية (فرع رابع).

الفرع الأول : دعم مالية الولاية عن طريق تمويل البرامج العادية أو المستقرة

يخصص جزء من نفقات ميزانية الدولة (2) إلى مالية الولاية لتمويل البرامج العادية والمستقرة في النصوص القانونية المتعلقة بنفقات التجهيز للدولة و المتمثلة في المخططات البلدية للتنمية التي تظهر بوضوح في الجدول "ج" من الميزانية العامة للدولة المعنون " توزيع النفقات ذات الطابع النهائي" وكذا البرامج القطاعية غير الممركزة الموجودة على نفس الجدول مع تحديد رخصة البرامج و اعتمادات الدفع (3) .

(1) المادة 06 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية .

(2) تعرف المادة الثالثة (03) من القانون رقم 90-21 الميزانية على أنها الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير و الاستثمار و منها نفقات التجهيز العمومي و النفقات بالأسمال ، و ترخص بها .

(3) تمثل رخص البرامج الحد الأعلى للنفقات التي يؤذن للأمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات و تبقى صالحة دون أي تحديد لمدتها حتى يتم إلغاؤها . أما اعتمادات الدفع فتتمثل في التخصيصات السنوية التي يمكن للأمرين صرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الإلتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج.

أولاً : البرامج القطاعية غير الممركزة PSD

تعتبر البرامج القطاعية غير الممركزة مجالا لتدخل الدولة في التنمية بالولاية وتمويل مالىتها . وقد عرف هذا النوع من البرامج تطورا في إطاره القانوني لاسيما بعد مرحلة التسعينات . كما تبرز أهميته من خلال المدونة المفتوحة لهذه البرامج .

01تطور الإطار القانوني للبرامج القطاعية غير الممركزة

عرف الإطار القانوني للبرامج القطاعية غير الممركزة تطورا هاما من خلال تكريس إطار قانوني خاص بدأ بنصوص تنظيمية أخذت طابع السنوية قبل أن تستقر على نص دائم . لتتم في نهاية مرحلة التسعينات مراجعة هذا الإطار القانوني الذي عرف بدوره تعديلا سنة 2009.

أ- صدور نصوص تنظيمية بطابع السنوية

ابتداء من سنة 1990 سجلت مرحلة ارتباك في مجال التخطيط حيث في النظام الجزائري توجد قرابة بين عمل التخطيط ، الإدارة الاقتصادية للمخطط و ميزانية التجهيز(1) هذا الارتباك انعكس على مجال نفقات التجهيز للدولة بعد التخلي التدريجي عن التخطيط أدى بالموازاة لمرحلة تحسس في مجال نفقات التجهيز للدولة بصور على المستوى المعيارى نصوص تنظيمية إكتست طابع السنوية. هذه النصوص هي :

- المرسوم التنفيذي رقم 90-67 مؤرخ في 20 فيفري 1990 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز لسنة 1990 والنص به ملحق مدونه (2).
- المرسوم التنفيذي رقم 91-47 بتاريخ 16 فيفري 1991 متعلق بنفقات الدولة للتجهيز لسنة 1991(3).
- المرسوم التنفيذي رقم 92-08 مؤرخ في 04 جانفي 1992 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز لسنة 1992(4)

(1) Bouara Mohamed Tahar : Les dependences d'investissement de l'Etat en droit algerien . Revue Algerienne des sciences juridiques, économiques et politiques. Faculte de droit Universite D'Alger .N03 Septembre 2012.p54

(2) خصص هذا المرسوم الباب الثالث (المواد 13 إلى 15) للتجهيزات العمومية غير الممركزة ج ر 09

(3) خصص الفصل الثالث (المواد 12 إلى 15) من هذا المرسوم للتجهيزات العمومية اللامركزية للدولة ج ر 08

(4) خصص الفصل الثالث منه (المواد 12 إلى 15) للتجهيزات العمومية اللامركزية للدولة ج ر 09

والنصان الأخيران أيضا بهما ملحق لمدونة قطاعية غير ممركرة لتحديد طبيعة برامج التجهيز العمومي المؤهلة لتمويل ميزاني بالاعتمادات المسجلة في الجدول "ج" للميزانية العامة للدولة حيث بعض هذه البرامج تخص الولاية ويتعلق الأمر بالبرامج القطاعية غير الممركرة PSD وبرامج التجهيز العمومي المتعلقة بالمخططات البلدية للتنمية .

هذه النصوص السنوية التي تظهر نوع من الارتباط مع النظام السابق الناتج عن التخطيط الممركر و خاصة الممركر بنصوص 1973 (1) . وهي تتميز بطابع السنوية حيث تجد مصدرها في الأعمال التشريعية المتضمنة المخططات الوطنية للتنمية والتي تكتسي هي الأخرى طابع السنوية والتي كانت في فترة خاصة مما يعني محاولة الحفاظ على عملية التخطيط في سياق الأزمة الاقتصادية و السياسية كما تظهر نوع من الارتباط بالفترة السابقة خاصة ما يتعلق بالتخطيط الممركر (2) كما أن السلطات العمومية خلال هذه الفترة واصلت القيام باستثمارات لصالح الجماعات الإقليمية لكن بنوع من التحسّس بين مواصلة أو التخلي عن التمرّك الممركر لبرامج التجهيز و الاستثمار أين الخيارات السياسية في هذا الممرّك ترجمت بدخول نص تنظيمي بطابع دائم (3).

ب-وضع نص له طابع الديمومة : ابتداء من سنة 1993 تم التخلي عن الطابع السنوي للنصوص بتكريس نص قانوني يتعلق بنفقات التجهيز للدولة من خلال المرسوم التنفيذي رقم 93-57 المؤرخ في 27 فيفري 1993 المتعلق بنفقات التجهيز للدولة (4) والذي يحدد ممرّك و أشكال البرامج المؤهلة للتمويل الميزاني . و يظهر هذا النص التدخل الدائم للسلطة الممركرية في التنمية المحلية لكن هذه المرة بنوع من الاستقرار و الأمن القانوني من خلال هذا المرسوم (5) و الذي يمثل على المستوى المعياري حصة هامة في الميدان الميزاني و المالي كما أنه تكملة للنظام القانوني الذي جاء عن طريق القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية و القانون 90-21 المؤرخ في 15 اوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

(1) المرسوم رقم 73-135 المؤرخ في 09 اوت 1973 المتضمن لا ممركرية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز و الاستثمار لفائدة الولايات . و المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 اوت 1973 المتعلق بشروط تسيير و تنفيذ مخططات البلديات للتنمية ، و المرسوم رقم 73-137 مؤرخ في 09 اوت 1973 الممرّك للشروط الخاصة بتطبيق الأمر 69-38 المتعلق بقانون الولاية . و المرسوم رقم 73-138 الممرّك لتسيير الاعتمادات لتسيير للمجالس التنفيذية للولايات . ج ر 67 لسنة 1973.

(2) Bouara M.T ; Le developpement local ;une preoccupation centrale ? op-cit p16

(3) ibid p16

(4) ج ر 14 لسنة 1993

(5) ibid p16

قسمت المادة الرابعة من هذا المرسوم نفقات التجهيز العمومي للدولة على أساس فئتين. نفقات التجهيز العمومية الممركزة و التي يتخذ المجلس الوطني للتخطيط قراراتها ونفقات التجهيز العمومية غير الممركزة التي يعود اتخاذ القرارات بشأنها للوالي . أما من حيث المكلف بإنجازها فصنفتها المادة الثانية:

- نفقات التجهيز العمومي للدولة تنجزها الوزارات و الإدارات المتخصصة التابعة للدولة
- نفقات التجهيز العمومي المتصلة بالميزانية الملحقة بالبريد و المواصلات
- نفقات التجهيز العمومي للدولة التي تنجزها المؤسسات العمومية
- نفقات التجهيز العمومي للدولة التي تنجزها **الجماعات الإقليمية**
- التخصيصات و إعانات التجهيز من ميزانية الدولة الموجهة لبرامج خاصة و مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي و تجاري أو التي ترتبط بسياسة التهيئة العمرانية .

كما أحصى المرسوم نوعان من البرامج التي تخص الجماعات المحلية هي البرامج القطاعية غير الممركزة و برامج المخططات البلدية للتنمية و خص كل منها بفصل خاص . فعلى غرار الفصل الثاني الذي خصص للبرامج القطاعية الممركزة (المواد من 05 إلى 12) خصص الفصل الثالث من هذا المرسوم للبرامج القطاعية غير الممركزة (المواد من 13 إلى 18) حيث بينت المادة (13) منه طبيعتها حيث تنص " تخص التجهيزات العمومية غير الممركزة و المسماة بـ برامج قطاعية غير ممركزة الأعمال التي تنتمي إلى المجالات المحددة في الملحق بهذا المرسوم و تسجل باسم الوالي في شكل رخصة برنامج حسب الأبواب و يبلغها المجلس الوطني للتخطيط بمقرر يبرز المحتوى المادي للبرنامج".

وحدد الملحق لهذا المرسوم قائمة الأبواب و العمليات التي تدخل في نطاق البرامج القطاعية غير الممركزة تجسدت في (07) قطاعات هي :الصناعات التحويلية، الفلاحة و الري ،الخدمات ،المنشآت الأساسية الاقتصادية و الإدارية ، التربية و التكوين ، المنشآت الأساسية الاجتماعية و الثقافية ،البناء.

أما الفصل الرابع من هذا المرسوم فيخص البرامج بالمخططات البلدية للتنمية (المواد 19 و 20) و التي تكون موضوع رخصة برنامج شاملة حسب الولاية تبليغ من المجلس الوطني للتخطيط حسب المادة 19 منه والتي تحدد فقرتها الثانية النشاطات التي تشكل أولوية في المخطط الوطني منها على الخصوص التزويد بماء الشرب ، التطهير ، الطرق و الشبكات و فك العزلة حيث تعد المصالح الولائية المختصة هذه البرامج بعد استشارة المصالح التقنية و بلديات الولاية مع إعطاء أولوية للبلديات المحرومة ولا سيما في البلديات الواجب ترفيقها.

لكن نص 1993 عرف مراجعة هامة قبل نهاية سنوات التسعينات .

ج- مراجعة الإطار القانوني للبرامج القطاعية غير الممركزة

في سنة 1998 تمت أول مراجعة للإطار القانوني الخاص بنفقات التجهيز العمومي للدولة و التي حافظت على برامج التجهيز العمومي للدولة التي تعود إلى مرحلة الإدارة الاقتصادية للمخطط . هذه المراجعة كانت من خلال المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز (1).

هذا المرسوم جاء كتعويض قانوني للمرسوم رقم 93-57 (2) لكن مع الاحتفاظ على نفس الموضوع و خاصة نفس التسمية . احتوى على (36) مادة موزعة على خمسة فصول خصّص الفصل الثالث للتجهيزات العمومية غير الممركزة التابعة للدولة (المواد من 16 إلى 20) و الفصل الرابع للتجهيزات العمومية التابعة للمخططات البلدية للتنمية (المواد 21 و 22) مما يعني تثبيت البرامج المتعلقة بالولاية و الجماعات المحلية ضمن نفقات التجهيز العمومي للدولة و فق برمجة مركزية تؤسّر لانشغال مركزي بالتنمية المحلية .

كما يعتبر مرسوم 1998 كشكل تطهيري أملتة الإجراءات التي أدت إلى وحدة تسيير الميزانية العامة للدولة (3) وأيضا كنتيجة مباشرة للتخلي عن نظام التخطيط (4). وهو يهدف إلى تناسق قانوني حيث ثبت انتقال مجال نفقات التجهيز العمومي إلى المجال التنظيمي ترتبت عليه نتيجة منطقية في النظام السياسي الجزائري (5) تتعلق بتوزيع المجال داخل هياكل السلطة التنفيذية بظهور صلاحيات مكان الإدارة الاقتصادية للتخطيط القديمة و توسيع صلاحيات وزير المالية في هذا المجال بتحديد صلاحيات جديدة له في مجال نفقات التجهيز للدولة و بالتالي رؤية تسيير ميزانية التجهيز موحدة تحت سلطة وزير مسؤول

(1) ج ر 51

(2) تنص المادة (35) من المرسوم التنفيذي 98-227 " تلغى جميع الأحكام التنظيمية المخالفة لهذا المرسوم لاسيما أحكام المرسوم 93-57 ..."

(3) وهذا بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 98-40 المؤرخ في 01 فيفري 1998 المتعلق بتحويل الاختصاصات، المهام و تسيير الهياكل و الوسائل و المستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز . ج ر 05 تنص المادة الأولى منه " تحوّل إلى وزير المالية ابتداء من أول يناير 1998 مهام المندوب للتخطيط و المتعلقة بإعداد ميزانية الدولة للتجهيز و تطبيقها و متابعتها"

(4) Bouara M.T ; Le developpement local ;une preoccupation centrale ? op-cit p20

(5) Bouara Mohamed Tahar : Les dependences d'investissement de l'Etat en droit algerien .
Revue Algerienne des sciences juridiques, économique et politique. Faculte de droit
Universite D'Alger .N03 Septembre 2012.p.72-73

عن قطاع المالية العمومية ، لذا فإن هذا المرسوم يظهر كنص مكمل للمرسوم رقم 95-54 الذي يحدد صلاحيات وزير المالية .

أما آخر مراجعة للإطار القانوني الخاص تمت سنة 2009 بواسطة المرسوم التنفيذي رقم 148-09 (1). هذا الأخير حافظ على البرامج المتعلقة بالجماعات المحلية حيث سجل البرامج القطاعية غير الممركزة PSD و المخططات البلدية للتنمية PCD مما يبرز انشغال مرتبط ببرمجة مركزية للتنمية المحلية (2) و إرادة الحفاظ على التكفل المركزي ببرامج التجهيز للجماعات المحلية . كما يهدف إلى تطوير الإطار القانوني الخاص و تسجيل نفقات التجهيز في مسيرة برمجة عقلانية ضمن الرقابة العمومية و بالتالي في إطار فعالية و رقابة الاستثمارات العمومية و تطوير فعالية النفقة بتحديد بعض العناصر و المؤشرات التي تؤدي إلى المساهمة بشكل كبير في الانضباط الميزاني عند تخصيص الموارد (3) حيث عدد من المواد يشير إلى ذلك (4).

(1) المرسوم التنفيذي رقم 148-09 مؤرخ في 2 ماي 2009 يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 98-227 . ج ر 26

(2) Bouara M.T ; Le developpement local ; une preoccupation centrale ? op-cit p21

(3) ibid pp20-21

(4) مثلا المادة (4) من مرسوم 2009 أدرجت المادة 04 مكرر في المرسوم 98-227 و التي أصبحت كالآتي " يتكون البرنامج القطاعي الممركز أو البرنامج القطاعي غير الممركز لقطاع ما من مجموع المشاريع أو البرامج المسجلة في مدونة نفقات التجهيز العمومي للدولة . يتم تسجيل مشروع أو برنامج تجهيز عمومي ممركز أو غير ممركز في مدونة نفقات التجهيز العمومي للدولة من طرف الوزير المكلف بالميزانية بناء على طلب الوزير المعني "

و المادة 05 من مرسوم 2009 أدرجت المادة 4 مكرر 1 ضمن المرسوم 98-227 و التي تنص " لا يمكن ان تحول المشاريع المسجلة في إطار البرامج القطاعية الممركزة و البرامج القطاعية غير الممركزة نحو مخططات التنمية البلدية يجب أن لا تستعمل المشاريع المسجلة في إطار مخططات التنمية البلدية استعمالا مزدوجا مع البرامج القطاعية الممركزة و البرامج القطاعية غير الممركزة.

وأيضا المادة 12 من مرسوم 2009 تتم المادة 21 من مرسوم 1998 لتصبح هذه الأخيرة تنص في فقرتها الأخيرة على ما يلي " تحدد معايير تخصيص موارد الميزانية في إطار مخططات التنمية البلدية بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالميزانية و الوزير المكلف بالجماعات المحلية " .

و المادة 13 من مرسوم 2009 تعدل المادة 23 من مرسوم 98 لتصبح هذه الأخيرة كما يلي " تكون رخصة البرنامج الخاصة بالمشاريع أو البرامج ذات التمويل المشترك بين ميزانية الدولة و ميزانية الجماعات المحلية التي يعدها الوالي في إطار البرامج القطاعية غير الممركزة موضوع مساهمة وحيدة غير قابلة لإعادة التقييم من ميزانية الدولة و يمكن أن تساوي على الأكثر 3/2 التكلفة الأولية للمشروع عند تسجيله . تتحمل الجماعات الإقليمية المعنية النفقات المتعلقة بالمشروع التي تتجاوز رخصة برنامجه رخصة البرنامج المخصصة من ميزانية الدولة " .

و حسب الاستاذ بوعارة فإن تعديل 2009 يستحق تحليل من الزاوية المعيارية حيث هناك بعض العناصر التي أدخلت إلى القانون الوضعي مهمة و محل جدل في آن واحد . فإدخال و تحديد مختلف البرامج يبدو بطريقة مفيدة و ايجابية في القانون الجزائري خاصة بعد التخلي عن نظام التخطيط لكن نظام الصلاحيات و طبيعة الاعمال التي تأخذ صفة برامج تبقى من وجهة نظر القانون غامضة و محل جدل واسع لأن المجال المتعلق بالتخطيط يعود إلى القانون و ليس إلى مجال التنظيم بمقتضى الدستور و القانون رقم 89-25 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل و المتمم للقانون 88-02 المؤرخ في 12 جانفي 1988 و المتعلق بالتخطيط (1).

02 وضع مدونة ميزانية للبرامج القطاعية غير الممركزة

لم تغفل النصوص المتعلقة بنفقات التجهيز العمومي أن تسطر عن ملحق بكل نص يحدد قائمة الفصول و العمليات التي تشكل البرامج القطاعية غير الممركزة و التي تسمح من جهة بإبراز أهمية العمليات التي تعود إلى هذا النوع من البرامج من جهة و من جهة أخرى حجم التكفل بالبرامج المحلية عن طريق برامج مصادق عليها مركزيا .

فملحق المرسوم التنفيذي رقم 90-67 المتعلق بنفقات تجهيز الدولة لسنة 1990 سطر 62 فصلا ، أما ملحق المرسوم التنفيذي رقم 91-47 المتعلق بنفقات التجهيز للدولة لسنة 1991 فسطر 59 فصل لكن هذين الملحقين لم يظهرهما العمليات شكليا ضمن القطاع و القطاع الفرعي و التي جاء بها ملحق المرسوم التنفيذي رقم 92-08 المتعلق بنفقات التجهيز للدولة لسنة 1992 في تصنيفه لقائمة الابواب و العمليات التي تدخل في نطاق البرامج القطاعية غير الممركزة و الذي أحصى 56 فصل .

أما ملحق المرسوم التنفيذي رقم 93-57 المتعلق بنفقات التجهيز للدولة فسطر 58 فصلا و موزعة على 07 قطاعات لكنها هذه المرة محددة بطريقة دائمة و مستقرة (2). و حافظ المرسوم رقم 98-227 على نفس قائمة الفصول (3) المحددة في ملحق مرسوم 1993 في انتظار وضع مدونة جديدة عن طريق قرار من وزير المالية (حسب نص المادة 24 من المرسوم التنفيذي 98-227) لكن هذا النص لم يصدر إلى يومنا هذا (4).

(1) Bouara M.T ; Le developpement local ; une preoccupation centrale ? op-cit p22

(2) ibid p24

(3) تنص المادة 31 من المرسوم التنفيذي 98-227 " تبقى الفصول المحددة في ملحق المرسوم التنفيذي رقم 93-57 المدرجة ضمن البرامج القطاعية غير الممركزة معمول بها إلى غاية تعديل قائمة نفقات التجهيز العمومي "

(4) Soulligné par Bouara M.T ; Le developpement local ; une preoccupation centrale. op-cit p24

في سنة 2002 صدر قرار عن وزير المالية (1) يتضمن تعديل مدونة الاستثمارات العمومية الذي سمح بتوسيع مدونة البرامج القطاعية غير الممركزة و هذا تبعا لتوجيهات رئيس الجمهورية قصد توسيع عدم تركيز المشاريع لصالح الولاية كما ورد في عرض الأسباب بإجراء استبدال طريقة تسيير مشترك ل34 فصل للمدونة طبقا للملحق (حسب المادة الاولى من نص القرار). و مست التوسعة بعض القطاعات (مثل القطاع رقم 02 الطاقة و المناجم) و قطاعات فرعية (القطاع الفرعي 25 الكهرباء الريفية) وهي توسعة تتطابق مع إعداد وإعلان المخططات الخماسية لبرنامج الانعاش الاقتصادي (2001-2004) و البرنامج التكميلي لدعم النمو (2005-2009) المصادق عليها في مجلس الوزراء(2).

03 محتوى البرامج القطاعية غير الممركزة

تتكون البرامج القطاعية غير الممركزة من مجموع المشاريع أو البرامج المسجلة في مدونة نفقات التجهيز العمومي للدولة وهي تجسد إطارا مرجعيا لتوجيهات البرنامج الوطني للتنمية في إطار تقسيم فضاءات المشاريع القطاعية غير الممركزة من ميزانية الدولة للتجهيز لتحقيق أهداف التوازنات القطاعية وهي تعتبر مخططات ذات طابع وطني حيث تدخل ضمنها كل استثمارات الولاية وتخص المشاريع الكبرى المتعلقة بالقطاعات الاقتصادية والاجتماعية في هياكل إدارية لمختلف القطاعات كالطرق ، التربية والتكوين المهني ، الفلاحة الري والغابات ، الشباب والرياضة والثقافة ، البناء والتعمير .

ويتم تسجيل مشاريع البرامج القطاعية غير الممركزة في مدونة نفقات التجهيز العمومي من طرف الوزير المكلف بالمالية بناء على طلب الوزير المعني (3). وهي تسجل باسم الوزارة لكن يشرف الوالي على تسييرها على مستوى إقليم الولاية التي يشرف عليها وهو هنا الأمر بالصرف الوحيد . تمنح من طرف وزير المالية بواسطة مقرر برنامج الذي يقسم رخصة البرنامج حسب القطاع الفرعي سواء كانت المشاريع جديدة أو هي في طور الانجاز وخضعت لإعادة تقييم ليقوم الوالي بتوزيع اعتمادات الدفع المبلغة له حسب كل فصل بموجب مقرر . كما يمكن للوالي إجراء تحويلات مالية من قطاع فرعي إلى قطاع فرعي آخر ضمن نفس القطاع (4).

(1) قرار رقم 48 مؤرخ في 04 اوت 2002 لوزير المالية يتضمن تعديل مدونة الاستثمارات العمومية

Souliné par Bouara M.T ; Le developpement local ;une preoccupation centrale ? op-cit p48

(2)Bouara M.T ; Le developpement local ;une preoccupation centrale ? op-cit p24

(3)المادة 04 مكرر من المرسوم التنفيذي 227-98 المعدل و المتمم بالمرسوم 148-09

(4)المادة 19 من المرسوم التنفيذي 227-98.

وتكون العمليات المتعلقة بالبرامج القطاعية غير الممركزة موضوع قائمة تفصيلية تعدها الولاية سنويا وتشمل على أقسام وفصول بجميع العمليات المقيدة بعنوان برامج التنمية للولاية كما تحتوي تلك القائمة في الجزء الملحق بها على أذن واعتمادات الدفع المخصصة للعمليات المنصوص عليها في مخططات البلديات الخاصة بالتنمية والممنوحة من الوالي إلى البلديات ثم يجري تفريد للعمليات المكونة لبرامج القطاع في القائمة التفصيلية الخاصة بالولاية حيث تشتمل هذه القائمة إلزاميا بالنسبة لكل قطاع وفصل على التخصيصات المالية من أذن البرامج والأقساط السنوية لاعتمادات الدفع حيث تكون هذه الأخيرة الغطاء المالي الإجمالي المخصص لتمويل القسط السنوي لبرامج تنمية الولاية وتوزع هذه الاعتمادات فصلا فصلا ضمن قائمة الولاية طبقا لسجل الاستحقاقات المالي والانجازات المتعلقة بمختلف عمليات التجهيز والاستثمار.

04 توزيع الاعتمادات على مستوى البرامج القطاعية غير الممركزة

تعتبر سنة 1967 نقطة بداية تنظيم الاقتصاد الوطني لارتباطها بانطلاق عملية التخطيط و وضع جملة من المخططات القصيرة و المتوسطة المدى كان فيها حجم الاستثمار العمومي يتضاعف بشكل ملحوظ، و تركز اهتمام المخططات الخمسة في الفترة (1967-1989) على (03) قطاعات أساسية هي :

- القطاع المنتج : ويشمل الزراعة و الري و الصيد البحري ، الغابات ، المحروقات ، الصناعات التحويلية و الأساسية ، الطاقة ، و المناجم ، الأشغال العمومية و البناء .
- قطاع البنية التحتية : يندرج تحت هذا القطاع شبكة النقل (من طرف و السكك الحديدية ، موانئ ، و مطارات) المناطق الصناعية ، السكن و التهيئة العمرانية ، التربية و التكوين ، الصحة ، الثقافة ، الرياضة ، الحماية الاجتماعية ، تزويد السكان بالماء الشروب ، الكهرباء و الغاز .
- قطاع الخدمات : ويشمل النقل و الاتصالات و التخزين و التوزيع و هو يشكل حاقة دعم للقطاعين السابقين .

فالبرامج القطاعية غير الممركزة كان نصيبها من استثمارات المخططات 1967-1989 وفق الجدول الآتي (الوحدة مليار دج) :

البيان	المخطط الثلاثي	المخطط الرباعي الأول	المخطط الرباعي الثاني	المخطط الخماسي الأول	المخطط الخماسي الثاني
الصناعات التحويلية	0.49	1.19	4.01	27.08	58.5
السياحة	0.34	0.7	1.5	21.77	1.5
النقل	-	0.8	6.49	12.71	1.8
المواصلات السلكية و اللاسلكية	0.12	0.37	1.51	4.74	15
التخزين و التوزيع	-	-	1.00	18.19	8.00
شبكة النقل	0.45	1.14	3.09	19.668	43.6
المناطق الصناعية	-	-	0.7	1.96	1.9
السكن	0.34	1.52	8.3	53.72	86.45
التربية و التكوين	0.81	3.31	9.95	36.63	45.00
الصحة و الحماية الاجتماعية	-	1.69	1.9	9.14	40.97
الهياكل الأساسية و الإدارية	-	0.85	1.39	7.19	10.14
برامج خاصة	-	-	-	11.36	-
استثمارات أخرى	0.09	0.257	10.32	21.58	60.20
المخططات البلدية للتنمية	-	600	-	27.232	
المجموع	9.06/2.64	27.75/14.74	110.2/56.4	459/253	550/384

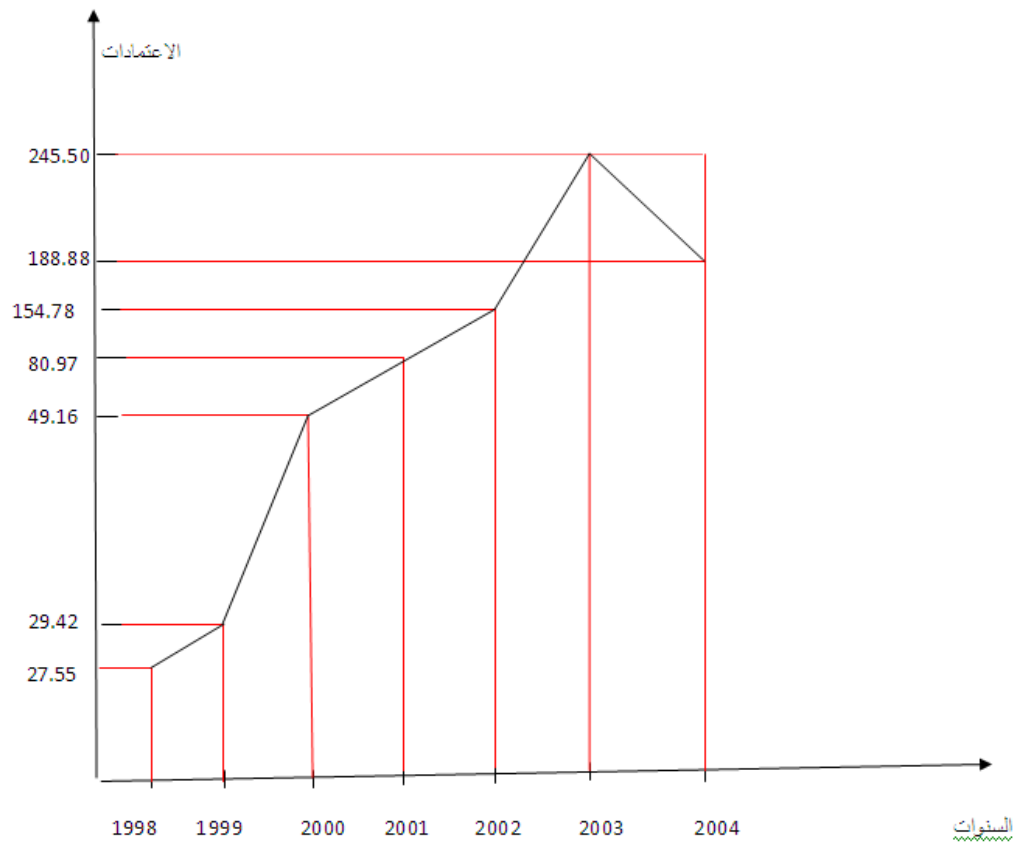
المصدر : وزارة التخطيط و التهيئة العمرانية سابقا

و بعد سنة 1998 استفادت البرامج القطاعية غير الممركزة من تخصيصات مالية هامة لا سيما مع برنامجي الانعاش الاقتصادي و دعم النمو .

الجدول التالي يوضح توزيع الاعتمادات من 1998 إلى 2004 :

السنوات	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
البرامج القطاعية غير الممركزة	27.51	29.42	49.16	80.97	154.78	245.50	188.81

المصدر: وزارة المالية 2006 تطور البرامج القطاعية.



ففي الفترة الممتدة من 1998 إلى 2004 بلغ حجم الإعتمادات التي خصصت للبرامج القطاعية غير الممركزة 976.162 مليار دج و هي الفترة التي تزامنت مع تنفيذ برنامج الإنعاش الاقتصادي. أما مع برنامج دعم النمو (2005-2009) فقد خصص لها حوالي 1708.5 مليار دج.

ثانيا : المخططات البلدية للتنمية PCD

تشمل المخططات البلدية للتنمية مجموعة الوسائل القانونية و المالية التي تسمح للولاية و البلديات التابعة لها بتقدير و تجسيد سياسة التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية فهي تعبّر عن مخطط شامل للتنمية في البلدية بغرض بناء قاعدة اقتصادية من جهة وتوفير حاجات المواطنين الأساسية من جهة أخرى . مساهمة في ذلك للمخططات القطاعية غير المركزية في ظل توجيهات وأهداف المخطط الوطني للتنمية .

وتقوم فلسفة المخططات البلدية للتنمية التي تسجل باسم الوالي و ينفذها رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى خلق نوع من التضامن الوطني تسهر عليه الدولة بإعادة توزيع الموارد لصالح البلديات المحرومة والوصول إلى تنمية محلية شاملة و متوازنة تنطلق من الخصائص الطبيعية الاقتصادية و الاجتماعية لكل بلدية . فالمخططات البلدية للتنمية التي تعبّر أكثر عن اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية كون المجلس الشعبي البلدي هو من يعدها في البداية و يسهر على تنفيذها في الأخير وهي ترمي إلى تحقيق جملة من الأهداف الاقتصادية و التي تتمثل أساسا في إنشاء مؤسسات و مرافق و فتح ورشات عمل على مستوى البلدية لتقليص من نسبة البطالة و الفقر لا سيما على مستوى المناطق المحرومة في إطار توزيع متوازن للنفقات العمومية و أهداف اجتماعية وثقافية .

10 الإطار القانوني للمخططات البلدية للتنمية

يعتبر المرسوم التنفيذي رقم 73-136 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتضمن شروط تسيير و تنفيذ المخططات البلدية للتنمية أول نص قانوني أطر لهذا النوع من المخططات و التي تزامنت مع بداية المخطط الرباعي الثاني 1974-1977 و محددًا لشروط تنفيذ الاعتمادات التي تخصصها الدولة للبلدية لأجل العمليات المبرمجة و المقيدة في مخططها البلدي الخاص بالتنمية .

و بعد صدور قانون البلدية لسنة 1990 نص في مادته السادسة و الثمانون (86) على المخططات البلدية للتنمية حين كلف البلدية بإعدادها و تنفيذها إضافة إلى المواد المتعلقة باختصاصات البلدية من هذا القانون.

كما نصّ المرسوم التنفيذي رقم 90-67 مؤرخ في 20 فيفري 1990 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز لسنة 1990 (المواد 16 و 17) و المرسوم التنفيذي رقم 91-47 بتاريخ 16 فيفري 1991 متعلق بنفقات الدولة للتجهيز لسنة 1991 في الفصل الرابع (المواد 16 و 17) و المرسوم التنفيذي رقم 92-08 مؤرخ في 04 جانفي 1992 يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز لسنة 1992 (المواد 16 و 17) لهذا النوع من البرامج .

كما تطرق إليها المرسوم رقم 93-57 المؤرخ في 27 فيفري 1993 المتعلق بنفقات التجهيز للدولة في فصله الثالث (المواد 19 و 20) .

وبعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز(1) نص على هذا النوع من المخططات حيث نصت المادة (21) منه على خضوع برنامج التجهيز العمومي التابع لمخططات التنمية البلدية لرخصة برنامج شاملة حسب الولاية يبلغها الوزير المكلف بالمالية بعد التشاور كما نص أيضا هذا المرسوم على تكليف وزير المالية بالتبليغ بموجب مقرر عن عمليات تجهيز برامج التنمية البلدية و اعتمادات الدفع المخصصة لمخططات التنمية البلدية إلى الوالي الذي يتكلف بدوره بتوزيعها حسب الأبواب والبلديات .

ثم تمت المادة (21) من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 عن طريق المادة (12) من المرسوم التنفيذي رقم 09-148 بإضافة فقرة ثالثة (3) لها أين أصبحت معايير تخصيص موارد الميزانية في إطار المخططات البلدية للتنمية تحدد عن طريق قرار وزاري مشترك بين وزير المالية من جهة و وزير الداخلية و الجماعات المحلية من جهة أخرى .

ثم نص القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية (2) في المادة (107) منه بإخضاع اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية إلى صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.

02 أسباب اللجوء إلى المخططات البلدية للتنمية

هناك جملة من الأسباب تبرر اللجوء إلى المخططات البلدية للتنمية كإطار لتوازن تنموي تتحقق فيه فعالية الإنفاق العمومي و توزيع عادل للنفقات العمومية بتوفير شروط تنمية اجتماعية و اقتصادية للبلديات المحرومة (3).

و يبرز تطور النمو الديمغرافي و التباين بين الأقاليم و ارتفاع عدد البلديات في الجزائر من أهم الأسباب التي أدت بالدولة إلى تبني هذه المخططات و التي تتناغم في أهدافها مع المخطط الوطني للتنمية .

(1) المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي 09-148.

(2) القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية .

(3) Plan communal de developpement ; Approche méthodologique; direction générale du budget . Minister des finances ; September 2008, page 01.

أ-تطور النمو الديمغرافي و النزوح الريفي

عرف النمو الديمغرافي في الجزائر تطور سريعا تطورت معه حاجات السكان ومتطلباتهم و عدم إمكانية التكفل بها مركزيا مما جعل اللجوء إلى البلدية كقاعدة أساسية وإطار قريب من سكانه بإمكانه الوقوف على متطلباتهم وتنفيذها بعد رفعها إلى الجهات المركزية التي تتولى تمويلها.

فبعد أن كان عدد السكان في الجزائر لا يزيد عن 10 مليون نسمة عادة الاستقلال تطور ليصل إلى ما يزيد عن 34 مليون نسمة سنة 2008 التي عرفت آخر إحصاء للسكان بالجزائر .

ويبرز الجدول الآتي تطور النمو الديمغرافي بالجزائر:

السنة	1967	1977	1987	1998	2008
عدد السكان	11.4	15.60	22.60	29.30	34.40
معدل النمو السنوي م/ن	/	0.42	0.70	0.60	0.51

وصحب هذا النمو الديمغرافي بالجزائر على طول هذه الفترة تباينا في توزيع السكان على مستوى التراب الوطني ولعل أبرز ظاهرة طفت إلى السطح هي ظاهرة النزوح الريفي نحو المدن جعلت معدل التمدن في الجزائر يقفز من 31.4% سنة 1966 ليتجاوز 58.30% في 1998 مما يعني تناقص عدد سكان الريف بحوالي 27 نقطة خلال الفترة 1967 الى 1998 ويتوقع وصول معدل التمدن (سكان المدن) في أفق 2025 حوالي 80% بناء على توقعات المخطط الوطني لتهيئة الإقليم PNA(1).

ويوضح الجدول التالي تطور السكان في المدن والأرياف :

السنوات	1966	1977	1987	1998
سكان الريف	68.57%	60.05%	50.33%	41.70%
سكان المدينة	31.43%	39.45%	49.67%	58.30%

ولعل من أهم الأسباب التي تقف وراء ارتفاع معدل الهجرة نحو المدن وتناقص عدد سكان الريف هو

(1) Plan communal de developpement ; approche méthodologique,op-cit page 03.

نقص الوسائل والتجهيزات والمرافق العمومية بها وتفشي البطالة والفقر. وبالمقابل هذا التطور السريع للمدن جعلها في حالة طلب متزايد وسريع على المساحات الحضرية أدى إلى تشبعها بشكل أصبحت فيه قدراتها وتجهيزاتها الجماعية غير كافية عن استيعاب هذا الطلب المتنامي.

ب -التباين بين الأقاليم

يتميز الإقليم الجزائري بالتنوع والاختلاف صحبه تباين في توزيع السكان على هذه الأقاليم. فالشريط الشمالي يتميز بمساحات غير متجانسة والتي تتولد عنها المناطق الحضرية والمناطق شبه الريفية. وتتميز البلديات الساحلية بمساحات صغيرة تعمرها كثافة سكانية مرتفعة ويظهر مخطط شغل الأراضي تباينا في توزيع السكان عبر الأقاليم(1):

الأقليم	المناطق الساحلية	الهضاب العليا	الجنوب
عدد السكان	70%	20%	10%
المساحة الممثلة	05%	11%	84%

ج-تطور عدد البلديات في الجزائر

عرفت البلديات في الجزائر نموا عدديا باعتبارها الجماعة الإقليمية القاعدية القريبة من المواطن و الأكثر احتكاكا بقضاياها فبعد الارتفاع في عدد الولايات من 15 سنة 1969 إلى 31 ولاية سنة 1974 وصل سنة 1984 إلى 48 ولاية صحبها تطور في عدد البلديات كما هو في الجدول التالي

السنة	قبل 1963 -الموروثة عن الاستعمار -	1963	1967	1984 إلى اليوم
عدد البلديات	1535	673	700	1541

و نتيجة للمشاكل سالفة الذكر من نمو ديموغرافي سريع و توزيع غير متوازن للسكان و النزوح الريفي و تطور في عدد البلديات و العجز المالي الذي تعاني منه معظمها لقلة مداخيلها و كذا تباين الأقاليم

(1) Plan communal de developpement ; op- cit p 05.

جعلت المخطط الوطني الشامل للتنمية يقف عاجزا عن احتواء كل هذه المشاكل مما جعل اللجوء إلى المخططات البلدية للتنمية حتمية لا مناص منها لحل هذه المشاكل معتمدة في ذلك على المقاربة باستعمال المؤشرات لقياس معدل التجهيزات أو نسبة الاحتياجات :

-التخصيصات باللتر /اليوم/الساكن من الماء الشروب

-نسبة الوصل بشبكة المياه و فك العزلة

-نسبة الربط بشبكة الطاقة (غاز كهرباء)

-حظيرة السكن و نسبة شغل السكن

-نسبة التمدرس و التغطية الصحية

-مقارنة سكان الريف مع سكان المدينة

-نسبة التشغيل و البطالة

-مدى العجز الموجود بالبلدية

-مقارنة مستوى تجهيز البلدية أو الولاية مع مستوى التجهيز الوطني المتوصل إليه

-الإمكانات و الموارد المالية المحلية المتوفرة و المتاحة

03 تطور المخططات البلدية للتنمية

عرفت المخططات البلدية للتنمية تطورات تباينت بين مرحلة و أخرى (1).

*مرحلة 1967 إلى 1973 : بدأت هذه المرحلة بصدور الأمر رقم 67-24 المتضمن قانون البلدية و الذي قام على توسيع اختصاصات البلدية و إشراكها في إعداد المخطط عن طريق الامكانيات المتاحة انطلاقا من نظرة الدولة للبلدية كخلية اقتصادية و اجتماعية لا سيما بعد فشل برامج التجهيز المحلية PEL في إضفاء تنمية محلية شاملة.

(1) Table ronde sur le financement des investissements municipaux dans les pays du Maghreb. Hammamet . Tunisie 12-14 juin 1995. Banque mondiale p107.

* مرحلة 1974 إلى 1984 : بدأت هذه المرحلة بصدر المرسوم التنفيذي رقم 73-136 المتضمن شروط تسيير و تنفيذ المخططات البلدية للتنمية متزامنا مع بداية المخطط الرباعي الثاني 1974-1977 و الذي كان يهدف إلى تحسين الإطار المعيشي للسكان و تلبية حاجاتهم في مجال الماء الشروب و فك العزلة و التهيئة العمرانية و التجهيزات الاجتماعية حسب متطلبات كل بلدية التي تتواجد على مستواها مدونة تسجل فيها سنويا جميع مشاريع البلدية ومصادر تمويلها بالاعتمادات المالية عن طريق رخص البرنامج حسب القطاع و الفصول .

*مرحلة 1985 إلى 1987 : ميز هذه المرحلة بداية العمل بالنقسييم الإقليمي الجديد للبلاد لسنة 1984 و الذي انبثقت عنه 841 بلدية جديدة و بالتالي تركز الانشغال الأساسي للدولة هنا في كيفية تجهيز هذه البلديات الجديدة و تلبية انشغالات مواطنيها فكانت المخططات البلدية للتنمية الوسيلة الأنجع لذلك مع إدماج مخططات التحديث الحضرية pmu التي كانت تهدف إلى إعادة تأهيل النسيج العمراني ضمن المخططات البلدية للتنمية .

*مرحلة 1987 إلى 1990

تميزت هذه المرحلة بصدر قانون التخطيط و الذي انشأ بموجبه المجلس الوطني للتخطيط لينتقل قرار الاستثمار من المستوى المحلي كما كان معمولا به قبل هذه المرحلة إلى المستوى المركزي أين تتولى وزارة التخطيط تسليم رخص البرامج و يكلف الوالي بتسجيل و متابعة جميع برامج البلدية و تمويل نشاطات مدونة المخططات البلدية للتنمية من ميزانية الدولة بالنسبة للقطاعات ذات الأولوية القصوى مثل المياه الشروب و قنوات صرف المياه و فك العزلة و التهيئة العمرانية و تأهيل المناطق السكنية و الصناعية في حين يخضع تمويل باقي النشاطات إلى الإعانات البنكية المؤقتة كقطاع الخدمات و الإنتاج أو عن طريق التمويل الذاتي كما عرفت هذه المرحلة أيضا صدور قانوني البلدية و الولاية .

*مرحلة ما بعد 1990: بدأت هذه المرحلة منذ 1990 بعد صدور دستور 1989 الذي عرفت فيه الدولة تحولا في مسارها السياسي و الاقتصادي بتكريس التعددية الحزبية و الديمقراطية في الشق السياسي و تبني اقتصاد السوق بدل المنهج الاشتراكي في الشق الاقتصادي رغم أن الجذور الأولى للتحول الاقتصادي كانت في بداية الثمانينيات بعد إعادة الهيكلة العضوية و المالية للمؤسسات الاقتصادية سنة 1982 وصولا إلى صدور قانون استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية سنة 1988 مرورا بإعادة تنظيم القطاع الفلاحي وفق نظام المستثمرات الفلاحية سنة 1987 . غير أن هذا التحول في المشهد السياسي و الاقتصادي كان تحولا صعبا تخللته أزمة عميقة و شاملة خاصة في بداية هذه المرحلة أدت إلى

غياب شبه كلي للمرافق الخدماتية في الأرياف و عديد من المدن ترتب عنها حركة واسعة من النزوح الريفي تجاه المدن الكبرى ..

04 محتوى المخططات البلدية للتنمية و توزيعها

عند بداية تطبيق المخططات البلدية للتنمية وضعت مدونة تضم (30) فصلا تشمل مجموع قطاعات النشاط أهمها :

- الري و المياه

- الخدمات : النقل ، البريد ، التجارة ، الحرف

- الهياكل القاعدية الاقتصادية و الإدارية : طرق بلدية ، إنارة عمومية ، محطات نقل ، مناطق نشاط

- إيصال الكهرباء للريف

- تجهيزات اجتماعية : سكن ريفي ، قاعات علاج ، مراكز ثقافية ، ملاعب بلدية

- المحيط : جمع القمامة

- وسائل الانجاز

ثم توسعت هذه القائمة مع خطط التحديث الحضرية PMU خلال الفترة 1974-1984 لتشمل نشاطات إعادة الهيكلة و تهيئة النسيج العمراني على مستوى المدن الكبرى و التجمعات السكانية ذات الحجم المتوسط لاحتواء المشاكل الناجمة عن النزوح الريفي الكبير نهاية الستينات و ما نجم عنه من تشبع على مستوى المدن الكبرى أمام نقص التجهيزات القاعدية و التهيئة .

و بعد سنة 1986 و بسبب النقص في الوسائل المالية (الانهيار في أسعار النفط) تم دمج مخططات التحديث الحضرية في المخططات البلدية للتنمية لتصبح هذه الأخيرة في الفترة 1988 و 1989 تتمحور حول عمليات التزويد بالمياه الصالحة للشرب التطهير و فك العزلة .

و مع صدور المرسوم التنفيذي 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز أصبحت مدونة المخططات البلدية للتنمية تركز على (04) فصول (1) و هي التزويد بالماء الشروب ، التطهير الشبكات و فك العزلة .

(1) نصت عليها المادة (21) من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز.

و على امتداد البرنامج التكميلي لدعم النمو في الفترة (2005-2009) غطت مدونة مخططات البلدية للتنمية (13) فصلا : التزويد بالماء الشروب ، التطهير ، الطرق و الشبكات ، فك العزلة ، البريد و الهاتف ، السكن البلدي ، المصالح البلدية ، التربية و التكوين ، التهيئة الحضرية ، الصحة ، النظافة ، الثقافة و الترفيه ، الشباب و الرياضة .

و تشغل التهيئة العمرانية الحيز الأكبر في برامج المخططات البلدية للتنمية تليها الطرق البلدية ثم

الماء الشروب حسب التوزيع النسبي التالي :

الفصول الرئيسية	التهيئة العمرانية	الطرق البلدية	الماء الشروب	التطهير	السكن البلدي	هياكل أخرى اجتماعية
النسبة من برامج المخططات البلدية للتنمية	35%	21%	13%	12%	07%	12%

و بسبب التمرکز السكاني في مقر الولايات و الدوائر و التي تمثل 547 تجمعاً سكانياً فإنها تستفيد من (56%) من إعانات الميزانية و باقي النسبة أي (44%) تعود إلى باقي البلديات (994) و التي تمثل تجمعات سكانية صغرى ، و الجدول التالي يبين التوزيع الإقليمي لمخططات البلدية للتنمية :

الإقليم	مقر الولاية	مقر الدائرة	البلديات الأخرى
نسبة الاستثمارات من pcd	47%	38%	15%

مؤخراً أصبح يعتمد على خمسة (05) معايير في توزيع اعتمادات المخططات البلدية للتنمية :

- معيار السكان 40%
- معيار عدد البلديات 20%
- معيار عدد المناطق المراد ترقيتها 20%
- معيار الربط بالماء الشروب 10%
- معيار التطهير 10%.

الولاية	عدد السكان %40	عدد البلديات %20	عدد المناطق المراد ترقيتها %20	معدل الربط بالماء الشروب %10	معدل التطهير %10	مجموع التخصيصات مليون دج
ادرار	402197	28	16	99	83	956
باتنة	1128030	61	27	85	82	2162
بجاية	915835	52	13	90	90	1536
تيزي وزو	1119646	67	34	98	83	2100
الجزائر	2947461	57	00	98	81	2702
الجلفة	1223223	36	12	89	84	1678
سعيدة	328685	16	06	96	87	646
المسيلة	991846	47	23	94	77	1779
ميلة	768419	32	11	76	94	1442
غليزان	733060	38	13	97	90	1181

المصدر: المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية. إحصائيات سنة 2010.

هذه المعايير أو المؤشرات تعتمد على ترتيب البلديات حسب احتياجاتها و متطلباتها الاقتصادية و الاجتماعية و كذا التأخر و العجز الذي تعاني منه أو مستوى التحسن و التطور الذي وصلت إليه إلا أنها ليست دقيقة بشكل يسمح بالوصول إلى مقارنة محلية حقيقية لبعدها أحيانا عن الحقيقة و الواقع المعاش أو إهمالها للتدخلات بين الولايات و رصد الفوارق المسجلة بين مختلف مناطق الولاية الواحدة .

و رغم أن هذه المقاربة المستعملة تركز عموما على معايير محددة محليا على ضوء الانشغالات و على ضوء مشاكل الجماعات المحلية و إنشغالاتها الخاصة إلا أن هذا الإجراء اثبت محدوديته لأنه خاضع للهيمنة المسبقة للمقاربة القطاعية أي لنشاطات معيارية محددة مسبقا دون الأخذ بعين الاعتبار مدى ملاءمتها للخصوصيات المحلية و قدرات البلديات على التكفل بنفقات التسيير .

05 إجراءات تحديد الإعانات الميزانية في إطار المخططات البلدية للتنمية

قبل سنة 1988 كانت مشاريع المخططات البلدية للتنمية تحدد على المستوى المركزي من خلال مدونة مشاريع مكونة على أساس الفصول حسب كل بلدية . لكن بعد هذا التاريخ و بسبب حجم المشاريع و تعقيدها من جهة ، و لمنح مسؤولية اكبر للجماعات المحلية في ترتيب أولوياتها من جهة أخرى أصبحت اعتمادات الدفع المخصصة للمخططات البلدية للتنمية تمنح بصورة شاملة بموجب مقرر من وزير المالية حسب الإجراءات المقررة ليكلف الوالي بعد استشارة المصالح الولائية المختصة بتوزيع هذه الإعانات

حسب البلديات و الأبواب (1) . أما طريقة التوزيع فتتم على مستويين :

- المستوى المركزي : أين تخضع الإعانات الممنوحة للولايات لجملة من المؤشرات تدور حول النشاط الاقتصادي و شروط المعيشة في أقاليم هذه الولايات للوصول إلى تحديد الولايات التي تعاني من تأخر و عجز في التجهيزات و الهياكل القاعدية .
- على مستوى الولاية : يقوم الوالي بناءا على اقتراحات المجالس الشعبية البلدية بالتوزيع للغلاف المالي الممنوح من السلطة المركزية على البلديات حسب الفصول و المشاريع .

و بالتالي تشترك عدة أجهزة في المخططات البلدية للتنمية من الأجهزة البلدية أين إدماج البلديات في عملية التخطيط يتطلب أساسا دور المنتخبين المحليين في إعداد برامج النشاط الاقتصادي و رئيس المجلس البلدي المنفذ لعمليات التجهيز و الاستثمار و المحاسب البلدي الذي يتولى الدفع . ثم الولاية أين الوالي يتولى التسيير المباشر لها مع أمين خزانة الولاية كونها تموّل من أموال الخزينة أين تمارس نوع من الرقابة للإعتمادات الخصصة في هذا المجال ، مروراً بالدائرة كجهاز وسيط بين البلدية و الولاية تعنى مباشرة بإنجازها حيث يتولى رئيس الدائرة مهام المراقبة ، التنشيط و التنسيق (2).

و بفضل المخططات البلدية للتنمية استطاعت الولاية تلبية حاجات سكانها بعد توزيع هذه الاعتمادات على البلديات و التي بلغت 60 مليار دينار سنة 2010. كما استفادت من اعتمادات هامة في الفترة الممتدة من 1998 إلى 2009 :

جدول يبين نصيب المخططات البلدية للتنمية خلال الفترة (1998-2009)

الوحدة مليار دج :

البيان	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1998 2004	2005 2009
المخططات البلدية للتنمية PCD	15.03	18.20	35.51	39.04	41.79	45.47	62.01	221.08	200

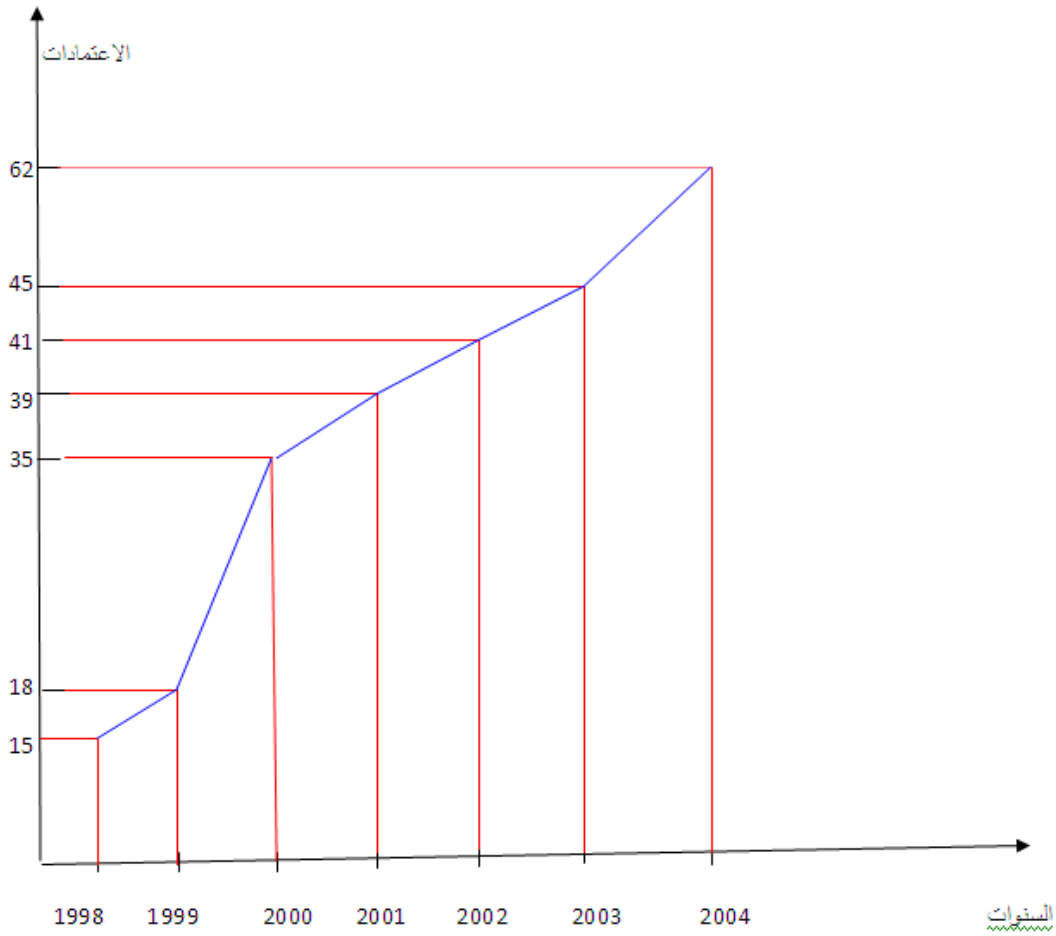
المصدر :وزارة المالية 2006 :تطور البرامج القطاعية .

(1) كما نصت عليه المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 .

(2) Mohamed Guerroud ; Le financement des plans communaux de developpement (P.C.D)

Des plans de modernisation urbaine (P.M.U).Revue financiere n°02 ;Avril-Juin 1977.p10

منحنى يبين تطور اعتمادات المخططات البلدية للتنمية من 1998 إلى 2004



و خلال العشرين سنة (1990-2009) عرفت إعانات الميزانية الممنوحة في إطار المخططات البلدية للتنمية تزايد مستمر وصل نهاية هذه الفترة أي في 2009 إلى غلاف إجمالي قدر بحوالي 780 مليار دج. نسبة 24.50 % من هذا المبلغ منحت في فترة 2000 إلى 2004 أي في إطار برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي PSRE و ما يعادل 54.70 % في الفترة 2005 إلى 2009 والذي وضع فيها حيز التنفيذ البرنامج التكميلي لدعم النمو PCSC و البرامج الخاصة بالهضاب العليا و الجنوب .

فرع ثانى : تمويل البرامج الخاصة للولاية

خلال منتصف سنوات الـ 2000 ظهرت برامج خاصة تكمل وتستدرك النقص المسجل في تنفيذ البرامج الوطنية . هذه البرامج الخاصة تظهر التدخل المالي للدولة على مستوى الولاية في جانبه الاقتصادي و الاجتماعي و بالتالي تسمح بفهم نشاط الدولة في ميدان التنمية المحلية . كما تبرز نوع من التنبؤ في الخطاب السياسي و الايديولوجي للإنشغالات في ماضي قريب و رمزي خلال مرحلة الاستراتيجية (1). هذه البرامج الخاصة قد تأخذ طابع جهوي يخص ولايات معينة. كما قد تأخذ طابع العمومية لتشمل جميع الولايات و يتعلق الأمر بالبرنامج التكميلي لفائدة الولايات .

أولا : ظهور برامج ذات طابع جهوي

تهدف البرامج ذات الصبغة الجهوية إلى تدارك النقص في التجهيز و الاستثمار بهذه المناطق ، كما تهدف إلى توطيد المساواة في التنمية الاقتصادية بين سكان الأقاليم . وتخص هذه البرامج الجهوية البرنامج الخاص بالجنوب و برنامج التنمية الاقتصادية للهضاب العليا (2).

01-البرنامج الخاص بالجنوب

في سنة 1997 أحدث الصندوق الخاص لتطوير مناطق الجنوب بموجب القانون رقم 97-02 المؤرخ في 31 ديسمبر 1997 المتضمن قانون المالية لسنة 1998 في مادته الخامسة والثمانون (85) في إطار البرنامج الذي وضعته السلطات العمومية لحل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية لمناطق الجنوب تحت رقم 089-302 حيث يسمح هذا الصندوق بإعطاء أولوية للمشاريع الاستثمارية المهيكلة لمناطق الجنوب ويمول عن طريق تخصيصات الميزانية المقدرة ب 02% من إيرادات الجباية البترولية. ويهدف هذا الصندوق بالخصوص :

- رد الاعتبار للواحات وأنظمة السقي التقليدية
- تحسين ظروف المعيشة بمناطق الجنوب
- توسيع المساحات الخضراء من خلال غرس واحات نخيل جديدة واستصلاح الأراضي

(1) Bouara M.T ; Le developpement local ;une preoccupation centrale ? op-cit P27

(2) حيث صادق مجلس الوزراء المنعقد في 27 فيفري 2006 على برنامج تطوير مناطق الهضاب العليا الذي أعلن عنه رئيس الجمهورية في سبتمبر 2005 خلال زيارته لبعض ولايات هذه المنطقة بتكلفة 620 مليار دج . أما البرنامج الخاص بالجنوب فأعلن عنه خلال زيارة رئيس الجمهورية في سبتمبر 2004 لبعض ولايات الجنوب ، صودق عليه في جانفي 2006 بتكلفة اجمالية 434 مليار دج ، أنظر :

Bouara M.T ; Le developpement local ;une preoccupation centrale ? op-cit P26

- فك العزلة وربط شبكات المنشآت القاعدية والمواصلات
 - ترقية النشاط الثقافي والسياحي
 - انجاز دراسات استشرافية وبحوث تهدف إلى ترقية المحيط والمؤهلات المحلية
- استفادت من هذا البرنامج في بدايته اثنا عشر (10) ولاية وهي: ادرار، بشار، تندوف، بسكرة الوادي، ورقلة، غرداية، الاغواط، ايليزي، تمنراست(1). قدرت تكلفة المشروع 250 مليار دج لترقية التنمية . كما صادق مجلس الوزراء على انطلاق مشروع تحويل الماء الشروب على مسافة 700 كم من عين صالح نحو مدينة تمنراست بتكلفة 50 مليار دج تضاف للبرنامج الأصلي لتنمية مناطق الجنوب ، وتخصيص 50 مليار دج لإنجاز المدينة الجديدة حاسي مسعود(2). لتصل التكلفة الإجمالية للبرنامج الخاص بالجنوب 337 مليار دينار منها 296 مليار دج لتطوير شروط حياة السكان موزعة كما يلي(3) :

- 110 مليار دج لإنجاز 60 ألف سكن إضافي
 - 20 مليار دج ربط بالغاز الطبيعي و الكهرباء
 - 80 مليار دج موارد ائية
 - 07 مليار لإنجاز 10 آلاف مقعد بيداغوجي و 7500 سرير
- يعتبر وزير الداخلية والجماعات المحلية كأمر بالصرف الرئيسي لهذا الصندوق واسند دور التسيير المالي لهذا البرنامج إلى الصندوق الوطني للتجهيز والتنمية أو إلى كل هيئة عمومية مختصة إلا أنه لم يتم إنشاء أي من هذه الهيئات و يسير البرنامج الخاص لتطوير مناطق الجنوب من طرف ولاية الولايات المعنية بهذا البرنامج كأمرين بالصرف ثانويين .

خلال اللقاء الوطني حول التنمية (الذي جمع الحكومة و الولاية في 14 أوت 2005) تم تبني مدونة وظيفية لكن لا يمكن اعتبارها نموذج لتقديم و تنفيذ عمليات التجهيز العمومي لأنها لم تؤطر شكليا بنص قانوني(4). والملاحظ من الناحية القانونية هو أن هذا البرنامج يمس نفس القطاعات التي تمسها برامج التجهيز العادية (البرنامج القطاعي غير الممركز ، المخطط البلدي للتنمية) ومن الناحية الاقتصادية تعرف العمليات المتعلقة به بطأ في الانجاز .

(1)المادة (5) من المرسوم التنفيذي رقم 06-485 المحدد لكيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 089-302 المعنون "الصندوق الخاص لتطوير مناطق الجنوب " ج ر 84

(2) المرسوم التنفيذي 06-322 ل 16 سبتمبر 2006 يحدد مهام هيئة المدينة الجديدة بحاسي مسعود و تنظيمها و سيرها ،

(3)Bouara M.T ; Le developpement local ;une preoccupation centrale ? op-cit p 28

(4)ibid p29

02 برنامج التطوير الإقتصادي للهضاب العليا

يتوجه برنامج تنمية الهضاب العليا الذي يأخذ بالخصوصيات الجغرافية للمنطقة إلى إرساء المساواة في التنمية أمام المجهودات العمومية بالتكفل بانشغالات السكان المحليين و تحضير هذا الفضاء الواسع من الإقليم الوطني لجذب الإستثمارات و تقوية القدرات الإقتصادية للبلد لصالح الأمة .

و في هذا الإطار تم إنشاء صندوق تنمية الهضاب العليا عن طريق القانون رقم 03-22 المؤرخ في 28 ديسمبر 2003 المتضمن قانون المالية لسنة 2004 تحت رقم 116-302 وحدد وزير المالية كأمر بالصرف رئيسي لهذا الصندوق والذي حددت إيراداته ونفقاته كالآتي :

طبيعة الإيرادات :

- تخصيصات الميزانية بمعدل 03% من إيرادات الجباية البترولية

- كل الإيرادات الأخرى ،المساهمات والإعانات المحتملة .

طبيعة النفقات

- التمويل الكلي أو الجزئي لبرامج ومشاريع الهياكل القاعدية للتنمية .

- دعم الاستثمار الإنتاجي في الهضاب العليا .

وتكتسي طبيعة النفقات طابعا اقتصاديا وسياسيا هاما يندرج ضمن برنامج حكومي متعلق بتنمية الهضاب العليا وهذا الحساب يشكل الأداة المثلى لتنفيذه.

استفادت من هذا البرنامج الهادف لتطوير معيشة السكان و استقرارهم و تهيئة مناخ تشجيع الاستثمار 09 ولايات هي (1): البيض ، النعامة ، سعيدة ، تيارت ، الجلفة ، مسيلة ، باتنة ،خنشلة ،تبسة .إضافة إلى 84 بلدية عبر 10 ولايات أخرى منها البويرة ، المدينة ، ميله ، سوق اهراس .

أما تكلفة البرنامج 695 مليار دج (620 مليار دج عند إعلان رئيس الجمهورية عنه سبتمبر 2005) موزعة على المجموعات التالية (2):

(1)المادة (5) من المرسوم التنفيذي رقم 06-486 المحدد لكيفيات تسير حساب التخصيص الخاص رقم 116-302

المعنون "الصندوق الخاص بالتنمية الاقتصادية للهضاب العليا " ج ر 84

(2)Bouara M.T ; Le developpement local ;une preoccupation centrale ? op-cit pp30-31

01- تطوير شروط معيشة السكان 288.5 مليار دج منها :

- 43.2 مليار دج للتشغيل و التضامن الوطني

- 73.8 مليار دج لقطاع السكن

- 36.4 مليار دج للتربية و التكوين

- 20.2 مليار دج لقطاع الصحة

- 43.2 مليار دج للتزويد بالماء

- 57 مليار دج للكهرباء و الغاز

- 14.7 مليار دج للشبيبة و الرياضة

02- ترقية التنمية الاقتصادية بمبلغ 233 مليار دج منها :

- 50 مليار دج للري و الفلاحة

- 137 مليار دج لتنمية الهياكل القاعدية و النقل

- 39.3 مليار دج للفلاحة و الغابات

03- تطوير خدمات الدولة : 18 مليار دج منها 11.3 مليار دج لقطاع العدالة

04- برامج بلدية للتنمية (P.C.D) 36.8 مليار دج

05- انجاز المدينة الجديدة ببوقزول 29 مليار دج (1).

وقد عرفت هذه التجربة خلال سنوات التسعينات عن طريق الصندوق الخاص بإعادة تهيئة الحظيرة العقارية بموجب المادة 130 من الأمر رقم 96-31 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 المتضمن قانون المالية لسنة 1997 تم فتح حساب تخصيص خاص تحت رقم 088-302 بعنوان "الصندوق الخاص بإعادة تهيئة الحظيرة العقارية لولاية الجزائر" وحددت طبيعة إيراداته ونفقاته كالآتي :

تشمل الإيرادات :

- 05 % من ناتج الرسم على النشاط المهني المستحق لفائدة ولاية الجزائر وبلدياتها وناتج الرسم السكني .

- ناتج المساهمة السنوية للملاك المستفيدين من أشغال إعادة التهيئة

(1) تقع بولاية المدية و كانت ضمن دراسة ومصادقة مجلس الوزراء في 27 فيفري 2006 ، أنظر :

جمان محمد :سياسة تهيئة الإقليم في الجزائر ، مذكرة ماجستير.كلية الحقوق بجامعة الجزائر2012 ص 72

- المساهمات الإدارية لكل الأشخاص الطبيعيين والمعننين

- الاعانات المحتملة التي تقدمها الدولة والجماعات المحلية

أما النفقات فتشمل :

- النفقات الملتزم بها لفائدة الأشغال الضرورية لإعادة التهيئة وتجديد الأجزاء المشتركة

من الحظيرة العقارية لولاية الجزائر

- النفقات الملتزم بها لفائدة أشغال ترميم شبكات صرف المياه المستعملة ومياه الأمطار

- النفقات الملتزم بها لفائدة أشغال تصليح تجهيزات الخدمات المتعلقة باستغلال المباني

و صيانتها ،

- المساهمة المستحقة لفائدة المؤسسة ذات الطابع الصناعي والتجاري سونلغاز

وبموجب قانون المالية لسنة 1999 تم فتح حسابات تخصيص خاص لولايات أخرى إلى جانب محافظة

الجزائر الكبرى كالآتي(1) :

- حساب تخصيص خاص رقم 302-088 المعنون ب : "الصندوق الخاص بإعادة تهيئة الحظيرة

العقارية لولاية الجزائر الكبرى

- حساب تخصيص خاص رقم 302-097 المعنون ب : "الصندوق الخاص بإعادة تهيئة الحظيرة

العقارية لولاية وهران

- حساب تخصيص خاص رقم 302-098 المعنون ب : "الصندوق الخاص بإعادة تهيئة الحظيرة

العقارية لولاية عنابه

- حساب تخصيص خاص رقم 302-099 المعنون "الصندوق الخاص بإعادة تهيئة الحظيرة

العقارية لولاية قسنطينة " .

لكن القانون رقم 98-12 لم يحدد طبيعة الإيرادات أو النفقات لهذه الحسابات المفتوحة لكن يبدو أنها تأخذ

نفس طبيعة الإيرادات والنفقات التي حددها الأمر المتضمن قانون المالية لسنة 1997 سالف الذكر في

حساب التخصيص الخاص المعنون ب "الصندوق الخاص بإعادة تهيئة الحظيرة العقارية لولاية الجزائر.

في سنة 2003 و بموجب المادة 124 من القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 المتضمن

قانون المالية لسنة 2003 تم قفل هذه الحسابات.

(1) القانون رقم 98-12 المؤرخ في 31 ديسمبر 1998 المتضمن قانون المالية لسنة 1999

هذه البرامج الخاصة تحضى بطريقة استثنائية في التمويل التي تفترض شكل من الحماية الخاصة نظرا للطابع السياسي الذي تكتسيه حيث كل برنامج يتمتع (1) بحساب تخصيص خاص (C.A.S). هذه الحسابات تأخذ تسمية "حساب تسيير" (2) وظيفتها حماية الإعتمادات المالية الموضوعة للتنفيذ و متابعة الأعمال المسجلة في البرنامج المنصوص برخصة برنامج و اعتماد دفع حسب المدونة القطاعية المطبقة في الجدول "ج" من الميزانية العامة للدولة (3) كما يسمح حساب التسيير أيضا عن طريق حيلة قانونية بنقل الإعتمادات من سنة لأخرى . و على مستوى التنفيذ الحسومات على البرامج تتم عن طريق مختلف الامرين بالصرف لميزانية الدولة أو عن طريق الولاية بصفة أمر بالصرف وحيد (4) بطريقة تسيير البرامج القطاعية غير المركزية .

وتكتسي حسابات تخصيص الخاص أهمية قصوى في النظام الميزاني الجزائري إلى حد بروزها كوسيلة لجوء لتنفيذ الاستثمارات العمومية كونها الأكثر مرونة بالنسبة إلى الحكومة لتجسيد مختلف السياسات العمومية (5) وربطها بمختلف المخططات التنموية التي تعد على المستوى الإداري أما الاعتمادات المخصصة لها فتجد مصدرها بشكل كبير من اعتمادات الميزانية العامة للدولة. و يتم فتح هذه الحسابات عن طريق قوانين المالية كما نصت على ذلك المادة 48 من القانون رقم 17-84. غير أن المشرع منع توجيه هذه الحسابات لعمليات تتعلق بدفع المرتبات والتعويضات حيث تنص المادة 52 من القانون رقم 17-84 على ما يلي :

"يمنع حسم النفقات المترتبة عن دفع المرتبات أو التعويضات لأعوان الدولة أو المجموعات المحلية مباشرة من حساب خاص للخرينة ما لم ينص قانون المالية على خلاف ذلك" و بالتالي فهذه الحسابات توجه إلى تجهيز وتهيئة الولاية .

(1) Bouara M.T ; Le developpement local ;une preoccupation centrale ? op-cit p31

(2) فالمرسوم التنفيذي رقم 485-06 ل 23 ديسمبر 2006 يحدد كليات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 089-302 المعنون "الصندوق الخاص لتنمية مناطق الجنوب" و المرسوم التنفيذي رقم 486-06 ل 23 ديسمبر 2006 يحدد كليات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 116-302 المعنون "الصندوق الخاص للتنمية الاقتصادية لمناطق الهضاب العليا".

(3) Bouara M.T ; Le developpement local ;une preoccupation centrale ? op-cit p31

(4) ibid p31

(5) فاتح أمزال : نظام حسابات التخصيص الخاص في الجزائر، دار بلقيس ، الجزائر ، 2010، ص 08

ثانيا : ظهور البرنامج التكميلي لفائدة الولايات

يعتبر البرنامج التكميلي لفائدة الولايات جزءا من البرامج القطاعية غير الممركزة والتي تمس الولاية بصفة مباشرة حيث تهدف إلى تحقيق التنمية المحلية أين تستفيد الولايات المعنية من غلاف مالي إضافي يوجه إلى تمويل مختلف مشاريع التجهيز بالولاية في مختلف مراحلها واستدراك التأخر في القطاعات المعنية .

ظهر البرنامج التكميلي لفائدة الولايات سنة 2005 في إطار قانون المالية التكميلي لهذه السنة ويتواجد في الجزء الأسفل ضمن الجدول "ج" من الميزانية العامة للدولة الذي يلخص نفقات التجهيز للدولة وبالضبط ضمن العمليات برأس المال عن طريق الاعتمادات الميزانية التي تتوقع الدولة رصدها بعنوان عمليات برأس المال برخصة برنامج و اعتماد دفع . وهو لا يكتسي طابع السنوية بل تكون الاستفادة منه حسب وضع الدولة التي تمنحه عادة لما تكون في وضعية مالية مريحة فتسعى إلى ضخ أموال إضافية إلى الولايات تسجل بعنوان زيارات رئيس الجمهورية إليها.

إن بروز هذه البرامج في المحيط الميزاني للدولة يفسر بانشغال خاص وجديد ترجم بإرادة السلطة السياسية تفريدها في الهيكلة الميزانية للدولة دون أن توضح دواعي هذا التسجيل من محيط القانون لكنها ترسم حسب رأي الاستاذ بوعارة (1) انشغال سياسي بالتعديل الدستوري لسنة 2008 لاسيما بالوضع الجديد لرئيس الجمهورية وهنا الخط الميزاني أدرج "برنامج تكميلي للولايات".

هذه العملية شهدت نقاش مهم عبر الصحافة الوطنية خاصة خلال الحملة الرئاسية لسنة 2004 وتبليغ رخص البرامج عند زيارة رئيس الجمهورية للولايات وما أثارته من نقاش سياسي خلق ارتباك حيث بدت العمليات بالأسمال تخضع لحسابات سياسية و انتخابية وتهميش المظاهر القانونية و تجاوز لصلاحيات البرلمان في الترخيص لاعتمادات الميزانية المتعلقة بالعمليات بالأسمال في قوانين المالية (2). وهو ما ترك الانطباع على أن البرلمان ووسائل الاعلام تجهل القانون في هذا المجال لأن الاعتمادات الميزانية رخصت في إطار قوانين المالية ومنح رئيس الجمهورية لها لا يتعلق بسلطة ترخيص ميزاني.

(1) Bouara M.T ; Le developpement local ;une preoccupation centrale ? op-cit p 32

(2)Bouara M.T ; L'Evolution de la loi de finances en droit Algerien , op-cit p 497

و يلعب البرنامج التكميلي أهمية للولايات قياسا بالاعتمادات المرصدة له و المحددة في قوانين المالية للسنة حسب رخصة البرنامج (ر . ب) و اعتماد الدفع (إ . د) .

حيث تم تخصيص (الوحدة آلاف دينار) :

-في قانون المالية التكميلي لسنة 2005 : رخصة برنامج 60.000.000 إ د اعتماد دفع 15.000.000

-في قانون المالية لسنة 2006 : ر ب 150.000.000 إ د 80.000.000

-في قانون المالية لسنة 2007 : ر ب 150.000.000 إ د 80.000.000

- في قانون المالية لسنة 2008 : ر ب 100.000.000 إ د 50.000.000

-في قانون المالية التكميلي لسنة 2009 : ر ب 337.190.000 إ د 105.800.000

- في قانون المالية التكميلي لسنة 2010 : ر ب 344.134.400 إ د 54.052.400

- في قانون المالية التكميلي لسنة 2011 : ر ب 300.000.000 إ د 200.000.000

- في قانون المالية التكميلي لسنة 2012 : ر ب 123.864.893 إ د 58.864.8936

كما توجد برامج أخرى تستفيد منها الولاية بصفة غير مباشرة حيث يمتد أثرها إلى جميع نواحي الحياة الإقتصادية الإجتماعية و الثقافية و التي يمكن وضعها على مستوى العمليات برأسمال و المسجلة في الجزء السفلي من الجدول "ج" التي تسطر نفقات تجهيز الدولة في شكل تدخلات مالية .

فالدولة من خلال بعض النشاطات المالية تساهم في شتى البرامج و التي قد تأتي بطريقة غير مباشرة .
فبرنامج الكهرباء الريفية و توزيع الغاز الذي يعود للبرنامج الجديد (P.N) و البرنامج الجاري (P.E.C) حيث تغطي جميع الولايات. كما أن مساهمة الدولة في إنجاز هياكل تجارية من خلال برنامج 100 محل لكل بلدية و تهيئة مناطق التوسع السياحي و مناطق النشاط و المناطق الصناعية و التكفل بديون البلديات هي كلها مثال عن التدخلات المالية للدولة على مستوى الولاية.

كما لا ننسى دور بعض صناديق الاستثمار لبعض حسابات التخصيص الخاص و بعض المؤسسات المالية المتخصصة كالصندوق الوطني للاستثمار و صندوق ضمان قروض الاستثمار للمؤسسات الصغيرة و المتوسطة و الصندوق الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و صندوق ترقية الاستثمار

السياحي و صناديق الولاية الموضوعة على مستوى البنك الجزائري للتنمية حيث نصت المادة 100 من قانون المالية لسنة 2009 على إنشاء صندوق الاستثمار لكل ولاية مكلف بالمساهمة في رأس مال المؤسسات الصغيرة و المتوسطة . إضافة إلى وجود حسابات تخصيص خاص تخص المؤسسات الصغيرة و المتوسطة لا سيما في المجال الفلاحي (1). وهي كلها تساهم في التنمية المحلية بالولاية وينعكس ذلك أيجابا على ماليتها ولو بطريقة غير مباشرة .

(1) أنظر في هذا الإطار :

فرع ثالث : معادلة التوزيع بالتساوي

تعمل الدولة من خلال معادلة التوزيع بالتساوي على تحقيق المساواة و التوازن في التنمية بين الولايات حيث تعتبر عامل دعم إضافي لها . و يشرف على هذه المهمة جهاز هو الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي يقوم بتوزيع إعانات للتسيير و التجهيز للولايات لا سيما الفقيرة منها .

أولاً: الصندوق المشترك للجماعات المحلية كجهاز مشرف

نظرا للتفاوت والتباين الحاصل بين الولايات في الإمكانيات المالية والقدرات الجبائية والتي أضفت الى تفاوت في التنمية المحلية . وللتقليل من هذه الفوارق وتحقيق توازن في توزيع الموارد والخيرات يسمح للولايات الفقيرة من الحصول على موارد تمكنها من القيام بالمهام والصلاحيات المسندة لها ، عكفت الدولة على إنشاء آلية تضمن التوزيع العادل والمتساوي بين الجماعات المحلية عموما والولايات خصوصا يقوم بها الصندوق المشترك للجماعات المحلية وهو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية وتتولى تسيير صناديق التضامن والضمان (1).

ويمكن اعتبار الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة مالية في خدمة الولاية والبلديات حيث منح في سنة 2009 على سبيل المثال إعانات إجمالية قدرها (40) مليار دينار استفادت منها البلديات العاجزة ماليا و(30) ولاية من أصل (48) ولاية مما يعني أن (18) ولاية فقط حققت توازنا ماليا بين مداخلها الجبائية وحاجاتها المالية . كما منح الصندوق في هذه السنة إعانة إجمالية قدرها 3.3 مليار دينار لفائدة (412) بلدية عاجزة وهو ما جعل الوضعية المالية للبلديات منذ 2007 تعرف تحسنا حيث لم تسجل في سنة 2011 أي حالة عجز في أي بلدية من بلديات الوطن أ ل 1541 . كما قدم الصندوق خلال سنة 2009 ما قيمته (40) مليار دينار خصصت لتدعيم حظائر العتاد المنقول والتزويد بالمياه الصالحة للشرب وبعض برامج الأشغال العمومية وتحسين شروط التمدرس في بعض الابتدائيات والتكفل ببعض الآثار المالية الناتجة عن بعض التعويضات التي خصت الحرس البلدي وأعوان الجماعات المحلية (2) .

(1) المادة الأولى من المرسوم رقم 86-266 مؤرخ في 4 نوفمبر 1986 يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية و عمله.

(2) دحو ولد قبالية ، وزير الداخلية و الجماعات المحلية أمام لجنة المالية و الميزانية بالمجلس الشعبي الوطني بمناسبة دراسة مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2009 . الشروق اليومي عدد 3483 ليوم 24-11-2011.

ثانيا : المهام و الموارد

أ- المهام

يكلف الصندوق المشترك للجماعات المحلية على تسيير صناديق التضامن والضمان للولاية والبلديات من خلال (1) :

- توفير تخصيصات الخدمة العمومية الإجبارية للجماعات المحلية
- يوزع بين الجماعات المحلية حصة الموارد الجبائية المخصصة لتوزيع الضرائب بالتساوي كما تقدره النصوص القانونية .
- يقدم للولايات والبلديات إعانات مالية لتحقيق مشاريع تجهيز أو استثمار طبقا لتوجهات المخطط الوطني للتنمية .
- يضمن دفع المبلغ التقديري في جداول الضرائب المباشر لميزانية الولايات والبلديات
- إضافة إلى المساعدات المالية التي يقدمها الصندوق هناك مساعدات تقنية أيضا كالقيام بالدراسات والأبحاث التي ترتبط بتطوير التجهيزات والاستثمارات المحلية وانجازها وكذا التكفل بتكوين موظفي الإدارة المحلية والمؤسسات والمصالح العمومية المحلية وتحسين المستوى .

ب-الموارد

يقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بالمهام والوظائف الموكلة إليه لا سيما ضمان حصول الولايات والبلديات على تقديراتها الجبائية ومواجهة التخفيضات الحاصلة في الضرائب والرسوم بموجب قوانين المالية وكذا تغطية الفارق الناجم عن التقديرات الجبائية والتحصيلات الفعلية لهذه الموارد ، فإذا كانت التقديرات الجبائية لولاية ما هي 50.000.00 دج في حين لم تحصل فعليا من الجباية إلا 20.000.00 دج مما يعني أن الفارق بين التقديرات والتحصيلات هو 30.000.00 دج يعمل صندوق الضمان هنا على تغطية هذا الفارق الذي يحسب كما يلي :

$$50.000.00 \times 90\% = 45.000.00 \text{ دج}$$

45.000.00 دج – 20.000.00 دج = 25.000.00 دج تمثل قيمة المبلغ الذي يمنحه صندوق الضمان للولاية المعنية.

(1) المادة (2) من المرسوم رقم 86-266 سالف الذكر.

وتتكون الموارد الأساسية **لصندوق الضمان** مما يلي :

- مساهمات الولايات والبلديات حسب معدلات تحدد سنويا بواسطة قرار وزاري مشترك

- فوائض القيمة من تقديرات الضرائب بالنسبة إلى البلديات والولايات

- حاصل الجداول الإضافية وجداول التسوية بعنوان الضرائب المباشرة التي تعود إلى الجماعات المحلية وتصدر بعنوان السنوات السابقة .

وتوزع هذه الإيرادات بين صندوق الضمان الولائي بنسبة 20% وصناديق الضمان البلدية بنسبة 80% .

في حين تتمثل موارد **صندوق التضامن** أساسا في الضرائب التي ترخصها قوانين المالية :

الهيئة	الضريبة	الحصة	النص القانوني المحدد
الصندوق المشترك للجماعات المحلية	-الرسم على النشاط المهني	0.11% من معدل الحالي 2%	المادة (08) من الأمر 02-08 متضمن قانون المالية التكميلي 2008
	الرسم على القيمة المضافة	10%	-المادة (10) من الأمر رقم 04-06 المتضمن قانون المالية لتكميلي لسنة 2006
	الضريبة الجزافية الوحيدة	05%	المادة (19) من القانون رقم 21-08 المتضمن قانون المالية لسنة 2009
	القسيمة على السيارات	80%	الأمر رقم 31-96 المتضمن قانون المالية لسنة 1997
	الدفع الجزافي (ملغى حاليا)	20%	المادة 97 قانون المالية لسنة 1991
	الرسم على حق استغلال المساحة المنجمية	50%(1)	قانون المناجم
	الضريبة على أرباح المناجم	3% من معدل إجمالي قدره 33%	قانون المناجم
	ضريبة الاستخراج	20%	قانون المناجم

(1) رفعت هذه النسبة إلى 70 % بموجب المادة 51 من قانون المالية لسنة 2009 .

تدفع حصص الضرائب في حساب الصندوق بقرار من المدير العام للضرائب وفق تسبيقات شهرية ،بقية الحسابات المستحقة تصفى بعد ترصيد الحسابات النهائية لجدول السنة الجبائية الجارية وضبط السنة القادمة .

ثالثا : توزيع الموارد

توزع الإيرادات المشتركة بين صناديق التضامن للبلديات والولايات بواسطة مجلس إدارة الصندوق إلى 75% لفائدة صناديق التضامن البلدي و25% لفائدة صناديق التضامن الولائي ويتم توزيع إيرادات الصندوقين حسب النسب الآتية (1):

- 55 % منحة التوزيع بالتساوي .

- 05% المساعدات الاستثنائية للتوازن .

- 40% مساعدات التجهيز والاستثمار تعود 25% منها إلى أفقر الجماعات المحلية

التي لا يتجاوز معدل الدخل الفردي فيها 10/1 قيمة المعدل الوطني .

ويتدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية لإعادة توزيع الموارد بين الجماعات المحلية توزيعا عادلا وبالتساوي بين الجماعات الفقيرة والغنية بهدف ضمان تسيير المرافق العمومية وفق مستوى متماثل لا سيما لتلك التي لا تكفي مواد ميزانيتها في تغطية تكاليف تسييرها الإلزامية بمنحها تخصيصا للخدمة العمومية يعتمد فيه على الوضعية المالية للجماعات المحلية وعدد سكانها مع مراعاة المعدل الوطني لكل فرد من الموارد المخصصة للجماعات المحلية ومعدل كل فرد من موارد الجماعات المحلية المقصودة عن طريق معادلة إعادة التوازن .

ظهرت معادلة إعادة التوازن على أساس التضامن وتهدف إلى تحديد وقياس الفوارق والتقليل منها وتأسيس عدالة تعتمد على ميكانيزمات مالية.

وتتدخل معادلة التوازن في (03) ميادين :

1- معادلة نشاطات الخدمات العمومية : تخص بعض الإجراءات المالية للنشاطات التي تم إعدادها من طرف مختلف المصالح والمؤسسات العمومية ، وتهدف معادلة التوازن هنا إعطاء المتعامل مجال نشاط واسع يمكنه تحقيق أرباح في سوق المنافسة وتمويل مهمة الخدمة العمومية

(1) المادة (5) من المرسوم رقم 86-266 سالف الذكر.

2- معادلة التوازن الجبائي : تهدف إلى إعادة التوزيع الجبائي للوصول إلى عدالة ضريبية (عدالة أمام النفقات العمومية).

3- معادلة التوازن الإقليمية : تخص سياسات التهيئة للدولة والجماعات المحلية بهدف التقليل من الفوارق بين الجماعات المحلية.

ولقياس مقدار التفاوت بين البلديات والولايات يعتمد على قياس الفروقات في الثروات والموارد بين الجماعات المعنية حيث يمثل هذا القياس بالنسبة للإيرادات والنفقات هدفا لسياسة التهيئة العمرانية وهو امر صعب التنفيذ لتعدد العوامل المتوقعة.

المؤشرات المتخصصة لقياس الفروقات في التعادل :

لقياس الفروقات في التعادل تستعمل عدة مؤشرات :

- المؤشرات المادية : تأخذ بعين الاعتبار المساحة والسكان
- المؤشرات الاجتماعية : تعني بالنفقات مثل حصة السكنات الاجتماعية والمستفيدين من المساعدات
- المؤشرات الاقتصادية : كمعدل البطالة والدخل.
- المؤشرات الجبائية : عن طريق الضريبة على الدخل أو على السكن لتحديد الإيرادات التي تعود إلى الدولة والرسم على النشاط المهني .
- المؤشرات المجمعة للإيرادات والنفقات : وهي تجمع بين العناصر الاقتصادية الاجتماعية المادية والجبائية لإعطاء صورة عن وضعية الإقليم.

لتحديد معادلة التوازن يعتمد على عدة مقاييس مع التمييز بين حالتين :

1 معادلة التوازن الأفقية : تتجسد عن طريق تدخل الجماعات المحلية فيما بينها أين تفرض على الجماعات الغنية اقتطاعات إجبارية لمساعدة الجماعات الفقيرة ليكون للصندوق المشترك للجماعات المحلية دور الوسيط في ذلك .

2 معادلة التوازن العمومية : تتجسد في الإعانات والتسبيقات (1) التي تقدمها الدولة إلى ميزانية هذه الجماعات .

(1) تم التخلي عن نظام التسبيقات بموجب قانون المالية لسنة 1995.

ويعود مفتاح التوزيع المعمول به حاليا إلى سنة 1985 ويستند أساسا إلى الإيرادات الجبائية لاسيما الرسم على النشاط المهني .

ويشترط في تخصيص منحة التوزيع بالتساوي للولايات أن يكون معدل الثروة لديها اقل من معدل التوازن المحصل عليه وتضاع على النحو التالي :

منحة التوزيع بالتساوي =(النسبة الوطنية - النسبة الولائية) . عدد سكان الولاية

النسبة الوطنية هي حاصل قسمة مجموع إيرادات جميع الولايات على عدد سكان الوطن،

أما النسبة الولائية هي حاصل قسمة مجموع الإيرادات الجبائية للولاية على عدد سكانها.

رابعاً : إعانات التجهيز والاستثمار

تخصص إعانات التجهيز والاستثمار للولايات والبلديات لتطوير الجماعات المحلية في إطار التوجيهات التي يحددها المخطط الوطني للتنمية .

ويراعي في منح إعانات التجهيز والاستثمار مايلي (1) :

- وضعية الجماعات المحلية الجديدة في سنة 1984
- وضعية الجماعات المحلية في المناطق الأقل نموا
- قيمة معدل كل فرد من موارد الميزانية للجماعات المحلية
- وضعية الممتلكات المنتجة للمداخيل لدى الجماعات المحلية
- مساحة الجماعة المحلية المعنية

على أن يعاد إلى صندوق التضامن المبالغ الباقية من الإعانات غير المستعملة عند قفل السنة المالية التي تلي السنة التي خصصت لها .

ويتم حساب الإعانة الإجمالية بتحديد المعامل الإجمالي للولاية والذي يتم الحصول عليه من خلال جمع كل المعلومات حول الولاية حسب كل معيار ليصاغ مفتاح التوزيع للإعانات الإجمالية كما يلي:

(1) المادة (15) من المرسوم رقم 86-266 سالف الذكر.

حصة الولاية=المبلغ المخصص من طرف مجلس توجيه ص م ج م*مجموع المعاملات للولاية
مجموع المعاملات

خامسا : الإعانات الاستثنائية

توجه الإعانات الاستثنائية التي يمنحها الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى صنفين :

- الولايات والبلديات التي تواجه وضعية مالية صعبة وهذا بهدف تحقيقها للتوازن
- لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة .

سادسا : الصندوق المشترك للجماعات المحلية هيكل مهم يحتاج إلى إصلاح

إن نظام التوزيع بالتساوي المجسد حاليا في هذا الصندوق لم يعد متكيفا مع الواقع مما جعله بطابع رمزي ليست له طبيعة صحيح عميق و دائم بين الجماعات المحلية (1).فهو يعتمد على المركزية في الإعانات وبالتالي هذا النظام يعاني ثقل الإجراءات والتعقيد في الصياغة وتحديد قواعد تخصيص الإعانة المقدمة لهذا يجب البدء بإصلاحه وهنا يقترح د.محمد عبود بودربالة إنشاء نظام تضامني على المستوى المحلي (ولائي وجهوي) يستجيب بصفة جيدة لمتطلباتنا من اجل توزيع أفضل للموارد الضريبية فهو بإمكانه أن يقدر الاحتياجات الحقيقية المحلية لكل جهة وبالتالي الوصول إلى عدالة وإنصاف في مجال توزيع الموارد (2).

كما يشير د .بودربالة أيضا إلى ضرورة تحديد مؤشرات جديدة تدخل في تقدير حساب الإعانات الممنوحة للجماعات المحلية مع ضرورة التمييز ضمن هذا التقدير بين البلديات الريفية والبلديات الحضرية وتعزيز التضامن بين الجماعات المحلية المعنية وعليه فمعايير توزيع المخصصات السارية المفعول حاليا يجب مراجعتها .

وفي هذا الإطار يقترح الأستاذ غرابية الهاشمي بضرورة إعادة تنظيمه إلى جانب تنمية قدرات تدخله كهيكل مكلف بتوزيع الإيرادات المعطاة له (3) للوصول إلى تصور مهمتين أساسيتين:

(1)Pascal Bertoni ; Finances Publiques.vuibert.paris 1998,p60

(2) د. محمد عبود بودربالة : مجلة مجلس الأمة ،مرجع سابق ص 41.

(3)GRABA HACHEMI: Les ressources des collectivités locales ; op-cit p 65

- التضامن الاجتماعي الذي يتوجب تحويله لمصلحة عمومية ومنحة إعانات بغرض توزيع عادل للأموال .

- مساعدة الجماعات المحلية بواسطة نظام تكون له بعض خصائص البنوك أي إقامة علاقة جديدة بين الممولين والمستفيدين على أساس أهداف قياسية ومعايير يتفق عليها الطرفان.

فرع رابع : الغلاف الإجمالي "ميزانية موازية"

رغم نسبة الإعتمادات الموجهة إليه من جهة وأخذه طابع السنوية من جهة أخرى إلا أنه لا يوجد أي تأطير قانوني لهذا الغلاف في القانون الجزائري . أما من الناحية الشكلية فهو مقسم إلى قسمين أحدهما للتسيير و الآخر للتجهيز و الاستثمار أي نفس التقسيم القانوني لميزانية الولاية مما يجعل القول بأن هذا الغلاف شكليا هو ميزانية موازية لميزانية الولاية خاصة بعد النظر إلى الأقسام التي تشكله. أما من حيث الاعتمادات المخصصة له فهي تقل عن تلك المخصصة في ميزانية الولاية .

وتتوزع اعتمادات هذا الغلاف على الأقسام التالية :

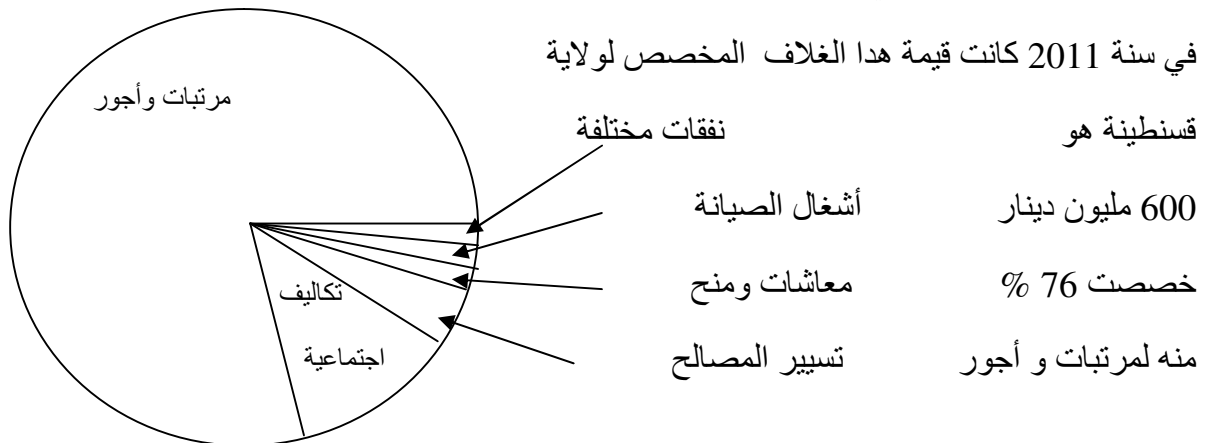
- القسم الأول : يخص المرتبات ويضم الرواتب الرئيسية لنشاط الموظفين الدائمين بالولاية والمتعاقدين مع التعويضات والمنح المختلفة .

- القسم الثاني : يخص المعاشات والمنح ويضم ريع حداث العمل والمنح العائلية والمنح الاختيارية
- القسم الثالث : يخص التكاليف الاجتماعية ويضم المساهمات في الخدمات الاجتماعية والضمان الاجتماعي وتسديد بعض النفقات كمصاريف المراقبة الطبية والخبراء والمحامين
- القسم الرابع : أدوات تسيير المصالح ويضم اللوازم والعتاد وحضيرة السيارات والايجار والنفقات القضائية
- القسم الخامس : يتعلق بأشغال الصيانة .
- القسم السادس : نفقات مختلفة مرتبطة بإدارة حالة الطوارئ في بعض الولايات وتنظيم العشابة والحالة المدنية والانتخابات. إضافة الى برنامج خاص لفائدة ولايات أقصى الجنوب .

و يخصص الغلاف الإجمالي لدعم التسيير بالولاية.

في سنة 2011 كانت قيمة هذا الغلاف المخصص لولاية

قسنطينة هو



موظفي الولاية. و الباقي وزع بين التكاليف الاجتماعية

(20%) و أدوات تسيير المصالح و أشغال الصيانة(1).



(1) الملاحظ أن قيمة الغلاف الإجمالي تعادل تقريبا قيمة الاقتطاع من قسم التسيير لتمويل قسم التجهيز في ميزانية الولاية

المطلب الثاني : دعم الدولة بين " طرح الدولة " و " نظرة المنتخبين "

تجري في الخفاء معركة بين الدولة و الولاية كجماعة محلية هامة حول حقيقة الدعم . فالدولة ترى فيه أنه تعبير عن سلطة مالية شرعية لها لا تقبل التنازل عنها. تقوم من خلالها بممارسة ثلاث (03) وظائف أساسية هي (1):

- ضمان توزيع متساوي للأعباء العامة للجماعات المحلية

- تحرض الجماعات المحلية على العمل في إطار الخيارات الوطنية للتنمية

- إشباع حاجات التجهيز لهذه الجماعات

لكن هذه التبريرات التي تقدمها الدولة لم تقنع الولاية التي ترى أن الدولة تتعسف في استعمال هذه السلطة المالية من خلال ممارسة سلطة جبائية تسلطية تعتدي على الموارد الخاصة للجماعات المحلية و خاصة عن طريق رقابة و توجيه لنفقاتها (2) لذا فهي لا تخفي رغبتها في التخلص من السلطة المالية للدولة. كما أنها لا تريد أن تخدع لأنها تعلم أن الدعم لا يقدم مجانا بل هو وسيلة تطويع و إخضاعها لسلطة و رغبة الدولة ، وهو ما أثار سخط و استياء المنتخبين.

فالدعم إذن في نظر الدولة يخضع لإرادتها الخالصة التي تترجمها في التعاون و التضامن مع الولاية (الفرع الأول) لذا عليها العمل من أجل مركزية أكبر . أما في نظر المنتخبين فالعكس تماما لأن الدعم في نظرهم هو " حق " من حقوقهم يستحق نضالا من أجل استقلالية أكبر لأنه يكرس لمركزية مالية متسلطة تحد من حرية تسيير الولاية (الفرع الثاني).

(1)S.Benaissa : L'Aid de l'Etat aux collectivités locales . op-cit page 138.

(2) ibid p 138

الفرع الأول : دعم الدولة عنصر تعاون و تضامن

تري الدولة أن الدعم الذي تقدمه للولاية دوره هو التعاون (فقرة أولى) و التضامن (فقرة ثانية) و مساعدة الولاية على تحقيق توازنها الميزاني (فقرة ثالثة).

الفقرة الأولى : الدعم يمثل تعاون الدولة مع الولاية

يعبر دعم الدولة للولاية عن فكرة التعاون " l'idée de collaboration et de coopération " (1).

و يظهر هذا التعاون خاصة على القيام بمهمة تسيير المرفق العام و تحقيق التنمية المحلية .

أولا : التعاون على القيام بمهمة المرفق العام

غاية النشاط العمومي هو تحقيق المنفعة العامة وإشباع الحاجات الجماعية للجمهور وتلتقي هنا مهمة الدولة مع مهمة الولاية والتي هي تسيير الوظائف الجماعية عن طريق إنتاج وتنظيم المرافق العمومية وهنا يتطلب من النشاط العمومي الاستجابة لكل القواعد التي تشترط تسيير جيد لهذه المصالح . هذه القواعد تكشف عن ارتباطها بآثار مالية لإنجاز مهمة المرفق العام وأي غياب أو نقص في الوسائل المالية يعني التأثير على السير الحسن للمرفق العام . وقد جمعت هذه القواعد من طرف لويس رولان "louis rolland" وأخذت اسمه وهي استمرارية المرفق العام ومبدأ المساواة أمام المرفق العام وأخيرا مبدأ تكيف المرفق العام . وهي القواعد أو المبادئ الثلاث الأساسية رغم التطور الذي تعرفه المرافق العمومية . وهناك من يضيف لها مبدأ مجانية المرفق العام .

* مبدأ الاستمرارية

يعد مبدأ الاستمرارية أول المبادئ التي يقوم عليها المرفق العام وهو الشرط الأكثر صرامة بالنسبة لمالية الجماعة المسيرة . ويعني هذا المبدأ بأن المرفق يجب أن يسير باستمرار دون انقطاع أو تقطع أو تغيب ، يقول الأستاذ محمد بوسماح " إن مبدأ استمرارية المرافق العمومية ينبع من تصور يجعل عمل الدولة والأجهزة التابعة لها يقوم على الدوام والانتظام لا على الانقطاع والتوقف ، وبالتالي فإن نشاط المرفق العمومي ضروري لحياة المجموعة الوطنية ولا

(1) Raphael DECHAUX : les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours étatique ; op-cit p02

ينبغي أن ينقطع لأن توقفه قد ينجر عنه عواقب وخيمة في حياة الجماعة فالاستمرارية (1) هي روح المرفق العام "la continuité est de l'essence du service public". ومع زيادة حاجات و نفقات الولاية أمام محدودية مواردها و عدم قدرتها على ضمان تمويل جميع المرافق الموجودة على إقليمها يجعل دعم الدولة حتمية لضمان استمرارية هذه المرافق و عدم توقفها عن أداء وظيفتها.

ونظرا لأهمية هذا المبدأ تم تكريسه دستوريا من خلال المادة 76 من الدستور 1996 على أن "يسهر رئيس الجمهورية على استمرارية الدولة وتوفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات...".

كما نصت المادة (85) من الدستور في الفقرة (06) منه على أن الوزير الأول يسهر على حسن سير الإدارة العمومية .

وفي لغة المالية المحلية (2) يعني هذا بأن كل النفقات المساعدة على الحفاظ وبقاء نشاط المرفق العام تعتبر كنفقات إجبارية تتجدد سنويا مثل نفقات المستخدمين وهي تسجل كأولوية وباستمرار في الميزانية ولا يمكن للجماعات المحلية التملص من هذه الإلزامية لأن سلطة الوصاية تحتفظ بحق تسجيل النفقات المفروضة من طرف القانون أو التنظيم. كما أن إنشاء المرفق العمومي يترجم على المخطط الميزاني ، ومن سنة إلى أخرى هيكله نفقاته التي تتكون لتشكل في الأخير نفقات إجبارية.

*** مبدأ تكيف المرفق العام**

إن تكيف المرفق العام مع التطورات الحاصلة يؤدي إلى تسيير أحسن له بفضل عصرنة التقنيات و الوسائل وإدخال الطرق الجديدة في التسيير وهذا لا يتم إلا بمصاريف وتكاليف إضافية تعجز الولاية في أغلب الأحيان عن تحقيقها نتيجة محدودية مواردها من جهة و لأن هذه التقنيات الجديدة مكلفة جدا مما يضطر الدولة للتدخل لتمويلها بغرض تكيفها .

فالمرفق العام يجب أن يتطور باستمرار ليساير متطلبات المرتفقين . فهذه التغيرات سواء كانت ذات طبيعة قانونية أو اقتصادية أو تقنية تطرأ لتجدد المرافق العامة وإلا أدى عدم التكيف معها إلى انصراف المواطنين عنها يقول الأستاذ محمد بوسماح "أن الإدارة والمواطنين قد أدركوا أن فعالية المرافق العامة بتطبيق مبدأ التكيف المستمر هو الذي يحكم النظام الاقتصادي والاجتماعي بكامله وأنها من متطلبات الدولة العصرية بالفعل فالدولة التي تتميز مرافقها العمومية بالفعالية هي التي تكون حظوظها أكبر

(1) M.Boussoumah ;Essai sur la notion juridique de service public,RASJ n031992 p55

(2)S.Benaissa : L'Aide de l'Etat aux collectivités locales . op-cit page 144.

في مواجهة التغيرات الاجتماعية الحالية والمنافسة الدولية في الميدان الاقتصادي (1) .

و لأهمية مبدأ التكيف فقد كرسه المشرع الجزائري في المرسوم رقم 88-131 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن حيث تنص المادة 06 منه " تسهر الإدارة دوما على تكيف مهامها و هياكلها مع احتياجات المواطنين و يجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة" و تضيف المادة 121 " ...ويجب عليها أن تطور أي إجراء ضروري لتتلاءم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم و التسيير " .

مبدأ المساواة

يعني هذا المبدأ إتاحة المرفق العام للجميع وبشكل حر ومتساوي في الاستفادة من الخدمة التي يقدمها المرفق العمومي مهما كانت الوضعية المادية والمالية للمرتفق .

ويطرح هذا المبدأ مسألة مجانية المرفق العمومي أمام المرتفقين وهنا يتساءل الأستاذ بن عيسى إن كان الحق في الخدمة يفرض مجانية المرفق العام ؟ وهل يجب اعتبار المرافق العمومية مصدر موارد عامة للإدارة المحلية أم خدمة أساسية يجب تأديتها حتى ولو كانت غير ذات مرودية ؟ .

مجيبا عن ذلك بأن المرافق العمومية يجب إنشاءها وصيانتها حسب مبادئ المرفق العمومي ، وهدفه الأصلي وهو تقديم خدمة بشكل مرضي ومضمون حتى ولو كانت الموارد لا تكفي لتغطية النفقات (2) .

بالموازاة مع ذلك ستشهد المرافق العمومية تزايدا معتبرا في عدد المستفيدين ، لتجد نفسها أمام تسيير باهض و تكاليف ضخمة يحتم التعاون بين الدولة و الولاية لتغطيتها عن طريق دعم الأولى للثانية.

(1) M.Boussoumah ; op-cit p 467

(2)S.Benaissa : L'Aide de l'Etat aux collectivités locales . op-cit pp 145-146.

ثانيا : التعاون على تحقيق التنمية المحلية

ظهر مصطلح التنمية المحلية الذي يحمل معنى النمو نهاية الستينات و بداية السبعينات لمعالجة الاختلالات بين الأقاليم . ورغم أنها من اختصاص الولاية و البلديات و نظرا لمحدودية مواردها تتعاون معها الدولة في سبيل الوصول إلى ذلك و تحقيقا لمصلحة الولاية و أيضا لمصلحة الدولة التي فشلت في القيام بمهمة التنمية المحلية لوحدها مع تجربة البرامج التي طبقتها بعد الاستقلال كبرنامج التشغيل الكامل (PE) و نفقات تجهيز العمالات (DED) و نفقات التجهيز المحلي (DEL) . حيث تتعاون الجماعات العمومية (الدولة والولاية) للقيام بمسؤولية التنمية الاقتصادية المحلية التي هي مسألة لا تخص الجماعات الإقليمية وحدها بل تنقسمها مع الدولة التي تعود إليها التنمية الاقتصادية عبر عقود المشاريع (1).

خلال الفترة الاستعمارية أهمل الجانب الاقتصادي والاجتماعي لتجد الجزائر نفسها بعد الاستقلال أمام تركة ثقيلة في مجال التجهيز والتهيئة حيث سجل تأخر كبير في هذا المجال في ظل وجود مناطق كاملة محرومة من التجهيزات التربوية الصحية والثقافية . وهنا أخذت الدولة على عاتقها وظيفة التجهيز والتهيئة لإعادة الحياة إلى المناطق المحرومة لتوفير مختلف ضرورات المعيشة للسكان .

ويعرف الأستاذ ب.برنار P.Bernard التجهيز "كمجموع العمليات التقنية والمالية المختلفة التي تنجزها السلطات العمومية بتنظيم المرافق العمومية المشتركة و العمل على إمكانية نمو هذه المرافق (2) فيعطي التجهيز " الحياة " للجماعة المحلية ، كما انه وسيلة تحريك التنمية بها ويستجيب لمتطلبات عدد متزايد ومعتبر للمواطنين كما أنه سر تضامنهم الحقيقي لأنه يوحدهم ، كما يلبي طموحهم إلى الأحسن والذي هو حق الجميع".

فالمساواة هي مرادف الحرية والتضامن الحقيقي والتي يجب أن تظهر بشكل يومي في تحرير الإنسان من العبودية والمساواة في الحقوق بين جميع الجزائريين وإلا ستكون مبدأ بدون محتوى والحرية الفردية حسب الأستاذ ب.برنار P.Bernard تتطلب لإشباعها مستوى أدنى من التجهيز الجماعي وبدونه ستكون نظرية وشكلية فقط . فالحرية الحقيقية والمساواة في الحظوظ تترجم بتحقيق تجهيزات لإشباع الحاجات

(1) Marie-Christine Esclassan ; Les aides au developpement économique local aujourd'hui, RFFP.N°109 .Fevrier 2010 p17

(2) cité par : S.Benaissa : L'Aide de l'Etat aux collectivités locales . op-cit p 233

الجماعية (1).

كما أن التوزيع بالتساوي الذي هو أحد مظاهر التضامن إن كان يسمح بإزالة الفوارق فإنه لايعني بالضرورة دفع التنمية التي هي وحدها مولدة العدالة الاجتماعية فلا تنمية بدون تجهيز وتهيئة .
وتجد الولاية نفسها أمام تنامي الحاجات المحلية بسبب انعكاسات الانفجار السكاني على المستوى المحلي وما نجم عنه من نزوح ريفي مستمر نحو التجمعات السكانية الكبرى والتطور المستمر للنشاطات كلها أعطت ارتفاع متزايد ولا نهائي للحاجات . هذا التزايد في الطلب على الحاجات المحلية يقابله تزايد في الحاجات للتمويل وتوفير الاعتمادات اللازمة لتلبية هذه الحاجات المعبر عنها في مجال التجهيز والخدمات الجماعية . لكن أمام محدودية الموارد المحلية وعدم كفايتها تدفع الولاية إلى طلب مساعدة خارجية باللجوء إلى مساهمات الدولة في سبيل إنقاذها من العجز الذي قد تقع فيه أمام طلبات سكانها .

مسؤولية الولاية عن التجهيز والاستثمار

إن التجهيز و الاستثمار هو عامل تعاون بين الدولة و الولاية حيث أصبحت مسؤولية التنمية المحلية مشتركة بين هذه المجموعات في إطار البحث عن توازن جديد بين المركزية واللامركزية ، بين المبادرة المحلية والتنسيق الوطني .
وهنا تزداد قوة الرابطة بين الدولة الولاية . فالجماعة المحلية تصبح في هذا الإطار من دوايب الإدارة الاقتصادية للدولة وهنا مصلحة الولاية تذوب في المصلحة الجماعية يقول بول برنارد Paul Bernard "تصرف الجماعة المحلية إمكانياتها مع إمكانيات الدولة لتحقيق عمل ومنفعة جماعية وليس فقط منفعة محلية وتنسق لقيادة المؤسسة الوطنية للمرفق العمومي"(2).
هذا التصنيف الجديد للوظائف هو نتيجة قرار مشترك متفق عليه بين الجماعات المحلية باعتبارها محرك للتنمية والدولة. و لا يمكن الولاية التهرب من المساهمة في مجهود التجهيز و الاستثمار لأن هناك اقتطاع إجباري قانوني من موارد التسيير يوجه إليها.

(1) cité par : S.Benaissa : L'Aide de l'Etat aux collectivités locales . op-cit p 236

(2) ibid p244

الولاية محرك جديد للتنمية المحلية

تتزايد اليوم أهمية الإدارة المحلية ومزاياها خاصة في ظل إخفاق وعجز السلطة المركزية في تلبية الحاجات الأساسية للسكان على المستوى المحلي . هذا الإدراك والإحساس بالوعي وصل ليتحول لصالح الجماعات المحلية .

فالحجج والتبريرات التي تؤيد المذهب التدخل للجماعات المحلية تزايدت شيئا فشيئا لتثبت بأن الإدارة المحلية مفيدة لتنمية البلد ما جعل الجماعات المحلية في العديد من الدول تستقبل بشكل متزايد مسؤوليات في مجال التخطيط وإدارة التجهيزات العمومية مما حدا بالسلطات للاستجابة بشكل متزايد لحاجات الجمهور بتثمين الموارد المحلية بقصد التنمية والمساهمة التدريجية للسكان في الشؤون العمومية وإعفاء الإدارات المركزية في جزء مهم من اختصاصاتها . وهنا تكون المالية المحلية محرك التنمية الاقتصادية المحلية تقوم على الشراكة بين القطاع الخاص و القطاع العام وعلى مقاربة أساسية بالتكامل بين مجموع الشركاء و الطّاقات القابلة لتوليد التنمية الاقتصادية في فضاء محلي معيّن كل واحد يحتفظ بمصالحه الخاصة لكن بتكامل في إطار استراتيجية شاملة حاملة لديناميكية محفّزة للجميع (1).

بعد الاستقلال صلاحيات الولاية بقيت جد محدودة فالقواعد الجارية المطبقة على الولايات قبل الاستقلال استمر العمل بها مع بعض التعديلات إلى غاية 1969 . القواعد الموروثة عن النظام الفرنسي أظهرت وأثبتت بسرعة عدم ملاءمتها مع الخيار الاشتراكي للدولة وخصوصا مع مهام التنمية الاقتصادية كخيار واقع لذا تم اللجوء لإعادة تقويم المؤسسات المحلية وهو ما تم في 1967 بالنسبة للبلديات عن طريق الأمر 24-67 وسنة 1969 بالنسبة للولايات عن طريق الأمر 38-69 وكانت واحدة من الأهداف الأساسية للولاية زيادة مساهمتها في التنمية العامة للاقتصاد وتوفير أحسن الشروط لحل مشكل التشغيل بمنحها صلاحيات واسعة تسمح لها بالتدخل في جميع ميادين النشاط الإداري والاقتصادي والاجتماعي والثقافي

و يبدو ذلك أكثر في قانون الولاية لسنة 2012 الذي منح صلاحيات كبيرة للولاية لاسيما في المجال الاقتصادي من الفلاحة إلى الصناعة مروراً بالتجارة . عنصر آخر مهم أصبحت تمارسه الولاية و هو تهيئة الإقليم و التي كانت في الماضي من صلاحيات الدولة لكنها أصبحت اليوم في جزء منها من

اختصاص الجماعات المحلية (2).

ولكي تكون صلاحيات الولاية في المجال الاقتصادي حقيقية تم منحها الوسائل القانونية للتدخل وطرق

(1) M. Bouvier , M-C Esclassan , J-P Lassale ; Finances Publiques , op-cit p 715

(2) Michel Bouvier: finance publique ; 6eme edition . L.G.D.G.Paris 2002 p723

للتسيير. فالولاية يمكنهما إنشاء مؤسسات محلية تعد وسيلة حقيقية للتنمية و الاعتراف لها بسلطة تدخل في المجال الاقتصادي والاجتماعي ليعتبر مكسب يسمح للإدارة المحلية بتكفلها الشخصي بالتنمية على إقليمها وهو ما كرسته مختلف قوانين الولاية.

فقرة ثانية : الدعم عامل تضامن

تأتي سياسة تضامن الدولة مع الولاية نتيجة عدم مقدرة هذه الأخيرة على تلبية جميع حاجاتها ومتطلبات سكانها بسبب ضعف مواردها وكذا التفاوت الحاصل بين الولايات في جانب الخيرات والثروات وبالتالي سيكون تضامن الدولة مع الولايات الأكثر حرمانا مقارنة بتلك الثرية أو التي تحصل على موارد كافية . جاء في ميثاق الولاية لسنة 1969 " إن تجسيم تدخلات الدولة على مستوى الولاية يجد تعبيره الأكثر إنسانية في التقارب المستمر و الاتصال اليومي لممثلي الدولة مع الحقائق المحلية بفضل الوجود المستمر لمصالح الدولة في جميع القطاعات القروية و الحضرية المحظوظة و المحرومة "(1) . ففكرة التضامن تعني أن المصالح المحلية تهتم الأمة جمعاء كما يقول ج.بولس J.Bouluis (2).

ويعود التفاوت في الثروات والخيرات بين الولايات إلى عدة عوامل أهمها العامل التاريخي و العامل الاقتصادي.

*العامل التاريخي

كان للعامل التاريخي دور هام في حصول الفوارق بين الولايات في الجزائر حيث أنهكت الهيمنة الاستعمارية الاقتصاد الوطني واستنزفت ثروات البلد وقدراته و الاهتمام بمناطق على حساب مناطق أخرى بما يخدم السياسة الاستعمارية والاختلاف في الحظوظ الاقتصادية بين المدن والمناطق الغنية من جهة والأرياف والمناطق الفقيرة عموما من جهة أخرى كون المنطقة الأولى التي تخص التجمعات الحضرية الكبرى والأراضي الفلاحية الخصبة ومناطق استغلال الثروات الطبيعية والتي تقطنها الأقليات الاستعمارية ، أما الثانية فتشمل المناطق الريفية والجبلية والصحراوية والتي تقطنها الغالبية الساحقة من الجزائريين ، وحتى في المدن هناك ازدواجية بين الأحياء الأوروبية والأحياء التي يقطنها الأهالي وهي

(1) ميثاق الولاية لسنة 1969 ص 513

(2) J.Bouluis ;Essai sur la politique des subventions administratives, cité par S.Benaissa op-cit p151

تركة ثقيلة أز عجت السلطات العمومية بعد الاستقلال (1).

العامل الاقتصادي

سادت الجزائر بعد الاستقلال ازدواجية اقتصادية إقليمية تميزت أساسا بتواجد مناطق اقتصادية متطورة على الساحل في مناطق محصورة وتفاوت مع المناطق المتخلفة التي تشكل باقي الإقليم مما يعني رخاء ورفاهية في مناطق محدودة من الوطن مقابل تهميش وحرمان لحيز واسع من البلد وتتعمق المفارقة أكثر بين الجماعات الغنية وتلك الفقيرة (2) هذه المفارقة الموروثة عن المرحلة الاستعمارية تفاقمت مع مرور السنين فكانت نتيجة وسببا لاختلاف في النظام الجبائي المحلي بسبب الاختلافات العميقة للوجود الضريبي الظاهر بين الجماعات المحلية والذي أصبح يحفز أكثر الولايات والبلديات الصناعية والتجارية لاسيما مع سياسة الأقطاب الصناعية التي عرفت بعض المناطق من البلاد دون الأخرى ما نتج عنه عدم المساواة بين الولايات ما أدى بالسلطات العمومية إلى البحث عن حلول لبسط العدالة بين سكان هذه الأقاليم و تجسّد التضامن الوطني فيما بينهم .

البحث عن حلول تحقق التضامن وتبسط العدالة

بعد الوقوف على الفوارق والاختلافات الموجودة بين مناطق الوطن وأحيانا بين مناطق الجهة الواحدة أصبح البحث عن الحلول لإزالة هذا التباين أو التقليل منه انشغالا أساسيا للسلطات العمومية في إطار التضامن ونشر العدالة بمحتواها الملموس وليس كفكرة مجردة وهي الأفكار العصرية التي أصبح يتأسس عليها الدعم حيث تتلقى الجماعات المحلية الفقيرة إعانات اكبر من الدولة مقارنة بالجماعات الغنية عن طريق تحويل موارد إضافية إليها حيث تكون الاستعانة بالدولة و اللجوء إليها حلا لامناص منه للخروج من التخلف الاقتصادي .

لتقوم الدولة باسم العدالة والتضامن بإعادة توزيع الموارد بالتساوي مع الأشكال الأخرى للدعم بهدف ضمان نفس التخصيصات للمرافق العمومية في جميع الولايات بتحقيق حجم نفقات متماثل في كل ربوع

(1) ورد في خطاب الرئيس هواري بومدين في 04 سبتمبر 1965 " توجد للأسف جزائران بسبب الظروف الاقتصادية ، مدن و مناطق غنية من جهة و أرياف مناطق فقيرة من جهة أخرى " .

(2) وفي تقييم حينها لعدم التوازن والتفاوت قام به ميثاق الجزائر " يمكن تقدير إذا أخذنا أساس 100 معدل الدخل الفردي في الجزائر ، فإن ساكن ولاية باتنة لا يحصل إلا على 30 والفرد الموجود بولاية تلمسان على 700 أما على مستوى ولاية وهران فنصيب الفرد هو 200 أما ذاك الموجود بالجزائر العاصمة فدخله الفردي 275 مما يعني أن بين باتنة والعاصمة تفاوت من 01 إلى 09 "

الوطن مما قاد السلطات العمومية لوضع سياسة التوزيع بالتساوي لإزالة الفوارق تقوم على انتزاع جزء من ثروات المناطق الأكثر غنى ومنحها للمناطق الأكثر فقرا وهي سياسة تمارس بصفة شبه كلية في جميع أنحاء العالم (1).

هذه الفكرة كانت محل اقتراح ومطالبة بالحاح من طرف المنتخبين ثم تبنتها الدولة وأصبحت تقنية تأخذ بالحسبان موارد الجماعات المحلية. لتتجه الحلول إلى تأسيس التوزيع بالتساوي ليكون أكثر إنصافا وعدلا يطور المسؤوليات المحلية ويقدم مفهوم ل "جباية وطنية ليست تابعة للدولة " تصب في صندوق وطني يعمل على تخفيف الفوارق الجبائية وإزالة مظاهر التفاوت بين الجماعات المتواجدة ضمن أقطاب عالية الضغط الجبائي والأخرى المحرومة بالاتجاه نحو توحيد وتنسيق جبائي في الجباية المحلية يضمنه التوزيع بالتساوي أفقي بين الميزانيات المحلية أو بتخصيصات عامة من طرف الدولة يكون بشكل عمودي .

وبالتالي فان سياسة التوزيع بالتساوي ليست إلا مظهرا من مظاهر نشاط التضامن وهي وان كانت لا تدفع بالضرورة بالتنمية التي هي وحدها المولدة للعدالة الاجتماعية لكنها تسمح بإزالة الفوارق في الموارد بين الجماعات المحلية .

وفي الجزائر تمثل الصناديق المشتركة للجماعات المحلية جوهر التضامن إلى جانب البرامج الخاصة الموجهة إلى الجماعات الأكثر حرمانا حيث تكلف بترقية نشاط التضامن بين البلديات والولايات.

ويعود إنشاء أول توزيع للموارد بالتساوي في الجزائر لصالح الجماعات المحلية الجزائرية بموجب الأمر 27 ديسمبر 1943 المتضمن مراجعة الروابط المالية بين الجزائر والولايات والبلديات ، هذا النص وان كان قد ألغى بعض المواد ولكنه خلق بالمقابل "صندوق عام للبلديات الجزائرية " مكلف بضمان دفع إعانات سنوية للبلديات بعنوان " المساهمة في نفقات المنفعة العامة " أين حددت تعليمة موجزة حول إصلاح المالية المحلية والتي دخلت حيز التطبيق في 01 جانفي 1944 تفضيل البلديات المحرومة ذات الثروات الضعيفة والأعباء الثقيلة .

ومع المرسوم رقم 46-2945 المؤرخ في 24 ديسمبر 1946 والذي راجع الروابط المالية بين الجزائر والولايات والبلديات التي أقامها أمر 27 ديسمبر 1943 أصبح التوزيع بالتساوي يتأسس عن طريق

(1) في المغرب يوجد صندوق التجهيز البلدي (FEC) وفي تونس صندوق القرض و الجماعات المحلية (CPSCL).

تحويل الصندوق المشترك العام إلى صندوق عام للتضامن الولايات والبلديات الجزائرية (c.s.d.c.a) يكلف بإقامة نظام متساوي بين هذه الجماعات عن طريق التوزيع المتساوي لنفقات مصالح المنفعة العامة التي تتحملها وخصوصا أعباء طرق الولاية والبلدية غير أن هذا الصندوق لم يتم إنشاؤه فعليا إلا في سنة 1949 .

وبعد الاستقلال ألغي هذا الصندوق وأصبحت نشاطاته تمارس من طرف الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط مع تحويل لأمواله أيضا(1) بموجب القانون رقم 64-227. وبعد صدور قانون البلدية لسنة 1967 أنشأت صناديق التضامن والضمان بموجب المرسومين رقم 67-158 و رقم 67-159 المؤرخين في 15 أوت 1967 والمتعلقين بتسيير صناديق التضامن والضمان للولايات والبلديات . وفي سنة 1970 صدرت نصوص قانونية توضح كيفية تسيير صندوقي الضمان و التضامن للولاية بتحديد الصلاحيات و الموارد (2) وهذا بالمرسومين رقم 70-155 والمرسوم رقم 70-157.

وفي سنة 1973 حولت اختصاصات تسيير صناديق التضامن والضمان للولايات من الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط إلى وزارة الداخلية بموجب المادة 27 من الأمر رقم 72-68 المتضمن قانون المالية لسنة 1973 وفي هذا الإطار انشأت مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية بموجب المرسوم رقم 73-134 المتضمن تطبيق المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973 واحداث مصلحة صناديق الجماعات المحلية المشترك .

وفي منتصف الثمانينات تغيرت تسمية الصندوق المكلف بتسيير صناديق الضمان والتضامن للجماعات المحلية إلى اسم "الصندوق المشترك للجماعات المحلية بموجب المرسوم رقم 86-266 وهي التسمية (3) التي لا زالت إلى يومنا هذا بنفس التنظيم وآلية العمل.

(1)المادة 09 من القانون رقم 64-227 مؤرخ في 10 اوت 1964 يتضمن إنشاء و تحديد النظام الخاص بالصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط . ج ر 65 لسنة 1964

(2) المرسوم رقم 70-155 مؤرخ في 22 أكتوبر 1970 يتضمن كيفية تسيير صندوق الضمان للولايات و المرسوم رقم 70-157 مؤرخ في 22 أكتوبر 1970 يتضمن كيفية تسيير صندوق التضامن للولايات ج ر 94

(3) المرسوم رقم 86-266 مؤرخ في 04 نوفمبر 86 يتضمن صندوق الجماعات المحلية و عمله ج ر 45.

فقرة ثالثة : دعم الدولة عنصر يدعم توازن ميزانية الولاية

عكس الميزانية العامة للدولة أين أصبح عدم التوازن الميزاني أمرًا عاديًا بل ضروريًا يندرج ضمن التوازن الاقتصادي العام. فإنه في ميزانية الولاية يعد التوازن الميزاني أمرًا جوهريًا حرصت مختلف قوانين الولاية على خضوع الميزانية له (1) حيث نص على إجبارية تصويت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية على أساس التوازن وجوبًا ويضمن ذلك سلطة الوصاية عند مصادقتها على ميزانية الولاية والتي تسمح لها بمعرفة الوضعية المالية الحقيقية للولايات .

ونظرًا لقلّة الموارد الجبائية التي تعود إلى الولاية لا سيما بعد إلغاء الدفع الجزافي والذي يحتل مكانه هامة في الموارد الجبائية للولاية والضعف الشديد للأموال المنتجة للدخل من الازدياد المطرد لنفقاتها من جهة أخرى تجد الولاية صعوبة كبيرة (خاصة الولايات الفقيرة) في تحقيق التوازن على مستوى ميزانيتها مما يضطرها إلى إعانات الدولة قصد الوصول إلى توازن ميزاني وهنا تعمل الدولة خاصة عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى تقديم يد المساعدة إلى الولاية والتي تتجسد في الإعانات المالية الاستثنائية للتوازن والتي تقيد على ميزانية الولاية وكذا ناقص القيمة وهي التخصيصات التي تقدمها الدولة إلى الولاية كتعويض عن الدفع الجزافي.

إن الولاية للحفاظ على حريتها واستقلاليتها يتطلب بالضرورة تغطية مالية كافية لمجموع نفقاتها بمعنى آخر تطور متوازي للموارد الخاصة بالولاية مقارنة بأعبائها هذه الوضعية المثالية لا توجد في الواقع وتطور النفقات دائمًا أكبر من تطور الموارد الخاصة .

(1) ويتجلى ذلك في المادة 105 من الأمر رقم 69-38 والمادة 139 من القانون رقم 90-09 و المادة 161 من القانون رقم 07-12.

الفرع الثاني : دعم الدولة يؤشر لمركزية مالية تحد من حرية تسيير الولاية

باسم "التعاون" و"التضامن" و"التوزيع بالتساوي" وهي الشعارات التي تتظاهر بها الدولة لتموه بها وتغطي على استحواذها وسيطرتها على الثروة الوطنية واحتكارها لمفاتيح ومصادر التمويل عن طريق مركزتها (فقرة أولى) لتصبح إعانات الدولة للولاية تحمل في ظاهرها الدعم وتخفي في باطنها نية تطويعها لإدخالها إلى بيت طاعة الدولة و الحد من حرية تسييرها (فقرة ثانية) يرى المنتخبون حقيقة الدعم .

فقرة أولى : دعم الدولة يؤشر لمركزية مالية

إن سياسة الدعم هذه ليست حيادية من طرف الدولة التي تقودها لمصلحتها الخاصة قبل كل شيء فدعم الدولة للولاية يغطي عن مركزية مالية كرسست لسياسة احتكارية أثارت سخط واستياء المنتخبين رغم التبريرات التي تقدمها السلطة الرسمية عن هذه المركزية ومجارة الفقه لها .

أولا : مبررات المركزية المالية

1-التبريرات التي تقدمها الحكومة

تمارس المركزية المالية بشكل واسع في أغلب دول العالم ومنها الجزائر. حاولت السلطات الرسمية تبريرها . فهي تظهر كضرورة أملتها المخططات الوطنية للتنمية والتي تظهر فيها الدولة هي المشرفة عليها ولا يمكن لأحد أن ينوب عنها.

في سنة 1970 برر وزير المالية والتخطيط (1) هذا ب " كون السلطة المركزية يجب أن تستمر ولزمن طويل بضمان المهام التي تعجز الجماعات المحلية أخذها على عاتقها ولا يتعلق الأمر هنا بالمدارس فحسب ولكن أيضا بعدد مضاعف من الجامعات والمعاهد المتخصصة والمستشفيات التي يجب أن تتزايد بدون انقطاع وتطوير الهياكل القاعدية والبرية وخطوط السكة الحديدية والشبكة الجوية ووسائل الاتصال والأمن" . في حين وزير الداخلية حينها ربط هذه المركزية المالية بشرعية الدولة بتحملها العديد من المتطلبات والتنسيق والتوفيق بين مختلف النشاطات المتعددة والمتنوعة (2) .

(1) S.Benaissa : L'Aide de l'Etat aux collectivités locales : op-cit p 279.

(2) ibid P 279

خلال أشغال اللجنة الوزارية المشتركة للإصلاح الجبائي سنة 1969 و الذي تطرق للجباية المحلية أيضا تم تبرير المركزية المالية بإبراز التخوف من النتائج المترتبة عن إتباع سياسة غيرها على أساس التبريرات التالية (1):

- الجزائر لها مخطط ينهض بالدولة ويتطلب مجهود تمويلي معتبر والسلطات العمومية ليس أمامها أي هامش لتحويل موارد نحو الجماعات المحلية ومن الخطورة تشتيت المجهودات التي تؤدي إلى جعل تنفيذ المخطط الرباعي الأول في خطر كما أن إستراتيجية المخطط موجودة على مستوى الدولة وليس في مستويات أدنى ،
- استقلالية مالية كبيرة جدا للجماعات المحلية يقود إلى تسيير سيء للخرينة والمالية المحلية فتحويل موارد الدولة نحو الجماعات المحلية يخولها بعض الحقوق المالية التي تؤدي إلى استعمال سيء يختلف عن ذلك الموجود على مستوى الأمة كما قد تؤدي إلى الإهمال والتراخي في تسيير الميزانية
- حقوق مالية للجماعات المحلية يعني حرية تامة لها وبالتالي انتفاء رقابة الدولة والمنظمة وفق تناسق المخطط الرباعي الموجود على مستوى الدولة وهي المشرفة على تنظيمه وبالتالي تبقى قريبة من الاستثمارات.

بعد الأزمة متعددة الأبعاد التي مست كامل التراب الوطني ، و بعد التخوف من إضعاف سلطة الدولة (2) أدرجت هذه المركزية في الخطاب السياسي تحت رمزية " حركية إعادة البناء الوطني " (3). كما أنها تندرج ضمن "شرعية" الدولة التي استعملت التناسق الاجتماعي و التوازن الجهوي كوسائل مفضلة لذلك.

2-تبريرات الفقه

أما الفقه فقد تناغم مع موقف السلطات وان كانت له حجج خاصة به . الأستاذ ج بولويس j.boulouis يرى " إجبارية السيطرة على مجموع الدخل الوطني واستخدامه لتحقيق التوزيع وإدارة جميع النشاطات العمومية لمواجهة أعباء الدولة العصرية لا يسمح للسلطة المركزية التنازل عن أدنى جزء من الموارد(4) الأستاذ ج سافينغ j.de saving يؤكد أن مركزية المالية العمومية تسهل محاربة التضخم(5).

(1) S.Benaissa : L'Aide de l'Etat aux collectivités locales : op-cit p 281

(2)تنص المادة (3) من المرسوم 07-93 ل 24 أفريل 1993 المتعلق بالأهداف العامة لمرحلة 1993-1997 على الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية لهذه المرحلة ومنها إستعادة هيبة الدولة و إعادة الاعتبار لها لاداء وظيفتها في تنظيم و ضبط وتيرة التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و تقوية العدالة الاجتماعية ... " ج ر 26.

(3) خلال اجتماع مجلس الوزراء 24 ماي 2010 لدراسة و المصادقة على برنامج الاستثمار العمومي لفترة 2010-2014 ورد " هذا البرنامج يسجل في إطار حركية إعادة البناء الوطني التي شرع فيها منذ 10 سنوات ... "

Souliné par Bouara M.T :Le developpement local, une preoccupation centrale ? op-cit p13

(4) S.Benaissa ; op-cit p 280

(5) ibid p 280

ويرجع الأستاذ سعيد بن عيسى (1) لجوء السلطات في الجزائر إلى مركزية مالية لثلاثة (03) اعتبارات :
- كشرط عام لمعرفة الموارد القابلة للتعبئة بمعرفة مالية الدولة مقارنة بالمالية المحلية ودمج هذه بتلك
- هي وسيلة لتسيير هذه الموارد بعقلانية كبيرة جدا ومحاربة التبذير بكل أشكاله والقيام بإجراءات التطهير
والحد من بعض الأصناف من النفقات وتسيير خزينة الجماعات المحلية .
- كما انه وسيلة تخصيص الموارد لفائدة حاجات حقيقية وذات أولوية .

ثانيا : مظاهر المركزية المالية

تتجسد مظاهر المركزية المالية للدولة أساسا في مظهرين هما استحوادها على الموارد الوطنية من خلال
مركزية جبائية شديدة من جهة و كثرة الصناديق الخاصة التي تنشؤها من جهة أخرى .

1- مركزية جبائية مفرطة

يتميز النظام الجبائي الجزائري بمركزية شديدة جعلت الدولة تستحوذ على أهم الموارد الجبائية ولا تترك
للولاية إلا جزء يسير فقط .

سنة 1969 اعترف وزير المالية والتخطيط أمام رؤساء المجالس الشعبية البلدية بهذه المركزية ودعا إلى
ضرورة تغيير تيار حركة الموارد الجبائية (1) لأنه من غير المعقول التفكير في إطار لا يتعدى مساعدة
الدولة للجماعات المحلية ولكن يجب الانتقال إلى مساهمة هذه الجماعات شيئا فشيئا إلى جانب الدولة في
مجهود التنمية .

لكن يبدو أن هذا التيار استمر في نفس الاتجاه أي لصالح الدولة ولم يغير حركته لأن الضرائب
والرسوم المخصصة للجماعات المحلية التي ورثناها عن العهد الاستعماري لم تتطور ولم تعدل لحد
الآن (2) .

(1) S.Benaissa : L'Aide de l'Etat aux collectivités locales : op-cit p 279.

(2) د. محمد عبدو بودر بالة : مجلة مجلس الأمة ، مرجع سابق ص 41 .

هذا الوضع أثار سخط واستياء المنتخبين المحليين(1) والمنتخبين على المستوى الوطني حيث أصبح الجميع يتفق اليوم على أن الجماعات المحلية لا يمكنها أن تقوم بدورها كاملا في ظل الحالة الراهنة التي يميزها النقص وسوء التنظيم والتوزيع الجبائي بين المستويين المركزي والمحلي.

2إنشاء الصناديق المركزية

تسمح الدولة لنفسها بجلب موارد تصرف إلى ميزانيتها و التي تؤدي بها إلى إمكانية إنشاء صناديق مركزية لأهداف متنوعة (2) تتدخل بها بطريقة دائمة ومستمرة أو بطريقة ظرفية.

ويؤكد اللجوء المستمر من طرف الدولة إلى تأسيس الصناديق المنشأة عن طريق فتح حسابات تخصيص خاص وجود مركزية مالية حتى يكاد تقريبا كل قطاع وزاري يسير صندوق يرتبط ببرنامج أو مخطط يعده هذا القطاع الوزاري حتى أصبح عدد هذه الصناديق يتجاوز الـ 20 صندوقا منها ما يهم الولاية كالصندوق الوطني لتهيئة الإقليم ولكن أغلبها لا يهم الولاية وهو ما يترجم السيطرة المالية للدولة. و من أهم هذه الصناديق الموجودة حالي (3):

(1) يقول رئيس بلدية الجزائر الوسطى " للأسف لا توجد على المستوى المحلي ديمقراطية جواريه في الجانب المالي . لأن الأحزاب عندما تقدم قوائم و تخرج لترى هموم المواطن من بطالة و تلوث بيئي ...فتقدم وعودا لكنها عندما تصل إلى كرسي البلدية تجد للأسف هيمنة و سيطرة على الجباية و المالية المحلية و هذا ما يحرمها من ميزانيات ضخمة " .
مجلة مجلس الأمة مرجع سابق ص 76

(2) S.Benaissa : L'aide de l'Etat aux collectivités locales : op-cit p 288.

(3) M.T BOUARA: L'Evolution de la loi de finances en droit Algerien ; pages bleuses; 2007 p.p 506-516.

الصندوق	رقم الحساب	الامر بالصرف
الصندوق الوطني للسكن	302-050	الوزير المكلف بالسكن والتعمير
الصندوق الخاص بالتنمية الاقتصادية للهضاب العليا	302-116	الوزير المكلف بالمالية
الصندوق الوطني لتنمية الاستثمار الفلاحي	302-067	الوزير المكلف بالفلاحة
الصندوق الوطني لحماية البيئة	302-065	الوزير المكلف بالبيئة
الصندوق الوطني للبحث العلمي والتطور التكنولوجي	302-082	الوزير المكلف بالتعليم العالي
الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب	302-087	الوزير المكلف بالتشغيل
الصندوق الخاص للتنمية مناطق الجنوب	302-089	الوزير المكلف بالداخلية
الصندوق الوطني لتسيير الموارد المائية	302-086	الوزير المكلف بالموارد المائية
الصندوق الوطني للماء الصالح للشرب	302-079	الوزير المكلف بالموارد المائية
الصندوق الوطني لترقية النشاط الحرفي والصناعات التقليدية	302-066	الوزير المكلف بالصناعات التقليدية والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة
صندوق الاشتراك	302-106	الوزير المكلف بالمساهمة وترقية الاستثمار
صندوق ترقية التكوين المهني	302-090	الوزير المكلف بالتعليم والتكوين المهني
الصندوق الوطني لتطوير الصيد البحري	302-080	الوزير المكلف بالصيد البحري
صندوق الاستعجالات ونشاط العلاج الطبي	302-096	الوزير المكلف بالصحة والسكان
صندوق ترقية السياحة	302-057	الوزير المكلف بالسياحة
الصندوق الوطني لتهيئة الإقليم	302-081	الوزير المكلف بتهيئة الإقليم
صندوق دعم استثمارات وتحديث المؤسسات العمومية	302-107	الوزير المكلف بالمساهمات وترقية الاستثمار
صندوق الأملاك العمومية المنجمية	302-105	الوزير المكلف بالطاقة والناجم
صندوق ترقية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية	302-059	الوزير المكلف بالإعلام
الصندوق الخاص للتضامن الوطني	302-069	الوزير المكلف بالتضامن الوطني

إذا أضفنا إلى كل هذه الصناديق صندوق ضبط الإيرادات المنشأ بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2005 تحت رقم "302-103" والذي يستقبل فوائض القيمة الناتجة عن مستوى إيرادات الجباية البترولية التي تفوق تقديرات قانون المالية و الموجهة لصالح الميزانية العامة للدولة اتضح لنا حجم المركزية المالية المكرسة و التي تمثل الصناديق واحدة من مظاهرها.

والملاحظ على هذه الصناديق الموضوعة تحت تصرف الوزراء الذين يعتبرون كأمريين بالصرف هو الغياب الكلي لتمثيل الولاية (حتى في تلك الصناديق التي تهم الولاية) باستثناء الصندوق المشترك للجماعات المحلية الموضوع تحت وصاية وزير الداخلية والموجه مباشرة لتمويل وخدمة الولاية والبلديات والذي يعترف بوجود منتخبين وعرف تطورا من حيث تمثيل المنتخبين على مستوى مجلس التسيير حيث كان التمثيل في ظل مصلحة صناديق الجماعات المحلية المشتركة المنشأة بالمرسوم رقم 73-134 غير متساوي بين الإدارة والمنتخبين المحليين (04 رؤساء مجالس شعبية بلدية منتخبون ، احد الولاة يعنيه وزير الداخلية ، ممثل لوزير الداخلية ممثل لوزير المالية وممثل كتابة الدولة للتخطيط) مع ترجيح كفة العنصر الإداري باعتبار رئيس المجلس يتمثل في شخص وزير الداخلية .

لكن مع المرسوم رقم 86-266 المنشئ للصندوق المشترك للجماعات المحلية أصبح تساوي في التمثيل بين المنتخبين وممثلي الإدارة :

- (05) رؤساء مجالس شعبية بلدية
 - (02) رؤساء مجالس شعبية ولائية .
 - والي يعينه وزير الداخلية .
 - ممثل وزارة الداخلية .
 - ممثلين لوزارة العدل .
 - ممثل وزارة المالية
 - المدير العام للوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية .
 - المدير العام لبنك التنمية المحلية .
- ووزير الداخلية كرئيس .

لكن وجوده تحت وصاية وزير الداخلية جعله محل انتقاد، يعلق الأستاذ بن عيسى في هذا الإطار قائلا "وتعرض الجزائر مع الصندوق المشترك للجماعات المحلية مثالا آخر للمركزية المالية كونه مصلحة تتمتع بالاستقلالية المالية لكنها موضوعة تحت سلطة وزير الداخلية(1).

(1) S.Benaissa : L'Aide de l'Etat aux collectivités locales : op-cit p 288.

فقرة ثانية : الحد من حرية تسيير الولاية

بفعل سياسة الدعم هيمنت الدولة على الولاية وأصبحت تمارس نفوذها عليها وتحدد لها أهدافها وبرامجها في ظل النقص الفادح لموارد الولاية والجماعات المحلية عموما لتعطي سياسة دعم الدولة في الأخير فكرة عن حالة تبعية الجماعات المحلية المضطرة إلى اللجوء للتسول لدى الدولة وتحمل إهانتها . ونجم عن هذه السياسة إقصاء الولاية كجماعة محلية من المشاركة في البرامج التي تهمها قبل أن تضطر الدولة إلى الاعتراف لها بدور المستشار .

1-انفراد الدولة بتحديد حاجات الولاية

رغم الانتقاد الموجه إلى الدولة باستئثارها في تحديد الحاجات الولاية دون اشراك المنتخبين المحليين الذي هم أدرى بحاجات الولاية إلا أن هذا لم يغير شيئا في موقف الدولة التي كانت تمنح الدعم حسب معايير وحدها من تعرفها وتحددها رغم أن هذا الدعم كان ظرفيا في بدايته ارتبط بإظهار وجود الدولة وإعطاء نوع من التحفيز للجماعات المحلية التي كانت تبدو مقسمة وغير منظمة (1). واستمر هذا التهميش حتى بعد تطور الدعم في شكل أكثر انتظاما وتنظيما حيث واصلت الدولة تحديدها الأحادي لحجم الموارد التي توزعها على الجماعات المحلية كما تختار الأهداف التي يوجه إليها هذا الدعم كما كتب جورج بيردو G.burdeau " الدولة الوظيفية هي تحديدا النوع من الدولة التي تسعى فيها السلطة إلى إسعاد الشعب دون الترخيص باختيار الطرق المؤدية إلى ذلك". هذه الممارسة من الدولة أدت إلى خلق نوع من سوء التفاهم بين الدولة والجماعات المحلية رغم تحجج الدولة في عدم إشراك الجماعات المحلية في التخطيط وبرمجة التجهيزات المحلية إلى الصعوبات المنهجية ومحدودية قدراتها في الاستجابة للطلبات اللامتناهية للمنتخبين المحليين وكذا غياب مؤسسة منتظمة قادرة على أن تخدم حوار منسجم ومتتابع بين الدولة والجماعات المحلية .

لكن الدولة ذاتها عانت من هذا العمل الأحادي في إعداد وتنفيذ مخططات التنمية مما جعلها تعمل على تأسيس نوع من التفاهم والتنسيق مع الجماعات المحلية بإشراكها في القضايا التي تهمها.

(1) S.Benaissa : L'Aide de l'Etat aux collectivités locales : op-cit pp 40-41.

*استشارة الجماعات المحلية

بعد أن عانت الجماعات المحلية من تهميش الدولة لها في القضايا التي تهمها أصبحت فيما بعد شريكا مهما لها في انجاز الاستثمارات العمومية فالقواعد الجديدة للعبة الاقتصادية أصبحت تتطلب أن تشارك الدولة والولاية تضامنيا ناهيك عن الدور المتنامي للجماعات المحلية في سياسة تهيئة الإقليم التي تشترط توطين أي تجهيز والذي أصبحت تتحدد فعاليته بمدى مساهمة الجماعات المحلية في إعداده وبرمجته وتعاونها الفعال في تنفيذه . فالدولة لا يمكنها اتخاذ قرارات تهم الجماعات المحلية دون استشارتها وإشراكها فيها وهو ما قادها إلى ديمقراطية إجراءات إعداد المخطط الوطني ، حيث ألح الميثاق الوطني على أن " البرامج التي تشكل المخططات يجب أن تكون محل نقاش وإعداد لمساهمة فعالة للمجالس الشعبية على كل المستويات " (1).

بعد الدور المحدود الذي لعبته الولاية في الجزائر أثناء إعداد المخططات الثلاثة الأولى، فإن الأمر بقي ينحصر في مجرد الاستشارة فقط ولم يرق إلى تعاون واتحاد بين الدولة والولاية ، فهي في هذا السياق ولحد الآن لها دور استشاري بحت ونادرا ما تكون لها سلطة القرار حتى على الإقليم الذي تمارس فيه سلطاتها الاقتصادية و الإدارية (2).

02 تخطيط تنمية الولاية

إن الدولة لا تقدم دعمها للولاية مجانا إلا إذا أحكمت سيطرتها عليها . يقول الأستاذ بيزاني pisani "الدولة لا تمول إلا إذا تحكمت" فنظام الإعانات يعتبر تدخلا مباشرا في إعداد ميزانياتها. ومن آثار سياسة الدعم مايلي :

- تخصيص الإعانات : تنقسم الإعانات المالية التي توجهها الدولة إلى الولاية إلى إعانات إجمالية غير مخصصة عن طريق غلاف مالي موجه للاستثمارات دون تحديد المشاريع الواجب تمويلها أو إعانات مخصصة لأهداف محددة وهو الأسلوب المعتمد غالبا من طرف المشروع الجزائري

(1) الميثاق الوطني لسنة 1976 ص 141.

(2) Seriak Lahcen ; Decentralisation et animation des collectivites locales .ENAG 1998 P53

بهدف تسيير أحسن وعقلاني للمواد المالية وتحقيق تنسيق مالي ومحاسبي رغم تقييد هذه الإعانات على مستوى ميزانية الولاية. هذا التخصيص للإعانات يكشف بصورة واضحة تحول الدعم إلى وسيلة تدخل في تحديد أهداف وخيارات للولاية .

- تخطيط مركزي للتنمية المحلية : تتلقى الولاية بفعل سياسة الدعم إعانات مالية ضخمة من الدولة جعلت هذه الأخيرة تخطط بنفسها للتنمية المحلية بإدراجها ضمن المخطط الوطني من حيث اختيار الاستثمارات وتحديد الأولويات فالمخططات البلدية والولائية يجب أن تتم في إطار أهداف المخطط الوطني مما حول سياسة التخطيط إلى اختصاص تنفيذي للولاية (1) .

يقول الأستاذ بوعارة إن مفهوم التنمية المحلية في القانون الجزائري له خصوصية . فعلى المستوى التاريخي التنمية الاقتصادية و الاجتماعية كانت دائما مسألة تخص الدولة بالمعنى المركزي للمصطلح حيث خلال الاشتراكية الأولى تتدخل الدولة على قاعدة التخطيط الإلزامي و الممرکز أين الموارد تتشكل أساسا من منتج الجباية البترولية التي تخصص لتنمية البلد . كما أن الاعتراف التشريعي "باللامركزية" ثم التكريس الدستوري لها لم ترفع يد الدولة المركزية عن الشؤون المحلية (2). فمن خلال دراسة النصوص المتعلقة بنفقات التجهيز للدولة يظهر التكفل بالبرامج المحلية من طرف البرامج الوطنية المصادق عليها مركزيا وتوجد بطريقة متكررة في القانون الجزائري (3).

و الحفاظ على هذا الدعم يتعلق أساسا بإرادة سياسية للدولة كونه يسمح لها بصفة غير مباشرة التدخل في السياسات المحلية و تحديدها و إخضاعها (4). وأسلوب الإعانات يفسر تماما بالتحليل الذي يعتبر المالية العمومية كرهان للسلطة للتأثير المباشر على خيارات اللامركزية (5). كما أن الدعم وسيلة لجلب الجماعة المحلية و استدراجها إلى صفها و رؤيتها كما يقول J.Saving (6).

كما يطرح الدعم مسألة غموض العلاقة المالية بين الدولة والولاية وهو ما سنتناوله في المبحث القادم.

(1) مصطفى كراجي : أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، جزء 34 عدد 2 1996.ص348

(2) Bouara M.T ; Le developpement local, une preoccupation central ? op-cit p 10

(3) ibid p 25

(4) Anne Colomb et Gabriel Champion ; La fin des subventions , Annuaire 2005 des collectivités locales; CNRS edition, PARIS p130

(5) ibid p130

(6) cité par S.Benaissa ; op-cit p308

المبحث الثاني : غموض العلاقة المالية بين الدولة و الولاية

يخفي دعم الدولة للولاية غموض في العلاقة المالية بين هاتين المجموعتين العموميتين . فكل من الدولة و الولاية يعلم صعوبة الحياة الزوجية (1) لأن العلاقات المالية بينها لا تخلو من شوائب و منغصات معايشة تنازعية لكن ولا أحد من هذين الشريكين طلب الطلاق و الاثنان حكما بالعيش المشترك بتنازلات متبادلة في سبيل تحقيق مصالح و امتيازات مشتركة و أكثر من ذلك بكثير تبادل الأدوار على أساس تعاوني فكم من مسؤولين محليين أصبحوا وزراء دون أن نهمل قناعات المنتخبين بضرورة الوحدة و تناسق النشاط الحكومي.

و يبرز غموض العلاقة المالية بين الدولة و الولاية أساسا في توزيع الموارد و الأعباء فيما بينهما (المطلب الأول) واستعمال تقنية عدم التركيز المالي للتحكم في مالية الولاية (المطلب الثاني).

(1)Jaques Blanc et Alain Marsial : Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.L.G.D.J paris 1993.p141

المطلب الأول : غموض في توزيع الموارد والأعباء

تطرح طريقة توزيع الموارد بين الدولة و الولاية استفهامات عديدة نتيجة الغموض الذي يكتنفها و الذي استفادت منه الدولة بشكل كبير على حساب الولاية .

فتوزيع الموارد بين الدولة والولاية يتسم بالغموض و بكونه غير عادل (فرع أول) كما يشوب الغموض أيضا توزيع الصلاحيات والأعباء بين الدولة والولاية (فرع ثاني) مع رقابة قوية تمارسها الدولة على الولاية (فرع ثالث).

الفرع الأول : غموض في توزيع الموارد

يتميز توزيع الموارد بين الدولة و الولاية بالاعدا و الذي يظهر من خلال هيمنة الدولة على الموارد الجبائية (فقرة أولى) و غياب معيار موضوعي يحكم هذا التوزيع (فقرة ثانية) نتج عنه لجوء متزايد إلى دعم في شكل تخصيصات ميزانية بدل موارد جبائية (فقرة ثالثة) هذا الدعم يتميز بالتعقيد و غياب إطار قانوني له (فقرة رابعة) . ومع هذا ترغب الدولة في موارد الولاية بإجبارها ايداع أموالها في الخزينة و الخضوع لآلية التوزيع بالتساوي (فقرة خامسة).

فقرة أولى : هيمنة الدولة على الموارد الجبائية

أولا : بلغة الأرقام

قبل الإصلاح الجبائي وحسب التقرير المقدم من اللجنة الوطنية للإصلاح الجبائي سنة 1989 خلص إلى أن نسبة العائد الجبائي للدولة تشكل 75% بينما النسبة المخصصة للولايات والبلديات تمثل 25% من مجموع الإيرادات الجبائية. وبعد ثلاث سنوات من تطبيق الإصلاحات الجبائية وحسب قانون المالية لسنة 1995 كانت الجباية العادية تمثل 15% من الناتج الداخلي بمبلغ يفوق 160 مليار دج في حين كانت الجباية المحلية لا تشكل سوى 03% من هذا الناتج بمبلغ يقدر بحوالي 45 مليار دج مما يعني أن نسبة إستفادة الولايات والبلديات من الجباية هي 21.95% والدولة 78.05% (1). هذه الحصة من الموارد الجبائية للجماعات المحلية ارتفعت حصتها ابتداء من سنة 1998 لتصبح تشكل 23% ثم 25% سنوات 1999 و 2000 لتتنزل إلى 23% في 2001 و 19% حيث وصلت هذه النسبة في

(1) عبد القادر بن منصور، ناصر الدين شايب و سليمان مرابط : آليات وأدوات تدخل البلدية الجزائرية في مجالات

التنمية في ظل تراجع دور الدولة المركزية . مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول الإدارة المحلية والتنمية المحلية المنعقد يومي 26 و 27 أفريل 2003 ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة قسنطينة بالتعاون مع جماعة بيار منداس فرنسا ص 346. ذكرته طيبي سعاد : المالية المحلية و دورها في التنمية ، مرجع سابق ص 249.

سنة 2002 (1).

لكنها في السنوات الأخيرة عرفت تراجعا ملفتا للإنتباه بسبب إلغاء ضريبة الدفع الجزافي و التي كانت تمثل ثاني ضريبة من حيث المردودية للجماعات المحلية بعد الرسم على النشاط المهني بنسبة تزيد عن 23% لتصبح حصة الجماعات المحلية من الموارد الجبائية إلى حصة الدولة في حدود 10% (الملحق 03 من هذه الدراسة) :

السنة	2008	2009	2010	2011
الجبائية				
جبائية الجماعات المحلية (رسم على نشاط مهني + ضريبة جزافية وحيدة)	118253	135968	141522	155505
الجبائية العادية للدولة	985836	1173444	1309368	1548533
نسبة جبائية الولاية إلى الجبائية العادية للدولة	10%	11%	10%	10%

علما أن نسب حصة الجماعات المحلية المذكورة سافا تشترك فيها كل من الولاية و البلدية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية مما يعني أن حصة الولاية حاليا هي أقل من ال 10% . كما أن هذه المقارنة مع الموارد الجبائية للدولة كانت مع جبايتها العادية فقط دون احتساب الجبائية غير العادية (الجبائية البترولية) و التي هي من نصيب الدولة كلية و إلا لكانت حصة الولاية إلى حصة الدولة لا تذكر.

فالدولة استولت على غالبية الضرائب و الرسوم من أبسط ضريبة إلى الجبائية البترولية، كما استأثرت بالضرائب ذات المردودية الكبيرة كالضريبة على أرباح الشركات والضريبة على الدخل الإجمالي وبنسبة كبيرة من ضرائب مهمة أخرى كالرسم على القيمة المضافة (85%) والرسم على الضريبة الجزافية الوحيدة (50%) إضافة إلى رسوم أخرى لا تقل أهمية كرسوم الطابع والرسم على التسجيل وقسيمة

(1) د.محمد عبدو بودربالة : الإصلاح الجبائي ، مرجع سابق ، ص 31

السيارات، بينما لا تحضى الولاية إلا بضريبة واحدة فقط ذات مرد ودية هي الرسم على النشاط المهني ولا تتفرد به بل تشترك فيه مع الجماعات المحلية الأخرى أي البلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية وبنسبة ضعيفة من الضريبة الجرافية الوحيدة (05 %) والتي يبقى مردودها دون تأثير ملموس في جباية الولاية وميزانيتها عموما لتبقى معدل جباية الجماعات المحلية عموما إلى الجباية العادية للدولة ضعيفا جدا لا يتجاوز حدود 10%.

ثانيا : انفراد الدولة بالسلطة الجبائية

فالسلطة الجبائية للدولة تعتبر بماهيتها من امتيازات السلطة العمومية والتي تعطي للدولة المركزية كل الحرية في ممارستها بكل طمأنينة (1) وهو ما جعل الأستاذ J.Boulouis يقترح تسميتها بالإمبريالية الجبائية "l'impérialisme fiscal" للسلطة المركزية (2). هذا الامتياز غير المألوف للدولة تم التعبير عنه كقدر محتوم في مختلف قوانين الولاية و حتى في الدساتير (3).

هذه السلطة الجبائية للدولة منحت كمية قليلة من الموارد الجبائية والتي لا تتناسب مع المهام والتكاليف المنوطة بالولاية أدى إلى تناسب عكسي بين توسع اختصاصات الولاية من جهة وقصور في التمويل المتاح لها من جهة أخرى في ظل عدم تطور أو زيادة في الأوعية المكونة لموارد الولاية. فمعظم الضرائب كما سبق ذكره أنشأت بموجب قوانين وقرارات صدرت منذ فترة بعيدة جدا أين أصبحت القيمة الفعلية لها لا تتناسب مع الظروف الاقتصادية الحالية وهو ما أدى بدوره إلى انخفاض القدرة المالية للولاية وهذا راجع أساسا إلى مشاكل تتعلق بالعلاقات التمويلية المركزية المحلية لاسيما بعد تجاهل السلطة المركزية لسلطة المجالس الشعبية المحلية وعدم إشراكها في اتخاذ القرارات التمويلية والتي من شأنها إحداث زيادة فيها.

فالحكومة المركزية قد سمحت بنسبة ضئيلة لبعض الضرائب التي يمكن أن تذهب إلى الولاية ومعنى ذلك أن زيادة هذه الموارد ترتبط بتعديل العلاقات القانونية والتنظيمية التي تربط المحليات بالحكومة المركزية (4) كما يلاحظ الانخفاض النسبي لموارد الولاية بسبب القيود المفروضة على

(1) S.Benaissa ;op-cit p276

(2) J.Boulouis : Essai sur la politique des subventions administrative , cité par S.Benaissa ; op-cit p276

(3) S.Benaissa ;op-cit p276

(4) عبد المطلب عبد الحميد: التمويل المحلي و التنمية المحلية ، الدار الجامعية. القاهرة 2001 ص293

الموارد المحلية. وعليه فإن إشكالية المالية المحلية (1) تطرح نفسها اليوم على أساس توخي عادل للموارد بين الدولة و المجموعات المحلية يجعلها تتكفل بصفة فعالة بالمهام المسندة لها.

فقرة ثانية : غياب معيار موضوعي لتوزيع الموارد

تتولى الدولة توزيع الموارد الوطنية دون أن تستند على معايير موضوعية محددة و معروفة مسبقا و إنما هو توزيع تقديري يتمشى و مصالحها و سياساتها.

فإذا كان احتكار الدولة توزيع الموارد يعد من صميم اختصاصها فإنه يتطلب أن تكون هناك عدالة في توزيع المحصول الجبائي . فقيام الدولة بتوزيع الضرائب و الرسوم التي بواسطتها تمول الميزانيات المحلية يفترض أن تمارس في ذلك اختصاص تقديري لا احتكار تهيمن فيه على أهم الموارد الجبائية (2). لذا أصبح تأسيس معيار موضوعي عادل في توزيع الجباية يقوم على المعطيات و الجغرافيا ضرورة ملحة خاصة مع اتساع دور و أعباء الجماعات المحلية في مختلف ميادين التنمية حيث أن الأزمة الاقتصادية التي عرفتها البلاد كان له الأثر السلبي على الجماعات المحلية و اكتفت الدولة بتوزيع الإعانات فقط دون مراجعة سياساتها الضريبية (3).

إن غياب معيار موضوعي لتوزيع الموارد الجبائية بين الدولة والولاية يستند إلى الصلاحيات الممنوحة لكل طرف فتح الباب واسعا أمام الدولة للاستحواذ على الضرائب الأكثر إنتاجية وحرمت الولاية مشاركتها في الاستفادة منها لأنها مازالت قاصرة في نظر الدولة (4) لم تصل إلى سن التمييز الذي يسمح لها بالحصول على موارد مالية والتصرف فيها .

وعليه يستوجب رسم معايير تتسم بالوضوح و العدالة و المرونة في توزيع موارد الجباية تنتظم في إطار قانوني الذي في نطاقه يتم تحديد موارد الولاية الجبائية منها أو إعانات الدولة وهو ما أشار إليه تقرير "françaises Delafosse" في تحديده للعلاقة المالية بين الدولة والجماعات المحلية(5). كما أن المجلس الوزاري المشترك المنعقد بتاريخ 15 ديسمبر 2007 المخصص لدراسة مشروع إصلاح

(1) د. محمد عبدو بودربالة : الإصلاح الضريبي، مرجع سابق ص17.

(2) رابح غضبان : جباية الجماعات المحلية ، مرجع سابق ، ص39.

(3) يوسف سلاوي : التنمية في إطار الجماعات المحلية ، مرجع سابق ص86.

(4) طيبي سعاد، المالية المحلية وأثرها في التنمية المحلية مرجع سابق ص 252

(5) Rapport Française Delafosse ; Relations financières entre l'Etat et les collectivités locales ; Paris 1995.p131

الجبائية المحلية دعا إلى تقاسم حصيلة الضرائب بين الدولة و جماعاتها الإقليمية بشكل أكثر عدالة (1) وهذا وفق معايير موضوعية.

فقرة ثالثة : لجوء متزايد إلى تخصيصات ميزانية بدل موارد جبائية

يشكل لجوء الدولة إلى التخصيصات الميزانية نقاشا واسعا والتي عرفت تزايدا بشكل كبير مؤخرا.

أولا : الخطوط العريضة للنقاش

تعدّ العلاقات المالية بين الدولة والولاية هو انعكاس للتوتر الذي نتج عن طبيعة الاستقلالية الممنوحة للولاية والجماعات المحلية في الميدان الميزاني والجبائي . فمن وجهة نظر الدولة التي تفقد السياسة الاقتصادية الكلية للأمة فإن المساهمات المالية للجماعات المحلية يجب أن تتحكم فيها مثل باقي تركيبات المالية العمومية وزيادتها ترتبط بتطور الظروف الاقتصادية لاسيما مع الحساسية السياسية لهذه التخصيصات حيث تقلت من أي تنظيم ميزاني وتمارس تأثيرا مستحقا على نفقات الدولة (2).

لكن المنتخبين يرونها دائما كتعويضات آلية عن الخسائر في الموارد الجبائية وهم يشكون من "إعادة مركزة مخادعة للمالية المحلية" بسبب تقلص الموارد الذاتية (خاصة الجبائية) في الموارد الإجمالية والزيادة السريعة في حصة الجبائية المحلية التي تتكفل بها الدولة (3).

ففي أغلب الدول الغربية يوجد توازن بين تخصيصات الدولة والجبائية المحلية ، هذه الأخيرة مؤطرة ونادرا ما نجد الجماعة حرة في ممارسة تحديد المعدل والوعاء الضريبي المحلي (4).

ثانيا : زيادة تخصيصات الدولة

ترفض الدولة منح الولاية موارد جبائية جديدة تضمن لها مواجهة الصلاحيات المسندة و تلبية انشغالات سكان إقليمها وتفضل بدلا عن ذلك اللجوء إلى تخصيصات ميزانية تضخها لها سنويا.

(1) مبارك لسلوس : الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية ، مرجع سابق ص 23.

(2) Francois Adem , Olivier Ferrand, Rémy Rioux : Finances publiques op-cit P244.

(3) ibid p244

(4) ibid p244

فائدة هذه التخصيصات الميزانية ضرورية لتعديل الاختلالات المالية الحتمية للولاية. لكنها في نفس الوقت تطرح مشاكل عديدة (1) :

- أولا التخصيصات الميزانية التي تصبها الدولة ليست مضمونة دائما، فالحكومة يمكن أن تقرر تقليصها بسبب صعوبات ميزانية خاصة أو لما الظرف لا يسمح بزيادة الموارد الإجمالية للجماعة الإقليمية

- ثم إن تمويل الجماعة الإقليمية لما يتم بجباية محلية يقوي الرابطة بين هذه الجماعة و المواطن في حين التقليل التدريجي والمنتظم لحصة الموارد الجبائية للجماعة يضعف بالضرورة هذه الرابطة.

- أخيرا ، المنتخبون المحليون يخضعون إلى نوع من الوصاية الميزانية تأخذ طريق تدريجي لتقليص هامش المناورة لديهم من جهة و عدم المسؤولية لتطوير مواردهم من جهة أخرى مما يعني أن مبدأ استقلالية الجماعة أصبح مهددا .

أيضا إعانات الدولة ألا يمكن اعتبارها انقلاب على مبدأ الاستقلالية المحلية الذي يركز أساسا على التحكم في الموارد الذاتية عن طريق الجباية المحلية و خاصة لما يترجم بدفتر شروط يخصص مباشرة المورد إلى نفقة جد محددة وهنا إصابة الاستقلالية تكون كبيرة جدا(2) .

لكن من جهة أخرى هذه التخصيصات هل يجب أن نعتبرها فعلا دعم من الدولة ولا تعتبر كتقسيم للموارد العمومية؟ لأنه في الحالة الأولى تكون الدولة تملك الحرية الكاملة في تعديل شروط منحها لدعمها المالي أو حتى تحديده أو إلغائه . لكن في الحالة الثانية فإنها تصطدم ببعض الحدود ، فتعديل نظام توزيع التخصيصات المالية لا يكون تأثيره يقلص موارد الجماعة إلى نقطة تعيق حرية تسيرها (3).

في العديد من الدول الأوروبية مثل بلجيكا و المملكة المتحدة و ألمانيا و اسبانيا أهم الموارد الجبائية لجماعاتها المحلية تأتي من تقسيم الضرائب الوطنية الأكثر مرد ودية في شكل نسب إضافية إلى جانب الضرائب على مدا خيل المؤسسات(4).

(1)Henri – Michel Darnanville :l'autonomie financière et fiscale des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalite ; op-cité p 670.

(2)Anne Colomb et Gabriel Champion : la fin des subventions , op-cit p 124

(2)Loic Philip ; Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local ;op-cit p460

(3)Francois Adem,Olivier Ferrand,Remy Rioux ; Finances publiques,op-cit p246

فقرة رابعة : نظام دعم معقد يفتقد لإطار قانوني

يتميز نظام الدعم الذي تقدمه الدولة للولاية بطابعه المعقد و عدم إشراكه للمنتخبين المحليين فيه و غياب إطار قانوني واضح يتم من خلاله

أولا : نظام دعم معقد ولا يشرك المنتخبين المحليين

يعد دعم الدولة محل انتقاد دائم فهي تبحث عن الاستجابة لأهداف جد متعددة وربما متناقضة . فإذا كان الهدف الأساسي هو ضمان تمويل مستقر نسبيا للجماعات بوسيلة تخصيصات إجمالية حرة الاستعمال فإنه لم يحترم كلية وتمت مزاحمته من طرف أهداف أخرى كالتعويضات عن التخفيضات في الجباية المحلية أو عن الصلاحيات أو توزيع بالتساوي بين المجموعات. وبعض التخصيصات غيرت هدفها مع مرور الوقت حتى فقدت أي خط توجيهي واضح جعل الرقابة الديمقراطية التي تمارس عليها تكون بشكل ضعيف (1).

ويضاف إلى هذا التنوع في الأهداف تعدد الهياكل المكلفة بتسيير تخصيصات الدولة للولاية فهناك وزارات عديدة إلى جانب وزارة الداخلية والمالية ، كما يوجد مشكل بناء ميزاني يحجب النقاش العمومي حول مساهمات الدولة (2) لذا فإصلاح مدونة الميزانية يسمح بالتأكيد تجميع التخصيصات الميزانية لتسيير من طرف وزارة الداخلية .

و من هنا فالدعم أصبح يتميز بالضعف في نقطتين أساسيتين هما الغياب العام للتنسيق و مشكل التوجيه بسبب تداخل الصلاحيات بين الدولة و الجماعة المحلية (3).

عدم إشراك المنتخبين

يعاني نظام دعم الدولة للولاية من تغييب مشاركة المنتخبين المحليين . فالمشكل اليوم ليس مالي بقدر ما

(1)Francois Adem ,Olivier Ferrand, Rémy Rioux : Finances publiques, op-cit p P242

(2)ibid p242

(3)Marie-Christine Esclassan : Les aides aux développement locale aujourd'hui. Revue Française des finances publiques ;n109 -2010p13

هو تنظيمي أيضا فمن وجهة نظر المالية العمومية (1) من الضروري وضع جهاز مشترك يجمع ممثلين عن الدولة والجماعات المحلية لمهمة تنظيم تطورات الموارد والنفقات العمومية والتوزيع بالتساوي في المكان والزمان مهمته التنسيق و التنظيم والتفاوض للنظر في التطورات المرتقبة وما يتعلق بالسياسات المالية العامة المتعلقة بالنفقات والموارد .

في فرنسا أنشأت لجنة المالية المحلية سنة 1979 (تضم 42 عضو، 31 منتخب و 11 ممثل للدولة) لها صلاحيات واسعة خاصة في تعديل المعدلات وزيادة التخصيصات الميزانية وتحديد حصة مختلف التشكيلات . إضافة إلى مرصد المالية المحلية الذي يقوم بدراسة وتنوير الخيارات الحكومية والبرلمان في هذا المجال (2) .

وفي ألمانيا تحقق نجاح سياسي للجماعات المحلية التي أصبحت ممثلة على المستوى الفيدرالي بلجنة تقوم بتحضير اقتراحات المالية المحلية بعد أن كانت مقصية وبشكل واسع من النقاشات التي تهمها (3).

ثانيا : غياب اطار قانوني للدعم

يعاني نظام الدعم الذي تقدمه الدولة للولاية من غياب إطار قانوني واضح ومستقر يرتب نتائج صارمة عند عدم احترام الدولة لها (4) وهو ما خلق صعوبة في هذا المجال .إطار قانوني يحدد كفاءات منح هذا الدعم ، فالمعايير المعتمدة في الدعم غامضة وغير مؤطرة قانونا ولا تعرفها إلا الدولة وهي تختلف من فترة إلى أخرى مما صعب من عملية تقييمها .كما أن طرق وكفاءات منح الدعم تعاني هي الأخرى من الغموض و التعقيد مما جعلها غير مؤهلة بشكل كاف لأهداف الفعالية و الفاعلية لأن كفاءات الدعم لم تتطور لتشكّل اليوم نظاما معقدا و غامضا يقود إلى الالتباس و الاختلاط بشكل لا يمكنها إنتاج الآثار

(1) M. Bouvier , M-C Esclassan, J-P Lassale ; Finances Publiques ; op-cit P 727.

(2) ibid P 727.

(3) Alexander Wegener et Erik Friedrich ; La recherche de nouvelles réponses à la crise des finances locales en Allemagne ;op-cit p151

(4) Marie-Christine Esclassan : Les aides aux développement locale aujourd'hui.op-cit p 18

الاقتصادية المرجوة منها و المنتظرة ولا تقود التنمية المحلية (01).

و هو ما يتطلب إيجاد نظام يضمن فعالية و أداء بالنسبة للمالية المحلية (2) و تسجيل الدعم في إطار قانوني يقوم على البحث عن توازن بين إشباع المنفعة العامة في إطار صلاحيات الولاية و احترام مبدأ حرية الصناعة و التجارة (03) .

كما يغيب في هذا الإطار أيضا التأطير القانوني لكيفيات تقييم الدعم و تقويمه بمقارنة النتائج المحصلة مع الأهداف المسطرة و فعاليتها بمقارنة درجة بلوغ النتائج و الوسائل المرصودة لها (04).و أن يخضع الدعم المقدم من طرف الدولة لقواعد الانضباط الميزاني (5).

يتساءل الأستاذ بوعارة " هناك مجهود للدولة حيث الموارد المالية متوفرة لكن ماهي النتائج المحصلة ؟ كيف تسيّر كل هذه البرامج؟ ما تأثيرها الحقيقي على السكان ؟ لماذا لا يكون ملتقى وطني لتقييم نتائج هذه المجهودات ؟ وبالتالي هناك مشكل الشفافية يطرح (6).

وبسبب هذا الفراغ القانوني للدعم تجري هناك معركة خفية أفقية بين الولايات المستفيدة منه و معركة عمودية بين الولاية و الدولة . و يدور النزاع خصوصا حول طريقة التوزيع و يشكل مبلغ (7)الإعانة سنويا صميم هذا النزاع بين السلطة المركزية و المحلية خلال المفاوضات الميزانية كما قد تتحول من نزاع إلى مساومة بين السلطات الوطنية و المحلية ومنافسة شرسة بين هذه الجماعات عوض أن تتعاون فيما بينها.

في القانون المقارن ، يحدد القانون العام للجماعات المحلية في فرنسا (CGCT) كيفية حساب و تحديد المبلغ و معايير التوزيع بين الجماعات المحلية .

(1)Monique Doreau-Tran quard : les aides au développement économique : un encadrement interne inopérant p 45

(2)ibid p50

(03)Gerald Meunier : les aides au développement économique local: constats opérés par les chambres régionales des comptes. RFFP N°109 . 2010. p 116

(04)ibid p 119.

(5)Jean-Baptiste Geffroy ; Le cadre communautaire des aides d'Etat. du long fleuve tranquille du régime des aides de l'Etat au choc de la crise . RFFP N°109 . 2010 P38

(6)Bouara M.T : Le développement local , une preoccupation centrale ? op-cit p 39

(7)Douglas Ashford et Jean-Claude Thoenig ; Les aides financières de l'Etat aux collectivités locales en France et à l'étranger.Litec.Paris 1981 p.p26-29

فقرة خامسة : إجبارية إيداع أموال الولاية في الخزينة و الخضوع للتوزيع بالتساوي

تجبر الدولة الولاية على إيداع أموالها في الخزينة العمومية و هو ما يعد قيذا على حرية تسييرها كما تلزمها بآلية التوزيع بالتساوي.

أولا : إجبارية إيداع أموال الولاية في الخزينة

تلتزم الولاية على غرار جميع الهيئات العمومية على إيداع أموالها لدى الخزينة العمومية . هذه الأخيرة باعتبارها تمثل الدولة في مظهرها المالي تضطلع بمهمة أساسية و دائمة تتمثل في ضمان توفير السيولة اللازمة لجميع الهيئات و منها الولاية في كل وقت و في أي مكان من التراب الوطني .و للقيام بهذه المهمة يجب أن تكون كل الأموال العمومية (و منها أموال الولاية) تحت تصرفها و هو ما يعبر عنه بوحدة الخزينة أو وحدة الصندوق و هو مصطلح فقهي و ليس قانوني .

فالولاية لا يمكنها فتح حساب في المؤسسة المالية التي تختارها فهي مجبرة على وضع أموالها في الخزينة فتستجيب لقاعدة وحدة الصندوق التي تقضي بأن مجموع أموال الجماعات العمومية توضع لتغطية مجموع النفقات العمومية فهي خاضعة لمبدأ عدم تخصيص الموارد الذي يمنع تخصيص بعض الأموال لتسوية نفقات محددة . لكن هناك استثناء لهذا المبدأ باستعمال حساب خاص بالخزينة و هو حساب التسبيقات على مبلغ ضرائب الجماعات الإقليمية . فمن جهة الدولة تتحمل تكلفة الخزينة نتيجة هذه التسبيقات ومعها منتج ضرائب الجماعة الإقليمية غير ممكنة التحصيل لكن في المقابل الجماعة المحلية مجبرة بوضع أموالها في الخزينة بدون أن تتلقى أي تعويض عن هذا الإيداع (1) مما يعني إتاحة للدولة مورد خزينة مجاني .

هذه الوحدة في الخزينة تعد عنصر تضامن وطني تسهل توزيع الأموال في كل مكان و تسمح باحتواء التغيرات الفصلية (2) وإمكانية التصرف لمختلف الهيئات العمومية. لكنها تلقى معارضة شديدة من المنتخبين المحليين الذين يرون فيها إعاقة لاستقلاليتها المالية الكاملة (3). فبمقدار ما الجماعات المحلية تتقدم في التسيير الفعال لخزينتها فإن استفادة الدولة من ودائع الجماعات المحلية تنقلص لكن مبدأ وحدة الخزينة يبقى قيذا على الولاية في تسيير خزينتها(4).

(1) Michel bouvier : les Finances locales L.G.D.J paris 1993 2eme édition p 16 2

(2) François Adem , Olivier Ferrand , Rémy Rioux : Finances publiques ; op-cit p243

(3) ibid p243

(4) Loïc Philip : Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local ; op-cit p453

في فرنسا المادة 26 فقرة 03 من القانون العضوي ل 01 أوت 2001 المتعلق بقوانين المالية تنص على إجبارية إيداع الجماعات المحلية أموالها لدى خزينة الدولة و قد حدد قانون المالية لسنة 2004 إطارا جديدا لشروط إيداع وتوظيف أموال الجماعات الإقليمية و مؤسساتها العمومية و الذي جاء لتفضيل البحث عن فعالية التسيير العمومي بتبسيط الإجراءات و منح قرار توظيف الأموال إلى الجهاز التداولي الذي هو حر في الاختيار بين توظيفات خزينة (اقل من سنة) أو توظيفات ميزانية (أكثر من سنة) . كما اعتبر هذا القانون قائمة الموارد القابلة للتوظيف و التي أصبحت تتضمن تعويضات التأمين و المبالغ المدفوعة على اثر المنازعات و تلك الآتية من بيع منتج أملاك الجماعات إضافة إلى الاستغلال المباشر للقطاع العام المحلي المكلف بتسيير مرفق عمومي ذو طابع صناعي و تجاري (1).

ثانيا : التوزيع بالتساوي يمس بالاستقلالية المالية للولاية؟

تثير آلية التوزيع بالتساوي نقاشا واسعا و التي تتبناها العديد من الدول ذات النموذج الموحد. هذه الدولة الموحدة التي رسمها الفقه السياسي ل" مذهب المساواة الجمهوري" والذي يجد تطبيقه القانوني في ميدان اللامركزية في مبدأ المساواة بين الجماعات الإقليمية و آليات التوزيع بالتساوي (2).

حيث تبنت العديد من التشريعات آلية التوزيع بالتساوي لتحقيق التضامن و المساواة بين الجماعات الإقليمية بالاقتطاع من الموارد الجبائية للجماعة الغنية ومنحها للفقيرة. كما راحت دول أخرى إلى دسترة هذه الآلية كما هو الشأن في فرنسا أين المراجعة الدستورية ل 28 مارس 2003 كرست التوزيع بالتساوي كمبدأ له قيمة دستورية في المادة 72-02 منه.

المجلس الدستوري في فرنسا رأى في مبدأ التوزيع بالتساوي الذي يمارس عن طريق إكراهات تشريعية لا يكون إلا في بعض الحدود ولا يمكن إلا أن يأخذ طابعا استثنائيا (قرار 06 ماي 1991 حول قانون تأسيس التضامن الجبائي بين البلديات وإصلاح التخصيصات الإجمالية للتسيير) . واستثنائي لا تعني هنا مؤقت ولكن بكمية محدودة كما أن هذا الاقتطاع يجب أن يكون معرفا بدقة ولا تكون نتيجته تعيق حرية تسيير الجماعات الإقليمية. كما اعتبر المجلس في نفس القرار السابق أن المشرع يمكنه أن يقرر منح جزء من منتج ضرائب محلية إلى جماعة إقليمية أخرى و أن الاقتطاع على الموارد الجبائية مشابه في آثاره

(1) Loïc Levoyer : De quelques évolutions des relations financières Etat – collectivités territoriales. Petites affiches LPA ; 2004 n° 46 p 04

(2)Raphael Déchaux : Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques,op-cit p9

لنفقة إجبارية مما يعني أن الإجراءات المتعلقة بالنفقات الإجبارية يمكن تطبيقها على الاقتطاع من الموارد الجبائية (01).

لكن هذه الآلية للتوزيع تتعرض إلى انتقادات كبيرة خاصة من جانب الفقه الذي اعتبرها آلية للتدخل في جباية الولاية والمساس باستقلاليتها المالية وحرية تسييرها.

فمن وجهة نظر الأستاذ رافيل ديشو Raphael Déchaux تعتبر آلية التوزيع بالتساوي بطبيعتها كابحة للاستقلالية المالية لأنها تسمح للدولة التدخل المباشر في موارد الجماعات المحلية بحجة تمويل جماعات أخرى وإزالة الفوارق الجهوية، فظاهرها فقط توزيع بالتساوي أما حقيقتها فهي وسيلة تحكم حقيقي من طرف الدولة المركزية في السياسة المالية المحلية وبواسطتها يمكن للدولة معرفة الوضعية المالية لهذه الجماعات (2) و هو يعبر عن تناقض بين السياسات العمومية التي ترى في التوزيع بالتساوي مفتاح عقدة اللامركزية مع هدف الاستقلالية المالية للجماعات المحلية الذي يعتبر أولوية حكومية، فصعوبات تمويل اللامركزية و أزمة المالية المحلية تدل على وقوعها في مأزق نظري (3).

وحسب الأستاذ Fabrice Robert فإن مبدأ الاستقلالية يدخل في نزاع مع مبدأ التوزيع بالتساوي كون مسألة الاستقلالية المالية تصطدم بعدم المساواة المالية بين الجماعات كلما تكون الاستقلالية الجبائية كبيرة كلما تكون الجماعات المحلية ترتبط بالمادة الضريبية على إقليمها مما يؤدي إلى تجميد الفوارق في الموارد الجبائية ولهذا فالجماعات الأقل استقلالية هي الأكثر فقرا والأكثر تبعية لتخصيصات الدولة (4). ويرى الأستاذ Loïc Philip أن التوزيع بالتساوي يجعل الجماعات المحلية ليست لها سيادة كلية في استعمال منتوج ضرائبها، فما هو المقياس الذي يمكن به المشروع إجراء إعادة توزيع المواد الجبائية المحلية بين هذه الجماعات دون أن يتعرض لمبدأ الاستقلالية و حرية التسيير؟ وهو ما جعل العديد من المؤلفين يستندون إلى أن تأسيس اقتطاع على الموارد الجبائية للولاية يذهب عكس مبدأ حرية التسيير لأن هذا المبدأ يتطلب أن تكون للولاية القدرة على تحديد مبلغ الضرائب المحلية التي تعود إليها ومصير أموال هذه الضرائب وبالتالي من الصعب القبول والاعتراف بمبدأ التوزيع بالتساوي الذي يمارس خصوصا على ضريبة الرسم على النشاط المهني (5).

(1) Loïc Philip : Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local ; op-cit p453

(2)Raphael Déchaux : Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques,op-cit p9

(3)ibid p9

(4) Fabrice Robert : Les Finances Locales , op-cité p45

(5) Loïc Philip : Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local ; op-cit p453

فرع ثانى : غموض فى توزيع الأعباء

تثير مسألة توزيع الصلاحيات بين الدولة و الولاية هي الأخرى غموضا كبيرا . فالواقع المعاش يشير إلى تشابك بين اختصاص الدولة و اختصاص الولاية و بالتالي إشكالية الخيارات ستخف تبعا لوضوح المهام المسندة لكل منهما و لا يمكن صياغة النموذج الضريبي بشكله الأمثل و لا تنفيذه بشكل سليم إلا في إطار توزيع المهام المنوطة بالولاية و المجموعات المحلية (1) .

فالمواطنون قلقون لمعرفة من يبني المدرسة ومن يشق الطريق (2) لأن اللامركزية أدت إلى تمييع مفهوم الشؤون المحلية و التي ترجمت بتحلل المسؤوليات فأدنى نشاط اليوم يتم بتدخل الدولة و الولاية و البلدية معا ، الكل يتصرف و يمول ولكن ولا أحد مسؤول عن شيء (3).

ويظهر تحديد اختصاصات الولاية كنتيجة تتعلق بعوامل وخيارات متعددة تتصل بالتاريخ ،بناء الدولة ، نماذج التنمية، التزام الدولة بسياسة اللامركزية الذي يتطلب بالضرورة تفكير حول الصلاحيات التي يتحملها كل واحد من المتدخلين العموميين وأيضا الخواص على المستوى المحلي. فصلاحيات الولاية هي ليست صلاحية بطبيعتها ولكنها صلاحية محددة بالقانون يحددها المشرع الذي وحده له صلاحية منح الصلاحيات وبالتالي فان مجالات تدخل الولاية تحدد من طرف الدولة مسبقا(4).

فهناك صعوبة في تحديد صلاحيات الولاية (فقرة أولى) وفي توزيعها (فقرة ثانية) رغم وجود بعض النماذج في تحويل الاختصاص (فقرة ثالثة). لكن في الأخير الولاية استفادت من صلاحيات عن طريق القانون (فقرة رابعة).

(1) د عبدو بودربالة : مرجع سابق ص 37

(2) Fabrice Robert ; Les Finances locales ,op-cit p06

(3) Loïc Philip ; Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local,op-cit p02

(4) Néjib Belaid : Autonomie locale et mutation récentes dans les finances municipales, centre de recherche et d'études administratifs, Tunis 1999, P250

فقرة أولى : صعوبة تحديد صلاحيات الولاية

تواجه عملية تحديد صلاحيات الولاية والصلاحيات المحلية عموما جملة من الصعوبات والاستفسارات . هل توجد وظائف محلية بطبيعتها؟ ما هو المحلي؟ وما هو الوطني؟ كل شأن محلي أليس في نفس الوقت هو شأن وطني؟

فهي عملية صعبة وفي نفس الوقت لا يمكن تفاديها لما تطرحه اللامركزية من ضرورة تحديد صلاحيات مختلف المجموعات العمومية ، ورغم النقاش النظري والتقليدي للفقهاء في التوزيع بين الوطني والمحلي فإن تشبك هذا التوزيع جعل من الصعوبة بمكان الوصول إلى قواعد توزيع بسيطة.

فالصلاحيات التي تتحملها كل مجموعة عمومية في فترة ما هي نتيجة تطور التاريخ الإداري والسياسي للبلد . وللوصول إلى إدخال تعديلات لعقلنة التوزيع الموجود يتطلب اختيار معايير لتوضيحها وهو ما يواجه بعراقيل لتحديد المقاييس التعويضية التي تصاحب كل توزيع جديد.

أولا : القاعدة العامة للصلاحيات مفهوم غير محدد

يمكن الرجوع إلى قانون الولاية للإحاطة بصلاحيات الولاية ، فالمادة (75) تمنحها صلاحيات عامة "يبادر المجلس الشعبي الولائي حسب قدرات و خصوصيات كل ولاية بكل الأعمال التي من طبيعتها المساهمة في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ... " لكن أغلب الفقهاء يعتبرها متقلبة ولا يمكن الجزم بها في نظام أين الدولة وحدها تحتفظ بصلاحيات صلاحياتها(1).

كما أنها تفتقد إلى مضمون عملي وتظهر رمزيا فقط . هذه القاعدة موجودة في قوانين الجماعات المحلية للكثير من الدول الفرانكوفونية مثل المغرب وكوديفوار . أما في فرنسا فقد تركت هذه القاعدة بموجب قوانين 1982 بعد الانتقاد الكبير من الفقهاء لعدم دقتها.

فوجود مجال للشؤون المحلية يتميز على الشؤون الوطنية هو معطى أولي في كل لامركزية كما يقول الأستاذ J.Rivero لكن وفي كل مرة تظهر القاعدة العامة للصلاحيات رمزية أكثر منها مصدر للصلاحيات المحلية (2).

(1) J. Moreau et G. Darcy: La libre administration des collectivités locales. Presse universitaires d'Aix – Marseille Économica 1984.P22 , cité par Néjib Belaid : Autonomie locale et mutation récentes dans les finances municipales op-cit p248

(2) H.Groud : Reflexion sur les compétences locales. Les cahiers de l'administration territoriale n°09 1985. France p22. cité par Néjib Belaid op-cit p250

فلا يوجد معيار محدد بشكل كاف لتقسيم الصلاحيات المحلية والوطنية بعض المؤلفين يعتبرونها موضوع بحث كاذب (1) في حين الجزء الواسع من الفقه يرى أن الشؤون المحلية تبقى مفهوم غير محدد من جانب القانونين ، فهو قانونيا مشوه وسياسيا غامض (2).

فمفهوم مصالح الولاية لا يسمح بتحديد الصلاحيات المحلية. لكن إذا كان مفهوم الشؤون المحلية ليس مفيدا من الناحية القانونية فإنه لا يخلو من الفائدة. فالولاية يمكنها أن تطالب بصلاحيات على شؤون لها طابع محلي أكثر منه وطني (3).

ثانيا : ما هو معيار التوزيع؟

إن وضع مبادئ توزيع للصلاحيات سهل نظريا لكن الواقع غير ذلك حيث يصطدم بصعوبات حقيقية. هل نعتمد معيار الفعالية أم معيار تاريخي أم إداري أم سياسي؟ هذه المعايير ليست بالضرورة متضادة فهي تكمل بعضها البعض وكل منها يحوي مزايا ونقائص ، كما أن اللجوء إلى معايير متعددة قد يعقد أكثر وظيفة التوزيع.

لكن هناك معايير أكثر سهولة منها المعيار الإقليمي، معيار الفعالية ومعيار الشؤون المحلية ومبدأ الفرعية (4).

لكن المعيار الإقليمي يبدو عديم التأثير لاسيما ما يتعلق بالصلاحيات ذات الطابع الاقتصادي أو المرافق العمومية الكبرى. وبالتالي الملاءمة في ممارسة هذا النموذج من الصلاحيات تمتد باستمرار إلى تجاوز الإطار الضيق لجماعة محلية واحدة وإستراتيجية النشاط الذي أملت متطلبات هذه المرافق يمكن أن لا يتصادف مع التقسيم الإقليمي بين الجماعات العمومية.

أما معيار الفعالية فيفترض أن كل جماعة تكلف بالصلاحيات التي تستطيع القيام بها بصفة أحسن وهنا ليس من السهل التفرقة بين تشابك الصلاحيات كما يدخل في نزاع مع المعيار الإقليمي.

(1) G. Montagnier : vingt années d'évolution du régime communal. cité par Néjib Belaid op-cit p250

(2) J. Baguenand : la decentralisation. Que sais- je n° 1879.P.U.F P19 cité par Néjib Belaid op-cit p250

(3)Néjib Belaid ;Autonomie locale et mutations récentes dans les finances municipales. Centre de recherche et d'études administratifs. Tunis1999.p260

(4)ibid p260

وعدم دقة مفهوم الشؤون المحلية لا يمكن التعويل عليه لتحديد صلاحيات الولاية ، كما أشار الفقه إلى ذلك والتشابك الذي يمثله مع مفهوم الشؤون الوطنية. فهو لا يعتبر مفهوم قانوني مفيد كونه يخضع للتغيرات حسب الفترات والظروف السياسية والبرامج التقنية التي قد تؤدي إلى تصغير الصلاحيات المحلية إذا الدولة قدرت بالنسبة لشأن ما بأنه لا يأخذ طابع محلي ولكن وطني⁽¹⁾.

فالاختصاص المحلي هو أن يكون للمجلس المحلي المنتخب اختصاصات أصلية متعلقة بشؤون الوحدة المحلية لأن الاستقلال المحلي الابتدائي لا يمنح الجماعات المحلية اتخاذ القرارات في المسائل المحلية و تثير فكرة اختصاص الولاية مشكلتين:

* الأولى عدم وجود معيار مادي للتمييز بين شؤون الولاية و الشؤون الوطنية أو ما بين ما هو محلي و ما هو وطني لان الوظائف داخل الجماعات المحلية عموما غير ثابتة و غير مستقرة .

* الثانية في معيار التوزيع أين مفهوم الشؤون المحلية يتحلل إلى مظهرين الأول تظهر فيه الشؤون المحلية كوظيفة ذات طابع عام و الثاني تظهر فيه الشؤون المحلية كوظيفة من طبيعة إدارية

و حسب الأستاذ chapouisat فإنه لا يصلح ربط الشؤون المحلية بالمصلحة العامة لأن الوظائف التي خولها القانون للجماعات المحلية هي تسيير مصالحها الخاصة و ليس مصلحة العامة كما أن هذه الأخيرة هي فكرة مطاطة و مبهمة و متغيرة فما لم يكن في مرحلة ما من وظائف المصلحة العامة قد يكون كذلك في مرحلة لاحقة و قد نجد في نظام سياسي مصلحة عامة كالوظيفة الاقتصادية في الدولة الاشتراكية و قد يعتبر نشاطا في نظام سياسي آخر كالوظيفة الاقتصادية في الدولة الرأسمالية (2).

أما ظهور الشؤون المحلية من خلال ما خوله القانون للجماعات المحلية من وظائف كوظيفة من طبيعة إدارية فيبدو الأمر غير واضح و غير دقيق .

و عليه فالاعتماد على الوظائف المحلية التي خولها القانون للجماعات المحلية سواء كانت ذات طبيعة عامة أو ذات طبيعة إدارية لا تؤدي إلى معرفة ماهية الشؤون المحلية في نظر الأستاذ

لويس جيروم شابويزا louis jerome chapouisat .

(1) P.M. Pontier ; L'Etat et les collectivités locales, la répartition des compétences. P167 cité par Néjib Belaid op-cit p261

(2) انظر مسعود شيهوب , أسس الإدارة المحلية ، مرجع سابق ص 121 122.

و رغم أن الشؤون داخل الدولة الواحدة تنقسم إلى نوعان :

- نوع يهم جميع سكان الدولة و يفرض نفسه على كل أجزائها و يضم مصلحة مشتركة و هي المصلحة الوطنية .

- و نوع يهم عدد محدود من الأشخاص و لا يفرض نفسه إلا على جزء من إقليم البلاد و يظهر بمستوى محدود و يسمى بالمصالح المحلية .

إلا أن تحديد الاختصاصات المحلية يبقى أمر نسبي يتأثر بالظروف السياسية الاقتصادية و الاجتماعية لكل دولة رغم الإجماع حول وطنية بعض المرافق كال دفاع و العدالة و الأمن لتبقى مسألة تحديد ما هو محلي يعود إلى رغبة المشرع في التنازل عن هذه الوظيفة أو تلك للجماعة المحلية .

في حين مبدأ الفرعية و الذي يعني أن الدولة لا تقوم إلا بما تعجز عنه الجماعات المحلية مما يعني البحث دائما عن المستوى الملائم لممارسة الصلاحيات. لكن هذا المبدأ يفتقد إلى معنى عملي حيث لا يؤدي إلى الحد من نشاط الدولة فهي دائما تتدخل لتضع عدالة توزيعية بين الجماعات العمومية (1) .

ومهما كان المعيار المعتمد فان توزيع الصلاحيات يجب أن يصحب بتعويضات مالية مناسبة.

تحديد التعويضات المالية

إذا فرضنا أن المشكل المعقد للصلاحيات المحولة قد حل فانها ستطرح إشكالية فعالية الصلاحيات المحولة وبالتالي مشكل الإجراءات المصاحبة وخاصة التعويضات المالية. فتحويل الصلاحيات سيبقى رسالة مينة ويتحول على إثرها إلى أعباء. فالولاية والجماعات المحلية أصبحت تخشى تحويل الصلاحيات لتخوفها من الوسائل المتعلقة بها (2).

فتقسيم الصلاحيات يجب إذن أن يصحب بتقسيم الوسائل المالية وهي عملية لا تقل تعقيدا.

(1) Néjib Belaid op-cit p42-43

(2) P. Guerrier et D.Bauchard : Economie financière des collectivités locales. Cite par Néjib Belaid ; op-cit P331.

فقرة ثانية :توزيع الصلاحيات

يكون توزيع الصلاحيات يعتمد على أن يذهب بالأقل إلى الدولة وفق لوحة الصلاحيات ومبدأ الذي يدفع يتحكم.

أولا : من أجل توزيع يذهب بالأقل إلى الدولة

تتعدد أهداف التوزيع لكن الهدف الأساسي في دراستنا هو زيادة دور الولاية والحد من دور الدولة. فتوزيع الاختصاصات بين الدولة والولاية يرمي خصوصا لتوضيح الروابط بين مختلف المتدخلين في الفضاء المحلي وتقسيم الأدوار بين القطاع العام والقطاع الخاص لتحرير التسيير المحلي وتكريس إستراتيجية مهمة على المستوى الوطني وضمان أكثر أداء في سير المصالح العمومية المحلية لتستجيب أكثر لمتطلبات السكان. فتعريف وتحديد مهام كل متدخل تسمح بقيام مسؤولية كل طرف وتنشيط أجهزة الرقابة خاصة من قبل المواطن.

كما يسمح توزيع الصلاحيات بتقييم نشاط كل متدخل وتحديد درجة المركزية واللامركزية المطبقة في بلد ما في لحظة ما ، كما من طبيعته تنسيق أحسن في نشاط الجماعات العمومية وتنظيم إقليمي لبعض النشاطات. كما يرجى منه تحديد دقيق لدور كل مجموعة عمومية يمكن أن يؤدي إلى الحد من المظاهر التقليدية لسلطة الوصاية.

هذه الأهداف المتعددة والمتكاملة يجب أن تسمح في إطار إستراتيجية لامركزية إلى برمجة تخلي الدولة عن جزء من التزاماتها لصالح الولاية والجماعات المحلية.

وفي إطار مسار اللامركزية الملتزم به فإن توزيع الصلاحيات يجب أن يتجه نحو توسيع صلاحيات الجماعات المحلية وكنتيجة لذلك وضع حدود لتلك التي تمارسها الدولة على المستوى المحلي ، فتجربة المركزية القوية التي تميزت بأن "الدولة تفعل كل شيء" دون أن تسمح بمتدخلين آخرين أدى إلى وضعيات شلل وعدم الفعالية وتنشيط المجتمع المدني⁽¹⁾ وهو ما استدعى العمل بمبدأ "أقل للدولة" وضرورة بزوغ متدخلين آخرين شركاء للدولة تستطيع التأثير وإعطاء فعالية وهنا الولاية بفضل معرفتها بالوسط المحلي وحاجات سكان إقليمها يجب أن تلعب دورا أكثر أهمية لكن توزيع الصلاحيات بين المتدخلين العموميين يحول دون ذلك.

(1) Néjib Belaid ; op-cit p 257

ثانيا : مبدأ الذي يدفع يتحكم

يبرز مفهوم مبدأ الذي يدفع يتحكم كمحاولة لعقانة تشابك الصلاحيات ومصدره التجربة الفرنسية وتدور فكرته حول التخصيص في مجال محدد من مجموع الصلاحيات بهدف تفادي التمويلات المتقاطعة ⁽¹⁾. عن طريق توضيح ماذا تمارس وما هو سيمارس بطريقة أحسن للقيام بمبدأ "الذي يقرر يدفع" فحتى يكون هذا النشاط قابلا للتطبيق يجب تحديد كتلة صلاحيات حصرية.

فمبدأ "الذي يدفع يقرر" يسمح بأن الجماعة التي تمول صلاحية يجب أن تتحمل كلية انجازها وتسييرها لكن هذه في التطبيق نادرة خاصة مع الولاية أين تتقاطع التمويلات حيث اغلب استثماراتها تمول بنسبة كبيرة من طرف الدولة.

لكن نظام التمويلات المتقاطعة ينطوي على نقائص خاصة تخفيف المسؤوليات والمضايقات التي يمكن أن تنتج بين الطرف الممول والطرف المنفذ أو المستفيد النهائي.

لكن صلاحيات الدولة والولاية قد تثمر أحسن - أحيانا - بالتشابك عوضا عن التفرقة ولذا فحسب البعض فإن مفهوم تقسيم الصلاحيات قد تجاوزه الزمن (2).

فقرة ثالثة : النموذجين الفرنسي و الانجليزي في تحويل الاختصاص إلى الولاية

يتم تحويل الصلاحيات إلى الولاية وفق نموذجين الأول يأخذ بالاختصاص العام بالنسبة للصلاحيات و النموذج الثاني يأخذ بالاختصاص الحصري و في كلا الحالتين تختص السلطة التشريعية في تحديد و تحويل الصلاحيات و هو ما تقره الدساتير فهناك أسلوب حصر وأسلوب إطلاق.

أولا : أسلوب حصر صلاحيات الولاية "النموذج الانجليزي"

يأخذ بهذه الطريقة النظام الانجليزي أين يتم تحديد اختصاصات الولاية و كل الهياكل اللامركزية على سبيل الحصر و بشكل دقيق و محدد لا يمكن لها ممارسة أي اختصاص خارج ما حدده المشرع و كل هيئة تملك جزء من الاختصاصات في حدود ما يخوله لها القانون و أي توسيع في هذه الاختصاصات يخضع إلى تشريع مستقل و يترتب على ذلك (3):

(1) A. Peyrefitte : Décentraliser les responsabilités, Pourquoi ? comment ? Livre de poche. Paris 1976 P34

(2) P.M. Pontier : L'Etat et les communes op-cit P45 Cite par Néjib Belaid ; op-cit P263.

(3) شيهوب مسعود ، أسس الإدارة المحلية ، مرجع سابق ، ص 126

- المشرع هو الذي يقوم بتحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر و كل ما لم ينص القانون على تحويله للجماعات المحلية يعد من اختصاص الهيئة المركزية تلقائيا

- تعرض الإدارة المحلية لأي موضوع من الموضوعات التي لم ينص القانون صراحة على تحويلها يعتبر عمل غير شرعي مشوب بعيب عدم الاختصاص

- القوانين التي يصدرها البرلمان قد تمنح المجالس المحلية اختصاصات إضافية أو قد تحرمها من اختصاصات تمارسها فعلا .

- القوانين التي تحدد الاختصاصات المحلية ليست دائما عامة و شاملة لجميع المجالس المحلية فهي تتباين من جماعة لا مركزية إلى أخرى و من مدينة إلى أخرى فقد نجد مجلسا لمدينة كبيرة يمارس اختصاصات اكبر من تلك التي يمارسها مجلس اصغر منه أو حسب الخصائص السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية لكل مجلس .

- ليست كل القوانين التي يصدرها البرلمان للجماعات المحلية تتضمن اختصاصات إلزامية بل البعض لها فيه سلطة تقديرية

- قد يلجأ المجلس المحلي إلى البرلمان للحصول على قوانين خاصة تمنحه اختصاصات معينة

ثانيا : أسلوب إطلاق صلاحيات الولاية "النموذج الفرنسي "

يتبع هذا الأسلوب النظام الفرنسي حيث يجعل اختصاص الولاية و المجموعات المحلية عموما عام و مطلق في كل ما يتعلق بشؤون الوحدة إلا ما استثنى بنص صريح و كل ما نص عليه القانون من اختصاصات محلية هي على سبيل المثال لا الحصر مما يعني أن اختصاص السلطة المركزية هو المقيد و لا يحق لها التدخل في الشؤون المحلية إلا ما استثناه القانون بنص صريح لأن الهيئات المحلية في نظر المشرع الفرنسي هي الممثل الشرعي لسكان الإقليم و المسؤول عن ممارسة كافة شؤونه المحلية و هي صاحبة الولاية العامة على الإقليم (01) لها الحق في معالجة جميع القضايا الداخلة في الشأن المحلي تحت رقابة السلطة المركزية و بدون تدخلها .

(01) مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية، مرجع سابق ص 127.

تميز هذا الأسلوب بعمومية الاختصاص قد يؤدي إلى غموض الوظائف المحلية لغياب معيار يميز بين ما هو محلي و ما هو وطني لكنه في المقابل يسمح بحسن إشباع حاجات السكان المحليين و يتمشى مع اللامركزية عكس الأسلوب الانجليزي الذي رغم انه يسمح بتوحيد إمكانيات و مجهودات المجموعة المحلية نحو عدد محدد من الاختصاصات تؤدي بشكل جيد إلا أنه يبدو و كأنه إجراء يكرس المركزية كونه يبدأ بالدولة فيحول لها معظم الصلاحيات ثم يتجه إلى المجموعات المحلية ليحول إليها ما تعجز عنه الدولة (01) . يقول الفقيه بيزاني Pisani " المركزية تعني البدء بالدولة و منحها كل ما تستطيع القيام به ثم الإقليم و منحه كل الوظائف التي يستطيع القيام بها و لا يترك للبلدية إلا الوظائف التي لم يستطع الآخرون القيام بها ، أما اللامركزية فتعني البدء بالبلدية و منحها كل ما تستطيع القيام به ثم الولاية و منحها كل ما تستطيع القيام به و لا يترك للدولة إلا ما تستطيع القيام به أفضل من الآخرين".

و يبدو أن الجزائر قد تأثرت بالنموذج الفرنسي في عدم حصر صلاحيات الولاية و الجماعات المحلية عموما و هو ما ينسجم مع النهج الاشتراكي للتنمية الذي يعتمد على الدولة بمختلف مؤسساتها بما فيها المحلية منها و التي يكمل مجهودها في التنمية بما تقوم به الأمة إلا انه مجهود أصيل لا ينبغي تقييده أو حصره (2) . عكس الأسلوب الحصري الذي يقيد الولاية . يبدو الأسلوب العام أو المطلق أنسب للمبادرة المحلية و التدخل في أي مجال في كل حين لإشباع الحاجات المحلية دون قيد أو حد و هو ما يتمشى أكثر مع اللامركزية .

كما يبدو من خلال قوانين الولاية تأثر المشرع الجزائري بالنموذج الفرنسي من حيث التنظيم و بالنموذج اليوغوسلافي من حيث الاختصاص (3) و هو ما أدى إلى المزج بين القوانين نتج عنه تضخم في المواد في قانوني البلدية و الولاية و هو ما يعكس طبيعة النظام السياسي الاقتصادي و الاجتماعي المتبع آنذاك .

(1) مسعود شيهوب نفس المرجع ص 127، 128

(2) الميثاق الوطني ص 26.

(3) بوحميده عطاء الله : معالجة اللامركزية الإدارية بين التشريع و التنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية ، الاقتصادية و السياسية . جزء 42 عدد 01 سنة 2005 ص 61

فقرة رابعة : استفادة الولاية من صلاحيات عن طريق القانون

استفادت الولاية من صلاحيات عن طريق القانون والتي تطورت من فترة الى اخرى لكنها بقيت رمزية وأحيانا ضخمة لكن بدون تعويض مالي مما يستدعي دسترة مبدأ التعويض المالي.

أولا : تطور صلاحيات الولاية

1 : صلاحيات الولاية في ظل الأمر رقم 38-69

تضمن الأمر رقم 38-69 المتضمن قانون الولاية (147) مادة موزعة على أربعة (04) أبواب ، وعرف الولاية على أنها جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية مميزة بين (06) قطاعات للتدخل :

المهام	القطاع
تشجيع جميع مبادرات التنمية ترتيب الأولويات بالنسبة للمشاريع إبداء الرأي للعمليات ذات الطابع الوطني و الجهوي الموافقة على برنامج التجهيز والتنمية	التجهيز والإنعاش الاقتصادي المواد من 65 إلى 73
تهيئة وحدات المناطق الصناعية إحداث مؤسسات صناعية ووحدات لتحويل المنتجات الفلاحية تسهيل التمويل لمواد البناء باستغلال المقالع تشجيع مبادرات البلديات في إقامة وتنمية الصناعة التقليدية إحداث وحدات صناعية تقليدية تتجاوز إمكانيات البلديات	الصناعة و الصناعة التقليدية المواد من 69 إلى 83
استغلال بعض المصالح العمومية للمسافرين تنمية المنشآت الأساسية للولاية (طرق، مبان، موانئ) تطوير السكن الحضري والقروي تشجيع وإحداث تعاونيات عقارية إحداث مؤسسات للأشغال الخاصة بعمليات البناء التجهيز والاستثمار تسيير العقارات المعدة للسكن إنشاء المناطق الكبرى للسكن .	النقل والمنشآت الأساسية والسكن المواد من 86 إلى 90.
تطوير الجهاز الصحي والاجتماعي لحماية الطفولة ومساعدة المسنين حسن سير المؤسسات الاستشفائية والوحدات الصحية المساهمة في انجاز الوحدات الجديدة للمعالجة تطوير التجهيزات الاجتماعية والتربوية للشباب إحداث وتسيير المنشآت ذات الطابع الرياضي التربوي والثقافي إنجاز مؤسسات التعليم إحداث مراكز التكوين المهني والتمهين تسيير العمل الطبي الوقائي .	الشؤون الاجتماعية والثقافية المواد من 91 إلى 96
التشريع في النشاطات المساعدة على استثمار الأراضي الخالية وحماية التربة استصلاح الأراضي وتهيئة المساحات الفلاحية الحماية الاقتصادية للنواحي الفلاحية وتنميتها	التنمية الفلاحية المواد 68 إلى 74
مساعدة وتوجيه وتنسيق مبادرات البلديات تسيير ومراقبة المؤسسات ذات الطابع السياحي التي تفوق إمكانيات البلدية.	السياحة المواد 84 إلى 85

الجديد فى القانون رقم 02-81

تم تعديل الأمر رقم 38-69 بالقانون رقم 02-81 المؤرخ فى 14 فيفري 1981 ، غير أن هذا الأخير لم يأت بتغييرات كبيرة حيث أبقي على نفس قطاعات التدخل للولاية الواردة فى الأمر 38-69 مع إضافة أو إلغاء لبعض المهام :

التجهيز والتنشيط الاقتصادى : أضاف إلى الاختصاصات والمهام المذكورة فى الأمر مهام أخرى منصوص عليها فى المادة 66 مكرر 1 و 66 مكرر 2 بالموافقة القبلية للمجلس الشعبى الولائى على إنجاز أي مؤسسة اشتراكية أو هيئة مشروع على تراب الولاية.

كما يعد مخطط تهيئة الولاية ومخطط تنميتها استنادا إلى الدراسات والمراجع والمعلومات التى تعرف بإمكانية الولاية.

وفى الفلاحة : المساهمة فى أي دراسة تتعلق بتطبيق الثورة الزراعية بتعديل المادة 78 من أمر 69.

وفى الصناعة والصناعات التقليدية : إنجاز و استغلال الوحدات الصناعية والحرفية التى تتجاوز إمكانيات البلديات

وفى السياحة إعداد البرنامج السياحي التنموي وتشجيع عمل البلديات فى هذا الشأن

أما فى الميدان الثقافى والرياضى والشببية فإ إنشاء هياكل ثقافية وإعلامية ورياضية وتحقيق وتطوير الشباب وإحياء التراث الوطنى والمحافظة عليه مع المساهمة فى وضع الخريطة المدرسية وإعداد برنامج البناء المدرسى وإنجاز المنشآت الأساسية المدرسية.

2 : صلاحيات الولاية فى القانون رقم 09-90

بعد التحول السياسى والاقتصادى الذى عرفته الجزائر نهاية الثمانينات ، انعكس ذلك على الولاية بصدر قانون جديد للولاية سنة 1990 والذى تضمن (158) مادة مبوبة فى (06) أبواب محافظا تقريبا على نفس مجالات التدخل للولاية التى وردت فى الأمر رقم 38-69 مع إعفاء الولاية من التدخل فى مجال الصناعة والصناعة التقليدية بعد التحول إلى اقتصاد السوق .

المهام	القطاع
المصادقة على مخطط الولاية اتخاذ الإجراءات لتنمية الولاية المشاركة في المشاريع الاستثمارية عن طريق صناديق المساهمة والتي تحولت إلى شركات قابضة عمومية إنشاء بنك المعلومات والإحصائيات للولاية تحديد مخطط التهيئة العمرانية للولاية حسب قانون التهيئة والتعمير	مخطط تنمية الولاية المواد من 60 إلى 65
بتهيئة وصيانة طرق الولاية وفك العزلة عن الريف في مجالس الإنارة والطرق ترقية هياكل استقبال الأنشطة وتنميتها	المنشآت الأساسية والاقتصادية المواد 70 إلى 73
تشجيع برامج ترقية التشغيل انجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلدية إنشاء منشآت ثقافية رياضية وترفيهية بالتشاور مع البلديات استغلال القدرات السياحية في الولاية وتشجيع الاستثمار فيها	النشاط الاجتماعي المواد 75 إلى 81
انجاز وصيانة المؤسسات التربوية للتعليم الثانوي والتقني والمهني	التكوين المهني والتربوي المادة 74
دعم البلديات فيم يخص برامج الإسكان بتقديم مساهمات لإنشاء المؤسسات وشركات البناء العقاري . تشجيع تنمية الحركة التعاونية في ميدان السكن المشاركة في ترقية برامج السكن المخصصة للإيجار	السكن المادة 82
المبادرة بالعمليات الرامية إلى حماية وتوسيع الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز القروي الوقاية من الكوارث الطبيعية في مجال الصحة الحيوانية وتنمية الأملاك الغابية انجاز أشغال التهيئة والتطهير وتطوير الري الصغير والمتوسط.	الفلاحة والري المواد 66 إلى 69

3 : فى إطار قانون الولاية الحالى

صدر القانون رقم 07-12 المؤرخ فى 21 فيفري سنة 2012 المتعلق بالولاية (1) متضمنا (181) مادة مبنوبة ضمن سبعة (07) أبواب ، وقد وردت صلاحيات الولاية فى الفصل الرابع من الباب الثالث المعنون بـ "المجلس الشعبى الولائى" فى المواد من (73) إلى المادة (101) والتي منحت للمجلس الشعبى الولائى صلاحيات فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . ومقارنة مع قانون الولاية لسنة 1990 ، فقد حافظ قانون الولاية الحالى على الصلاحيات الممنوحة لها فى القانون السابق مع إضافة صلاحيات فى (03) قطاعات هامة هي :

- الإعلام والاتصال

- التعليم العالى

- التجارة والأسعار

كما وسع من صلاحيات الولاية فى قطاعات أخرى منحت لها فى القانون السابق لاسيما فى مجال التنمية الاقتصادية أين أصبح للولاية صلاحية تحديد المناطق الصناعية التي يتم إنشاؤها وتأهيلها وتشجيع تمويل الاستثمارات فى الولاية وإنعاش نشاط المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية (2) فهو يعود بالولاية الى الحياة الاقتصادية من أبوابها الثلاث الفلاحة والصناعة والتجارة.

كما يتجه القانون الحالى للولاية إلى إزالة أي فاصل بين صلاحيات الدولة وصلاحيات الولاية ، فهو إن كان قد حدد قطاعات للولاية إلا أنه ترك الباب واسعا لهذه الأخيرة للمساهمة فى كل القطاعات حين أقر للمجلس الشعبى الولائى صلاحية التدخل فى المجالات التابعة لاختصاصات الدولة بالمساهمة فى تنفيذ النشاطات المقرر فى إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية (3).

(1) جريدة رسمية رقم 12 لسنة 2012 .

(2) المادة 82 من القانون رقم 07-12 .

(3) تنص المادة 73 من قانون الولاية فى فقرتها الثانية على مايلي " يمكن المجلس الشعبى الولائى ، بالإضافة إلى التكفل بالمهام المنوطة به ، التدخل فى المجالات التابعة لاختصاصات الدولة بالمساهمة فى تنفيذ النشاطات المقررة فى إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية " .

المجال	المهام	المجال	المهام
التنمية الاقتصادية المواد 80 الى 83	- إعداد مخطط التنمية على المدى المتوسط - إنشاء بنك معلومات يجمع كل الدراسات والمعلومات والإحصاءات - يحدد المناطق الصناعية المراد إنشاؤها ومناطق النشاط - يسهل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي - يسهل تمويل الاستثمارات في الولاية - يساهم في إنعاش المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية - يطور أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين والإدارات المحلية	البنية التحتية والري المواد 84 الى 87	- حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي - يشجع أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية - محاربة مخاطر الفيضانات و الجفاف - انجاز أشغال تهيئة وتطهير مجاري المياه - تنمية وحماية الأملاك الغابية وحماية التربة وإصلاحها - مكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية - تنمية الري المتوسط والصغير - مساعدة البلديات تقنيا وماليا في مشاريع التزويد بمياه الشرب والتطهير
البنية التحتية العامة المواد 88 الى 91	- تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها - تصنيف الطرق والمسالك الولائية - ترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات - تشجيع التنمية الريفية وفك العزلة وتوصيل الكهرباء	النشاط الثقافي والاجتماعي المواد 93 الى 99	- انجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي و التكوين المهني وصيانتها
التربية والتكوين المهني المادة 92	- المساهمة في انجاز برامج السكن وتجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية - القضاء على السكن الهش	التربية والثقافة والاعمال المواد 100, 101	- المساهمة في برامج السكن وتجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية - القضاء على السكن الهش

ثانيا : صلاحيات الولاية بين "الرمزية" و"الصعوبات المالية"

تبدو من خلال قانون الولاية لسنة 2012 تمتعها بصلاحيات مهمة وملائمة لإشباع حاجات مواطنيها والمساهمة في التنمية حيث أنها تتدخل في مجالات واسعة وحساسة كإعداد مخطط التنمية للولاية والمساهمة في التنمية الاقتصادية بمختلف مجالاتها الفلاحية والصناعية والتجارية لكن هذه الاختصاصات الواسعة تفوق بكثير الإمكانات المالية للولاية فتحوّلت إلى أعباء على ميزانية الولاية تساهم فيها ماليا بشكل رمزي و أحيانا لا تمارسها مطلقا.

و مما يؤكد أن هذه الصلاحيات رمزية لا تقديرية (1) هو أن مختلف هذه المواد التي تعرضت لتلك الصلاحيات استعملت مصطلحات "لا تقديرية" ومن هذه العبارات :

- يبادر (المواد 91.90.88.85.84.75.74).

- يساهم (المواد 100.98.97.96.95.86.82.78)

- يشجع (المواد 99.94.93.84)

- يساعد (المواد 97.96.87)

هذه الصياغة القانونية هي الموروثة عن الأمر رقم 69-38 والذي صدر في مرحلة الاشتراكية وما صاحبها من سيادة فكرة تخوف المركزية من منح صلاحيات واسعة للولاية ف"هذه اللامركزية لا تهدف إلى التعبير عن إعطاء أي استقلال ذاتي للولاية لأن دولتنا هي دولة موحدة وما هذه اللامركزية إلا وسيلة تقنية لإنماء المشاركة الفعلية للولاية والجماهير الشعبية في السلطة الثورية" (2). أما قانون الولاية لسنة 1990 فقد جاء في ظروف عرفت فيها الجزائر تحولا سياسيا واقتصاديا وسط أزمة مالية خانقة أضفت بظلالها على الولاية وهو ما جعل التخوف من عدم قدرتها على ممارسة صلاحيات واسعة وبشكل كلي وبالتالي اقتصرها على المساهمة والتشجيع. لكن اليوم ما هو مبرر استمرار هذه الرمزية في صلاحيات الولاية مع القانون 07-12؟ الأكيد أن الدولة والمشرع يدركان جيدا أن الولاية لا تملك الوسائل المالية الكافية لممارسة صلاحياتها كما ينبغي .

(1) د.بوحميذة عطاء الله :معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع و التنظيم،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و

الاقتصادية و السياسية ، عدد 01 لسنة 2005.ص 61-74

(2) ميثاق الولاية جريدة رسمية عدد 44 لسنة 1969 ، ص 512 .

ثالثا : تحويل صلاحيات ضخمة إلى الولاية "بدون تعويض مالي"

نهاية سنة 1981 صدرت جملة من المراسيم المتتالية دفعة واحدة مرقمة من 371-81 إلى 378-81 تحول إلى الولاية صلاحيات ضخمة جدا في (16) قطاعا هاما بصلاحيات واسعة جدا تبتدأ بالتشجيع والمساهمة وتنتهي بالبناء والتجهيز في القطاعات التالية(1):

*الشبيبة والرياضة

*السياحة

*الفلاحة والثروة الزراعية

*الصحة

*النقل (النقل البري والبحري والجوي) والصيد البحري

*العمل والتكوين المهني

*التربية

*الصناعة والطاقة

*المياه

*المساهمة في اعداد المخطط الوطني للتنمية

*الحماية والترقية الاجتماعية (المجاهدين, المسنين, المعاقين والاطفال)

*الثقافة

*التجارة

*المنشآت الأساسية القاعدية (الطرق, الموانئ, المطارات)

*الشؤون الدينية والمساجد

*الغابات وتطوير الثروة واستصلاح الأراضي

هذه المراسيم عليها عدة ملاحظات:

أولا : أنها مراسيم غير دستورية لأن دستور سنة 1976 الذي صدرت في ظله هذه المراسيم يجعل صلاحية التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري من اختصاص السلطة التشريعية وليس السلطة التنفيذية وبالتالي فإن أي نص ينظم صلاحيات الولاية يكون بالتشريع وليس بالتنظيم(2).

(1) جريدة رسمية عدد 52 لسنة 1981.

(2)المادتين 36 و 151 من دستور 1976

ثانيا : هناك تساؤل جوهري لماذا لم تدرج هذه الصلاحيات الضخمة جدا ضمن القانون رقم 81-02 المعدل للأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية والذي صدر في فيفري 1981 وانتظرت السلطة التنفيذية إلى نهاية السنة (ديسمبر 1981) لتحول هذه الصلاحيات الضخمة إلى الولاية بعيدا عن رقابة المنتخبين الوطنيين والسلطة التشريعية مما يعني أن الدولة قامت بتحويل هذه الصلاحيات "خفية".

ثالثا : قد يقول قائل إن هذه المراسيم و الصلاحيات هي في مصلحة الولاية واللامركزية عموما لأنه يمنح لهذه الجماعة الإقليمية اختصاصات واسعة جدا في كل الميادين تقريبا تضاهي صلاحيات الدولة . فالجواب هو أنه لو كان الأمر يتعلق بتعزيز اللامركزية عن طريق هذه الصلاحيات فلماذا لم تصحب بالوسائل المالية الكافية التي تمكنها من القيام بهذه الصلاحيات فعلا حيث نجد أن جميع المراسيم لم تترك أي مهمة في القطاعات السالفة الذكر إلا وحولتها للولاية ثم ينتهي كل نص من هذه المراسيم بالخاتمة "يجب أن يقترن كل منح جديد في هذا القطاع يسند إلى الولاية بموارد ووسائل مطابقة لذلك" و كان الأفضل أن يكون التعويض مصاحبا لتحويل الصلاحيات . كما أن قانون المالية لسنة 1982 لم يتضمن أي زيادة في الموارد الجبائية للولاية أو على تخصيصات من الدولة كتعويضات تناسب هذه الصلاحيات(1) مما يؤكد أن الدولة أرادت التخلص من الصلاحيات الضخمة التي تمارسها في إطار المركزية الشديدة وتحويلها إلى الولاية وهو ما سيوقع هذه الأخيرة في عجز ميزاني مفرط وأزمة مالية حادة .

رابعا : تأشيرات هذه المراسيم أشارت إلى الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية لكن لم تشر إلى القانون رقم 81-02 المعدل له رغم أن هذا الأخير صدر في شهر فيفري والمراسيم في شهر ديسمبر من نفس السنة أي لا يفصل بينهما إلا (10) أشهر فقط مما يؤكد السرية التي أرادت الدولة أن تمرر فيها هذه الصلاحيات غير المرفقة بتعويض مالي في سرية تامة.

(1) قانون رقم 81-13 مؤرخ في 27 ديسمبر سنة 1981 يتضمن قانون المالية لسنة 1982 ج ر 53

رابعاً : الحاجة إلى دسترة مبدأ التعويض المالي

يستجيب مبدأ التعويض المالي للمتطلب الأول للامركزية : أي تحويل للصلاحيات يجب أن يمول ليبقى قابلاً للحياة . هذا المبدأ – عكس الموارد الذاتية – فهو لا يؤشر بالضرورة للاستقلالية المالية للولاية . ويتم التعويض سواء عن طريق مساهمات الدولة (تخصيصات و إعانات) أو عن طريق ضرائب تعود إلى الولاية (ضرائب مباشرة أو غير مباشرة) و بالتالي فدسترة هذا المبدأ تسمح على الأقل بتطوير منطقي و عقلائي للنظام الدستوري الجزائري للامركزية و المالية المحلية كما يعتبر ضماناً أساسية لتمويل الولاية واحترام مبدأ التوازن الميزاني لأنه في حال ما لم تتطابق تخصيصات الدولة مع تكلفة الصلاحيات المحولة ، وفي ظل عدم صلاحية الولاية الزيادة في الضرائب يصبح انتهاك مبدأ توازن الميزانية هو المنفذ.

ويعني مبدأ التعويض المالي أن كل خلق أو تحويل صلاحية من الدولة نحو جماعة إقليمية يجب أن يصحب بتحويل مالي يسمح لها بتمويل هذا الاختصاص الجديد (01).

هذا المبدأ نصت عليه المادة الخامسة (5) من قانون الولاية لسنة 2012 "يرافق كل مهمة تحول من الدولة إلى الولاية توفير الموارد المالية الضرورية للتكفل بها بصفة دائمة" .

لكن نص المادة يثير العديد من التساؤلات . فالمشرع الجزائري لم يحدد محتوى مبدأ التعويض بدقة و طبيعة هذا التعويض و طبيعة المهام أو النفقات المقصودة و المعنية بالتعويض هل الإجبارية فقط أم الإجبارية و الاختيارية على حد سواء ، و قيمتها هل يحدد مبلغها عند تاريخ تحويل أو إنشاء المهمة الجديدة للولاية أم يأخذ القيمة الحقيقية للنفقة على هذه المهمة و بالتالي يتغير مبلغه بالزيادة أو النقصان مع التطورات التي قد تعرفها هذه النفقة من سنة إلى أخرى. كما يثير انشغالا آخر حول مبدأ الاستقلالية المالية للولاية لأن اعتماد الولاية المتزايد على التحويلات المالية المركزية يعد مخالفا لمبدأ الاستقلال المالي بل و لمبدأ اللامركزية المكرس دستوريا.

في القانون الفرنسي كان هذا المبدأ مكرسا في التشريع (المادة 1614-01 من القانون العام للجماعات الإقليمية) والذي حدد أن مبلغ التعويض يجب أن يكون مساويا للأعباء الموجودة تاريخ التحويل ، لكن احتجاجات المنتخبين والنواب خلال المناقشات المتعلقة بالمراجعة الدستورية لسنة

(1) Raphaël déchaux : les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale
a l'épreuve des concours financiers étatiques op-cit p 04

2003 خلصوا إلى ضرورة تكريس دستوري لهذا المبدأ المنصوص عليه في التشريع ليُدرج في فقرة (04) من المادة 72-02 مما يمكن المجلس الدستوري من مراقبة عدالة تمويل التحويل في الصلاحيات إلى الجماعات المحلية و مراقبة صحتها. هذه الحماية الدستورية لهذا المبدأ لا زالت لم تنفذ إلى الدستور الجزائري.

وهنا عرف اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي تطورا هاما في هذا الموضوع . ففي قرار له سنة 2003(القرار رقم 2003-487) راقب المجلس فقط تغطية التعويض "للتكلفة التاريخية لتحويل الصلاحية " بمعنى أن التعويض يغطي في وظيفته فقط النفقة لحظة تحويل الصلاحية من الدولة لكن بعد سنوات من تحويل الصلاحية الفرق بين التكلفة الحقيقية للصلاحية المحولة و التعويض التاريخي سيكون واسعا مما جعل المجلس الدستوري يضيف ضمانا جديدة في اجتهاده حين أكد أن الدولة تحافظ على مستوى الموارد مساويا من تلك التي كرسست عند ممارستها للصلاحية قبل تحويلها . هد الاجتهاد موجه خصوصا لإزالة المشاكل الناجمة عن التضخم الكبير الممكن الوقوع و الذي يزيد من تكلفة النفقة المحولة .

ويخضع مبدأ التعويض المالي إلى أربعة (04) قواعد هي (1):

- 01- أن يكون تاما كاملا: يحتسب من مبلغ نفقة الدولة لحظة التحويل (في فرنسا القانون 2004-809 مؤرخ في 13 أوت 2004 اعتبر حساب معدل ثلاث سنوات الاخيرة بالنسبة لنفقات التسير ومعدل 10 سنوات الأخيرة بالنسبة لنفقات التجهيز ما عدا الطرقات ب 05 سنوات).
- 02 - معاصرا : يتطور بتطور تكلفة النفقة و تقوم على تقدير لحظة التحويل في إطار قانون المالية للسنة و تعدل في قانون المالية التكميلي.
- 03 - مراقبة من طرف لجنة استشارية لتقييم الأعباء.
- 04 - يتطابق مع هدف الاستقلالية المالية لذا يفضل التعويض عن طريق تحويل الجباية عوضا من التخصيصات بغرض احترام هذا المبدأ.

(1) Fabrice Robert : Les Finances Locales , op-cité p46

فرع ثالث : رقابة قوية من الدولة

تمارس الدولة رقابة قوية على الولاية . فكلما زاد طلب هذه الأخيرة على الدعم بحثت الدولة أكثر عن دورها في الرقابة (1) . كما يعد هذا الدعم وسيلة للحفاظ على وصاية الدولة على الولاية (2).

و تمارس الدولة وصاية في الجانب المالي و الميزاني (فقرة أولى) و رقابة تقنية (فقرة ثانية).

فقرة أولى : ثقل الوصاية في الجانب المالي و الميزاني

تتدخل السلطة المركزية في مختلف الأعمال التي تقوم بها الولاية في شكل رقابة قبلية أو بعدية ووصاية على الأجهزة والأشخاص .

نص قانون الولاية لسنة 2012 في مادته الخامسة والخمسون (55) على أن ميزانية الولاية وحساباتها لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية مما يعني بطيء في تنفيذ ميزانية الولاية ورغم أن المادة حددت المدة في أجل أقصاه شهران فإنها سكنت عن حالة ما إذا مرت هذه المدة ولم يتم المصادقة على ميزانية الولاية فهل تعتبر ضمناً مصادق عليها (مصادقة ضمنية) أم عليها أن تنتظر وقتاً أطول للمصادقة ؟ و في حال لو تم رفض ميزانية الولاية فيعني هذا الذهاب إلى وقت إضافي . وفي كل الحالات أي نكهة تبقى لاستقلالية الولاية إذا كانت لا تستطيع تنفيذ ميزانيتها إلا بعد مصادقة (موافقة) السلطة المركزية ؟

كما أن قانون الولاية يجيز للسلطة الوصية التسجيل التلقائي للنفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي مما يعني اختلال توازن الميزانية وإعادتها إلى الولاية وهو ما يتطلب إعادة تصويت المجلس الشعبي الولائي عليها على أساس التوازن المطلوب قانوناً مما يعني مدة أطول لتنفيذ ميزانية الولاية . كما أن مطلب النفقات الإجبارية أمام إجبارية التوازن الحقيقي للميزانية يضع الولاية أحياناً أمام مشكل قانوني في مظهر مالي لا سيما تلك التي تعاني من نقص الوسائل في الموارد المالية . وعند تنفيذ الميزانية لم يكن يسمح للوالي نقل الاعتمادات إلا من بند إلى بند آخر داخل نفس الفصل الواحد فقط ، أو من فصل إلى فصل باتفاق مع رئيس المجلس الشعبي الولائي. أما نقل الاعتمادات من باب إلى باب آخر فيخضع إلى موافقة الوصاية وهو ما قيد من حرية الولاية في

(1) Said Benaissa ;op-cit p134

(2) Anne Colomb ; La fin des subventions,op-cit p 124

استعمال اعتمادات الميزانية مما قيد سلطة الولاية في ميزانيتها و هو ما جعل قانون الولاية الحالي يستدرك الأمر ويجيز للولاية نقل الاعتمادات داخل الباب الواحد أو من باب إلى آخر بالاتفاق مع رئيس المجلس الشعبي الولائي دون الحاجة إلى موافقة سلطة الوصاية .

وعند ظهور عجز في تنفيذ ميزانية الولاية وتخلف المجلس الشعبي الولائي عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لامتصاص هذا العجز فلوزير الداخلية سلطة الحلول لإعطاء الإذن بإزالة العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر .

فحرية الولاية لا توجد لا في الحصول على الموارد المحدودة أصلا (أغلبها تخصيصات و ضرائب محولة) و لا في حرية النفقات المحدودة بحجم النفقات الإلزامية المتزايدة . كما أنها مجبرة على تحقيق استقرار ماليتها بعد أن فرض عليها تحقيق ميزانية متوازنة ، كل هذا يعني أن الولاية حرة في تسيير ماليتها في الحدود التي ترسمها الحكومة (1) و هو ما أثار قلق و تخوف المنتخبين من أن اللامركزية أصبحت في حالة تبعية و تحتاج إلى إسعاف أين الولاية لم تتخلص من قيود وصاية الدولة لترى وصاية مالية تنزايد (2) .

إن اللامركزية ليست فقط منح الحق في اتخاذ القرار وإنما أيضا منح سلطة التقرير والبت في المسائل بالقدرة على التنفيذ مما يجعل لامركزية الولاية هي لامركزية موضوع فقط وليست لامركزية تنفيذ فالقانون يتناقض مع نفسه حين يعترف بلا مركزية الولاية وفي نفس الوقت يسمح للوصاية أن تحل محلها في تنفيذ بعض الصلاحيات التي تتأخر في تنفيذها عوض مجابهة كل تهاون في ذلك بعقوبات يحددها المجلس المنتخب .

كما أن ازدواجية صفة الوالي كممثل للدولة والولاية في آن واحد مع تفوق تمثيله للدولة التي تعينه على تمثيله للولاية يجعل الشك في تجسيده للامركزية وممارسة مهام تنفيذية للهيئة التداولية للولاية الممثلة في المجلس الشعبي الولائي هذا الأخير تحول إلى جهاز استشاري أكثر منه مركز قرار انفرد به الوالي الحريص على تنفيذ سياسة الدولة على مستوى الولاية.

(1)Raphael Déchaux ; op-cit p10

(2)ibid p11

فقرة ثانية : الرقابة التقنية

تتجسد الرقابة التقنية في رقابة المحاسب العمومي و الغرف الاقليمية للمحاسبة ، إضافة إلى رقابة المفتشية العامة للمالية .

أولا : رقابة المحاسب العمومي

ا-مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

يعد مبدأ الفصل بين الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها نظام المحاسبة العمومية و هو يعني أن تنفيذ (01) العمليات المالية للولاية يتم على مرحلتين متميزتين و من فئتين مختلفتين و منفصلتين من الأعوان:

- المرحلة الإدارية و التي يكون فيها الوالي أمر بالصرف رئيسيا لميزانية الولاية و أمر بالصرف وحيدا عند تنفيذ برامج التجهيز غير الممركزة و يقوم فيها بالالتزام بالنفقة و تصفياتها و الأمر بدفعها
- المرحلة المحاسبية يكون فيها أمين الخزينة بالولاية المحاسب الرئيسي لميزانية الولاية و الدولة و يضطلع فيها بدفع النفقات .

و في الواقع هذا التنافي القانوني الذي يوحى بفكرة الفصل بين السلطات (سلطات الأمر بالصرف في مقابل سلطات المحاسب العمومي) يهدف إلى فرض رقابة صارمة و فعالة على تنفيذ العمليات المالية للولاية .

ب-دور المحاسب العمومي :

قبل قبوله لأي نفقة يجب على المحاسب العمومي التحقق من شرعية النفقة قبل دفعها من خلال مطابقة العملية مع القوانين و الأنظمة و كذا توفر الاعتمادات إضافة إلى (02) :

-صفة الأمر بالصرف أو المفوض له

-شرعية عملية النفقات

-الطابع الابرائي للدفع

(01)محمد مسعي : المحاسبة العمومية , مرجع سابق ص 21

(02) المادة 36 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

- تأشيرات عمليات المراقبة و الصحة القانونية للمكسب الابرائي

و هذا تحت قيام المسؤولية الشخصية و المالية للمحاسب العمومي لأن وظيفته الأساسية هي الرقابة و فقط عكس الأمر بالصرف الذي له وظائف متعددة.

ثانيا : إنشاء الغرف الإقليمية للمحاسبة

أنشأ الأمر رقم 95-20 (01) الذي يحدد صلاحيات مجلس المحاسبة و تنظيمه (02) تسعة (09) غرف ذات اختصاص إقليمي تتولى الرقابة البعيدة على مالية الولاية و البلديات و الهيئات العمومية أو الجهوية الواقعة في دائرة اختصاصاتها تقسم كل غرفة إلى فرعين (03) و تم تحديد المجال الإقليمي لاختصاص كل غرفة على النحو التالي :

- الغرفة الإقليمية للجزائر : يراقب الفرع الأول ولاية الجزائر و الفرع الثاني ولاية تيبازة

-الغرفة الإقليمية لوهران : يراقب الفرع الأول ولايات وهران و مستغانم و الفرع الثاني غليزان معسكر و سعيدة

-الغرفة الإقليمية لقسنطينة : يراقب الفرع الأول ولايات قسنطينة وميلة و جيجل والفرع الثاني باتنة، بسكرة، سطيف و خنشلة

- الغرفة الإقليمية لعنابة : تضم فرعين الفرع الأول يراقب ولايات عنابة ، سكيكدة و الطارف و الثاني قالمة ،سوق اهراس، أم البواقي و تبسة

-الغرفة الإقليمية تلمسان : تراقب ولايات تلمسان و سيدي بلعباس بفرعها الأول و عين تموشنت تيارت و النعامة بفرعها الثاني

-الغرفة الإقليمية البليدة : فرعها الأول عين الدفلى و المدينة و الثاني الشلف ، الجلفة و تيسمسيلت

(01) الأمر رقم 95-20 مؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل و المتمم بالمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 اوت 2010 يحدد صلاحيات مجلس المحاسبة و تنظيمه .

(02) يعد مجلس المحاسبة هيئة دستورية بموجب المادة 176 من دستور 1976 و كرسنها المادة 160 من دستور 1989 و المادة 170 من دستور 1996 و هو هيئة عليا للرقابة البعيدة على اموال الدولة و الجماعات الاقليمية , انشأ بموجب الأمر رقم 80-05 و منظم حاليا بالأمر رقم 95-20 المعدل و المتمم المذكور سلفا و تعد رقابته الى جانب الرقابة البرلمانية الرقابة العليا control superieur و مع ذلك فان الخطاب السياسي الذي يتناول موضوع الرقابة يهملها دائما لفائدة المفتشية العامة للمالية .

(03) القرار الصادر في 16 جانفي 1996 عن رئيس مجلس المحاسبة المتضمن تحديد اختصاصات الغرف

-الغرفة الإقليمية بورقلة : يراقب فرعها الأول ولايات ورقلة ، غرداية و الاغواط و الثاني اليزي الوادي و تمنراست

-الغرفة الإقليمية ببشار : يراقب الفرع الاول ولاية بشار و تندوف و الفرع الثاني ادرار و البيض

-الغرفة الإقليمية تيزي وزو : تراقب ولايات تيزي وزو، بجاية و بومرداس و الثاني المسيلة برج بوعرييج و البويرة .

و تلزم الولاية بتقديم حسابها الإداري إلى الغرفة الإقليمية كما يلزم المحاسبون العموميون للولايات بتقديم حسابات تسييرهم أيضا و ينبغي أن يكون الحساب الإداري مطابقا لحساب التسيير وهذا قبل تاريخ 30 جوان من السنة المالية للسنة المنقضية .

و تمارس الغرفة صلاحيات مجلس المحاسبة في حدود إقليمها و هي صلاحيات قضائية تتمثل أساسا في مراجعة حسابات التسيير التي تلخص مجمل العمليات المنفذة و تدقيقها بالرجوع إلى سندات الإثبات و التأكد من شرعيتها و صحتها المالية من الناحيتين القانونية و الميزانية و التأكد من احترام قواعد الانضباط الميزاني و المالي .

كما تمارس الغرف أيضا صلاحيات إدارية تتمثل في مراقبة نوعية التسيير من خلال تقييم شروط استعمال الموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها على مستوى الفعالية و النجاعة و الاقتصاد بالرجوع إلى المهام و الوسائل المستعملة لتحقيق الأهداف(1).

(1)المواد (60) و (63) من الأمر رقم 95-20 سالف الذكر .

ثالثاً : رقابة المفتشية العامة للمالية

أنشأت المفتشية العامة للمالية عام 1980 بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في أول مارس 1980 و تمتد رقابتها إلى التسيير المالي و المحاسبي للولايات .

وهي تخضع للسلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية و تهدف رقابتها إلى معاينة مدى تطبيق التشريع المالي و المحاسبي و مراجعة صحة الحسابات و صدقها و انتظامها و مطابقة الانجازات للوثائق التقديرية و شروط استعمال الاعتمادات المالية و كيفية سير الرقابة الداخلية في المصالح المعنية .

كما تعتبر المفتشية العامة للمالية مؤهلة كذلك للقيام بمهمة التقويم الاقتصادي و المالي عن طريق الدراسات و التحاليل المالية و الاقتصادية لتقدير فعالية التسيير و نجاعته .

و يترتب على عمليات الرقابة إعداد تقارير تدون فيها جميع النقائص و التجاوزات الملاحظة خلال عملية التدقيق و التحقيق و اقتراحات لتصحيح الوضع و إجراء التحقيقات التي يكلف بها الوزير المكلف بالمالية.

ثم صدر المرسوم التنفيذي رقم 92-32 المؤرخ في 20 جانفي 1992 المتضمن تنظيم هيكلها المركزية و المرسوم التنفيذي رقم 92-33 المحدد لتنظيم مصالحها الخارجية و صلاحياتها و المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 و المحدد لصلاحياتها بعد أن الغي أحكام المرسوم رقم 80-53. و أخيرا المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية (1).

(1) تنص المادة (2) من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية على مايلي " تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي المحاسبي لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و الهيئات و الاجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية... " ج ر 50

المطلب الثاني : عدم التركيز المالي تقنية تحكم فى مالية الولاية

مند انتظام المجتمعات فى دولة ضمن إطار جغرافي محدود والسلطة السياسية دائما فى حاجة إلى مناوبين محليين بغرض تسيير الإقليم يخضعون لسلطتها. وهنا صلاحيات يمكن تفويضها للممثلين المحليين للسلطة المركزية يبقون خاضعين لسلطتها السلمية وهذا هو عدم التركيز(1).

فاللامركزية وعدم التركيز هذه الثنائية أصبحت اليوم أكثر من أي وقت مضى الأساس الوطيد لإصلاح الإدارة المحلية والجماعات الإقليمية (2) .

فى الجزائر عدم التركيز يسبق ويحضر للامركزية والمفهومين يبقيان غير قابلان للفصل وهما أحيانا متكاملان وأحيانا متنافسان (3) لأن عدم تركيز قوي جدا هو خطر على إلغاء كل مجهود نحو اللامركزية والعكس كل دفع قوي للامركزية قد لا يترك أي صلاحية لممثل السلطة المركزية على مستوى الولاية التي تعتبر المستوى المفضل "لتنشيط المتعدد للدولة" عن طريق عدم التركيز لأنه إذا تصورنا أن عدم التركيز يذهب أبعد من الولاية أي إلى البلدية فيستحيل أن يتحقق هذا لأن رئيس البلدية منتخب وليس معين من طرف الدولة وكذا المسيرين هم منتخبون وبالتالي الدولة أصبحت بدون ممثل رسمي لذا يجب العودة إلى هذا "المستوى المفضل للنشاط المتعدد للدولة" وهو الولاية.

وسنتطرق هنا إلى تحديد مفهوم عدم التركيز المالي وإطاره القانوني (فرع أول) والذي تبرز من خلاله السلطة المالية للوالي (فرع ثاني) وربط مالية الولاية بمالية الدولة (فرع ثالث).

(1) Alain Larangé : la déconcentration, L.G.D.G PARIS2000

(2) Rapport Général du comité de la reforme des structures et des missions de l'Etat
op-cit p 178

(3) Said Benaissa ; La deconcentration financiere, la revue Algerienne n02,1974 p340

الفرع أول : مفهوم عدم التركيز و إطاره القانوني

يتحدد مفهوم عدم التركيز المالي بتعريفه و تمييزه عن اللامركزية (فقرة أولى). كما أنه موجود في العديد من النصوص القانونية (فقرة ثانية).

فقرة أولى : تعريف عدم التركيز المالي و تمييزه عن اللامركزية

عدم التركيز هي طريقة لتوزيع الصلاحيات على مستوى نفس الوحدة القانونية "الدولة" لصالح مستويات محلية والتي لا تتمتع بشخصية معنوية نوعية و تتعلق بمنح ممثلين للسلطة المركزية صلاحيات مباشرة من مختلف الوزارات . المستفيدون من هذا التفويض هم موظفون في علاقة سلمية مع السلطة المركزية وليسوا خاضعين إلى رقابة ديمقراطية من الناخبين وسلطة عدم التركيز وحدها مختصة لأخذ قرارات في الميادين المعنية والرئيس السلمي لا يمكنه قانونيا الحل محلها(1).

أما اللامركزية فتحويل من المشرع لجزء من صلاحيات الدولة إلى وحدات قانونية عامة هي الجماعات الإقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية وتسير من طرف مجالس تداولية منتدبة . ففي اللامركزية تدخل المشرع ضروري لكنه ليس مهما في عدم التركيز الذي يخص التنظيم الداخلي للإدارة نفسها .

هناك خياران ممكنان في عدم التركيز، يمكن تصور تفويض مباشر من وزارة إلى مصلحة محلية لإدارتها فنحن إذن أمام "عدم تركيز عمودي" و "قطاعي" كما يمكن أيضا أن يأخذ شكل تفويض لممثل وحيد لمجموعة الحكومة وهذا الشكل من عدم التركيز "أفقي" ما بين الوزارات يستفيد منها الوالي ممثل الدولة في الولاية(2). أما في اللامركزية فهي لا تخضع لرقابة سلمية ولكن إلى رقابة الشرعية على أعمالها عكس عدم التركيز أين توجد رقابة سلمية.

فعدم التركيز هو المكمل الأساسي للامركزية ويمكنه أن يظهر كتمهيد لها وهو يعبر عن الامتداد والوجود المحلي القوي للدولة عن طريق تزايد تدخلاتها في ظل مركزية جد قوية .

ويحمل عدم التركيز مدلول سياسي قوي فهو يؤشر إلى تقريب النشاط الإداري للمواطنين بدون منح المسؤولية للجماعات المحلية ممثلة في الأجهزة التداولية والتنفيذية المنبثقة عن الانتخابات المحلية(3).

(1) Alain Larangé : la déconcentration ,op-cit p 02

(2) ibid p 02

(3) ibid p 02

فقرة ثانية: الإطار القانوني لعدم التركيز المالي

بعد أربع (04) سنوات من صدور أول قانون للولاية في الجزائر عن طريق الأمر رقم 69-38 وما ورد في ميثاق الولاية من أن تنظيم هذه الأخيرة يقوم على الثلاثية لامركزية، ديمقراطية، وعدم تركيز في إطار دولة موحدة ، صدرت سنة 1973 جملة نصوص قانونية يكمل بعضها بعضا لترجم غاية واحدة عدم تركيز التسيير للمستخدمين من جهة والاعتمادات من جهة أخرى وإفرادها بإجراءات خاصة لتسيير الاعتمادات المتعلقة بالتسيير والتجهيز والاستثمار والاعتمادات الموجهة من الدولة إلى البلديات ويتعلق الأمر ب :

- المرسوم رقم 73-134 مؤرخ في 1973/08/09 المتضمن تطبيق المادة 27 من قانون المالية لسنة 1973 وإنشاء مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية
- المرسوم رقم 73-135 مؤرخ في 1973/08/09 المتضمن عدم تركيز اعتمادات التجهيز والاستثمار للدولة لصالح الولايات
- المرسوم رقم 73-136 مؤرخ في 1973/08/09 والذي يحدد شروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية
- المرسوم رقم 73-137 المؤرخ في 1973/08/09 يحدد مجال عدم تركيز تسيير المستخدمين
- المرسوم رقم 73-138 مؤرخ في 1973/08/09 يحدد شروط تسيير اعتمادات التسيير الموجهة إلى المجالس التنفيذية للولايات

وقد تضمنت هذه النصوص جملة من المصطلحات المالية منها ما هو مقتبس من مالية الدولة ومنها ما هو موجود في القاموس المالي نحو: الاعتمادات المخصصة، أمر بالصرف وحيد، رخصة برنامج ، اعتمادات الدفع، مخططات بلدية للتنمية، حصة سنوية من اعتمادات الدفع، الغلاف المالي الإجمالي، تحويل الاعتمادات، المحاسب المختص، مركزة الاعتمادات، تحويل اعتماد من نفس الطبيعة، تعديل توزيع الاعتمادات حسب الفصل...و غيرها.

في بداية التسعينات صدرت النصوص التنظيمية المتعلقة بنفقات التجهيز للدولة و التي سبق التطرق إليها لا سيما المرسوم التنفيذي 93-57 . وفي سنة 1998 صدر المرسوم التنفيذي رقم 98-277 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز والذي صنف نفقات التجهيز العمومي للدولة على أساس فئتين هما النفقات المتعلقة بالتجهيزات العمومية الممركزة المسماة "البرنامج القطاعي الممركز" والفئة الثانية تخص النفقات المتعلقة بالتجهيزات العمومية غير الممركزة والتي تتكون من برامج قطاعية غير ممركرة ومخططات التنمية البلدية التي تكون موضوع مقررات يتخذها الوالي حيث خصص الفصل الثالث من هذا المرسوم

التنفيذي للتجهيزات العمومية غير الممركزة التابعة للدولة أما الفصل الرابع من المرسوم فخصص للتجهيزات العمومية التابعة للمخططات البلدية للتنمية .

فرع ثانى : تقوية السلطة المالية للوالي

يعطى عدم التركيز للوالي وسيلة مهمة لتنسيق نشاط الدولة في المجال المالي وتسيير اعتمادات الاستثمار للدولة. يعتبر الوالي ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية (م92 قانون 90-09) وهو كما وصفه الأستاذ أحمد محيو الرجل المفضل للدولة (1) فوالي الولاية هو الممثل الرسمي لكل الوزراء له سلطة حقيقية ومباشرة على كل مسؤولي المصالح في الولاية. كما يلعب دور التنشيط والتنسيق بين مصالح الدولة ويضمن الإدارة العامة لنشاط الموظفين في هذه المصالح له امتيازات في مجال الالتزام المالي للدولة تمت تقويتها في جانب تخصيصات تدخل الدولة في الولاية لاسيما مجال الإعانات للجماعات المحلية . يتمتع بصلاحيات مالية واسعة على مستوى الولاية فهو الأمر بالصرف الرئيسي لميزانياتها (فقرة أولى) والأمر بالصرف الوحيد لميزانية الدولة للتجهيز على مستوى الولاية (فقرة ثانية) ويتولى تسيير عمليات برامج التنمية البلدية (فقرة ثالثة).

فقرة أولى : الوالي أمر بالصرف رئيسي لميزانية الولاية

يعد الوالي مشروع ميزانية الولاية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها. وهو الأمر بالصرف الرئيسي للنفقات المحسومة على الاعتمادات المسجلة في ميزانية الولاية باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية.

وللوالي صلاحية تعديل توزيع الاعتمادات في ميزانية الولاية فبعد أن كان يتمتع بصلاحيات نقل هذه الاعتمادات من بند إلى بند آخر داخل فصل واحد وفي حال الاستعجال من فصل إلى فصل آخر بالاتفاق مع رئيس المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية لسنة 1990 توسعت هذه الصلاحية المالية إلى إمكانية نقل الاعتمادات داخل الباب الواحد وفي حال الاستعجال من باب إلى باب آخر بالاتفاق مع المجلس الشعبي الولائي الذي يتولى إخطار المجلس بذلك خلال دورته القادمة (2) .

(1)Ahmed Mahiou ; La Réforme de la wilaya. Revue Algerienne des sciences juridiques économiques et politiques.n04 decembre 1969 p1137.

(2) المادة 170 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية

فقرة ثانية : الوالي أمر بالصرف وحيد لميزانية الدولة للتجهيز

منح الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية الوالي صفة أمر بالصرف ثانوي بالنسبة لجميع العمليات التي تهم المصالح المدنية للدولة (1) . لكن المرسوم رقم 73-135 المتضمن عدم تركيز اعتمادات الدولة لصالح الولاية جعل منه الأمر بالصرف الوحيد وهي الصفة التي احتفظ بها في ظل القانون رقم 90-21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية.

وتشير صفة أمر بالصرف ثانوي إلى وجود أمر بالصرف رئيسي وهو الوزير. لكن مصطلح "وحيد" له نفس مدلول "أولي" بالنظر إلى تخصيص ووضع كل الاعتمادات تحت تصرف الوالي في بداية السنة . ويعني مصطلح "وحيد" بأنه لا يمكن أن يوجد أمرين بالصرف آخرين على مستوى الولاية ، لكن هذه القراءة ليست دقيقة بالكامل لأنه يحوز هذه الصفة بالنسبة للاعتمادات المخصصة له لكن في المقابل تلك التي تعود إلى التسيير المباشر للوزارات فيمكن رؤية وجود أمرين بالصرف ثانويين فيما يخص الاعتمادات المفوضة(2).

وبصفته أمر بالصرف وحيد يقوم الوالي بالتزام التصفية والأمر بالدفع لكل نفقات الولاية وبالنظر إلى مهامه العديدة التي لا تسمح له بممارسة صلاحيات الأمر بالصرف وحده يمكنه أن يفوض بالإمضاء لمحيطه من رؤساء المصالح تحت سلطته وهنا نجد أمرين بالصرف ثانويين على مستوى الولاية يمكنهم حسم بعض النفقات في حدود الاعتمادات المفوضة من وزارتهم المختصة (مثل المدير الولائي للري)(3).

يخصص الوزير المكلف بالمالية اعتمادات الدفع للولاية حسب كل قطاع فرعي ويقوم الوالي بتوزيع اعتمادات الدفع المبلغه له حسب كل فصل بموجب قرار(4).

كما يقوم الوالي ضمن كل قطاع فرعي بإنجاز العمليات على مستوى الميزانية والإدارة حسب الإجراءات القانونية والتنظيمية في حدود الاعتمادات المالية المخصصة لكل قطاع فرعي (5).

(1) المادة 160 من الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية

(2) Y.Benouchfoun ; Le Wali ordonnateur des dépenses imputables sur les crédits de l'Etat.
Revue financière n1 1975 p4

(3) تنص المادة 27 من القانون رقم 90-21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية "الأمرون بالصرف الثانويون مسؤولون بصفتهم رؤساء للمصالح غير الممركزة على الوظائف...." ج ر 35.

(4) المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 سالف الذكر.

(5) المادة 19 من المرسوم التنفيذي 98-227.

يمكن للولاية القيام بتحويلات مالية من قطاع فرعي إلى قطاع فرعي آخر ضمن نفس القطاع في حدود اعتمادات الدفع المبلغة لهم في حال نقص الاعتمادات من قطاع فرعي محدد اين يقوم الوالي بمنح اعتمادات إضافية باقتطاعها من فصل آخر ضمن قطاع فرعي آخر مع تبليغ هذه القرارات إلى وزارة المالية. وهنا لا يمكن للوالي إجراء نقل اعتمادات من قطاع إلى قطاع آخر لأن هذه الصلاحية تعود إلى وزير المالية بعد موافقة الوزارة المعنية .

أما فيما يخص منح الإعانات على الاعتمادات المخصصة لعمليات الدعم فالوالي يؤسس لصالح الهيئات المستفيدة أوامر دفع مرفقة بقرارات الإعانات بغرض السماح لوزارة المالية متابعة تنفيذ الاستثمارات و هو ملزم خلال السنة بإرسال (03) وضعيات لكل عملية:

وضعية نهاية شهر جوان تحوي كشف مادي ومالي لانجازات السداسي الاول وحالة تقديرية لانجازات السداسي الثاني

وضعية ثانية تشبه السابقة وتأخذ بالتعديلات المدرجة تكون خلال شهر سبتمبر ووضعية ثالثة نهائية مقدرة في 31 ديسمبر مرفقة بقائمة العمليات المنجزة يجب أن تسلم في نهاية فيفري من السنة اللاحقة .

فقرة ثالثة : تسيير اعتمادات الدفع المتعلقة بتمويل المخططات البلدية للتنمية

يخضع برنامج التجهيز العمومي التابع لمخططات البلدية للتنمية لرخصة برامج شاملة حسب الولاية يبلغها الوزير المكلف بالمالية بعد التشاور مع الوزير المكلف بالجماعات المحلية (1).

وزير المالية يوزع لكل ولاية حسب القطاع والفصل اعتمادات الدفع المتعلقة بتمويل المخططات البلدية للتنمية .

تبلغ اعتمادات الدفع المخصصة للمخططات البلدية للتنمية بموجب مقرر ويكلف الوالي بتوزيع هذه الاعتمادات حسب الأبواب والبلديات حسب توجهات التنمية وألوياتها ثم يبلغ الوالي عمليات تجهيز برامج التنمية البلدية للمجالس الشعبية البلدية لتنفيذها.

ويصدر الوالي لصالح خزينة الولاية أوامر تسمح بتسوية الدفوعات من طرف القابضين بعنوان المخططات البلدية للتنمية باعتباره مسير لهذه الاعتمادات .

(1) المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227.

في بداية السنة يرسل الوالي تفويضات اعتمادات الدفع إلى خزينة الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي والمحاسب المختص للبلدية ترخيص دفع النفقات التي تخص العمليات المسجلة في مدونة المخططات البلدية للتنمية.

ثم بإصدار أوامر تسوية لنفقات تخص هذه العمليات تكون في حدود رخص البرنامج تصفى و تؤمر بالدفع من طرف رؤساء المجالس الشعبية البلدية في حدود الاعتمادات المفوضة من طرف الوالي . بعد فحصها تدفع من طرف القابض ثم ترسل شهريا إلى خزينة الولاية في وضعية مسطرة حسب البلدية والفصل والدفعات التي تمت خلال كل شهر. الوالي يصدر حسب كل فصل وكل بلدية لصالح خزينة الولاية المعنية أوامر تسوية des ordonnances de régularisation.

ومن هنا تبدو مركزية السلطة المالية على مستوى الوالي التي كان بالإمكان تبريرها في ظل الحزب الواحد بالحرص على دعم سلطة الدولة وهو ما يتطلب أن يفسح المجال إلى تسيير أكثر تفتحاً وتكيفاً مع مقتضيات اقتصاد السوق ومطالب المواطنين على المستوى المحلي⁽¹⁾ ولا يتحقق هذا إلا بضمان التوازن بين السلطة المطلقة للوالي والجهاز التنفيذي متعدد الرؤوس وبين صلاحيات المجلس الشعبي الولائي بكيفية مطابقة للحقائق الجديدة.

(1) مشروع دراسة حول التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق ، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي . جويلية 2001 ص 60

فرع ثالث : ربط مالية الولاية بمالية الدولة

تعمل الدولة على ربط مالية الولاية بماليتها حيث تأخذ الاستقلالية المالية للولاية إطارا سياسيا (فقرة أولى) ويتم هذا عن طريق عدة حلقات ربط (فقرة ثانية).

فقرة أولى : الإطار السياسي للاستقلالية المالية للولاية

إن المشكل القانوني للاستقلالية المالية للولاية تمتد جذوره إلى مشكل سياسي (1). فدراسة هذه الاستقلالية يأخذ مضمون سياسي الذي وحده يسمح بتحليل العلاقات الحقيقية و ليس الشكلية بين الدولة و الجماعات المحلية ، فهي إذن ضرورية للمرور من تحليل شكلي محض للنصوص لتحديد حقيقة الاستقلالية المالية للجماعة . فحتى الحماية الدستورية لا تكفي لضمان الاستقلالية المالية لأن الحالة التي توجد فيها مالية الجماعات المحلية تبين أن لها جزء من حرية تسيير و ليس استقلالية مالية (2) .

قبل سنة 1980 ، سلطة القرار للولاية في المجال المالي كانت ضيقة و محدودة رغم استفادة المنتخبين من صلاحية التصويت على معدلات الضريبة بموجب قانون الولاية لسنة 1969 . فمالية الولاية لا يمكن اعتبارها مستقلة حقيقة رغم خصوصيتها و أهميتها المتزايدة في هذه الفترة لكنها لا تشكل إلا جزء من مالية الدولة. و في سنوات الثمانينات هناك صلاحيات جديدة حولت إلى الولاية ممولة بتخصيصات ميزانية و حركة في الجباية المحلية حيث الدولة عوضت تدريجيا بعض الرسوم المحلية بموارد غير مباشرة (استحوادها على الرسم على القيمة المضافة الذي كان يحصل من قبل كاملا للصندوق المشترك للجماعات المحلية وتحويلها لصالحها الضريبة على الأجور التي كانت تحصل بنسبة 20% قبل سنة 1986 لفائدة الجماعات المحلية) . كما لاحظنا حركة إعادة مركزية للمالية المحلية نحو الدولة نهاية التسعينات و سنوات ال 2000 في ظل الوفرة المالية التي تشهدها الدولة والتي صاحبها زيادة التخصيصات الموجهة لمالية الولاية مقابل مزيد من الإلغاء لضرائب الولاية و تعويضها بتخصيصات (الغاء الدفع الجزافي سنة 2006 و تعويضه بتخصيصات من الدولة).

فقرة ثانية : حلقات الربط

الولاية في الجزائر اليوم يغلب عليها طابع عدم التركيز على طابع اللامركزية و الدليل على ذلك هو المعالجة القانونية لها في قانون الولاية الأخير . فبعد أن اعتبرها المشرع في مادته الأولى على أنها

(1) Raphael Déchaux ; op-cit p06.

(2)ibid p11.

دائرة إدارية غير ممرضة للدولة و فضاء لتنفيذ السياسات العمومية ، وضعها في مكانها الطبيعي كجماعة إقليمية لامركزية تحوز ميزانية خاصة بها لتمويل أعمالها و برامجها من خلال المادة الثالثة منه . لكنه سرعان ما عاد من جديد ليؤكد على صفة عدم التركيز للولاية في المادة الرابعة منه.

هذا الوضع ساعد على اتجاه العلاقة المالية بين الدولة والولاية إلى ربط مالية هذه الأخيرة بمالية الدولة في إطار الدولة الموحدة سياسيا و الممركزة إداريا.

ويظهر هذا الربط أيضا من خلال ربط جباية الولاية بجباية الدولة فالدولة عن طريق المشرع هي التي تحدد الضرائب التي تعود إلى الولاية وأوعيتها ومعدلاتها كما تتكفل الدولة بتحصيلها وهي التي تقرر تخفيضها أو إلغاؤها خدمة لسياستها الاقتصادية والمالية والسياسية. فالإصلاحات المالية التي ركزت على تخلي الدولة على بعض الضرائب لصالح الولاية جاءت من أجل إصلاح جباية الدولة ككل والنظام الجزائي يرفض كل محاولة تهدف إلى تأسيس نظام مستقل للجماعات المحلية وفضل العمل في الاتجاه الذي يقوم على أساس ربط الجباية المحلية بجباية الدولة التي أدت إلى هيمنة الدولة وهو ما أثر سلبا على الولاية من خلال محدودية الموارد المحلية لتغطية التكاليف المترتبة عليها واستئثار الدولة بمعظم مصادر الإيرادات(1).

وأمام هذا النقص الواضح لجباية الولاية في مواجهة الصلاحيات المسندة لها وانشغالات سكانها عمدت الدولة إلى منحها سنويا تخصيصات باليد اليمنى و تسلبها حرية تسييرها و استقلاليتها باليد اليسرى وهي في الحقيقة وجه آخر لربط مالية الولاية بمالية الدولة خاصة إذ منحت لأهداف محددة وهي في غالبيتها كذلك مما لا يفسح أي مجال للولاية ومنتخبها للمبادرة أو أي هامش للمناورة في ظل نفقات إجبارية تستهلك أغلب الاعتمادات التي ترصدها ميزانية الولاية.

ويعد الوالي الراعي الرسمي لهذه الرابطة فهو ممثل الولاية وممثل الدولة ومندوبها ومنفذ سياستها على مستوى الولاية يتمتع بصفة الأمر الرئيسي والوحيد في آن واحد .

ويضمن هذه الرابطة بين مالية الولاية ومالية الدولة تلك الرقابة القوية التي تمارسها الدولة على مالية الولاية سواء في إيراداتها في إنشائها وتحصيلها أو في نفقاتها عن طريق الرقابة الوصائية والتقنية.

(1) طيبي سعاد : مرجع سابق ص 251.

فإلى يومنا هذا التحكم في الاقتصاد الكلي للمالية المحلية تضمنه الدولة بدون تفاوض مع الجماعات المحلية (1).

هذا الربط بين مالية الولاية ومالية الدولة غير متكافئ بل يتميز باحتواء هذه الأخيرة للأولى مما جعل مالية الولاية تتميز بالضعف وعدم القدرة على أداء دور الولاية كجماعة إقليمية لا سيما في مجال التنمية المحلية والتكفل بقضايا وانشغالات السكان المحليين ، إن لم نقل أن دورها في هذا المجال أصبح هامشيا وهو ما أفقد الولاية هيبتها وأهمية وجودها يقول Gaston Sortais "الولاية هي دائرة وهمية ومصطنعة في يد كل الحكومات بل وشريك متواطئ في الاستبداد والسلطة الادارية المطلقة فالأحسن لها الزوال(2).

و يقول ميشال ركارد Michel Rocard "أفكر منذ زمن بعيد بأن الولاية قد تجاوزها الزمن ولم يعد لها معنى ، يجب ترقب إلغائها في الوقت المناسب ، ولا شخص استطاع أن يمسه منذ زمن بعيد إنها نوع من الفضيحة (3).

(1)Alain Gungant ,Mathieu Leprince ; vers une maitrise de la depense locale ,op-cit p 408

(2) Gaston Sortais ;Etudes philosophique et sociales cité par ,
Loeiz Lourent : la fin des départements, le recours aux pays, presses universitaires de
Renne.Rennes 2002.P 127

(3)Michel Rocard ; France culture 18 mars 2001 ; cite par Loeiz lourent : la fin des
départements, op –cité p 127.

خلاصة الفصل الثاني

يشكل دعم الدولة عنصرا أساسيا في مالية الولاية لتغطية النقص الناجم في التمويل الذاتي ويكون هذا الدعم في شكل تخصيصات ميزانية أو إعانات. هذه الأخيرة تشكل تهديد لاستقلالية الولاية أكثر من التخصيصات التي عادة ما تكون حرة وعامة.

ويتنوع دعم الدولة لمالية الولاية عن طريق عدة قنوات في الميزانية العامة للدولة من تمويل للمخططات البلدية للتنمية PCD والمخططات القطاعية غير الممركزة PCD أو عن طريق حسابات التخصيص الخاص وآلية التوزيع بالتساوي التي يجسدها الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

هذا الدعم تختلف زاوية النظر إليه بين الدولة والولاية بمنتخبيها . فالدولة ترى فيه وسيلة لتجسيد الوحدة الوطنية والتعاون على القيام بمهمة المرفق العام كما انه عامل تضامن بين الدولة وجماعاتها المحلية للنهوض بالأعباء العامة للبلد . كما يساعد الولاية في تحقيق التوازن الميزاني المطلوب منها و القيام بعملية التجهيز والتهيئة التي لا يمكن للموارد الذاتية للولاية التكفل بها في ظل الوضع الذي تعاني منه.

أما المنتخبون فيرون في تبريرات الدولة للدعم واهية لأن الحقيقة شيء آخر. فالدولة تختبئ وراء الدعم لتكريس مركزية مالية تتجسد من خلال مركزية جبائية واكتناز الثروة في الصناديق المركزية . والأخطر في مسألة الدعم هو كونه يحد من حرية تسيير الولاية وانفراد الدولة بتحديد حاجاتها وتوجيه سياستها والتحكم في قرارها وبالتالي إضعاف استقلاليتهما المالية.

كما يؤشر دعم الدولة لمالية الولاية عن الغموض في العلاقة المالية بيت هاتين المجموعتين العموميتين وهو الذي استفادت منه الدولة على حساب الولاية.

فالدولة في إطار توزيع الموارد تهيمن على أغلبها لاسيما الموارد الجبائية التي تحوز الدولة فيها على أغلب الضرائب وخاصة ذات المر دودية العالية فيها في ظل غياب معيار موضوعي لتقسيم الموارد بينهما. وتغطي الدولة حاجة الولاية عن طريق تخصيصات ميزانية وإعانات والتي أخذت شكلا متزايدا في السنوات الأخيرة وهذا كبديل عن الموارد الجبائية . ولا يتوقف الأمر هنا بل تجبر الدولة الولاية على إيداع أموالها في الخزينة العمومية وهو ما تستفيد منه الدولة في شكل موارد خزينة مجانية كما تقتطع جزء من الموارد الجبائية للولاية لتمويل جماعات أخرى في إطار آلية التوزيع بالتساوي .

كما يسود الغموض في توزيع الصلاحيات بين الدولة والولاية وغياب معيار يمكن الاستناد إليه في هذا التوزيع. ويبقى المشكل الأساسي في عملية تحويل الصلاحيات إلى الولاية هو عدم اصطحاب هذه الصلاحيات بالوسائل المالية الكافية أو منحها أموال دون مستوى الصلاحيات وهو ما حولها إلى أعباء

على عاتق الولاية أدى إلى أزمة في ماليّتها. هذا الأمر أصبح يتطلب ضرورة دسترة مفهوم التعويض المالي لتمويل الصلاحيات المحولة في إطار اللامركزية إضافة إلى تخفيف الرقابة الوصائية في الجانب الميزاني والمالي والتي تتميز بالإفراط.

الخاتمة

يعتبر التمويل الذاتي ودعم الدولة العنصران الأساسيان في تمويل مالية الولاية . لكن الأول والذي يجد مصدره الأساسي في الجباية يعد محدودا مما حول دعم الدولة عنصرا أساسيا من خلال التخصيصات والإعانات التي تمنحها الدولة سنويا للولاية.

وفي الوقت الذي يعزز فيه التمويل الذاتي من الاستقلالية المالية للولاية خصوصا واستقلاليتها المحلية عموما يشكل دعم الدولة خطرا وتهديدا واضحا لهذه الاستقلالية كونه مطية تستعملها الدولة كوسيلة غير مباشرة للتدخل في السياسات المحلية والتحكم في تخطيط وتوجيه التنمية بها والتأثير على حرية التسيير واستقلالية القرار للمسؤولين المحليين مع تقليص هامش المناورة لدى المنتخبين وهو ما يعد بدوره خطرا على مبدأ اللامركزية المكرس دستوريا.

إن تعزيز اللامركزية يتطلب النظر إلى الولاية ليس كهيئة تسيير بسيطة ولكن باعتبارها مستقبل هذه اللامركزية بمنحها استقلالية مالية حقيقية لا شكلية تمكنها من القيام بالصلاحيات المنوطة بها والتكفل بقضايا وانشغالات إقليمها من جهة وتخفيف العبء عن السلطة المركزية التي فشلت بالاضطلاع بهذا الدور منفردة من جهة أخرى وهو ما يتطلب إرادة سياسية تدفع في هذا الاتجاه.

فالاستقلالية المالية للولاية تمر حتما عبر إصلاح جذري لجبايتها ولاسيما الرسم على النشاط المهني الضريبية الأكثر مردودية فيها، وإن كان هذا الإصلاح صعب يتم على المدى البعيد فإنه يمكن المباشرة على المدى القصير و المتوسط في وضع أرضية له تقوم من جهة على عصرنة هذا المورد وجعله يتماشى مع التطور الاقتصادي الحاصل ومن جهة أخرى إشراك المنتخبين المحليين على مستوى الولاية في تحديد المعدلات والتصويت عليها ما يعني إشراكهم في القرار وتحميلهم المسؤولية أمام ناخبهم في توفير الموارد لمواجهة انشغالاتهم.

لقد بات اليوم أمام المنتخبين المحليين والوطنيين مسؤولية جسيمة في مالية الولاية و القيام بدور تكاملي فيما بينهم ببذل مجهودين الأول مالي والثاني قانوني . أما المجهود المالي فيقوم به المنتخبون المحليون عن طريق البحث عن الموارد الذاتية بجذب الاستثمار وتوطين المؤسسات، في حين المجهود القانوني يقوم به المنتخبون الوطنيون في البرلمان بغرفتيه عن طريق النضال من أجل دسترة مفهومي "الاستقلالية المالية للولاية " و" مفهوم الموارد الذاتية " وتحديد نسبة دستورية لا تقل فيها الموارد الجبائية عن مجموع الموارد في ميزانية الولاية وهو الذي من شأنه الحفاظ على الموارد الجبائية للولاية في مواجهة تخصيصات ودعم الدولة . كما يقيد حرية المشرع والدولة في المساس بهذه الموارد الجبائية أو بتقليص حصتها منها و هذا تحت حماية و رقابة المجلس الدستوري.

كما يتعين على المنتخبين الوطنيين النضال أيضا من أجل دسترة "مفهوم التعويض المالي" الذي يعد الركيزة الأساسية والمتطلب الأول للامركزية حيث سيسمح هذا الإجراء بتعزيز الموارد المالية للولاية مع رقابة المجلس الدستوري أيضا حول صحة قيمة التعويضات عن الصلاحيات الممنوحة من الدولة للولاية . إذ ما أهمية أن تمنح لها صلاحيات واسعة لا ترقى بالوسائل المالية الكافية للقيام بها أين تحولت في ظل هذا النقص للإمكانيات المالية إلى مجرد ديكور فقط ورسائل ميتة لا تمارسها الجماعة المحلية بتاتا أو تشارك فيها بشكل رمزي وهي تتمنى أن لا تمنح لها أي صلاحية مستقبلا تشكل عبء مالي عليها وعلى ميزانيتها وتوسع من الفجوة مع سكان إقليمها الذين يرون في جماعاتهم الإقليمية " المستقلة ماليا " لا تستطيع أن تتكفل بحاجاتهم وانشغالاتهم.

لقد أنستنا الوفرة المالية التي تعيشها الدولة في السنوات الأخيرة في هذا الموضوع الحساس والهام والمتعلق بالاستقلالية المالية للولاية كون الدولة غطت احتياجاتها من الوسائل المالية بشكل كبير وكاف عن طريق الدعم الذي تقدمه لها لكن هذا في حقيقته يخفي قبلة موقوتة تثير قلقا بالغاً حول مدى استمرارية هذا الدعم في حال حدوث صعوبات ميزانية للدولة سيكون انهيار أسعار النفط سببا فيها مما سيقلص حتما من هذا الدعم وبالتالي تكون الولاية أمام مأزق حقيقي قد يعجل "بإفلاسها الوجودي" في نظر سكان إقليمها.

وعليه أصبح من الضروري الإيمان حقا بالاستقلالية المالية للولاية وتعزيز مواردها لاسيما الجبائية منها وهو موضوع بحث جدي يتعلق بمستقبلها ومستقبل اللامركزية بل ومستقبل الدولة أيضا يترجم بوضع إستراتيجية على المدى المتوسط والطويل تقودها إرادة سياسية تذهب في اتجاه زيادة هذه المواد مقابل التقليل التدريجي لدعم الدولة وهذا يتطلب بدوره إعادة النظر في العلاقة المالية بين الدولة والولاية تقوم على توزيع عادل للموارد من جهة و توزيع حكيم للصلاحيات و الأعباء من جهة أخرى وفق معايير موضوعية و منصفة .

ونحن ندعو هنا بلا شك إلى اتجاه يذهب نحو صلاحيات أوسع للولاية تسمح بتعزيز اللامركزية والحكم الراشد في الجزائر بشرط ربطها الوثيق بالموارد المالية المخصصة لها . في وقت يبدو أن معيار الموارد سيكون أصعب بكثير من معيار الصلاحيات لأن الدولة لن تتنازل بسهولة عن استئثارها بالثروة والموارد الوطنية وهي التي ترى فيها رمزا لسلطانها وهيبتها وحتى وجودها وبالتالي فأى مطالبة بتوزيع عادل للموارد هو في نظرها مساس بسلطانها المالي وهي التي ما توانت عن تقليص الموارد الجبائية للولاية خدمة لسياساتها الاقتصادية والوطنية و لو على حساب مصلحة الولاية و مكانتها مما يعني أن الولاية أمامها مسار طويل لتحقيق استقلالية مالية تمكنها من أداء واجباتها وصلاحياتها كجماعة اقليمية

في إطار اللامركزية المكرسة دستوريا، وسنعيش هذا المسار ونحن قلقين على مستقبل اللامركزية في الجزائر!.

المراجع

-باللغة العربية

1-النصوص التشريعية و التنظيمية

1-المواثيق و الدساتير

أ-المواثيق

الميثاق الوطني لسنة 1976

ب-الدساتير

- دستور 1963

- دستور 22 نوفمبر 1976

- دستور 23 فيفري 1989

- دستور 28 نوفمبر 1996

2القوانين و الأوامر

أ القوانين و الأوامر المتضمنة قانون المالية

- الأمر رقم 65-320 مؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966 ج ر 108

-الأمر رقم 66-368 المؤرخ في 31 ديسمبر 1966 المتضمن قانون المالية لسنة 1967, ج ر رقم 11

-الأمر رقم 67-290 المؤرخ في 30 ديسمبر 1967 المتضمن قانون المالية لسنة 1968 , ج ر رقم 107.

-الأمر رقم 68-654 المؤرخ في 30 ديسمبر المتضمن قانون المالية لسنة 1969, ج ر رقم 106

-الأمر رقم 69-107 المؤرخ في 01 ديسمبر المتضمن قانون المالية لسنة 1970 , ج ر رقم 110

-الأمر رقم 70-93 المؤرخ في 31 ديسمبر 1970 المتضمن قانون المالية لسنة 1971 , ج ر رقم 107

-الأمر رقم 71-86 المؤرخ في 31 ديسمبر 1971 المتضمن قانون المالية لسنة 1972 , ج ر رقم 108.

- الأمر رقم 68-72 المؤرخ في 29 ديسمبر 1972 المتضمن قانون المالية لسنة 1973 , ج ر رقم 104
- الأمر رقم 64-73 المؤرخ في 28 ديسمبر المتضمن قانون المالية 1974 , ج ر رقم 104
- الأمر رقم 116-74 المؤرخ في 31 ديسمبر 1974 المتضمن قانون المالية لسنة 1975 ج ر رقم 105
- الأمر رقم 93-75 المؤرخ في 31 ديسمبر 1975 المتضمن قانون المالية لسنة 1976 ج ر رقم 105
- الأمر رقم 114-76 المؤرخ في 29 ديسمبر 1976 المتضمن قانون المالية لسنة 1977 , ج ر رقم 104
- القانون رقم 02-77 المؤرخ في 31 ديسمبر 1977 المتضمن قانون المالية لسنة 1978 ج ر رقم 83
- القانون رقم 13-78 المؤرخ في 31 ديسمبر 1978 المتضمن قانون المالية لسنة 1979 ج ر رقم 55
- القانون رقم 09-79 المؤرخ في 31 ديسمبر 1979 المتضمن قانون المالية لسنة 1980 ج ر 53
- القانون رقم 12-80 المؤرخ في 31 ديسمبر 1980 المتضمن قانون المالية لسنة 1981 ج ر رقم 54
- القانون رقم 13-81 المؤرخ في 27 ديسمبر 1981 المتضمن قانون المالية لسنة 1982 ج ر رقم 53
- القانون رقم 14-82 المؤرخ في 30 ديسمبر 1982 المتضمن قانون المالية لسنة 1983 ج ر رقم 57
- القانون رقم 19-83 المؤرخ في 18 ديسمبر 1983 المتضمن قانون المالية لسنة 1984 ج ر رقم 55
- القانون رقم 21-84 المؤرخ في 24 ديسمبر 1984 المتضمن قانون المالية لسنة 1985 ج ر رقم 72
- القانون رقم 09-85 المؤرخ في 26 ديسمبر 1985 المتضمن قانون المالية لسنة 1986 ج ر رقم 56
- القانون رقم 15-86 المؤرخ في 29 ديسمبر المتضمن قانون المالية لسنة 1987 ج ر رقم 55
- القانون رقم 20-87 المؤرخ في 23 ديسمبر 1987 المتضمن قانون المالية لسنة 1988 ج ر 54
- القانون رقم 33-88 المؤرخ في 31 ديسمبر 1988 المتضمن قانون المالية لسنة 1989 ج ر 54
- القانون رقم 26-89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتضمن قانون المالية لسنة 1990 , ج ر رقم 01 لسنة 1990 .
- القانون رقم 36-90 المؤرخ في 31 ديسمبر 1990 المتضمن قانون المالية لسنة 1991 ج ر رقم 57

- القانون رقم 91-12 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المتضمن القانون المالية التكميلي لسنة 1991 ج ر رقم 42
- القانون رقم 91-25 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991 المتضمن قانون المالية لسنة 1992 ج ر رقم 65
- المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 19 جانفي 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1993 ج ر رقم 04
- المرسوم التشريعي رقم 93-18 المؤرخ في 29 ديسمبر 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1994 ج ر رقم 88
- المرسوم التشريعي رقم 94-08 المؤرخ في 26 ماي 1994 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994 ج ر رقم 53
- الأمر رقم 94-03 المؤرخ في 31 ديسمبر 1994 المتضمن قانون المالية لسنة 1995 ج ر 87.
- الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995 المتضمن قانون المالية لسنة 1996 ج ر 82
- الأمر رقم 96-31 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 المتضمن قانون المالية لسنة 1997 ج ر 85
- القانون رقم 97-02 المؤرخ في 31 ديسمبر 1997 المتضمن قانون المالية لسنة 1998 ج ر 89
- القانون رقم 98-12 المؤرخ في 31 ديسمبر 1998 المتضمن قانون المالية لسنة 1999 ج ر 98
- القانون رقم 99-11 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999 المتضمن قانون المالية لسنة 2000 ج ر 92
- القانون رقم 2000-02 المؤرخ في 27 جوان 2000 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000 ج ر رقم 37
- القانون رقم 2000-06 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001 ج ر 80
- القانون رقم 01-12 المؤرخ في 19 جويلية 2001 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001 ج ر رقم 38
- القانون رقم 01-21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001 المتضمن قانون المالية لسنة 2002 ج ر رقم 79
- القانون رقم 01-18 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الصغيرة و المتوسطة ج ر 77

-القانون رقم 01-02 المؤرخ في 25 فيفري 2002 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002 ج ر
رقم 15

-القانون رقم 11-02 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 المتضمن قانون المالية لسنة 2003 ج ر 86

-القانون رقم 05-03 المؤرخ في 14 جوان 2003 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2003 ج ر رقم
37

-القانون رقم 22-03 المؤرخ في 28 ديسمبر 2003 المتضمن قانون المالية لسنة 2004 ج ر رقم 83

-القانون رقم 21-04 المؤرخ في 29 ديسمبر 2004 المتضمن قانون المالية لسنة 2005 ج ر رقم 85

-الأمر رقم 05-05 المؤرخ في 25 جويلية 2005 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005 ج ر رقم
52

-القانون رقم 16-05 المؤرخ في 31 ديسمبر 2005 المتضمن قانون المالية لسنة 2006 ج ر رقم 85

-الأمر رقم 04-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006 ج ر رقم
47

-القانون رقم 24-06 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006 المتضمن قانون المالية لسنة 2007 ج ر رقم 85

-الأمر رقم 03-07 المؤرخ في 24 جويلية 2007 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2007 ج ر رقم
85

-الأمر رقم 03-07 المؤرخ في 24 جويلية 2007 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2007 ج ر رقم
47

-القانون رقم 12-07 المؤرخ في 30 ديسمبر 2007 المتضمن قانون المالية لسنة 2008 ج ر رقم 82

-الأمر رقم 02-08 المؤرخ في 24 جويلية 2008 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 ج ر رقم
42

-القانون رقم 21-08 المؤرخ في 30 ديسمبر 2008 المتضمن قانون المالية لسنة 2009.

- أمر رقم 01-09 مؤرخ في 22 جويلية 2009 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 ج ر 44

- قانون رقم 09-09 مؤرخ في 30 ديسمبر 2009 يتضمن قانون المالية لسنة 2010 ج ر 78

- أمر رقم 01-10 مؤرخ في 26 أوت 2010 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010 ج ر 49
- قانون رقم 13-10 مؤرخ في 29 ديسمبر 2010 يتضمن قانون المالية سنة 2011 ج ر 80
- قانون رقم 11-11 مؤرخ في 18 جويلية 2011 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011 ج ر 40
- قانون رقم 16-11 مؤرخ في 28 ديسمبر 2011 يتضمن قانون المالية لسنة 2012 ج ر 72
- الأمر رقم 03-12 مؤرخ في 13 فيفري 2012 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2012 ج ر 08
- القانون رقم 12-12 مؤرخ في 26 ديسمبر 2012 يتضمن قانون المالية لسنة 2013 ج ر 72

ب- القوانين و الأوامر المتضمنة قانون الولاية

- الأمر رقم 38-69 مؤرخ في 22 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية متبع بميثاق الولاية ج ر 44
- القانون رقم 09-90 مؤرخ في 07 أفريل 1990 يتعلق بالولاية عدد 15
- القانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية ج ر 12

ج- قوانين و أوامر متفرقة

- الأمر 101-76 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة
- القانون رقم 17-84 مؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية ج ر 28
- القانون 21-90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ج ر رقم 35
- القانون رقم 30-90 مؤرخ في 30 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية ج ر 55
- الأمر رقم 20-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بصلاحيات و تنظيم مجلس المحاسبة ج ر رقم 39
- الأمر رقم 03-01 مؤرخ في 20 أوت 2001 يتعلق بتطوير الاستثمار المعدل و المتمم بالأمر رقم 08-06 مؤرخ في 15 جويلية 2006 . ج ر 47
- القانون رقم 10-01 مؤرخ في 03 جويلية 2001 المتضمن قانون المناجم ج ر 42
- قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 جوان سنة 2011 يتعلق بالبلدية ج ر 50

03 المراسيم

*المرسوم رقم 81-371 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاعي الشباب و الرياضة ج ر 52

*المرسوم رقم 81-372 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع السياحة ج ر 52

*المرسوم رقم 81-379 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع الثروة الزراعية ج ر 52

*المرسوم رقم 81-374 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع الصحة ج ر 52

*المرسوم رقم 81-375 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع النقل و الصيد البحري ج ر 52

*المرسوم رقم 81-376 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية و الولاية في قطاعي التعليم و التكوين المهني ج ر 52

*المرسوم رقم 81-377 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية و الولاية في اختصاصاتهما في قطاع التربية ج ر 52

*المرسوم رقم 81-378 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية و الولاية في قطاع الصناعة و الطاقة ج ر 52

*المرسوم رقم 81-379 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية و الولاية في قطاع المياه ج ر 52

*المرسوم رقم 81-380 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية و الولاية في قطاع التنمية

*المرسوم رقم 81-381 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصها في مجال الحماية و الترقية الاجتماعية ج ر 52

*المرسوم رقم 81-382 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية و الولاية في قطاع التجارة ج ر 52

*المرسوم رقم 81-384 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع الثقافة ج ر 52

*المرسوم رقم 81-386 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية ج ر 52

*المرسوم رقم 81-386 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع الشؤون الدينية ج ر 52

*المرسوم رقم 81-387 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع حماية الثروة الغابية . ج ر 52

*المرسوم رقم 70-154 المؤرخ في 22 أكتوبر 1970 المتضمن تحديد قائمة مصاريف الولايات وإيراداتها

*المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية ج ر 67

*المرسوم رقم 73-135 مؤرخ في 09 أوت 1973 المتضمن لامركزية اعتمادات الدفع الخاصة بالتجهيز والاستثمار لفائدة الولايات ج ر 67

*المرسوم رقم 86-266 مؤرخ في 04 نوفمبر 1986 يتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعملته ج ر 45

*المرسوم الرئاسي رقم 2000-372 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 يتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها ج ر 71

* المرسوم التنفيذي رقم 90-67 المؤرخ في 20 فيفري 1990 المتعلق بنفقات تجهيز الدولة لسنة 1990 ج ر 09

* المرسوم التنفيذي رقم 91-47 مؤرخ في 16 فيفري 1991 المتعلق بنفقات تجهيز الدولة لسنة 1991 ج ر 08

* المرسوم التنفيذي رقم 91-60 مؤرخ في 23 فيفري 1991 يحدد تنظيم المصالح الخارجية للإدارة الجبائية ، ج ر 09

* المرسوم التنفيذي رقم 08-92 مؤرخ في 04 جانفي 1992 المتعلق بنفقات تجهيز الدولة لسنة 1992
ج ر 09

* المرسوم التنفيذي رقم 57-93 مؤرخ في 27 فيفري 1993 المتعلق بنفقات تجهيز الدولة. ج ر 14

* المرسوم التنفيذي رقم 40-98 المؤرخ في 01 فيفري 1998 المتعلق بتحويل الاختصاصات ،المهام و
تسيير الهياكل و الوسائل و المستخدمين التابعة لتسيير ميزانية الدولة للتجهيز . ج ر 05

* المرسوم التنفيذي رقم 227-98 المؤرخ في 13 جويلية 1998 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز (ج ر 51)
المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 148-09 المؤرخ في 02 ماي 2009 . ج ر 26.

* المرسوم التنفيذي رقم 355-06 مؤرخ في 09 أكتوبر 2006 متعلق بصلاحيات المجلس الوطني
للاستثمار ج ر 64

* المرسوم التنفيذي رقم 356-06 مؤرخ في 09 أكتوبر 2006 متعلق بصلاحيات الوكالة الوطنية
لتطوير الاستثمار ج ر 64

* المرسوم التنفيذي رقم 485-06 مؤرخ 23 ديسمبر 2006 يحدد كفيات تسيير حساب التخصيص
الخاص رقم 089-302 المعنون "الصندوق الخاص لتنمية مناطق الجنوب" ج ر 84

* المرسوم التنفيذي رقم 486-06 مؤرخ 23 ديسمبر 2006 يحدد كفيات تسيير حساب التخصيص
الخاص رقم 116-302 المعنون " الصندوق الخاص للتنمية الاقتصادية لمناطق الهضاب العليا" ج ر 84

* المرسوم التنفيذي رقم 272-08 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة
للمالية ج ر 50.

4القرارات

- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 18 جانفي 2012 الذي يتضمن تحديد نسبة مساهمة
الولايات في صندوق الضمان للجماعات المحلية
- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 18 جانفي 2012 الذي يتضمن تحديد نسبة الاقتطاع من
ايرادات التسيير في ميزانيات الولايات ج ر 07

05 التعليمات

- التعليمات الوزارية المشتركة W₁ لسنة 1970 حول العمليات المالية للولاية
- التعليمات الوزارية المشتركة w₂ لسنة 1970 حول تنفيذ العمليات المالية للولاية

2. المؤلفات

أ. الكتب

- أمزال فاتح : نظام حسابات التخصيص الخاص في الجزائر، دار بلقيس الدار البيضاء الجزائر 2010
- بن عيسى سعيد: الجباية ، الجمارك، أملاك الدولة ، الوعاء والتعريف، مطبعة البساتين ،الجزائر 2003
- شيهوب مسعود: أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1986
- ظريفي نادية: تسير المرفق العمومي والتحويلات الجديدة، الجزائر 2006
- عبد المطلب عبد الحميد: التمويل المحلي و التنمية المحلية ، الدار الجامعية. القاهرة 2001
- محيو أحمد: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1985
- مسعي محمد: المحاسبة العمومية ، دار الهدى ،الجزائر 2003

ب. المقالات

- بوحميده عطاء الله : معالجة اللامركزية الإدارية بين التشريع و التنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية ، الاقتصادية و السياسية . جزء 42 عدد 01 سنة 2005
- بودربالة محمد عبدو : الاصلاح الضريبي ، مجلة مجلس الامة مارس 2003
- شيهوب مسعود : الجماعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة ، مجلة الفكر البرلماني عدد 01 لسنة 2002. الجزائر .
- كراجي مصطفى: أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري.
- المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر جزء 34 عدد 02 . 1996

- لسلوس مبارك : الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة و حتمية التوازن المالي ، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، المجلد 20 العدد 02-2012 عدد 40
- ناصر مراد : واقع التهرب الضريبي في الجزائر ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الإقتصادية و السياسية ، جامعة الجزائر. كلية الحقوق عدد 03 لسنة 2009

3-بحوث علمية

أ-مذكرات ماجستير

- جمان محمد : سياسة تهيئة الإقليم في الجزائر ، مذكرة ماجستير.كلية الحقوق بجامعة الجزائر 2012 ص 72
- سلاوي يوسف: التنمية في إطار الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير كلية الحقوق، بن عكنون 2010
- غضبان رابح : جباية الجماعات المحلية : مذكرة ماجستير كلية الحقوق بن عكنون الجزائر 2001.
- مقطف خيرة : تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر منذ 1967 إلى يومنا هذا مذكرة ماجستير كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر 2004

ب-أطروحات دكتوراه

- طيبي سعاد : المالية المحلية و دورها في عملية التنمية. أطروحة دكتوراه.كلية الحقوق بن عكنون 2010.

4-تقارير

- تقرير المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي : مشروع دراسة حول التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية ، جويلية 2001.

5-حلقات دراسية

- حلقة دراسية حول النشاط العمومي المحلي و التنمية المحلية المستديمة . دراة حول الجانب النظري و الواقع الجزائري . المدرسة الوطنية للإدارة 2007.

06-وثائق

- الميزانية الأولية و الإضافية لولاية قسنطينة لسنة 2010

- حوصلة تقييمية لميزانية ولاية قسنطينة 2002 إلى 2010

07-الملتقيات

- الملتقى المغاربي حول إصلاح الجماعات المحلية في بلدان المغرب المنعقد بكلية الحقوق بن
مكنون الجزائر، يومي 25 و26 أفريل 2012
- ملتقى الإصلاحات المالية و الجباية المحلية ، مجلس الأمة 31 مارس 2003.

المراجع باللغة الفرنسية

1-النصوص القانونية

- La constitution de la republique Francaise du 04 novembre 1958
- La constitution de l'Italie 1947
- La constitution Espagnole 1978
- La loi fondamentale de la republique federale d'Allemagne 1990
- La loi organique n2004-758 du 29 juillet 2004, relative à l'autonomie
financière des collectivités territoriales Francaises.
- La loi n 2004-809 du 13 aout 2004 relative aux libertés et aux responsabilités
locale (en france).

2-المؤلفات

أكتب عامة

- Amesiane Ferguène ; gouvernance local et developpement territorial ;le cas des
pays du sud Edition l'harmattan ;2004
- Bouara (M.T) : L'Evolution de la loi de finances en droits Algérien , les pages
bleues internationales .2007
- Boussoumah(M.A) ; Essai sur la notion juridique de service publique,RASJ
n031992

-Jacque Blanc et Alain Marsials :Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales .L.G.D.J . paris 1993.

- Larangé Alain:La déconcentration L.G.D.J paris 2000.
- Loeiz Laurent :La fin des départements ,le recours aux pays , presses universitaires de Rennes .Rennes 2002.
- Serge Regourd ; L'acte de tutelle en droit administratif français , librairie generale de droit.1982
- Seriak Lahcen : Décentralisation et animation des collectivités locales. ENAG 1998.

ب-كتب متخصصة

_ Bellaid Néjib: Autonomie locale et Mutations récentes dans les finances Municipales, centre de recherche et d'étude administratif, Tunis 1999

-Benaissa Saïd : L'Aide de l'Etat aux collectivités locales , presse de l'imprimerie .Montreuil , 1983.

_ Bouvier Michel: Les finances locales, 2^{em} édition L.G.D.J. paris 1993

-Douglas Ashford et Jean –Claude Thoenig : Les aides financières de l'Etat aux collectivités locales en France et à l'étranger .Litec .paris 1981

_ Fabrice Robert : Les finances locales, la documentation française. Paris 2009

- Ferguene Amesiane : Gouvernance local et développement territorial , le cas des pays du sud .édition l'harmattan .2004.

_ François Adem, Olivier Ferrand, Rémy Rioux : Finances publiques, 2^{em} édition, presses de Sciences po/ DALLOZ. paris 2007

-Ghraba Hachemi ; Les ressources des collectivites locales.OPU 2002 Alger.

_ Guy Gilbert et Alain Guengant : La fiscalité locale en question, Montchrestien. E.J.A. paris 1998

_ M. Bouvier, M-C Esclassan ; J-P Lassale : Finances publiques,L.G..J 8^{em} édition, 2007

-Pascales Bertoni : Finances publiques ;librairie Vuibert ; 2 eme édition .paris, octobre 1998.

_ Pierre Mouzet : Les finances locales, Gualino éditeur, paris 2000

ج-المقالات

-Alain Guengant : protection de l'autonomie financière de collectivités locales .annuaire 2005 des collectivités locales. CNRS édition .paris

-Alain gueugant ,matthieu leprince :vers une maitrise de la dépense locale ? annuaires 2007 des collectivités locales .CNRS. édition .

-Alexander Wegener et Erik Friedrich : la recherche de nouvelles repenses a la crise des finances locales en Allemagne .Annuaire 2005 des collectivités locales CNRS édition .Paris.

-Anne Colomb et Gabriel champion :La fin des subvrentions , annuaires 2005 des colectivités locales . CNRS .edition paris .

- Benaissa Saïd : La déconcentration financière ; la revue algérienne N ° 2 .1974.

- Ben Ouchfoun Youcef : Le wali ordonnateur des dépenses imputables sur les crédits de l'Etat. Revue financière N ° 01-janvier –mars 1975.

-Bouara Mohamed Tahar :Le developpement local : une preoccupation centrale ? Etude des aspects budgetaires .Les Annales de l'université d'Alger . N 21 / Juin 2012.

- Bouara Mohamed Tahar: Les depences d'investissement de l'Etat en droit algerien. Revue Algerienne des sciences juridiques, économique et politique. Faculte de droit .Universite D'Alger .N03 Septembre 2012.

- Esclassan Marie -Christine : Les aides au développement économiques local aujourd'hui .Revue française de finances publiques .RFFP N ° 109, fevrier 2010

- Geffroy Jean –Baptiste : Le cadre communautaire des aides d’Etat : du long fleuve tranquille du régime des aides d’Etat au choc de la crise ;RFFP N° 109.2010.
- Gerald Meunier : les aides au développement économique local: constats opérés par les chambres régionales des comptes. RFFP N°109 . 2010.
- Guermoud Mohamed : Le financement des plan communaux de développement (PCD)et des plans de modernisation urbaine (PMU) , Revue financière N ° 02 .avril –juin 1977.
- Henri –Michel Darnanville : L’autonomie financière et fiscale des collectivités locales passe par une réforme de leur fiscalité AJDA 2002.
- Kerdjoudj Smail: Les implications financières de la décentralisation et de la déconcentration .la revue financière n° 01 mars 1971.
- Laggoune Walid ; La decentralisation .Revue des collectivités locales n°1,1997
- Lévoyer Loïc : de quelques évolutions des relations financières Etat – collectivités territoriales .petites affiches L.P.A juillet 2004 N ° 146.
- Mahiou Ahmed, Mario Amadio : La reforme de la wilaya ,revue Algérienne de sciences juridiques ; économiques et politiques N ° 04 .1969 D.
- Philip Loïc :Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local RFDA1992.
- P.O. Norell : les modes de financements non conventionnelles des politiques locales en Suède. Annuaire 2005 des collectivités locales CNRS édition .Paris.
- Raphael Déchaux : Les garanties constitutionnelles de l’autonomie financière local à l’épreuve des concours financiers étatiques .revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger 2010.

- Roux André; Le principe constitutionnel de la libre administration de collectivités territoriales .R.F.D.A . 1992
- Tranquard Doreau : Les aides locales au développement économique : un encadrement interne inopérant RFFP n109 ;2010.
- Zejjari Ahmed: la decentralisation : enjeu de rapport central – local . revue marocaine d'administration locale et de developpement . octobre- novembre 1992,P50

3 بحوث علمية

أ مذكرات

- Aissani kamel : le financement du développement locale, mémoire de troisième année cycle professionnel en finances publiques. IEDF1995
ب- أطروحات دكتوراه
- Benaissa Saïd: L'aide de l'Etat aux collectivités locales . Faculte de droit .Universite D'Alger 1978

04 وثائق

- Plan communal de developpement ; Approche méthodologique; direction générale du budget . Minister des finances ; September 2008.
- Table ronde sur le financement des investissements municipaux dans les pays du Maghreb. Hammamet. Tunisie 12-14 juin 1995. Banque mondiale.

05 التقارير

- Rapport Général du comité de la reforme des structures et des missions de l'Etat. Comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat. Présidence de la république .juillet 2001
- Rapport Française Delafosse ;Relations financières entre l'Etat et les collectivités locales ; Paris 1995.

الفهرس العام

01	المقدمة
	الفصل الأول : التمويل الذاتي عنصر محدود في مالية الولاية يؤثر لطبيعة استقلاليتها
10	المالية
10	المبحث الأول : موارد ذاتية محدودة في مواجهة أعباء متزايدة
10	المطلب الأول : محدودية الموارد الذاتية للولاية
11	الفرع الأول : ميزانية الولاية كإطار معبر عن ماليتها
11	فقرة أولى : وثائق ميزانية الولاية
11	فقرة ثانية : إعداد ميزانية الولاية
12	فقرة ثالثة : تنفيذ ميزانية الولاية
13	فقرة رابعة : مبادئ ميزانية الولاية
18	الفرع الثاني : هيمنة موارد الجباية على مصادر التمويل الذاتي للولاية
19	أولا: الموارد الجبائية التي تعود إلى الولاية في مرحلة ما قبل 1991
28	ثانيا: الموارد الجبائية للولاية لمرحلة ما بعد 1991
39	الفرع الثالث : موارد الأملاك والممتلكات
39	فقرة أولى: ضعف منتوج الأملاك الخاصة بالولاية
40	فقرة ثانية : ضعف تسيير المصالح العمومية الولائية
44	فرع رابع:الاقتطاع من إيرادات التسيير لتمويل قسم التجهيز
46	المطلب الثاني : تطور نفقات الولاية
47	الفرع الأول : تصنيف نفقات الولاية
47	فقرة أولى:التصنيف القانوني لنفقات الولاية
52	فقرة ثانية: التصنيف الوظيفي

فقرة ثالثة : تصنيف نفقات الولاية حسب الصلاحيات المحولة إليها مؤخرًا	55
فرع ثاني : توزيع نفقات الولاية	56
فقرة أولى : تحليل قسم التسيير	56
فقرة ثانية: تحليل قسم التجهيز والاستثمار	58
فقرة ثالثة: توزيع نفقات الولاية بين الإدارة والمواطن	59
فرع ثالث : تطور سريع في نفقات الولاية " أزمة مالية الولاية "	61
المبحث الثاني : استقلالية مالية للولاية تمر عبر إصلاح جبايتها	63
المطلب الأول : إصلاح جباية الولاية	64
الفرع الأول : مشاكل جباية الولاية و الخطوات الأولى للإصلاح	65
فقرة أولى : مشاكل جباية الولاية	65
فقرة ثانية : الخطوات الأولى للإصلاح	70
فرع ثاني:تعزيز جباية الولاية بدعم الاستثمار المحلي	72
فقرة أولى : من ثقافة إدارية إلى ثقافة السوق	72
فقرة ثانية : الآليات القانونية لترقية الاستثمار على مستوى الولاية	74
فقرة ثالثة:توسيع الوعاء الضريبي للولاية إلى الفلاحة والسياحة	77
فرع ثالث : إجراءات مرافقة	79
فقرة أولى: تدعيم اللامركزية	79
فقرة ثانية : الانضباط الميزاني و المالي	82
فقرة ثالثة : تطوير الكفاءات وعصرنة الإدارة	83
فقرة رابعة :تأسيس تعاون مشترك بين الولايات	85
فرع رابع:التساؤلات التي تطرحها جباية الولاية	87

فقرة أولى : إشكالية لامركزية جبائية في دولة مركزية	87
فقرة ثانية : الجباية المحولة مورد ذاتي أم مساهمة مالية من الدولة	90
فقرة ثالثة : جباية الولاية انشغال تعنى به الدولة	91
فقرة رابعة :تقسيم الجباية المحلية بين الولاية و البلدية	93
المطلب الثاني : نحو حماية دستورية للاستقلالية المالية للولاية	94
فرع أول : مفهوم الاستقلالية المالية للولاية	95
فقرة أولى : تعريف الاستقلال المالي	95
فقرة ثانية :طبيعة الاستقلالية المالية	97
فقرة ثالثة : مظاهر الاستقلالية المالية للولاية	98
فرع ثاني :غياب حماية دستورية للاستقلالية المالية للولاية	101
فقرة أولى : تجاهل دستوري للاستقلالية المالية للولاية	101
فقرة ثانية :إلغاء ضرائب تعود إلى الولاية و تعويضها بمساهمات من الدولة	102
فقرة ثالثة:أهمية دسترة مبدأ الاستقلالية المالية	105
فرع ثالث :الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في القانون المقارن	107
فقرة أولى : الاستقلالية المالية في القانون الفرنسي	107
فقرة ثانية :الاستقلالية في باقي دول الاتحاد الأوروبي	111
خلاصة الفصل الأول	115
الفصل الثاني : دعم الدولة عنصر أساسي في مالية الولاية يؤشر لطبيعة العلاقة المالية....	116
المبحث الأول : دعم الدولة لمالية الولاية يحد من حرية تسييرها	117
المطلب الأول : تعدد قنوات دعم الدولة لمالية الولاية	118
الفرع الأول : دعم مالية الولاية بتمويل البرامج المستقرة.....	118

أولا :البرامج القطاعية غير الممركزة PSD	119
ثانيا : المخططات البلدية للتنمية PCD	129
فرع ثاني : دعم مالية الولاية بتمويل البرامج الخاصة	140
أولا : ظهور برامج ذات طابع جهوي	140
ثانيا :البرنامج التكميلي لفائدة الولايات	146
فرع ثالث :معادلة التوزيع بالتساوي	149
فرع رابع : الغلاف الإجمالي "ميزانية موازية "	151
المطلب الثاني : دعم الدولة بين " طرح الدولة " و " نظرة المنتخبين "	159
الفرع الأول : دعم الدولة عنصر تعاون و تضامن	159
الفقرة الأولى : الدعم يمثل تعاون الدولة مع الولاية	159
فقرة ثانية :الدعم عامل تضامن	165
فقرة ثالثة :دعم الدولة عنصر يدعم توازن ميزانية الولاية	170
الفرع الثاني : دعم الدولة يؤشر لمركزية مالية تحد من حرية تسيير الولاية	171
فقرة أولى : دعم الدولة يؤشر لمركزية مالية	171
فقرة ثانية :الحد من حرية تسيير الولاية	177
المبحث الثاني : غموض العلاقة المالية بين الدولة و الولاية	180
المطلب الأول : غموض في توزيع الموارد و الأعباء	181
الفرع الأول :. غموض في توزيع الموارد	181
فقرة أولى : هيمنة الدولة على الموارد الجبائية	181
فقرة ثانية : غياب معيار موضوعي لتوزيع الموارد	184
فقرة ثالثة : لجوء متزايد إلى تخصيصات ميزانية بدل موارد جبائية	185
أولا : الخطوط العريضة للنقاش	185

186	.....	ثانيا:زيادة تخصيصات الدولة
187	.....	فقرة رابعة :نظام دعم معقد يفتقد لإطار قانوني
190	.....	فقرة خامسة:إجبارية إيداع أموال الولاية في الخزينة و الخضوع للتوزيع بالتساوي
194	.....	الفرع الثاني : غموض في توزيع الأعباء
194	.....	فقرة أولى : صعوبة تحديد صلاحيات الولاية
194	.....	أولا :القاعدة العامة للصلاحيات مفهوم غير محدد
195	.....	ثانيا : ما هو معيار التوزيع؟
198	.....	فقرة ثانية: توزيع الصلاحيات
198	.....	أولا: من أجل توزيع يذهب بالأقل إلى الدولة
199	.....	ثانيا : لوحة الصلاحيات ومبدأ الذي يدفع يتحكم
199	.....	فقرة ثالثة :النموذجين الفرنسي و الانجليزي في تحويل الاختصاص إلى الولاية
199	.....	أولا : أسلوب حصر صلاحيات الولاية "النموذج الانجليزي"
200	.....	ثانيا :أسلوب إطلاق صلاحيات الولاية"النموذج الفرنسي "
202	.....	فقرة رابعة : استفادة الولاية من صلاحيات عن طريق القانون
202	.....	أولا: تطور صلاحيات الولاية
207	.....	ثانيا : صلاحيات الولاية بين "الرمزية "و"الصعوبات المالية "
208	.....	ثالثا : تحويل صلاحيات ضخمة إلى الولاية "بدون تعويض مالي "
210	.....	رابعا: الحاجة إلى دسترة مبدأ التعويض المالي
212	.....	فرع ثالث : رقابة قوية من الدولة
212	.....	فقرة أولى : ثقل الوصاية في الجانب المالي و الميزاني
214	.....	فرع ثاني: الرقابة التقنية

فقرة أولى : رقابة المحاسب العمومي	214
فقرة ثانية : إنشاء الغرف الإقليمية للمحاسبة	215
فقرة ثالثة : رقابة المفتشية العامة للمالية	217
المطلب الرابع: عدم التركيز المالي تقنية تحكم في مالية الولاية	218
الفرع أول : مفهوم عدم التركيز و إطاره القانوني	219
فقرة أولى : تعريف عدم التركيز و تمييزه عن اللامركزية	219
فقرة ثانية: الإطار القانوني لعدم التركيز المالي	220
فرع ثاني : تقوية السلطة المالية للوالي	221
فقرة أولى : الوالي أمر بالصرف الرئيسي لميزانية الولاية	221
فقرة ثانية : الوالي أمر بالصرف وحيد لميزانية الدولة للتجهيز	222
فقرة ثالثة : تسيير اعتمادات الدفع المتعلقة بتمويل المخططات البلدية للتنمية	223
فرع ثالث : ربط مالية الولاية بمالية الدولة	225
فقرة أولى : الإطار السياسي للاستقلالية المالية للولاية	225
فقرة ثانية : حلقات الربط	226
خلاصة الفصل الثاني	228
الخاتمة	230