

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية

قسم التنظيم السياسي والإداري

مطبوعة بيداغوجية في مادة :

المالية المحلية

محاضرات موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر في العلوم السياسية

تخصص: إدارة محلية

من إعداد الدكتور: مكي أحمد

أعضاء لجنة الخبراء:

الإسم واللقب	الدرجة العلمية
د. حسام حكيم	محاضر أ
د. بوعبد الله سمير	محاضر أ

السنة الجامعية 2024/2023

- مقدمة:
- المحور الأول: المفاهيم العامة والأسس النظرية لسياسات التنمية المحلية.
- الفصل الأول: مفهوم التنمية المحلية والتخطيط المحلي.
- المبحث الأول: مفهوم التنمية المحلية
- المطلب الأول: نشأة التنمية المحلية.
- المطلب الثاني: تعريف التنمية المحلية.
- المبحث الثاني: التنمية المحلية أبعادها ومقوماتها، مجالاتها ومؤشراتها.
- المطلب الأول: أبعاد ومقومات وأهداف التنمية المحلية.
- المطلب الثاني: مجالات ومؤشرات وعوامل التنمية المحلية.
- المبحث الثالث: التخطيط المحلي للتنمية ومعوقاتها.
- المطلب الأول: التخطيط المحلي للتنمية.
- المطلب الثاني: معوقات التنمية المحلية.
- الفصل الثاني: علاقة الإدارة المحلية بالتنمية المحلية
- المبحث الأول: مفهوم الإدارة المحلية
- المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية
- المطلب الثاني: نشأة الإدارة المحلية
- المبحث الثاني: خصائص، مقومات ، وظائف وأهداف الإدارة المحلية.
- المطلب الأول: خصائص ومقومات الإدارة المحلية
- المطلب الثاني: وظائف وأهداف الإدارة المحلية.

- المبحث الثالث: عوامل نجاح الإدارة المحلية ورهانات تحقيق التنمية المحلية.
- المطلب الأول: عوامل نجاح الإدارة المحلية والمشاكل التي تواجهها.
- المطلب الثاني: رهان الإدارة المحلية لتحقيق التنمية المحلية
- الفصل الثالث: نظريات التنمية المحلية.
- المبحث الأول: النظريات الاقتصادية للتنمية المحلية.
- المطلب الأول: نظرية القاعدة الاقتصادية.
- المطلب الثاني: نظرية التنمية من تحت.
- المطلب الثالث: نظرية القاعد الاقتصادية.
- المبحث الثاني: النظريات الإقليمية للتنمية المحلية.
- المطلب الأول: نظري أقطاب النمو.
- المطلب الثاني: نظرية الوسط المجدد.
- الفصل الرابع: فواعل التنمية المحلية في الجزائر.
- المبحث الأول: دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية.
- المطلب الأول: تعريف البلدية.
- المطلب الثاني: مراحل تطور النظام البلدي في الجزائر.
- المطلب الثالث: دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية.
- المبحث الثاني: دور الولاية في تحقيق التنمية المحلية.
- المطلب الأول: تعريف الولاية.
- المطلب الثاني: مراحل تطور النظام الولائي في الجزائر.

- المطلب الثالث: دور الولاية في تحقيق التنمية المحلية.
- الفصل الخامس : مفهوم المالية المحلية والميزانية المحلية.
- المبحث لأول: مفهوم المالية المحلية
- المطلب الأول: تعريف المالية المحلية.
- المطلب الثاني: التطور التاريخي لعلم المالية العامة والمحلية.
- المطلب الثالث: خصائص وأهداف المالية المحلية.
- المبحث الثاني: مفهوم الميزانية المحلية.
- المطلب الأول: تعريف ميزانية الجماعات المحلية.
- المطلب الثاني: خصائص ومبادئ الميزانية المحلية.
- المطلب الثالث: وثائق الميزانية المحلية.
- المطلب الرابع: أقسام ميزانية الجماعات المحلية:
- المحور الثاني: مراحل ومصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية.
- الفصل الأول: مراحل الميزانية المحلية.
- المبحث الأول: مراحل الإعداد والتصويت والمصادقة.
- المطلب الأول: مرحلة الإعداد والتحضير لميزانية الجماعات المحلية.
- المطلب الثاني: مرحلة التصويت على ميزانية الجماعات المحلية.
- المطلب الثالث: مرحلة المصادقة على ميزانية الجماعات المحلية.
- المبحث الثاني: مراحل التنفيذ والرقابة على التنفيذ.
- المطلب الأول: مرحلة تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية.
- المطلب الثاني: مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية المحلية.

- الفصل الثاني: مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية.
- المبحث الأول: الإيرادات السيادية (الضرائب والرسوم).
- المطلب الأول: مفهوم الرسم الضريبة.
- المطلب الثاني: التنظيم الفني للضريبة.
- المطلب الثالث: أنواع الضرائب.
- المطلب الرابع: الآثار الإقتصادية للضريبة.
- المبحث الثاني: مصادر التمويل الداخلية.
- المطلب الأول: الموارد المالية غير الجبائية.
- المطلب الثاني: الموارد المالية الجبائية.
- المبحث الثاني: مصادر التمويل الخارجية.
- المطلب الأول: الإعانات الحكومية.
- المطلب الثاني: القروض البنكية.
- المطلب الثالث: إيرادات الصندوق المشترك.
- خاتمة.
- قائمة المراجع.

مقدمة:

إن مشروع التنمية المحلية يعتبر مطلب حكومي واجتماعي، حيث أن تحقيق التنمية المحلية يحقق الهدف العام وهو النمو الإقتصادي والتنمية الإقتصادية الشاملة، وكان الظهور الأول للدراسات والأبحاث التي تهتم بالتنمية المحلية في ستينات القرن الماضي، كما أن المبادرة بدأت في سنوات العشرينات أين تم الإهتمام بتنمية المناطق الريفية، فظهر ما يسمى مصطلح التنمية الريفية ثم مصطلح التنمية الريفية المتكاملة، وظهر هذا المصطلح بالتحديد في فرنسا، وكان يدعو إلى تقليص الفوارق الجهوية بين العاصمة والضواحي، وهذا عن طريق تنظيم الأنشطة الإقتصادية والنظر إلى حاجيات السكان المحليين، ولعل أهم أبعاد التنمية المحلية البعد الإقتصادي والاجتماعي، وهذا عن طريق خلق فرص للنشاط افقتصادي وامتصاص البطالة وتوفير المنتجات الإقتصادية الضرورية للمجتمع المحلي، مع توفير الخدمات من صحة وتعليم وأمن وعدالة لجميع أفراد المجتمع المحلي.

ولابد لتحقيق التنمية المحلية من وجود جانب مالي من أجل تلبية الحاجيات المحلية المختلفة، كما تقوم الجماعة المحلية باستعمال مواردها المالية الذاتية من أجل تحقيق الإستقلالية المالية المنصوص عليه قانونا، ولابد لتحقيق ذلك من وجود إدارة مالية ذات كفاءة في التسيير المالي ولها القدرة على خلق المشاريع التنموية باتباع الطرق العلمية الحديثة في العملية التنموية.

ولا يخفى أن الجانب التنظيمي للعملية التنموية جعل له المشرع جوانب قانونية من أجل حماي الأملاك المحلية وكفالة حق المواطن من الخدمات المحلية، حيث نجد أن قانون المالية المحلي أو الميزانية المحلية ينص على كل الجوانب المالية والجوانب المتعلقة بالتحصيل الضريبي وهذا خلال كل سنة مالية.

كما أن الميزانية المحلية تمر بعدة مراحل حتى تصبح قابلة للتنفيذ بدءاً بمرحلة التحضير ثم التصويت والمصادقة لتأتي بعدها مرحلة التنفيذ لتنتهي بمرحلة الرقابة على التنفيذ، حيث يصبح مشروع قانون المالية عبارة عن قانون مالية كامل الأجزاء والأركان بمواده وفصوله وأقسامه.

كما أن مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية تنقسم إلى قسمين، مصادر داخلية والتي تتعلق بالموارد الذاتية للجماعة المحلية ومصادر خارجية كإعانات والهبات والعطايا، مع إلتزام الجماعة المحلية بالأطر القانونية المتعلقة بالتحصيل الضريبي، والتي تحدد النسب من الضرائب والرسوم التي تستفيد منها الجماعة المحلية والصندوق المشترك والدولة، كما أن هناك ضرائب تستفيد منها الجماعة المحلية بصفة كلية، وهو الجانب الذي تستطيع الجماعة المحلية أن تتوسع فيه من أجل تدعيم إستقلاليتها المالية.

المحور الأول: المفاهيم العامة والأسس النظرية لسياسات التنمية المحلية.

يتكون هذا المحور من خمسة فصول وهي مرتبة كالآتي:

الفصل الأول: مفهوم التنمية المحلية والتخطيط المحلي.

الفصل الثاني: علاقة الإدارة المحلية بالتنمية المحلية

الفصل الثالث: نظريات التنمية المحلية.

الفصل الرابع: فواعل التنمية المحلية في الجزائر.

الفصل الخامس : مفهوم المالية المحلية والميزانية المحلية.

الفصل الأول: مفهوم التنمية المحلية.

سوف أتطرق في هذا الفصل إلى المفاهيم التالية:

- نشأة التنمية المحلية.
- تعريف التنمية المحلية.
- أبعاد ومقومات وأهداف التنمية المحلية.
- مجالات ومؤشرات وعوامل التنمية المحلية.
- التخطيط المحلي للتنمية ومعوقاتها.

الفصل الأول: مفهوم التنمية المحلية والتخطيط المحلي.

إن موضوع التنمية المحلية يحتل مكانا هاما في الإقتصاد الحديث، حيث امتد الاهتمام من الباحثين المختصين إلى العاملين في المجال الإداري، وهذا يعكس اهتمام كل من المواطن والدولة بموضوع التنمية المحلية، وباعتبار التنمية المحلية جزء من التنمية الوطنية الشاملة تسعى كل الدول أن تحققها وهذا باختلاف الوسائل والقدرات.

المبحث الأول: مفهوم التنمية المحلية.

- المطلب الأول: نشأة التنمية المحلية.

إن مصطلح التنمية المحلية لم يكن موجودا في المصطلحات الإقتصادية، لأن المنظرين الإقتصاديين كانوا يركزون أبحاثهم على موضوع النمو الإقتصادي والتنمية الإقتصادية بشكل عام، لكن بحلول سنوات الستينيات من القرن الماضي بدأت تظهر الدراسات والأبحاث التي تدعو إلى الاهتمام بالتنمية المحلية والتسيير المحلي، حيث مر مصطلح التنمية بمرحلتين أساسيتين هما: مرحلة النضال ومرحلة الاعتراف، حيث عرفت فترة العشرينيات العديد من المشاريع التي اهتمت بالمناطق الريفية، فظهر مصطلح تنمية المجتمع ثم مصطلح التنمية الريفية، ثم مصطلح التنمية الريفية المتكاملة.

وظهر مصطلح التنمية المحلية تحديدا في فرنسا وهذا كرد فعل عن القرارات التي أصدرتها الحكومة الفرنسية من أجل القضاء على الفوارق الجهوية بين العاصمة والضواحي، وهذا عن طريق تبني سياسة إدارية تعيد تنظيم الأنشطة الاقتصادية من فوق، وهذه النظرة الفوقية كانت مرفوضة من قبل الفاعلين المحليين الذين يعتبرون أن تنمية أي إقليم لابد أن تنظر إلى حاجيات السكان المحليين وتطلعاتهم وبذلك طالبوا بتطبيق التنمية من تحت، والتي تبنى على أساس استقلالية الأقاليم عن مركز القرار (العاصمة) ولقد كان هذا الأمر مرفوضا في البداية من طرف الدول لأنه مبني على بعد سياسي يطالب بهوية خاصة

بالأقاليم⁽¹⁾، لكن في بداية الثمانينيات بدأ هذا المصطلح بالانتشار وكسب اعترافاً من طرف مختلف الهيئات الحكومية والمؤسسات والجمعيات الوطنية.

المطلب الثاني: تعريف التنمية المحلية:

قبل أن نقوم بتعريف التنمية المحلية كمصطلح مركب، نقوم بتعريف الانتمى من الناحية اللغوية ومن الناحية الاصطلاحية.

تعريف التنمية لغة: من النمو أي ارتفاع الشيء من موضع إلى آخر.

تعريف التنمية اصطلاحاً: يعرفها هشام مصطفى في كتاب دور الموارد البشرية في تمويل التنمية : هي النمو في كل الإمكانيات والطاقات الكامنة، في كيان معين بشكل متوازن ، سواء كان هذا الكيان فرداً أو جماعة أو مجتمع.

كما يعرفها شعبان طاهر في كتابه علم الاجتماع السياسي: هي التحولات الجادة والمستمرة التي يقوم بها البشر لتحسين ظروف الحياة الجماعية والفردية بما يتوافق مع الإمكانيات المتاحة⁽²⁾

كما يعرفها آخر على أنها عملية بمقتضاها يجري الانتقال من حالة تخلف إلى حال تقدم ويصاحب ذلك تغييرات جذرية وجوهرية.

كما عرفت أيضاً: التنمية المحلية هي القيام بمجموعة من العمليات، والنشاطات الوظيفية، والتي تهدف إلى النهوض في كافة المجالات المكونة للمجتمع المحلي.

وتعرف أيضاً، بأنها: دعم سلوك الأفراد، وصقل مهاراتهم حتى يتمكنوا من تطوير أنفسهم، مما ينعكس إيجابياً على مجتمعهم، ويؤدي إلى نموه في العديد من القطاعات المحلية المؤسسية والتعليمية، وغيرها.

(1) - عبد الرحمن صديني، التنمية المحلية للبلديات الجزائرية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم

السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2008 ، ص14

(2) - محاضرات في مقياس التنمية الإدارية 2016

كما عرفت هيئة الأمم المتحدة : على أنها تلك العمليات التي يمكن من خلالها توحيد جهود السكان والحكومة لتحسين الأحوال الإقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية ومساعدتها على الاندماج في الحياة الجماعية والمساهمة في تقدمها بأقصى قدر ممكن.

وعرفها الدكتور فاروق زكي : هي تلك العمليات التي توحد جهود الأهالي والسلطات الحكومية لتحسين الأحوال الإقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية وتحقيق التكامل في إطار حياة الأمة ومساعدتها في المساهمة التامة في التقدم القومي ، وتقوم هذه العملية على عاملين أساسيين هما: مساهمة الأهالي في الجهود المبذولة لتحسين معيشتهم، وتركيز السلطات على بذل الجهود في رفع المستوى المعيشي لهم.

كما يعرفها محي الدين صالح: هي عبارة عن مفهوم حديث لأسلوب العمل الإجماعي والاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس وقواعد من مناهج العلوم الاجتماعية والاقتصادية، وهذا الأسلوب يقوم على إحداث تغير حضاري في طريقة التفكير والعمل عن طريق إثارة وعي البيئنة المحلية، وان يكون ذلك الوعي قائما على أسس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ.

التعريف الإجرائي للتنمية المحلية: هي عملية يمكن بواسطتها تحقيق التعاون الفعال بين المجهود الشعبي والحكومي للارتقاء بمستوى التجمعات والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك المناطق والتجمعات في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة متكاملة⁽³⁾ .

⁽³⁾ - صدام هاشمي ، دور الجمعيات في التنمية المحلية في الجزائر ، دراسة حالة ولاية النعامة، مذكرة لنيل شهادة

ماستر في العلوم السياسية ، جامعة الدكتور مولاي الطاهر ، سعيدة ، 2006، ص60

المبحث الثاني: التنمية المحلية، أبعادها، مقوماتها، مجالاتها ومؤشراتها.

- **المطلب الأول: أبعاد ومقومات وأهداف وخصائص التنمية المحلية.**

أولاً: أبعاد التنمية المحلية:

1- البعد الإقتصادي: تراعي التنمية المحلية البعد الإقتصادي، من أجل تنمية الإقليم اقتصاديا، وذلك

عن طريق الباحثين في القطاع أو القطاعات الإقتصادية المختلفة التي يمكن أن تتميز بها المنطقة، ولهذا

نجد كل منطقة تتميز بمميزات معينة تجعلها قادرة على النهوض وتحقيق فائض في المنتجات المختلفة،

إضافة إلى ذلك يمكن لأي منطقة أن تخلق فرص عمل في النشاط الإقتصادي، عن طريق امتصاص

البطالة من جهة وتوفير المنتجات الإقتصادية من جهة أخرى⁽⁴⁾.

2- البعد الإجتماعي: يركز البعد الإجتماعي للتنمية المحلية على الإنسان لأنه يشكل جوهر التنمية

المحلية، من خلال الاهتمام بالعدالة الاجتماعية، مكافحة الفقر ، توفير الخدمات لجميع أفراد المجتمع

بالإضافة إلى توفير الصحة والأمن والتعليم، حيث أن الاهتمام بهذه الجوانب يؤثر على كل شرائح المجتمع

تأثيرا إيجابيا، حيث أن توفير الرفاهية الاجتماعية وضمان الديمقراطية التشاركية من شأنه أن يدمج كل

طاقات المجتمع لتطوير الثروة وزيادة القيمة المضافة، وعليه نجد أن التنمية المحلية يمكن أن تشكل لنا

مجتمعا يتصف بالنبل والرفاهية⁽⁵⁾.

(4) - خيضر خنغري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، دراسة حالة ولاية النعامة، أطروحة دكتوراه، كلية

العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2010، ص21

(5) - صدام هاشيمي ، مرجع سبق ذكره، ص63

3- **البعد الثقافي:** يستهدف البعد الثقافي للتنمية المحلية أبعادا معنوية مثل برامج ترفيهية ، التعريف بالموروث الثقافي عن طريق إقامة المهرجانات، وبذلك يكون كل إقليم له خصوصيته الثقافية التي تساهم في تحديد مسار التنمية المحلية⁽⁶⁾.

4- **البعد البيئي:** يركز البعد البيئي للتنمية المحلية على مراعاة الحدود البيئية، بحيث يكون لكل نظام بيئي حدود معينة لا يمكن تجاوزها من خلال الإفراط في الاستهلاك واستنزاف الثروات الطبيعية، أما في حالة تجاوز تلك الحدود فيؤثر ذلك سلبا على النظام البيئي، وعلى هذا الأساس يجب وضع حد أمام الاستهلاك غير العقلاني للثروات⁽⁷⁾.

5- **البعد السياسي:** يتعلق البعد السياسي للتنمية المحلية بتوجيه السلطة السياسية على المستويين المحلي والوطني إلى خدمة المجتمع عن طريق تثمين القدرات المحلية، وكذلك إدراك المشاكل وحلها بوضوح وبدون تهميش، مع إشراك المواطن المحلي في اقتراح الحلول المناسبة، ويهدف كل هذا إلى تحسين الظروف المعيشية وتحقيق العدالة الاجتماعية⁽⁸⁾.

ثانيا: مقومات التنمية المحلية:

1- **المقومات المالية:** يعتبر العنصر المالي عاملا أساسيا في التنمية المحلية، حيث يتلخص نجاح الهيئات المحلية في أداء واجبها المالي الملقى على عاتقها وتقديم الخدمات للمواطنين انطلاقا من حجم الموارد المالية المتاحة، وكلما زاد حجم الموارد كلما استطاعت الهيئات المحلية ان تمارس إدارتها على

(6) - صدام هاشيمي، المرجع نفسه، ص64

(7) - خيضر خنفرى، مرجع سبق ذكره، ص25

(8) - صدام هاشيمي، مرجع سبق ذكره، ص64

أكمل وجه، حيث يتوجب عليه أن تعتمد على مصادر تمويلها الذاتية دون اللجوء إلى السلطة المركزية للحصول على الإعانات المالية⁽⁹⁾.

إن تحقيق التنمية المحلية كما ذكرنا من قبل يجب أن يعتمد على المصادر الذاتية للهيئة المحلية، وهذا يرتبط بالسياسات التي تتبناها الهيئات المحلية من أجل زيادة حجم مواردها المالية، وهذا انطلاقاً من سياسات قطاعية تتعلق ببعض القطاعات الاقتصادية، مثل الاهتمام بالقطاع السياحي ببناء الفنادق وتطوير الخدمات الخاصة بها لجلب السياح على المستوى المحلي، حيث تركز الهيئة المحلية على كل ما يساهم في زيادة الإيرادات المحلية.

كما يجب التنويه إلى أن توفر العنصر المالي لا يعني حتماً تحقيق التنمية المحلية، إذ لا بد من وجود إدارة مالية واعية بالأهداف والبرامج المسطرة عن طريق تنظيم حركة الأموال، وكذلك عن طريق التخطيط المالي، مع توفير نظام محاسبي له كفاءة في التسيير المالي، وهذا من أجل حفظ الأموال المحلية من الضياع والتبذير.

2- المقومات البشرية: يعتبر العنصر البشري أهم عنصر في نجاح التنمية المحلية، وتحقيق زيادات في الإنتاج، فالعنصر البشري هو المحرك الأساسي لعملية التنمية سواء على المستوى المحلي أو الوطني، حيث أن الكفاءات البشرية لها دور في استغلال الموارد المتاحة أفضل استغلال، حيث أن حسن تسيير واستخدام الموارد المالية للجماعة المحلية من شأنه إقامة المشاريع اللازمة للنهوض بالهيئة المحلية، والعنصر البشري هو الركيزة الأولى لتحقيق التنمية عن طريق التركيز على اهتمامات المواطنين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، من أجل تنمية الطاقات والقدرات الذهنية والجسدية والاستفادة منها، وذلك بتفعيلها ميدانياً، وهذا عن طريق وضع استراتيجيات لتنمية الموارد البشرية وتتركز هذه الإستراتيجية

(9) - خيضر خنفري، مرجع سبق ذكره، ص 25-26

في توفير الرعاية الاجتماعية من صحة وتعليم وسكن وغذاء وتوظيف...إلخ، وكذلك توفير المؤهلات العلمية التي تمكن الأفراد من تحقيق التواصل الدائم والمستمر بالمتطلبات الإنتاجية والتكنولوجية⁽¹⁰⁾ .

كما أن المشاركة الشعبية التي تهتم بإدماج فواعل الإقليم المحلي وإشراكهم في تحديد احتياجات التنمية، لأنهم الأجدر بمعرفة خصوصية إقليمهم، وهذا الأمر يجعل المواطن يشعر بأهميته وبدوره في العملية التنموية.

3- **المقومات التنظيمية:** تتمثل في وجود نظام إداري محلي إلى جوار الإدارة المركزية، وتكمن مهمة هذا النظام في تنظيم وإدارة المرافق المحلية حيث تعرف الإدارة المحلية بأنها " عبارة عن اعتراف الدولة للأشخاص الإقليمية بسلطة إصدار القرارات الإدارية في بعض المجالات "، وهذا النظام يقوم على أساس مبدئين أساسيين هما : مبدأ الديمقراطية أين تفتح الباب أمام المشاركة الشعبية في شؤون الحكم على المستوى المحلي، ومبدأ اللامركزية : أين تسند مسألة الفصل في بعض الأمور إلى الهيئات المحلية المستقلة عن الهيئات المركزية⁽¹¹⁾، وهذا بدوره يكرس مبدأ الاستقلالية للجماعة المحلية الذي أقره كل من قانون البلدية والولاية.

ثالثا: أهداف التنمية المحلية: إن إقامة التنمية المحلية يهدف إلى تحقيق الأهداف التالية⁽¹²⁾:

- تحقيق العدالة الاجتماعية في الدولة عن طريق شمولية المشاريع التنموية لمختلف الأقاليم والمناطق، وعدم تركزها في العاصمة ومناطق الجذب السكاني.

⁽¹⁰⁾ - خيضر خنفري، المرجع نفسه، ص 26- 28

⁽¹¹⁾ - خيضر خنفري، مرجع سبق ذكره، ص 26

⁽¹²⁾ - هشام جوهري، رضوان بن بوبكر، إشكالية الإستقرار السياسي والتنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ليسانس في

العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ورقلة، 2012، ص 30

- زيادة التعاون والمشاركة بين السكان ومجالسهم المحلية، مما يساعد في نقل المجتمع من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة.
 - تنمية القدرات المالية للجماعة المحلية مما يساهم في تنمية المجتمع.
 - جذب الصناعات والنشاطات المختلفة لمناطق المجتمعات المحلية عن طريق توفير التسهيلات الممكنة، مما يساهم في تطوير تلك المناطق وزيادة فرص العمل.
 - تطوير مختلف الخدمات والنشاطات الإقتصادية والاجتماعية والعمل على نقلها من الحالة التقليدية إلى الحالة الحديثة.
 - توفير المناخ الملائم الذي يمكن السكان في المجتمعات المحلية من الإبداع والاعتماد على الإمكانيات الذاتية.
 - الرفع من المستوى المعيشي للأفراد، وهذا عن طريق التوسع في المشاريع التنموية داخل الإقليم المحلي.
- الأهداف الإقتصادية:⁽¹³⁾
- زيادة إنتاجية العمل.
 - تزايد الاعتماد على المدخرات المحلية كمصدر للاستثمار
 - تنمية القدرة المحلية على توليد التكنولوجيا وتوطينها واستخدامها بالرغم من التوجه الحالي نحو عولمة الاقتصاد
 - محاربة الفقر وتراجع حدوده وحدته، وهذا يتم عن طريق تراجع التفاوت في توزيع الدخل والثروة في المجتمع.

⁽¹³⁾ - ناجي عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة، مداخلة بالموقع (<http://www.univ-chlef.dz>) ، سنة 2008، ص3-4، تاريخ الاطلاع 20 أفريل 2018 على الساعة 15:30 د

ثانياً - الأهداف الاجتماعية:

- تحسين مستويات التعليم والصحة والرفاهية عموماً لكافة المواطنين.
- زيادة الاهتمام بالطبقة المتوسطة، والطبقة العاملة
- زيادة نسبة الخبراء والفنيين والعلماء في القوى العاملة
- تزايد مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي وفي مجالات الحياة العامة
- تعميم قيم حب المعرفة وإتقان العمل
- تنمية الثقافة الوطنية

ثالثاً : الأهداف السياسية: توصف التنمية الناجحة بأنها تلك التي تؤدي إلى ظهور دولة قوية ومجتمع قوي، فيتمتع جهاز الدولة من ناحية بالاستقلال النسبي في صنع وتنفيذ سياساته في كافة المجالات، وذلك في مواجهة القوى الاجتماعية الداخلية والقوى الخارجية، وأن يحظى في نفس الوقت بالقبول من جانب أغلبية المواطنين فلا يعتمد على القهر أساساً لإنقاذ سياساته، والمجتمع القوي هو الذي يتمتع أفراده وجماعاته بقدر واسع من الحرية في القيام بأنشطتهم الخاصة والعامة ، في إطار قواعد عامة عقلانية مقبولة منهم على نطاق واسع، وموضع احترام من جانب هذه الدولة . وهكذا، فمن الناحية السياسية، يمكن القول بأن التنمية تعني تواجد الدولة التي تتمتع بالفعالية إلى جانب المجتمع المدني. إذن هذه هي الأبعاد الثلاثة الرئيسة للتنمية الشاملة : البعد الاقتصادي والبعد الاجتماعي والبعد السياسي، وقد لا يكون البعد الاقتصادي هو أهمها، لكنه قد يكون أكثرها تحديداً وتأثيراً.

المطلب الثاني: مجالات ومؤشرات وعوامل التنمية المحلية.

أولاً: مجالات التنمية المحلية:

- 1- **التنمية البشرية:** يعتبر العنصر البشري المحور الرئيسي في عملية التنمية المحلية، حيث يعتمد عليه في وضع البرامج والخطط التنموية، لأي مجتمع، فالتنمية تتحقق بفضل الإنسان ومن أجله، ولا يكون ذلك إلا بالاهتمام بالعنصر البشري⁽¹⁴⁾.
- 2- **التنمية السياسية:** الهدف من التنمية السياسية هو تحقيق الإستقرار على المستوى السياسي، وهذا عن طريق الأخذ بمبدأ المشاركة السياسية، حيث يلعب المواطن دوراً أساسياً في دعم عملية التنمية⁽¹⁵⁾.
- 3- **التنمية الاجتماعية:** هي عبارة عن عملية تغيير اجتماعي تلحق بالبناء الاجتماعي ووظائفه بغرض إشباع الحاجات الاجتماعية للأفراد، وهكذا فهي ليست مجرد تقديم للخدمات وإنما تشمل على جزئين أساسيين هما تغيير الأوضاع الاجتماعية القديمة وإقامة بناء اجتماعي جديد يتماشى ومتطلبات التنمية⁽¹⁶⁾.
- 4- **التنمية الإقتصادية:** وهي التنمية التي تعني بالتخطيط الإقتصادي الذي يسعى إلى تحقيق الزيادة في النمو والإنتاج ، وتطوير كافة الوسائل التي من شأنها أن تحسن الأوضاع الإقتصادية، وكذلك الاعتماد على التخطيط وكذلك التطوير للجماعات المحلية في كل المجالات التي لها علاقة بالجانب الإقتصادي⁽¹⁷⁾.

(14) - خيضر خنغري، مرجع سبق ذكره، ص 27

(15) - أحمد مصطفى خاطر، تنمية المجتمعات المحلية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1999، ص 14

(16) - أحمد مصطفى خاطر، المرجع نفسه، ص 14-15

(17) - زكي عبد الرحمان، قضايا التخلف والتنمية، دار الجمعات المصرية، الإسكندرية، 2001، ص 12

5- التنمية الإدارية: وهي عملية تعتمد على المؤهلات والقدرات الذاتية لتطوير الجانب التنظيمي والإداري للجماعات المحلية حت تصبح قادرة على مواجهة الأزمات وكل ما من شأنه أن يعيق عملة التنمية المحلية⁽¹⁸⁾.

ثانيا: مؤشرات التنمية المحلية⁽¹⁹⁾:

1- المؤشرات الإقتصادية:

- مؤشر نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي.
- مؤشر الفقر ومؤشر البطالة: إذا تمكنت الهيئات المحلية من تقليص نسبة الفقر والبطالة، سيكون ذلك مؤشرا لتحقيق التنمية في المنطقة، وهذا كله مرتبط بحجم النمو الإقتصادي.
- عدد المنشآت والمؤسسات الإقتصادية في الإقليم: حيث تعتبر مصدرا هاما وبديلا للإيرادات الإقتصادية المحلية، وذلك عن طريق فرض الضرائب والرسوم والتي تجعل الجماعة المحلية قادرة على تحقيق مخططاتها التنموية.

2- المؤشرات الاجتماعية:

- درجة وجود الآفات الاجتماعية وقدرة الجماعة المحلية على مقاومتها.
- درجة التحصيل المدرسي وتوفر المنشآت التربوية مع توفرها على النظافة والإطعام والتدفئة، التي تساهم في التحصيل العلمي الجيد.
- توفر الإقليم على الهياكل العامة بما فيها الصحة والتعليم والأمن.

⁽¹⁸⁾- زكي عبد الرحمان، المرجع نفسه، ص13

⁽¹⁹⁾- بوزيد سايح، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المحلية بالدول العربية، دراسة حالة الجزائر، رسالة دكتوراه في

العلوم الإقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان (غير منشورة)، 2015، 103-107

- معدل وجود المرافق الصحية (صيدليات، أطباء، مستشفيات) الذي يضمن الرعاية الصحية للمواطنين.

- نسبة المتعلمين داخل الإقليم وكذلك نسبة الأمية التي تعتبر مؤشرا على تطور الإقليم أو تخلفه.

ثالثا: عوامل التنمية المحلية:

إن للتنمية المحلية عدة عوامل ولعل الهدف من وجود هذه العوامل هو تحقيق التنمية المحلية المستدامة

1- **العوامل الاجتماعية:** ارتفاع مستوى المعيشة وكذا الاستغلال الأمثل للموارد البشرية وتحسين الرعاية الصحية والتعليم والأمن.

2- **العوامل الاقتصادية:** وتشمل الموارد والمنشآت الاقتصادية داخل الإقليم المحلي، التي بواسطتها يتم تحقيق تنمية محلية، مع الاعتماد كذلك على الكفاءات والمهارات والأساليب التي من شأنها تطوير الإقليم المحلي.

3- **العوامل السياسية:** وتتمثل في استعمال الأساليب الديمقراطية والتشاركية السياسية من المجتمع المدني، وهذا ما يهيئ البيئة الملائمة للتنمية .

المبحث : الأول: التخطيط المحلي للتنمية ومعوقاتها.

المطلب الأول: والتخطيط المحلي للتنمية.

إن قضايا التنمية المحلية ترتبط أساسا بعملية التخطيط على المستوى المحلي، على أساس أن التخطيط هو الوسيلة الفعالة لبلوغ أهداف التنمية ، وبما أن التخطيط هو عبارة عن مجموعة من البرامج والخطط التي تكون عن طريق المشاركة الاجتماعية، حيث يجدر الذكر إلى أن الخطط البرامج الموضوعية لا بد أن تكون موضوعية وواقعية وفق الموارد المادية والبشرية المتوفرة، حيث يبنّي التخطيط المحلي على مجموعة من الأسس منها:

- أن تكون البرامج والمخططات شاملة لمختلف الأنشطة التي تقوم به الجماع المحلية.

- أن تكون البرامج تمتاز بالمرونة في التطبيق، بحيث تستجيب للأوضاع الإقتصادية المستجدة وكذلك يمكن إحداث تغييرات في هذه البرامج في حالة الأزمات دون أن يؤثر ذلك على عملية التنمية. والتخطيط المحلي هو جزء من التخطيط الوطني الذي يشمل كافة الأقاليم ويهتم بكافة القطاعات ، حيث تكمن أهمية التخطيط المحلي، في أن نجاحه يكون نابعا من البيئة المحلية ذاتها، ويتمز عن التخطيط الوطني كون أن هذا الأخير يمتاز بنوع من التعقيد نتيجة المشاكل المتراكمة على كل المستويات ، فإذا استطعنا خلق بيئة محلية قادرة على حل المشاكل المحلية وتحقيق تنمية نكون قد حققنا تنمية وطنية، دون أن ننسى الخصوصية الجغرافية للإقليم التي يجعله يتفوق في مجال من المجالات، كما ان المشاركة المحلية تجعل التخطيط أكثر فعالية وكفاءة.

المطلب الثاني: معوقات التنمية المحلية⁽²⁰⁾:

إن عدم تحقيق التنمية المحلية ناتج عن عدة أسباب فقد تكون هذه الأسباب لها علاقة بالجانب الثقافي ، أو الجانب الإداري أو السياسي، أو الجانب القيمي وسوف أقوم بذكر هذه المعوقات لأبين تأثير كل منها على تحقيق التنمية المحلية.

1- **المعوقات الثقافية:** حيث تعتبر المعوقات الثقافية من أهم التحديات التي تواجهها المجتمعات المحلية، فغالبا ما يكون سبب فشل معظم المشروعات المحلية نتيجة الجهل لخصوصيات المجتمع الثقافية، فما يصلح في مجتمع ما لا يعني أنه يصلح في مجتمع آخر.

2- **المعوقات الإدارية:** وتتمثل في التعقيدات التي تتميز بها الإدارات المحلية، وهذا ما ينتج عنه الروتين واللامبالاة، وسيطرة المصالح الشخصية على المصالح العامة في علاقات العمل الرسمي.

(20) - فادية عمر الجزلاني، تغيير الاتجاهات والتكيف السلوكي في المجتمع المحلي، المكتبة المصرية ، مصر، ط1 ،

3- **المعوقات السياسية:** حيث نجد أن معظم المجتمعات المحلية تسيطر عليها النزعات القبلية والعشائرية وهذا ما يجعلها تحيد عن المناخ الديمقراطي، مع عزوف المجتمع المحلي عن المشاركة السياسية بسبب السيطرة المفروضة من طرف بعض الفئات، كما أن التخطيط المحلي يكون أمام سيطرة القبلية على اتخاذ القرارات السياسية الجوهرية، مع تمركز القوة السياسية في أيدي جماعات معينة.

4- **المعوقات الاجتماعية:** تتمثل في النظم الاجتماعية السائدة من عادات وتقاليد والتي قد تقف عقبة في أمام تحقيق التنمية المحلية، فنجد أن المجتمعات التي تريد المحافظة بعض التقاليد تقف عائقا أمام كل ما هو جديد وغير تقليدي.

5- **المعوقات القيمية:** النسق القيمي يلعب دورا فعالا في تطوير عملية التنمية المحلية، وانخفاض أو تقلص مستوياته ينعكس سلبا على عملية التنمية، حيث يعتبر النسق القيمي محورا أساسيا في توجيه السلوكيات والدوافع الاجتماعية نحو الفعل الإيجابي لتحقيق التنمية المحلية.

المطلب الثالث: بعض المقترحات لتفعيل دور الإدارة المحلية

إن التحدي الذي يواجه البلدية في الجزائر هو ترقيةها إلى مستوى المؤسسة العصرية القادرة على تقديم الخدمات وتسريع معاملات المواطنين والتواصل المباشر مع المواطنين بتفعيل المشاركة الأهلية، وجعلها عملية مستمرة تساهم في التنمية المحلية . ولمواجهة التحديات يمكن تقديم مجموعة من المقترحات، قد تساهم في حل مشاكل البلديات⁽²¹⁾.

على المستوى الاجتماعي:

- تعبئة الجماعات في حقل التنمية المحلية وخلق الوعي البلدي المحلي، وذلك ببحث المواطنين على مشاركة والتعريف بمشاكل البلدية، وهنا يظهر دور الإعلام المحلي في التنمية ونشر الوعي
- تفعيل العمل البلدي على مستوى أصغر، وتعميم مفهوم "لجان الأحياء

(21) - ناجي عبد النور، مرجع سبق ذكره، ص 12-13

- تشجيع المواطنين على البقاء في المناطق الريفية والنائية، وهذا بعد توفير الأمن وجمع المرافق الضرورية بغية تعزيز التنمية الفلاحية والحيوانية، وتقليص معدل النزوح والهجرة نحو المدن
- توفير الرعاية الطبية ومراكز التكوين المهني لتشجع على الاستقرار
- تشجيع العمل الأهلي

على المستوى القانوني:

- تفعيل النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية في مجال الخدمات العامة
- دعم البلديات من خلال منح سلطات أوسع للمجالس الشعبية المنتخبة
- ضمان استقلالية المجالس البلدية، وتحديد الاختصاصات والحد من تدخل الجهات المركزية
- حل إشكالية التمويل والذي يعتبر الشرط الأساسي لنجاح البلديات في أداء أدوارها.

على المستوى الإداري:

- احترام مبدأ الفصل بين السلطات على المستوى البلدي (رئيس البلدية، الأمين العام، الوالي) وبين الإدارة و المجالس المنتخبة
- تحسين مستوى الإداريين ورفع مهاراتهم و كفاءته.
- توفير المعلومات للمواطنين المحليين وبيانات التنمية.

الفصل الثاني: علاقة الإدارة المحلية بالتنمية المحلية

- مفهوم الإدارة المحلية
- نشأة الإدارة المحلية
- خصائص ومقومات الإدارة المحلية
- وظائف وأهداف الإدارة المحلية.
- عوامل نجاح والمشاكل التي تواجهها الإدارة المحلية
- رهان الإدارة المحلية لتحقيق التنمية المحلية

الفصل الثاني: علاقة الإدارة المحلية بالتنمية المحلية.

الإدارة المحلية أو اللامركزية الإقليمية تعد أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري، التي تتبعها الدول عادة في أداء وظائفها لتقديم خدماتها للمواطنين، حيث بموجبها تستطيع الإدارة المحلية ممارسة وظائفها، بواسطة إشراك مختلف الأجهزة، في أداء مختلف الوظائف وتقديم الخدمات للمواطنين وتعتبر الإدارة المحلية الركيزة الأساسية في التنظيم الإداري.

المبحث الأول: مفهوم الإدارة المحلية.

المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية:

حسب الأمم المتحدة: الإدارة المحلية نظام من نظم الإدارة العامة، وهي وسيلة إدارية لمعاونة الحكومة المركزية على أداء مهامها بصورة أكثر فعالية وكفاءة، وهي بذلك تشجع على نقل بعض الاختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحليات لمواجهة مسؤولياتها في إطار توزيع الأدوار الوظيفية وتقسيم العمل بين المستويين المركزي والمحلي⁽²²⁾.

ولقد تعددت التعاريف التي تتناول إدارة التنمية المحلية، وهذا وفقاً للزاوية التي ينظر منها، حيث عرفت " بأنها المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المحلية"⁽²³⁾.

المطلب الثاني: نشأة الإدارة المحلية.

تعود نشأة الإدارة المحلية إلى طبيعة الإنسان باعتباره كائن اجتماعي يسعى للعيش في جماعة، حيث بدأ عيشه المشترك ضمن الأسرة والعائلة والقبيلة، وهنا بدأت فكرة التعايش بأساليب مختلفة لإدارة شؤونهم،

(22) - محمد محمود الطعمنة، الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان، 2003، ص 18-20.

(23) - حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ط1، 2010، ص 17

حيث يعتبر هذا الاندماج والتعايش اللبنة الأولى لنشأة الأساليب الحديثة المطبقة على الإدارة المحلية، حيث قامت الدول بإنشاء مجالس منتخبة لها نوع من الاستقلال في إدارة شؤونها، لكن هناك من يرى أن نشأة المجالس المنتخبة يرجع إلى عام 1835 في بريطانيا، حيث اشترك مجموعة من المواطنين في إنشاء مجلس تمثيلي لمدينتهم عن طري انتخاب ممثليهم⁽²⁴⁾.

- المبحث الثاني: خصائص، مقومات، وظائف، وأهداف الإدارة المحلية.

المطلب الأول: خصائص ومقومات الإدارة المحلية

أولاً: خصائص الإدارة المحلية⁽²⁵⁾:

تتميز الإدارة المحلية بخصائص تنفرد بها عن الإدارة المركزية من أهمها:

- 1- قربها من الأفراد يجعلها تصل إلى أعماق حيثهم السياسية والاجتماعية والاقتصادية
- 2- تهدف إلى تنمية المجتمعات من أجل توفير حياة أفضل.
- 3- تعمل على تكييف النظام الإداري ليلئم الأفراد، دون تطويع الأفراد ليتكيفوا مع الإدارة.
- 4- إشراك الأفراد من تسيير الأمور الإدارية المحلية لأنهم أكثر معرفة بمحيطهم وما يتوفق مع حاجياتهم المختلفة، وكيفية تلبية هذه الحاجيات.
- 5- تدعيم الروابط الاجتماعية بين الأفراد، وتوفير الأسباب لخلق تنمية اجتماعية سليمة خاصة في الحضر.

ثانياً: مقومات الإدارة المحلية:

تقوم الإدارة المحلية على عنصر أساسي هو الشخصية المعنوية، وهو الذي يمنح الإدارة المحلية الاستقلال القانوني عن الحكومة أو الإدارة المركزية مع احتفاظ الحكومة أو السلطة المركزية بحق الرقابة

⁽²⁴⁾- حمدي سليمان القبيلات، المرجع نفسه ، ص25

⁽²⁵⁾-محمد محمود الطعمنة، مرجع سبق ذكره، ص20 .

على الإدارة المحلية من خلال ثلاث أجهزة، وهي كل من السلطة التقديرية والسلطة التنفيذية والسلطة الرقابية.

وتتمثل السلطة الرقابية في المجالس الشعبية المحلية والتي تمثل سلطة التشريع على المستوى المحلي، أما السلطة التنفيذية وتتمثل في مجموع الموظفين الإداريين والفنيين والماليين في الإدارة المحلية، أما السلطة الرقابية فتتمثل في رقابة السلطة المركزية على كل أعمال الأجهزة المحلية.

المطلب الثاني: وظائف وأهداف الإدارة المحلية:

أولاً: وظائف الإدارة المحلية.

وظائف الإدارة المحلية: تختص الإدارة المحلية بجميع المسائل المتعلقة بالتنمية المحلية، وشمل كل من الخدمات الاجتماعية والصحية والتعليمية والثقافية والعمرانية، وكل ما يتعلق بالمرافق العامة، وتقسم وظائف الإدارة المحلية إلى وظيفتين أساسيتين ووظيفة تنموية ووظيفة سياسية:

الوظيفة السياسية⁽²⁶⁾:

1- تحقيق الديمقراطية السياسية محليا عن طريق التمثيل العادل لأفراد المجتمع في المؤسسات

السياسية.

2- دفع السكان المحليين إلى المساهمة والمشاركة الفعالة في أداء وممارسة دورهم السياسي.

3- تدريب القيادات السياسية على مستوى المجتمع.

الوظيفة التنموية⁽²⁷⁾:

(26) - حسام قصب، تقييم كفاءة وفعالية الآليات المحلية لصناعة القرار في إدارة العمران الحضري، المؤتمر العربي

الإقليمي، ديسمبر 2000، ص 28

(27) - أبو منصف، مدخل إلى التنظيم الإداري والمالية العامة، دار المحمدية، الجزائر، 2009، ص.

4- وهي المسؤولة عن تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال إدارة عملية التنمية المحلية ويمكن تقسيمها إلى:

5- وظائف مرتبطة باحتياجات السكان بصفة مباشرة.

6- وظائف متعلقة بالتخطيط وبرامج التنمية.

ثانيا: أهداف الإدارة المحلية⁽²⁸⁾:

هناك عدة أهداف للإدارة المحلية تتمثل في الأهداف السياسية والإدارية والأهداف الاجتماعية:

الأهداف السياسية:

1- الديمقراطية التشاركية بين مختلف الأفراد في المجتمع، حيث تعتبر من الأهداف الأساسية التي

تسعى الإدارة المحلية إلى تحقيقها على أرض الواقع، وتتمثل الديمقراطية التشاركية في المشاركة

في اتخاذ القرارات وإدارة الشؤون المحلية، ويتعلق الأمر بإدارة الخدمات وتوزيع المشاريع التنموية.

2- دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي، حيث أن الإدارة المحلية تساهم في القضاء على

التسلط السياسي والإداري داخل الدولة بحكم أنها مبنية على مبدأ الديمقراطية والتشاركية.

3- تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة وذلك عن طريق الاهتمام بمختلف الجهات

والأقاليم السياسية بطريقة متوازنة عادلة.

الأهداف الإدارية:

يعتبر نظام الإدارة المحلية وسيلة ملائمة لتقديم الخدمات المحلية والإشراف على إدارتها، وتتمثل هذه

الأهداف فيما يلي:

4- تحقيق الكفاءة الإدارية.

(28) - أبو منصف، المرجع نفسه، ص55-57

5- القضاء على البيروقراطية الإدارية، مع توكيل مهمة تقديم الخدمات إلى أشخاص وهيئات ذات كفاءة ووعي بطبيعة الحاجات المحلية، وهذا تحت رقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات.

6- خلق روح التنافسية بين مختلف الوحدات الإدارية المحلية، والاستفادة من الخبرات التي تقدمها كل منها.

7- محاولة خلق نوع من التقارب بين المنتجين والمستهلكين، وهذا من أجل تحسين النوعي الإنتاج والاستجابة للحاجيات التي يطلبها المستهلكون.

الأهداف الاجتماعية: وتتمثل الأهداف الاجتماعية فيما يلي.

1- مساهمة الإدارة المحلية بربط الإدارة الحكومية بالقاعدة الشعبية، بما يضمن تلبية الاحتياجات الضرورية للمجتمعات المحلية ووسائل تنميتها اقتصاديا واجتماعيا.

2- ترسيخ مبدأ الثقة بين المواطنين في مشاركتهم في إدارة الشؤون المحلية، ضمن سياق الإطار العام للتنمية الشاملة.

3- إحساس الأفراد بانتماءاتهم القومية والإقليمية ، عن طريق تخفيف العزلة وتنمية مختلف الأقاليم بطريقة متوازنة.

المبحث الثالث: عوامل نجاح الإدارة المحلية ورهانات تحقيق التنمية المحلية.

المطلب الأول: عوامل نجاح الإدارة المحلية والمشاكل التي تواجهها.

أولا: عوامل نجاح الإدارة المحلية⁽²⁹⁾:

1- التزام القوى السياسية بدعم قادة الوحدات المحلية، في مجالات التخطيط واتخاذ القرارات، وتزويدهم بمختلف الصلاحيات الإدارية التي من شأنها أن تساعد في تأدية مختلف الوظائف المحلية.

(29)-محمد محمود الطعامنة، مرجع سبق ذكره، ص10

4- لأبد من وجود تشريعات واضحة تعزز المشاركة الفعلية للمواطنين في إدارة المرافق العامة المحلية.

5- توفير مجموعة من العوامل السلوكية والسيكولوجية التي تدعم النهج اللامركزي، من أجل تسهيل نمط تقديم الخدمات المحلية.

6- توافر العوامل المالية اللازمة والبشرية الكفؤة اللازمة لتحقيق التنمية المحلية.

7- توافر الحجم المثالي للوحدات اللامركزية، حيث أن الوحدات الصغيرة لا يمكنها أن تضمن ديمومة تسيير مصلحتها المحلية، بحكم وعائها الضريبي المحدود.

ثانيا: المشاكل التي تواجهها الإدارة المحلية⁽³⁰⁾:

إن الفجوة الموجودة بين الطموح والواقع في تحقيق التنمية المحلية، تواجهها مجموعة من العقبات تتركز معظمها في الجانب الإداري، حيث أن وجود عوائق تخذ من فاعلية الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية والإسهام في تحقيق التنمية الشاملة.

1- ضعف الموارد المالية.

2- ضعف القدرات الإدارية والفنية

3- الرقابة التي تفرضها الحكومة على الهيئات المحلية.

4- سوء استخدام الموارد المحلية.

5- ضعف المشاركة الشعبية.

المطلب الثاني: رهان الإدارة المحلية لتحقيق التنمية المحلية.

لقد بينت الكثير من الدراسات المتعلقة بالإدارة المحلية أهمية الدور الذي تقوم به الهيئات والمجتمعات المحلية في العملية التنموية، فهي تعتبر من أصلح البيئات التي تصنع التنمية الشاملة، ذلن لأن الإدارة

(30)-أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع ، ط1، 2010 ، ص140-143.

المحلية بحكم قربها من المواطنين يمكنها إشراكهم في وضع البرامج التنموية المحلية، من أجل النهوض بالمجتمع المحلي، وتنفيذ هذه البرامج عن طريق توعية المجتمع المحلي بالمسؤولية الموضوعية على عاتقه لتحقيق التنمية المحلية من تسهيل التنفيذ الفعلي للمشروعات التنموية، خاصة الإنتاجية منها، ولتحقيق التنمية المحلية لابد من مراعاة المقومات التالية⁽³¹⁾:

- 6- إتباع الأساليب العلمية في عمليات التوظيف من أجل تحسين الأداء.
- 7- لابد على رسمي السياسات المحلية من رئيس وأعضاء أن يكون لديهم المؤهل العلمي من أجل الاستغلال الأمثل للمقدرات والثروات المحلية.
- 8- لابد أن تكون الحدات المحلية تحتوي على الموارد البشرية الكافية من أجل تحقيق التنمية.
- 9- لابد أن تتواءم القوانين والتنظيمات مع المتغيرات السياسية والاقتصادية .
- 10- لابد من توفر مصادر التمويل المختلفة من أجل تحقيق المشروعات التنموية.
- 11- تحسين دور العلاقات العامة من أجل استقطاب الجهود والكفاءات، وفتح المجال أمام القطاع الخاص.

(31) - أيمن عودة المعاني، المرجع نفسه، ص 187-192

الفصل الثالث: نظريات التنمية المحلية.

سوف نتناول في هذا الفصل نظريات التنمية المحلية:

- المبحث الأول: النظريات الإقتصادية للتنمية المحلية.
- المبحث الثاني: النظريات الإقليمية للتنمية المحلية.

الفصل الثالث: نظريات التنمية المحلية.

من خلال المفاهيم المقدمة سابقاً للتنمية المحلية، كان لابد من إبراز أهم الاختلافات الفكرية بين مختلف المفكرين المتخصصين في مجالات التنمية، وبالتالي ظهرت اتجاهات متباينة تسعى لوضع نظريات حول التنمية، وكانت تسعى كل منها إلى إعطاء نظرتها حول مفهوم التنمية وكيف يتم تجسيدها على أرض الواقع.

حيث تعمل كل نظرية من نظريات التنمية على أن تتم عملية التنمية بكيفية سريعة وفق مفاهيم معينة، ولعل هذا الطرح كان أول ظهور له بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، حيث طرحت هذه النظريات كبديل للنموذج الكلاسيكي، والشيء الذي لقي مجموعة من الإشكاليات هو كيفية التنسيق بين التنمية الشاملة وبين التنمية المحلية، وقد اتسمت هذه النظريات بصبغتها الإقتصادية حسب تلك الفترة أين كان يسود الصراع بين المعسكرين الاشتراكي والرأسمالي، وهذه النظريات تم تقسيمها حسب مضمونها إلى نظريات إقتصادية ونظريات إقليمية إل أن هناك من الكتاب من قام بتناول هذه النظريات دون ذكر هذا التقسيم.

- المبحث الأول: النظريات الإقتصادية للتنمية المحلية:

تتضمن النظريات الإقتصادية للتنمية المحلية ثلاث نظريات، وهي نظرية القاعدة الإقتصادية ونظرية التنمية من تحت ونظرية المقاطعة الإقتصادية.

المطلب الأول: نظرية القاعدة الإقتصادية.

هذه النظرية تعتمد على فكرة الصادرات كأساس لتنمية المناطق، فحسب هذه النظرية أن مستوى الإنتاج والتشغيل لأي منطقة يعتمد على مدى قدرتها على التصدير، والذي يتحدد بدوره حسب الطلب الخارجي، وفي هذا المجال يقول "كلود ليكور" (النمو الحضري يتحدد بإنشاء مناصب شغل والذي يخلق مداخيل،

وهذه المداخل تأتي من خلال النشاطات المتميزة، وهذه النشاطات تؤدي إلى التصدير الذي يؤمن مداخل من الخارج، وهذه المداخل تسمح بتلبية وإشباع الحاجيات المحلية⁽³²⁾.

وتقسم هذه النظرية الأنشطة الاقتصادية داخل المنطقة إلى نشاطات قاعدية ونشاطات داخلية⁽³³⁾.

1- **النشاطات القاعدية:** وهي النشاطات التي تساهم في خلق قطاعات مصدرة والتي تساهم في خلق

مناصب شغل، وجلب مداخل من الخارج، مثل: قطاع السياحة قطاع الصيد البحري... إلخ

2- **النشاطات الداخلية:** وهي مجموعة النشاطات الموجهة لتلبية الحاجيات الداخلية للمنطقة، وبالتالي

فالتكامل بين هذه الأنشطة يساهم في تطوير المنطقة وتحقيق التنمية المحلية.

المطلب الثاني: نظرية التنمية من تحت.

تركز هذه النظرية على فكرة التنظيم الاقتصادي من طرف أعضاء المجموعات المحلية لصالحها ، حيث ظهرت هذه النظرية في بداية السبعينيات، وقد تميزت هذه الفترة بعدة تحولات مست الاقتصاد العالمياًهما ارتفاع أسعار الطاقة وتكاليف النقل، مما طرح أفكار جديدة وبدائل تمثلت في البحث عن التنمية التي تنطلق من الأسفل نحو الأعلى خصوصاً بعد التحولات التي مست المجتمعات واهتمامها أكثر بالجوانب الاجتماعية والبيئية، وتشجيع المجتمعات المحلية بالمساهمة أكبر في القرارات التي تتعلق بحياتهم، حيث يقول "جون لويس قويقو" (حسب هذه النظرية تعتبر التنمية المحلية بأنها تعبير عن تضامن محلي، هذا التضامن يخلق علاقات اجتماعية جديدة ويظهر إرادة سكان منطقة معينة لتأمين الثروات المحلية والذي بدوره يخلق تنمية اقتصادية)⁽³⁴⁾، هذا التعريف للتنمية المحلية يعطي فكرة عن مكونات التنمية المحلية وهي:

⁽³²⁾ - خيضر خنفرى، مرجع سبق ذكره ص 108

⁽³³⁾ - خيضر خنفرى، المرجع نفسه، ص 109

⁽³⁴⁾ - خيضر خنفرى، المرجع نفسه ص 115

1- الجانب الثقافي: الذي يظهر من خلال التضامن بين مختلف أفراد المنطقة والذي يقوم أمام كل التحديات التي تواجهها المنطقة.

2- الجانب الإقتصادي: والمتمثل في استغلال الثروات المحلية للمنطقة من طرف أبنائها.

المطلب الثالث: نظرية المقاطعة الصناعية.

تعود هذه النظرية إلى الأعمال التي قدمها "ألفريد مارشال" (1890) الذي كان أول من تحدث عن التجمعات التي تنشأ من تركيز مجموعة من المؤسسات تنشط في نفس المجال وفي منطقة واحدة والتي أطلق عليها اسم (مقاطعة صناعية)⁽³⁵⁾.

هذه الأفكار طورها الإقتصادي الإيطالي "بيكاتيني" (1979) خصوصا على مستوى إيطاليا، وتحديدا في منطوق الوسط الشمالي:

1- تخفيض تكلفة النقل سواء عند الشراء أو عند البيع.

2- الاستفادة من يد عاملة مؤهلة وقريبة.

3- تسهيل تحويل المعارف والمعلومات بين المؤسسات.

4- إن من مميزات المقاطعة الصناعية تتمثل في⁽³⁶⁾:

5- تركيز مجموعة من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تتخصص في نشاط معين (خياطة أحذية،

ألبسة... إلخ)

6- قيام تضامن وتعاون بين هذه المؤسسات.

7- قدرة إنتاج مرنة ومسايرة للطلب المتزايد.

8- مساعدة السلطات الإدارية لهذه التجمعات الصناعية لما تقدمه من فوائد للمنطقة

⁽³⁵⁾- خيضر خنفري، مرجع سبق ذكره ص110

⁽³⁶⁾-خيضر خنفري، المرجع نفسه، ص113

إن قيام مثل هذه التجمعات الصناعية سيسمح بتبادل المعلومات ، نظرا للتقارب في مكان واحد، فالعمال والرؤساء ستتاح لهم فرصة للتقارب والحوار ، وبالتالي سيؤدي هذا إلى خلق روابط ومبادرات محلية تشعرهم بالانتماء إلى محيط واحد⁽³⁷⁾.

المبحث الثاني: النظريات الإقليمية للتنمية المحلية.

تتمثل في نظرية أقطاب النمو ونظرية الوسط المجدد.

المطلب الأول: نظرية أقطاب النمو.

ظهرت هذه النظرية في مرحلة الستينيات من القرن الماضي (les pôles de croissances)، الذي يتزعمها كل من "فرانسوا بيرو" ، " بودفيل" و"هيرشمان" وغيرهم ، والذين ينسبون هذه النظرية إلى نظريات التوطن الصناعي، وكان "فرانسوا بيرو" السباق في شرح هذه النظرية، حيث يرى ان التنمية الصناعية لا تحدث في مكان واحد ودفعة واحدة، بل تحدث في نقاط معينة تحتوي على عدة قوى إقتصادية جاذبة بدرجات متفاوتة من النمو، والتي ينتشر تأثيرها في الجهات المجاورة عبر قنوات تمس الجوانب الإقتصادية للوطن.

كما أن "بودفيل" عرف قطب النمو الإقليمي بأنه مجموعة من الصناعات التوسعية الواقعة في منطقة حضارية والتي تؤدي إلى ظهور تنمية إقتصادية في مجال إقليمها.

كما يرى "هيرشمان" أن تطبيق نظرية أقطاب النمو لها عدة مستويات ودرجات ، حيث يمكن إنشاؤه إما في مناطق خالية من الصناعات وهي تعتبر سياسة تنمية محضة أو في إقليم يعاني من مشاكل إقتصادية واجتماعية عديدة يكون الهدف منه حل تلك المشاكل، وهي تعرف بسياسة التخفيف ، كما يمكن تطبيق السياستين معا وبالتالي يتجسد دمر قطب النمو في تحريك التنمية الإقتصادية لذلك الإقليم.

⁽³⁷⁾ - محمد رياض عاتمي، نظريات ومفاهيم الاتجاه التكاملية للتنمية الريفية، مكتبة الإسكندرية، مصر، سنة 1989،

كما يمكن تطبيق قطب النمو حسب درجات الحاجة التي تفرضها المشاكل، بحيث يمكن تطبيق سياسة التوطن الصناعي في مناطق خالية من التنمية، وهناك يعمل قطب النمو على إقامة صناعات محركة كنواة للتنمية، بحيث ينقل إليها النمو بشكل مباشر من خلال زيادة الطلب على السلع والخدمات التي أنتجتها هذه الأقطاب .

وترى نظرية أقطاب النمو أنه لا بد من الانطلاق من مناطق أو نقاط جغرافية معينة تتمتع ببعض المزايا، كالموقع الجغرافي ، أو لاحتوائها على معادن أو مختلف مصادر للطاقة والمواد الأولية، حيث تلعب هذه المناطق دور الريادة في تحريك عجلة النمو الإقتصادي، وتكون مركز جذب لمناطق جغرافية أخرى في البلد الواحد.

كما يعرفها "فيليب أيدلو" (بأنها نظرية للنمو القطاعي غير المتوازن، وفي آن واحد كنظرية نمو جهوية غير متوازنة، وأنها تمثل نظرية تنمية المناطق، وهذه النظرية تأخذ بعين الاعتبار عدم التساوي بين الفضاءات)، وبالتالي هذه النظرية تقوم على فكرة تقسيم الدولة إلى فضاءات غير متجانسة سيؤدي بالضرورة إلى البحث عن كيفية تطوير كل قطب حسب خصوصياته، ومن ثم سيؤدي إلى تنمية الدولة ككل، طبق هذه النظرية في البلدان المتقدمة كوسيلة للتخطيط الإقليمي، قد استعملتها بريطانيا لمعالجة سوء التوازن الجهوي الموجود بين مختلف أقاليمها، والعمل على تنمية الأقاليم الفقيرة بها، مثل تنمية إقليم شمال شرق إنكلترا، كما تم تطبيق هذه النظرية في فرنسا عن طريق إنشاء مناطق تنموية متعددة عرفت بمركز التوازن، كما قامت الجزائر بتطبيق هذه النظرية كذلك في الفترة بين 1971 إلى 1990 بإقامة صناعات ثقيلة مرتكزة على استغلال الثروات المنجمية وإنشاء صناعات مصنعة، التي كان من المفروض أن تحقق أهدافها وتحقق التكامل بين مختلف القطاعات⁽³⁸⁾.

المطلب الثاني: نظرية الوسط المجدد.

(38) - خيضر خنفر، مرجع سبق ذكره ص147

ظهرت هذه النظرية نتيجة البحث الذي قام به مجموعة من الباحثين الأوروبيين حول الوسط المجدد (GRMI) والتي كان يترأسها "فيليب إيدلو" والتي تعتبر الإقليم هو الوسط المجدد والمنشئ لكل الأنشطة، حيث يرى أصحاب هذه النظرية أن التنمية المحلية هي نتاج تطور متسلسل ومتجدد على إقليم معين، أي أن التنمية لا يمكن أن تحدث إلا بوجود وسط، هذا الوسط هو الإقليم الذي فيه عناصر وعوامل قادرة على استيعاب مختلف المعارف والتأقلم مع مختلف المتغيرات وهذا من خلال التراكمات التاريخية التي توجد داخل الوسط، وفي هذا الإطار يقول "دينيس مايلانت" (أن الوسط الإقليم يضم مجموعة متكاملة من أدوات الإنتاج وثقافة تقنية وعناصر تساعد المؤسسة على المعرفة والتنظيم واستعمال التكنولوجيات ودخول السوق، وبذلك فالوسط يقدم كوسيلة للاستيعاب والفهم والحركة المتواصلة)، وبذلك يعتبر الوسط المتجدد حسب هذه النظرية المكان الأفضل للتطور لإحداث تنمية⁽³⁹⁾.

(39) - خيضر خنفري، مرجع سبق ذكره ص130.

الفصل الرابع: فواعل التنمية المحلية في الجزائر.

سوف نتطرق في هذا الفصل إلى الفواعل التي تؤدي إلى تحقيق التنمية المحلية

- المبحث الأول: دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية.
- المبحث الثاني: دور الولاية في تحقيق التنمية المحلية.

الفصل الرابع: فواعل التنمية المحلية في الجزائر.

إن الجزائر ومنذ الاستقلال تحاول تحقيق التنمية المحلية، معتمدة في ذلك على جملة من الوسائل أبرزها اعتمادها على الأسلوب اللامركزي على المستوى الوطني والمحلي من خلال الجماعات المحلية ممثلة في كل من الولاية والبلدية، والدور الفاعل الذي تلعبه كل من الولاية والبلدية في تحقيق التنمية من خلال اختيار الإستراتيجية والنماذج التنموية المناسبة لتحقيق البرامج والأهداف المسطرة.

- المبحث الأول: البلدية كفاعل في تحقيق التنمية المحلية:

المطلب الأول: تعريف البلدية.

هي وحدة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية محلية في النظام الإداري الجزائري، بل تعتبر الخلية التنظيمية الأساسية على المستوى السياسي والإداري والاجتماعي والثقافي، حيث عرفتها المادة 01 قانون البلدية الجديد (10/11) المتعلق بالبلدية " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والشخصية المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون"

وحسب القانون 08/90 المتعلق بالبلدية " البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية وهي مكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة للمواطن في تسيير الشؤون العمومية"، وهذا يدل على أن البلدية تشكل إطار مؤسساتي للممارسة الديمقراطية المحلية.

وتعتبر البلدية إقليم جغرافي له حدود معينة ومساحة معينة، يحتوي على عدد معين من السكان ويختلف العدد والمساحة من منطقة إلى أخرى وللتمييز بين مختلف البلديات لابد أن يكون لها اسم يختار لها حسب التنظيم المعمول به، وهذا ما وضحته المادة 06 من القانون (10/11) " البلدية اسم وإقليم ومقر

رئيسي".

المطلب الثاني: مراحل تطور التنظيم البلدي في الجزائر.

من خلال التطور التاريخي للمجتمع الجزائري مرت البلدية بعدة مراحل تطويرية، حيث يمكن التمييز بين مرحلتين أساسيتين، هما مرحلة ما قبل الاستقلال ومرحلة ما بعد الاستقلال.

أولاً- مرحلة الاستعمار:

لقد وضع الاستعمار الفرنسي سنة 1844 هيئات إدارية على المستوى المحلي عرفت بالمكاتب العربية، كانت مسيرة من طرف ضباط الاستعمار، وأصبح التنظيم البلدي في هذه المرحلة يتميز بثلاث أصناف:

- **البلديات الأهلية:** ويتواجد هذا النوع من البلديات في الصحراء وفي المناطق النائية الصعبة في الشمال، يتولى ضباط الجيش الفرنسي وبعض أعيان هذه المناطق والموالون للحكم الفرنسي وأطلق عليهم عدة تسميات منها: الأغا، الباشا، شيخ العرب.

- **البلديات المختلطة:** حيث تتشكل هذه البلديات من العنصر الأوروبي والعنصر العربي والتي تقع غالباً في الجنوب أين يقل العنصر الأوروبي، وتكون العضوية في المجالس البلدية مختلطة نصفها من الأوروبيين والنصف الآخر من الجزائريين.

- **البلديات ذات التصرف التام:** يتواجد هذا النوع من البلديات في المناطق التي يقطنها العنصر الأوروبي بكثرة، خاصة في المدن الكبرى والمناطق الساحلية، ويتكون المجلس الشعبي البلدي من العمدة الذي ينتخب من طرف سكان البلدية من الأوروبيين والجزائريين حيث يقوم بتسيير شؤون البلدية تحت سلطة الجيش الفرنسي.

ثانياً: مرحلة الاستقلال.

أما بعد الاستقلال فأصبح إصلاح البلدية من أوليات الدولة لما لها من أولوية كبيرة في التنظيم القانوني والإداري للدولة، ويتضح ذلك من خلال ما تضمنته مختلف الدساتير التي عرفت الجزائر

ثالثاً: مرحلة 1962-1967.

حيث نجد في دستور 10 سبتمبر 1963 الذي نص في مادته 09 " الدولة الجزائرية دولة موحدة على شكل جماعة إقليمية إدارية إقتصادية ، والبلدية هي الجماعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية"، كما أن ميثاق الجزائر في شهر أفريل 1964 أكد على ضرورة إعطاء المجموعة المحلية سلطات حقيقية، حيث تعتبر البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والإجتماعي في البلاد.

وانطلاقاً من هذه الأرضية القانونية والسياسية تم وضع مشروع قانون البلدية في جوان 1965 من قبل المكتب السياسي لجهة التحرير الوطني.

وفي أكتوبر 1966 تبنى مجلس الثورة قرار الميثاق البلدي وأقره نهائياً في أكتوبر 1966، حيث وافقت الحكومة على مشروع قانون البلدية الجديد في ديسمبر 1966 حيث تم نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية رقم 06 سنة 1967 بموجب الأمر رقم (24/67)

فبعد مغادرة الموظفين الأوروبيين وغياب الإطار الجزائرية المؤهلة لتسيير الشؤون المحلية، حيث نتج عن هذا الوضع عجزاً مالياً عاماً بسبب مخلفات الحرب التحريرية، من أجل ذلك قامت الدولة باتخاذ عدة إجراءات أهمها:

- في سنة 1963 قامت الدولة بإصلاح إقليمي تمثل في تخفيض عدد البلديات من 1500 بلدية إلى 687 بلدية.

- إنشاء عدة لجان أخرى لتدعيم البلديات في النشاط والإجتماعي ومهمتها مناقشة مقترحات البرامج التنموية لتسيير المرافق العامة المحلية.

رابعاً: البلدية من سنة 1967-1989

اعتبرت هذه المرحلة حاسمة في رسم سياسات التنظيم السياسي والإداري المحلي، وصدور إصلاح البلدية باعتباره قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والإجتماعي. حيث نص دستور 1976 في مادته 36 الفقرة 01 " على أن المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية".

حيث منحت صلاحيات إضافية للوظائف البلدية والإدارية والاجتماعية والثقافية، وهي بالتالي أصبح تتمتع بصلاحيات إقليمية محلية.

خامسا: البلدية في ظل دستور 1989 ودستور 1996

تميزت هذه المرحلة بخضوعها لمبادئ واحكام قانونية جديدة كرسها دستور 1989 ، نتيجة لإلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد نظام التعددية الحزبية، الذي نتج عنه إلغاء المسار الانتخابي الذي أعقبه صدور دستور 1996.

أما بالنسبة لدستور 1996 أصبحت البلدية تعتبر الخلية القاعدية في بناء الدولة، وتعتبر أول إدارة يقصدها المواطن، فهي بمثابة الوسط الذي يجمع المع المواطنين في إقليم واحد، أين تلتقي فيه مصالح المواطنين مع مصلحة السلطة المركزية.

سادسا: البلدية في ظل قانون 10/11

جاء هذا القانون لتدارك النقائص المسجلة في السنوات الأخيرة عن طريق الرشادة والشفافية، والجديد في هذا القانون هو استحداث هيئة ثالثة لإدارة البلدية وهو الأمين العام للبلدية ، حيث جاء في المادة 15 من هذا القانون " تتوفر البلدية على هيئتان هما المجلس الشعبي البلدي ورئيسه، بالإضافة إلى إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الثالث: دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية.

تعتبر البلدية النواة الأساسية للدولة على المستوى المحلي، حيث حدد قانون 10/11 للبلدية بصورة واضحة في مجال البلدية في تجسيد التنمية المحلية.

أولا: في مجال تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة.

تتولى البلدية إعداد مخططاتها التنموية القصيرة والمتوسطة والطويلة، ويصادق عليها المجلس بموجب المداولات، وهذا بالتنسيق مع مخطط الولاية وكذلك أهداف المخططات الوطنية المتعلقة بالتهيئة العمرانية،

حيث نص المادة 116 من قانون 10/11 " حمل المشرع الجزائري البلدية حماية التراث المعماري والمواقع الطبيعية ، وحماية الأملاك العقارية والثقافية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكانية، ويعود عود للبلدية السهر على الحفظ على النظافة العمومية والطرق ومعالجة المياه القذرة وتوزيع المياه الصالحة للشرب".

ثانيا: في المجال الإقتصادي.

من خلال نص المادة 31 من القانون البلدي 10/11 أعطى المشرع الجزائري للبلدية حق إنشاء لجان بلدية مؤقتة تتكفل بمتابعة النشاطات الإقتصاديةوالمالية والاستثمار، بالإضافة إلى إمكانية إنشاء لجان بلدية مؤقتة تتكفل بمتابعة النشاطات الإقتصادية.

كما أجاز هذا القانون للمجلس الشعبي البلدي إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع إقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية.

ثالثا: في المجال المالي.

طبقا للمادة 10/11 التي تنص على " يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية، حيث يقدمه رئيس المجلس الشعبي البلدي أمام المجلس للمصادقة عليه".

رابعا: في المجال الإجتماعي.

حيث تنص المادة 122 من القانون 10/11 على أن " البلدية تقوم بإنجاز مؤسسات للتعليم الابتدائي وذلك طبقا للخريطة الرسمية الوطنية وتقوم بضمان صيانتها، مع إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية مع السهر على ضمان وتوفير وسائل النقل ، كما تتكفل بإنجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج وصيانتها طبقا للمقاييس الوطنية، كما تعمل على إنجاز وصيانة المراكز الثقافية المتواجدة على ترابها"

المبحث الثاني: الولاية كفاعل في تحقيق التنمية المحلية.

المطلب الأول: التطور التاريخي لنظام الولاية في الجزائر.

إن نظام الإدارة المحلية مر بعدة مراحل تطويرية بدأت بالعهد العثماني ومرحلة الإستعمار الفرنسي وانتهاءا بالإستقلال الوطني إلى غاية يومنا هذا.

أولاً: التقسيم الإداري أثناء العهد العثماني:

لقد كانت إدارة العثمانيين لا تتعدى الجوانب الأمنية والتنظيم، حيث دامت هذه المرحلة لمدة ثلاثة قرون من عام 1518 إلى غاية 1830، حيث مرت بأربعة مراحل، المرحلة الأولى مرحلة البيلربايات من (1518-1588) ومرحلة الباشوات (1588-1659) ومرحلة الأغاوات (1659-1671) ومرحلة الدايات (1671-1830)، وكانت المرحلة الأخيرة وهي مرحلة الدايات عبارة عن أربعة مقاطعات إدارية كما يلي: دار السلطان، بايلك التيطري، بايلك الغرب، بايلك الشرق⁴⁰.

ثانياً: التقسيم الإداري في عهد الإستعمار الفرنسي:

عرف التقسيم الولائي في الجزائر إبان الإستعمار الفرنسي ثلاثة مناطق، تم الإبقاء على آغا الغرب وقسمت الجزائر إلى ثلاثة مناطق إدارية، المناطق الإدارية المدنية والتي يطبق عليها نفس النظام والقوانين الفرنسية لأن أغلب سكانها أوروبيين، والمناطق الإدارية المختلطة والتي يقيم فيها الجزائريين مع أقلية أوروبية، حيث يطبق على الأوروبيين النظام المدني الفرنسي وعلى الجزائريين النظام العسكري الفرنسي، أما المنطقة الثالثة فيطبق عليها النظام العسكري وهي المناطق الخالية من الأوروبيين⁴¹.

ثالثاً: التقسيم الولائي بعد الإستقلال⁴²:

1- المرحلة الانتقالية 1962-1969

40 - دوقاري كريمة، بوجانة محمدن أليات الولاية لتحقيق التنمية المحلية في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والحريات العدد 02 المجلد 09، سنة 2021، ص 19

41 - دوقاري كريمة، المرجع نفسه، ص 20

42 - نابي محمد، الولاية كأداة لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد 02، المجلد 07، سنة 2017، ص 93

في هذه المرحلة عمدت السلطات الجزائرية إلى اتخاذ إجراءات تنظيمية في دعم سلطات الوالي مع ضمان قدر من التمثيل الشعبي حيث تم إحداث لجان عمالية وبقي الوضع على حاله إلى غاية 1967 وصادر المرسوم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية.

2- مرحلة قانون الولاية لسنة 1969.

حيث تم من خلال هذا القانون تحديد شخصية الولاية كشخصية قانونية معنوية، ولها عدة اختصاصات سياسة واقتصادية واجتماعية وثقافية، كما حددت المهام والوظائف المتنوعة للولاية في ظل النظام الإشتراكي.

3- مرحلة قانون 1990 .

صدر قانون الولاية الثاني بموجب القانون 09/90 في 07 أبريل 1990 بالجريدة الرسمية رقم 15 حيث كرس هذا القانون ما جاء في دستور 1989 للتعددية السياسية، كما غير هذا القانون تركيبة المجالس الشعبية الولائية، وقسم هذا القانون الجماعات المحلية إلى ولاية وبلدية.

4- مرحلة قانون الولاية 2012.

صدر هذا القانون في 12 جويلية 2012 في العدد 12 من الجريدة الرسمية، وتضمن 181 مادة، حيث تضمن هذا القانون الإرتباط العضوي بين الولاية والبلدية. وأن الولاية عبارة عن جماعة إقليمية للدولة، كما أعلنت المادة 28 من القانون تشكيلة المجلس الشعبي الولائي.

المطلب الثاني: دور الولاية في تحقيق التنمية المحلية.

يعتبر المجلس الشعبي الولائي من المجالس الهامة في الولاية والذي يخضع لسلطة الوالي مباشرة، ويجتمع المجلس مرة كل أسبوع، حيث أن الدولة تتدخل من خلال هذا المجلس لتنفيذ السياسات بالعمومية ومختلف البرامج التنموية المركزية عبر المديرية الجهوية تحت إشراف الوالي.

الفصل الخامس : مفهوم المالية والميزانية المحلية.

سأتناول في هذا الفصل مجموعة من المفاهيم المتعلقة بالمالية المحلية والميزانية المحلية.

- المبحث لأول: مفهوم المالية المحلية
- المبحث الثاني: مفهوم الميزانية المحلية.

الفصل الخامس : مفهوم المالية المحلية والميزانية المحلية.

المبحث لأول: مفهوم المالية المحلية

المطلب الأول: تعريف المالية المحلية والتمويل المحلي.

أولاً: تعريف المالية المحلية.

علم المالية المحلية هو عبارة عن مصطلح مركب من مصطلحين: مالية ومحلية

المالية: يقصد بها إما مالية الدولة أو مالية الجماعات المحلية.

المحلية: تتعلق بالجماعات المحلية (بلدية ولاية أو مكان الأقاليم المحلية) وتخص الأشخاص المحليين

فقط.

المالية المحلية: هو العلم الذي يبحث في نشاط الجماعات المحلية عند استخدامها لوسائلها المالية

(ضرائب، رسوم، قروض، مساعدات مالية، ...إلخ) بهدف تحقيق التنمية المحلية في الجانبين الاقتصادي

والاجتماعي.

ثانياً: مفهوم التمويل المحلي.

إن الجماعات المحلية تقوم بتقديم خدمات هامة من خلال إنجاز مختلف المشاريع التي تتطلب أموالاً

كبيرة وكفاءات بشرية مؤهلة من أجل تحقيقها، ومن أجل توفير الأموال لابد من استخدام كل المصادر

المالية المتاحة الداخلية والخارجية أو إعانات حكومية أو قروض وسنحاول تحديد ماهية التمويل المحلي.

يعتبر علم التمويل المحلي من العلوم الحديثة التي أصبحت لإهتمام بها كبيرا خاصة بعد أزمة الكساد العالمي 1929-1933 أين أثبت الإفلاس الإقتصادي ضرورة التمويل المحلي⁴³.

حيث يعرف التمويل لغة: بأنه الإمداد بالمال

أما التمويل إصطلاحا: فهو مجموعة الأعمال والتصرفات التي تمدنا بوسائل الدفع.

ويعرف كذلك على أنه تحديد احتياجات الأفراد والمنظمات والشركات من الموارد والتغذية، وتحديد سبل جمعها واستخدامها مع الأخذ في الحسبان المخاطر المرتبطة بمشاريعهم، وعليه فإن مصطلح التمويل يجمع بين: - دراسة النقود وغيرها من الأصول.

- إدارة هذه الأصول ورقابتها.

- تحديد مخاطر المشاريع وقابتها.

وفي صيغة الفعل فإن كلمة تمويل تعني توفير الإعتمادات المالية للأعمال والمشتريات الضخمة.

وهناك تعريف آخر للتمويل: وهو عبارة عن تطبيق مجموعة من الأساليب التي يستخدمها الأفراد والمنظمات لإدارة أموالهم على وجه الدقة في إدارة الفرق بين مداخلهم ومصاريفهم بالإضافة إلى المخاطر المتعلقة بالإستثمار.

تعريف التمويل المحلي: يعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية، على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات للتنمية عبر الزمن وتعظيم إستقلالية الجماعات المحلية عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية⁴⁴.

⁴³ - عبيد أحمد الحياوي، مصادر التمويل مع شرح لمصدر القروضوبيان كيفية معاملتها ضريبيا، دار النهضة، مصر،

2001 ص31.

تعريف 2 : هو توفير الأموال اللازمة للقيام بالمشاريع الاقتصادية وتطويرها وذلك في أوقات الحاجة إليها، حيث يتعلق الأمر بالمبالغ النقدية ولا يتعلق بالخدمات والسلع .

تعريف 3 : هو أحد مجالات الإدارة المالية وهو نابع من رغبة الأفراد ومنشآت الأعمال بهدف تحقيق أقصى حد من الرفاهية.

من خلال هذه التعاريف يمكن القول أن التمويل المحلي يعتبر الدعامة الرئيسية لاتخاذ القرارات في نظام الإدارة المحلية لن هناك علاقة طردية بين درجة إستقلالية الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات بعيد عن تأثير الحكومة المركزية وبين توفير الموارد المتاحة.

شروط التمويل المحلي: هناك عدة شروط يجب توفرها في التمويل المحلي⁴⁵.

- **محلية المورد:** يقصد بمحلية المورد أن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق التوحدة المحلية التي

تستفيد من حصيلته، وأن يكون متميزا بقدر الإمكان عن أوعية الضرائب المركزية.

- **ذاتية المورد:** يقصد بذاتية المورد إستقلالية الجماعة المحلية عن سلطة تقدير سعر المورد في

حدود معينة أحيانا، وتحصيله حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصيلة المورد

المتاحة لها.

- **سهولة إدارة المورد:** ويقصد بها تسيير وتقدير وعاء المورد وتخفيض تكلفة تحصيله، أي أن تكون

تكلفة تحصيله عند أقل درجة ممكنة، وفي نفس الوقت، مع ضرورة أن يكون المورد متوفر نسبيا.

- **الأسس المحددة لأنواع ومصادر التمويل المحلي:**

44 - عبيد أحمد الحيجاوي، المرجع نفسه، ص32.

45 - خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، رسالة دكتوراه، فرع التحليل الإقتصادي، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، (غير منشورة)، 2011، ص32-33.

تتنوع الأسس المحددة لأنواع ومصادر التمويل المحلي بسبب إختلاف طبيهعة الخدمات والمشروعات التي تؤديها وتديرها الإدارة المحلية والتي يمكن تصنيفها كما يلي⁴⁶:

- خدمات ضرورية لبقاء المجتمع": مثل الضحة والتعليم وهي خدمات يجب أداءها لأفراد الوحدات المحلية مهما ارتفعت تكلفتها، وبحكم ضرورة هذه الخدمات للمجتمعتين على جمع الأهالي مستفيدين أو غير مستفيدين، تحمل أعبائها حسب الإستطاعة، ومثل هذه الخدمات تمول من حصيلة الضرائب المحلية المختلفة.

- خدمات ذات منفعة إجتماعية أو ثقافية: تستفيد منها فئة معينة فقط من الأفراد ويعم نفعها على على المجتمع ككل، مثل: المكتبات العامة والمتاحف والحدائق العامة... وهذه الخدمات يكون مقابلها رمزي وهو ما يعرف بالرسم.

- خدمات ضرورية لأهالي الوحدات المحلية أو لقطاعات معينة: مثل النقل العام، الإنارة، المياه، الغاز، الصرف الصحي،... إلخ وهي خدمات تدار عن طريق المؤسسات الخاصة أو الدولة، وتقاس كفايتها بما تقدمه من أرباح للجماعة المحلية، مع احترام معيير المنافسة أو الربحية.

- خدمات ضرورية لكنها ذات طبيعة إجتماعية: وتدخل فيه الخدمات خدمات السكن، وترد عليه بعض القيود من أجل الحفاظ عليها وتكون هذه الخدمات موجهة لفئة الأفراد محدودي الدخل ولكن لها مقابل ويعرف هذا المورد بالإيجار.

- خدمات رأسمالية مكلفة: وهي الخدمات ذات التكلفة الكبيرة ويستمر الإنتفاع بها لأجيال القادمة، مثل: المدارس، المستشفيات، والبنى التحتية المختلفة، وتمول هذه الخدمات من القروض والضريبة.

⁴⁶ - خنفري خيضر، المرجع نفسه، ص 33-34.

- خدمات إقتصادية مكلفة: وهي خدمات قد تدخل في نطاق الخدمات التي تقدمها الجماعات المحلية، أو لاتدخل في نطاقها مثل إنشاء الطرق، التغذية المدرسية، وإسكان وغيرها، ومثل هذه الخدمات لاتستطيع الهيئة المحلية أن من تمويلها بل لابد لها من إعانات حكومية من أجل توفيرها وتقديمها.

- المطلب الثاني: التطور التاريخي لعلم المالية العامة والمحلية.

لقد درسنا في العام الماضي أهم التطورات لعلم المالية العامة عبر التاريخ حيث أن علم المالية المحلية له نفس المبادئ والخصائص لعلم المالية العامة.

ولزيادة الإطلاع على هذا الجانب يرجى من الطالب العودة إلى محاضرات السنة الماضية.

- المطلب الثالث: خصائص وأهداف المالية المحلية.

أولاً- خصائص المالية المحلية:

تتميز المالية المحلية عن المالية العامة بعدة خصائص وإن كانت تشترك معها في عدة خصائص أخرى.

1- عدم مرونة الموارد المالية المحلية: حيث أن موارد الجماعات المحلية تتصف بعدم

المرونة، حيث لا يمكنها الزيادة في حجم إيراداتها بكافة الوسائل لأنها لا تملك حق فرض أوعية ضريبية ولا حق الزيادة في أسعار ونسب الضرائب.

2- الإنفاق يكون في حدود الموارد المالية المتاحة: حيث أن نقص الإمكانيات المالية لدى

الجماعات المحلية يجعل حجم نفقاتها محدود لأنها لا تملك حق التصرف في مواردها

المالية، فهي ملزمة بإدراج نفقات معينة في ميزانيتها (نفقات إجبارية)، وهي كذلك ملزمة بخلق التوازن في ميزانيتها بين النفقات والإيرادات المحلية.

3- عجز في الميزانية المحلية: بالنظر إلى العجز الموجود على مستوى ميزانيات الجماعات المحلية فهي غير قادرة على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية نظرا لعدم توفر الموارد المالية الكافية، وكذلك القيود المفروضة من طرف السلطات الوصية.

4- خضوع المالية المحلية للرقابة المركزية: وهذا من أجل تنفيذ المخططات الاقتصادية والسياسية على المستوى المحلي والتي ترتبط ارتباطا مباشرا بتنفيذ السياسات الاقتصادية والمالية للدولة (على المستوى الكلي)

ثانيا: أهداف المالية المحلية

- 1- تقليص معدلات البطالة والتضخم والفقر على المستوى المحلي.
- 2- تحسين المستوى الاقتصادي للمجتمع المحلي عن طريق دعم وتشجيع المنتجين المحليين.
- 3- تحقيق أكبر إشباع للمجتمع المحلي باستعمال كل الموارد المالية والبشرية وبأقل التكاليف.
- 4- تحقيق توزيع أمثل للموارد المحلية المتاحة.
- 5- المحافظة على التوازن الاقتصادي والاجتماعي داخل الإقليم المحلي.
- 6- تحقيق التنمية المحلية على كل المستويات (اقتصادية، اجتماعية، سياسية، ثقافية).
- 7- القضاء على العجز المالي المحلي مع البحث عن بدائل تمويل جديدة.

المبحث الثاني: مفهوم الميزانية المحلية.

تعتبر ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر طبقاً لأحكام المادة 15 من الدستور، كل من ميزانية البلدية والولاية، والتي تتمتع بالاستقلالية المالية، حيث ترصد في هذه الميزانية كل ما يتعلق بنفقات وإيرادات الجماعة المحلية.

المطلب الأول: تعريف ميزانية الجماعات المحلية:

قبل التطرق لتعريف ميزانية الجماعات المحلية (ولاية بلدية) لابد من إعطاء بعض التعاريف المتعلقة بالميزانية العامة للدولة وهذا من أجل توضيح أكثر للمفاهيم.

أولاً: تعريف الميزانية العامة لدولة:

لا يوجد تعريف محدد للمالية العامة وهذا لاختلاف وجهات النظر حول تحديد مفهومها، لكنها تشترك كلها وتتفق على أن المالية العامة تعتبر جوهر مالية الدولة والتي تتضمن النشاط المالي للدولة بمختلف هيئاتها، والتي تتحدد بالنفقات العامة والإيرادات العامة والميزانية العامة للدولة، في إطار سياسة مالية محددة للدولة، وأن دور الدولة كذلك مرتبط بطبيعة النظام الإقتصادي.

وعرفت المالية العامة بتعريفات متعددة، ناسبت الفترة التي ذكرت فيها، ففي ظل المالية الكلاسيكية كانت التعريفات المقدمة للمالية العامة حيادية، أما في الفكر الاقتصادي الحديث فأصبحت المالية العامة تدخل في جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

والمالية العامة تعني وفقاً لما سبق "دراسة وتحليل النفقات العامة والإيرادات العامة والموازنة بينهما"⁴⁷.

- فليح حسن خلف ، المالية العامة، إربد، عالم الكتب الحديث، ط 1 ، 2008 ، ص 9 .⁴⁷

كما يمكن تعريفها بأنها "دراسة القواعد الأساسية المنظمة للنشاط المالي للدولة وهيئاتها، في حصولها على الإيرادات اللازمة لإنفاقها، من أجل تحقيق الأهداف التي ترغب الدولة في تحقيقها"⁴⁸.

أولاً: تعريف ميزانية البلدية: ورد تعريف ميزانية البلدية بموجب المادة 176 من القانون 11-

10 المتعلق بالبلدية بكونها " جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية. و هي عقد

ترخيص و إدارة يسمح بسير المصالح البلدية و تنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار.

- **تعريف 2:** وهي عبارة عن منهاج حقيقي للإدارة المحلية والتي تسعى إلى تطبيقه خلال سنة

مالية معينة، وهي بذلك تعكس الخطط والاتجاهات من أجل تحقيق احتياجات ورغبات

المواطنين على مستوى البلدية.

ثانياً: تعريف ميزانية الولاية: يشبه تعريف ميزانية الولاية نفس تعريف ميزانية البلدية، إذ نصت

بالمادة 157 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية على أن " ميزانية الولاية هي جدول تقديرات

الإيرادات و النفقات السنوية للولاية. كما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية

وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار".

ثانياً: تعريف ميزانية الجماعات المحلية.

تعريف 01: هي عبارة عن تعبير عن سياسة الحكومة الاقتصادية والاجتماعية التي يجب تطبيقها

على واقع المجتمع المحلي.

- فليح حسن خلف، المرجع نفسه، ص 10. 48.

تعريف 02: ميزانية الجماعات المحلية عبارة عن وثيقة تقديرية للنفقات والإيرادات النهائية

للجماعات المحلية، وترخص لها فترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة، وهي أداة فعالة لتسيير

مصالح الجماعة المحلية، بما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

- يستنتج من التعاريف السابقة وأحكام قانوني البلدية والولاية أن ميزانية الجماعات المحلية تتميز

بالخصائص والمبادئ التالية:

المطلب الثاني: خصائص ومبادئ الميزانية المحلية.

أولاً- خصائص ميزانية الجماعات المحلية.

1- هي عبارة عن عمل تقديري: إن الأرقام الواردة بميزانية الجماعات المحلية سواء فيما

يخص الإيرادات أو النفقات تعد مجرد أرقام تقديرية أو توقعية. و أما الأرقام الحقيقية

فتظهر بعد التنفيذ الفعلي للميزانية وذلك بموجب وثيقة أخرى تدعى بالحساب الإداري، و

الذي يعد بتاريخ 31 مارس من السنة التي تلي السنة المالية المعنية(المادة 188 من

قانون البلدية و المادة 166 من قانون الولاية).

2- عمل ترخيصي: يقصد بهذه الخاصية أن ميزانية الجماعات المحلية تعد عبارة عن إذن

صادر من الهيئات المنتخبة المتمثلة في كل المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي

الولائي للهيئات التنفيذية المتمثلة في كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي. لكن

الملاحظ أن هذا الترخيص لا يكفي لإقرار ميزانية الجماعات المحلية حيث يشترط بعد

حصول هذا الترخيص ضرورة مصادقة سلطة الوصاية على الميزانية. و تتحدد هذه

السلطة في كل من الوالي بالنسبة لميزانية البلدية طبقاً للمادة 57 من القانون 10-11 و

الوزير المكلف بالداخلية بالنسبة لميزانية الولاية طبقا للمادة 160 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

3- هي عملية ذات طابع إداري: فهي عبارة عن أمر إداري صادر من الهيئة المحلية من أجل المحافظة على التسيير الحسن للمصالح المحلية.

4- هي عبارة عن عمل دوري: أي أن هناك ميزانية واحدة لكل سنة مالية، حيث تعد بشكل دوري ، سواء تعلق الأمر بالبلدية أو الولاية، سنة واحدة تمتد من 01 جانفي لغاية 31 ديسمبر. وهذا ما يستتج صراحة من التعريف الوارد بالمادتين 176 و 157 من قانوني البلدية والولاية على التوالي. وترد على هذا المبدأ استثناءين و هما :

أ- يتمثل في حالة عدم ضبط الميزانية المحلية نهائيا لسبب ما قبل بدء السنة المالية: في هذه الحالة يستمر العمل بميزانية السنة المالية الأخيرة وفق ما يلي:

- يتم الاستمرار بتحصيل الإيرادات العادية وفق نفس النسب و الإجراءات المعمول بها خلال ميزانية السنة المالية الأخيرة، وذلك لغاية المصادقة على الميزانية الجديدة.
- يتم الاستمرار بصرف النفقات في حدود جزء من اثني عشر المؤقت (12/1) من اعتمادات السنة المالية السابقة لكل شهر، وذلك لغاية المصادقة على الميزانية الجديدة. وهذا طبقا للمادة 185 من قانون البلدية و المادة 167 من قانون الولاية.

ب- فترة التسيير الممتد: يمتد تنفيذ ميزانية البلدية حسبما تنص عليه المادة 187 من قانون البلدية لغاية: 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة لعمليات التصفية و دفع النفقات إلى غاية 31 مارس من السنة الموالية بالنسبة لعمليات تصفية المداخيل و تحصيلها.

– كما تنص المادة 172 من قانون الولاية على نفس هذا التمديد بالنسبة لميزانية الولاية

5- هي عبارة عن عمل علني: هذا يعني إن كل مساهم في دفع الضريبة له الحق في الإطلاع على

مدى استعمال هذه المداخل الضريبية من قبل الجماعات المحلية قصد تحقيق المنفعة العامة، هذا

من جهة ومن جهة أخرى لا يمكن للمواطن المشاركة في النقاش عند التصويت على الميزانية.

ثانيا: مبادئ ميزانية الجماعات المحلية.

تقوم ميزانية الجماعة المحلية على خمسة مبادئ :

1- مبدأ سنوية الميزانية: "تتعلق الميزانية بسنة مالية واحدة "

يستشف هذا المبدأ من الفصل الثاني من القانون الأساسي لميزانية الجماعات المحلية المذكور أعلاه حيث

جاء فيه « تبدأ السنة المالية في أول جانفي و تنتهي في 31 ديسمبر من نفس السنة مع مراعاة الأحكام

الخاصة الواردة بالفصل الثالث من مجلة المحاسبة العمومية».

و المقصود بهذا المبدأ هو أن تنفيذ الميزانية يتم على امتداد اثنا عشر شهرا، حيث تنحصر خلالها كافة

العمليات المتعلقة بالقبض و الصرف، و هو ما يعرف بنظام التصرف الذي أرساه الفصل الثالث من

مجلة المحاسبة العمومية الذي يفيد بأن تنفيذ العمليات المالية للدولة والمؤسسات العمومية والجماعات

المحلية و الهيئات الشبيهة بها يقع في نطاق نظام يرتكز على الدفع ولا يشمل حينئذ حساب الميزانية لسنة

مالية ما إلا الإيرادات التي تم تحصيلها والمصاريف التي وقع الأمر بصرفها فعلا خلال تلك السنة .

ويختلف نظام التصرف على نظام السنة المالية الذي تربط في ظلّه جميع العمليات بالميزانية المعنية

بقطع النظر عن تاريخ القيام بها.

و لا شك أن بقية المراحل التي تمر بها الميزانية من إعداد و اقتراع ومصادقة و غلق تتأثر بمبدأ السنوية

كذلك حيث أنها تتكرر وجوبا كل سنة.

أما الهدف من إرساء هذا المبدأ فهو من ناحية وضع ميزانية تتسم أكثر ما يمكن بالواقعية و صدق التوقعات خاصة بالنسبة لتحقيق الموارد و من ناحية أخرى ضمان المراقبة المستمرة للمجلس على مالية الجماعة.

إلا أن نفس الفصل المذكور من قانون الميزانية حد بعض الشيء من صرامة مبدأ السنوية و ذلك في ما يتعلق بتأدية النفقات حيث أحالنا على الفصل الثالث من مجلة المحاسبة العمومية الذي أقر بما يعرف بـ"الفترة التكميلية" حيث جاء بالفقرة الثالثة منه "يجوز إصدار الأوامر بصرف النفقات الراجعة لسنة ما إلى اليوم العشرين من شهر جانفي من السنة الموالية وتدرج الأوامر الصادرة أثناء المدة الإضافية بحساب ميزانية تلك السنة"

و لا تعد الفترة التكميلية الاستثناء الوحيد لمبدأ السنوية بل إن إقرار الفصل العاشر من قانون الميزانية طريقة العمل اعتمادات البرامج و التعهد بالنسبة لنفقات العنوان الثاني يعد استثناء كذلك لمبدأ السنوية ذلك أن هذه الإعتمادات لا تلغى بانتهاء السنة المالية المعنية بل إنها تبقى صالحة و تنقل من سنة إلى أخرى حتى يصدر ما يخالف ذلك .

2- مبدأ وحدة الميزانية :

تدون جملة الموارد والنفقات بوثيقة واحدة مما يجنب الغموض والمقاصة ويسهل المراقبة، يستنتج هذا المبدأ من الفصل الأول من القانون الأساسي لميزانية الجماعات المحلية الذي أكد نصه على أن تشمل ميزانية الجماعات المحلية جملة نفقاتها وجملة مواردها. بمعنى وجوب تضمن ميزانية كل جماعة محلية جميع الموارد و النفقات دون استثناء، و هو ما من شأنه إتاحة الفرصة لمجلس الجماعة المحلية للإطلاع على مجمل نشاطها و تقييم وضعها المالي.

3- مبدأ توازن الميزانية: يمثل توازن الميزانية السنوية في ظاهره تعادل نفقات الجماعة المحلية مع مواردها، إلا أن التوازن الحقيقي لميزانية كل جماعة محلية يتمثل في تحقيق المعادلة بين إمكانياتها الحقيقية وما أنيط بعهدتها من تسيير امثل لمرافقها العمومية ومن تنمية للطاقات الاقتصادية والاجتماعية المتواجدة بمنطقتها.

تم تكريس هذا المبدأ من خلال الفصل عشرين من القانون الأساسي لميزانية الجماعات على انه « يجب عرض تقديرات التحصيلات والمصاريف بصورة متوازنة مع مراعاة تعهدات السنة الماضية كما يقع الاقتراع على هذه التقديرات على نفس الأساس ».

4- قاعدة تخصيص الاعتمادات: على غرار ميزانية أي هيئة عمومية، فإن الاعتمادات المتضمنة بميزانية الجماعات المحلية، تكون مقسمة على أغراض محددة للإنفاق، في شكل قسمين و أبواب و فصول و مواد، بحيث يتعين على الأمر بالصرف (الوالي، رئيس البلدية) صرف مبلغ اعتماد كل فصل في الغرض المخصص له الفصل، و دون أن يتجاوز مبلغ الاعتماد.

لكن كاستثناء عن قاعدة تخصيص الاعتمادات، فإنه يمكن حسب المادة 182 من قانون البلدية، إجراء تحويل للاعتمادات المسجلة بميزانية البلدية، و ذلك كما يلي:

- التحويل من باب إلى باب داخل نفس القسم، يتم بمداولة عن المجلس الشعبي البلدي.
- التحويل من مادة إلى مادة داخل نفس الباب، تتم بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي، على أن يخطر بذلك المجلس بمجرد انعقاد دورة جديدة.

غير أنه لا يمكن في كافة الأحوال، القيام بتحويل الاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص، و ذلك مثل الاعتمادات المتأتية من إعانات الدولة أو الولاية أو صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية.

5- مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف وبين المحاسب العمومي: وهذا ما نصت عليه المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية "تتنافى وظيفة الأمر بالصرف والمحاسب العمومي" ولهذا يعد الأمر بالصرف الحساب الإداري والمحاسب العمومي حساب التسيير، وهذا هو الشائع في العلاقة بين الوالي وأمين خزينة الولاية من جهة وبين رئيس المجلس الشعبي البلدي وأمين خزينة البلدية من جهة أخرى.

المطلب الثالث: وثائق الميزانية المحلية.

حسب المادة 177 من قانون البلدية و المادة 164 من قانون الولاية، تتكون ميزانية الجماعات المحلية من ثلاث وثائق تتمثل في كل من:

أولاً: الميزانية الأولية: تعتبر الوثيقة الأساسية لكل النفقات والإيرادات السنوية الخاصة بالجماعة المحلية، و التي يتم تقديرها بناء على المعطيات المحققة في السنة أو السنوات السابقة، ويتم التصويت على هذه الميزانية قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق تنفيذها طبقاً للمادة 2/181 من قانون البلدية و المادة 1/165 من قانون الولاية.

ثانياً: الميزانية الإضافية: و هي التي يتم التصويت عليها قبل 15 جوان من السنة التي تنفذ فيها طبقاً للمادة 3 /181 من قانون البلدية و المادة 2/165 من قانون الولاية. و على هذا فالميزانية الإضافية تمثل بمثابة تصحيح و تعديل و ضبط توازن الميزانية الأولية، وذلك بعد 6 أشهر من تنفيذ هذه الأخيرة، حيث تظهر الاحتياجات و الإمكانيات المالية بدقة. و يتم إعداد الميزانية الإضافية بناء على نتائج السنة المالية السابقة، المثبتة بالحساب الإداري لهذه السنة و الذي يعد في 31 مارس، من السنة التي تليها. و على هذا فالميزانية الإضافية، تلعب ثلاث أدوار رئيسية، و هما:

1- نقل باقي الانجاز و كذا الفائض سواء فيما يتعلق بالإيرادات أو بالنفقات للسنة المنصرمة، و المثبت في الحساب الإداري. و لذا فالميزانية الإضافية توصف بأنها ميزانية ترحيلية، أو حساب منقول.

2- قيد النفقات والإيرادات المستجدة، غير المقيدة في الميزانية الأولية.

3- ضبط توازن ميزانية الجماعة المحلية، و ذلك بتعديل مبالغ الإيرادات والنفقات المتوقعة في الميزانية الأولية.

ثالثا: الحساب الإداري: هو عبارة عن حوصلة للميزانيتين السابقتين (الأولية والإضافية)، حيث يعتبر الميزانية الحقيقية للجماعة المحلية، ويشبه قانون ضبط الميزانية لميزانية الدولة ويقدم لنا كل النفقات التي صرفت والإيرادات التي حصلت فعلا أثناء السنة المالية وكل البواقي التي سجلت على مستوى كل من قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار ويبين لنا الوضعية المالية للجماعة المحلية

المطلب الرابع: أقسام ميزانية الجماعات المحلية:

تنقسم ميزانية الجماعات المحلية إلى قسمين أساسيين وهما كل من قسم التسيير العمومي وقسم التجهيز والاستثمار ولا يجب أن تخلو الميزانية م نأي قسم منهما، كما ينقسم كل قسم إلى قسمين فرعيين هما :

أولاً: النفقات .

حيث تنطوي النفقات على قيام الهيئات العامة وأشخاص القانون العام من هيئات تابعة للجماعات المحلية وهيئات تابعة للجهة المركزية، وتستخدم هذه النفقات من أجل إشباع الحاجات العامة المحلية وتسيير مصالحها، مع القيام بالخدمات الضرورية للأفراد الذين ينتمون للإقليم المحلى وتقوم الجماعة المحلية بتقسيم نفقاتها بين قسمي التسيير والتجهيز.

1- نفقات قسم التسيير العمومي: وهي تلك النفقات التي تخصص لتسيير المصالح التابعة للجماعة

المحلية وتنقسم إلى ثلاثة أقسام فرعية:

- نفقات إجبارية.
- نفقات ضرورية.
- نفقات اختيارية.

2- نفقات قسم التجهيز والاستثمار: وهي تلك النفقات التي تخصص لمجال الاستثمار والإعانات

الممنوحة وشراء العتاد والمعدات والأشغال والتصليلات وتنقسم إلى قسمين نفقات حسب الطبيعة

ونفقات حسب الوظيفة:

نفقات حسب الطبيعة: وهي التي تؤدي إلى زيادة أملاك الجماعات المحلية بصفة مباشرة، أو تلك

الإعانات التي تمنح للجمعيات والهبات المحلية، وكذلك إذا يتعلق الأمر بتسديد القروض التي هي

على عاتق الجماعات المحلية.

نفقات حسب الوظيفة: وهي تلك النفقات الخاصة ببرامج التجهيز التي ستصبح من ممتلكات

الجماعات المحلية كالبرامج التي تنجزها لحساب الغير كالجمعيات والمؤسسات العمومية:

مثل: تسديد رأس مال الدين ، اقتناء العقارات والعتاد والمعدات ، الأشغال الجديدة والتصليلات

الكبرى.

ثانيا: الإيرادات: هناك مصادر متعددة للإيرادات المحلية وتختلف أساليب تحصيلها حسب طبيعة

الخدمة التي تقوم بها الدولة، وهذا من أجل مواجهة النفقات المذكورة سابقا، حيث أن القسم الأكبر

من الإيرادات يأتي من المداخل الجبائية، وبقية التحصيلات تأتي من مداخل الأملاك والإعانات المختلفة وتنقسم الإيرادات بدورها إلى إيرادات جبائية وإيرادات غير جبائية.

المحور الثاني: مراحل ومصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية

سأتناول في هذه المحور فصلين :

- الفصل الأول: مراحل الميزانية المحلية.
- الفصل الثاني: مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية .

– الفصل الأول: مراحل الميزانية المحلية.

تمر ميزانية الجماعات المحلية بنفس المراحل التي تمر بها الميزانية العامة للدولة، وهي خمس مراحل أساسية تبدأ بمرحلة التحضير وتنتهي بمرحلة الرقابة على التنفيذ.

– المبحث الأول: مرحلة الإعداد والتحضير لميزانية الجماعات المحلية.

يقصد بإعداد ميزانية الجماعات المحلية مجموعة العمليات التي يمر بها مشروع الميزانية إلى أن يصبح قابلاً للتنفيذ.

فبالنسبة لإعداد مشروع ميزانية البلدية فيتولى مهمتها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وهذا ما نصت عليه المادة 180 من قانون البلدية الجديد 10/11 .

أما بالنسبة لإعداد مشروع ميزانية الولاية فيولى مهمتها الوالي والذي يعرضها على المجلس الشعبي الولائي للتصويت والمصادقة وهذا ما نصت عليه المادة 160 من قانون الولاية 07/12 وهذا عكس ما كانت عليه في قانون الولاية 09/90 حيث كانت إدارة الولاية هي من تتولى مرحلة الإعداد.

وبما أن الميزانية مهمة في كل المجالات خاصة منها الاقتصادية، فإن إعدادها يتطلب نوعاً من الدقة مع أخذ جميع الاحتياطات اللازمة لذلك، واتخاذ كافة الإجراءات لتكون التقديرات المتوقعة قريبة من النتائج المحصلة، وهذه الحيطة والحذر تنعكس على واقع التنمية المحلية، حيث أن عملية الإعداد والتحضير تكون مبنية على الوضوح والدقة.

المبحث الثاني: مرحلة التصويت على ميزانية الجماعات المحلية.

بعد التحضير وجمع المعطيات والبيانات اللازمة تأتي المرحلة الثانية وهي مرحلة التصويت

حيث يتم مناقشة مشروع الميزانية للولاية من طرف اللجنة المالية للمجلس الشعبي الولائي بعد عرض مشروع الميزانية، حيث نصت المادة 107 من قانون الولاية على أن الوالي يعد مشروع الميزانية، حيث تتضمن التقديرات اللازمة لكل من الإيرادات والنفقات مع الأخذ بعين الاعتبار نتائج السنوات الماضية، مع مراعاة القوانين الجديدة والتغيرات في النسب الضريبية. حيث تتكون الميزانية من أبواب وفصول فرعية ومواد.

وبعد المناقشة للمشروع يتم التصويت على الميزانية بابا بابا وفصلا فصلا ومادة مادة مع إجراء التحويلات اللازمة داخل الفصول واقتراح التعديلات المناسبة.

ويصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، أما الميزانية الإضافية فيصوت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها.

أما فيما يخص مشروع قانون الميزانية بالنسبة للبلدية فمرحلة المناقشة والتصويت لا تختلف عن الولاية غير أنه لا بد من ترخيص مسبق للمجلس الشعبي البلدي وهو ما يعرف بقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ، فاللجنة المالية للمجلس الشعبي البلدي لها أن تطلب من المصالح البلدية المختلفة ما تريد من معلومات وبيانات ومستندات تفيد في دراسة وفحص مشروع الميزانية واقتراح التعديلات اللازمة.

بعد أن تتم المناقشة تأتي مرحلة التصويت على الإعتمادات المالية بابا بابا ومادة مادة وهذا طبقا للمادة 182 من قانون البلدية 10/11 ، كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي إجراء التحويلات من باب غلى باب وهذا عن طريق المداولة.

حيث يتم التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة التنفيذ ويتم التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من نفس السنة المالية وهذا ما جاء في نص المادة 181 الفقرة 2 و3.

المبحث الثالث: مرحلة المصادقة على ميزانية الجماعات المحلية.

إن المصادقة على الميزانية الولائية تقع على عاتق المجلس الشعبي الولائي ، وفي حلة عدم المصادقة يجوز للوالي أن يعقد دورة غير عادية يستدعي فيها أعضاء المجلس للمصادقة، وإذا لم يتوصل إلى المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ الوزير المكلف بالداخلية الذي بدوره يتخذ التدابير اللازمة لضبطها.

أما بالنسبة للمصادقة على ميزانية البلدية فيقوم المجلس الشعبي البلدي بتحويلها إلى الجهة الوصية للمصادقة عليها، ويعتبر الوالي هو المختص بعملية المصادقة إلا إذا كان عدد سكان البلدية أقل من 50000 نسمة فتصبح المصادق من اختصاص رئيس الدائرة ، حيث لا يمكن المصادقة على ميزانية غير متوازنة، وفي حالة ما إذا صوت المجلس على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوما من تسليمها لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يخضعها لمداولة ثانية خلال مدة 10 أيام، ويتم إعدار المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي إذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو كانت لا تحتوي على النفقات الإجبارية، وإذا لم يصوت المجلس على الميزانية ضمن الشروط اللازمة خلال 8 أيام التي تلي الإعدار، فإن الوالي يتولى مهمة ضبط الميزانية تلقائيا، وهذا ما نصت عليه المادة 183 من قانون البلدية 10/11.

المبحث الرابع: مرحلة تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية.

إن مرحلة التنفيذ لميزانية الجماعات المحلية (ولاية، بلدية) هي المرحلة المهمة والتي من خلالها يتم توزيع الإعتمادات المالية حسب ما هو منصوص عليه في بنود الميزانية، وتبدأ عملية التنفيذ الفعلي ابتداء من شهر جانفي ويمتد آجال التنفيذ إلى غاية 16 مارس من السنة الموالية هذا بالنسبة بالنسب لعمليات التصفية ودفع النفقات، أما بالنسبة لتصفية المداخل وتحصيلها فتتمدد إلى غاية 31 مارس من نفس السنة المالية.

أما في حالة حدوث عجز مالي في الميزانية ينبغي اتخاذ التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز.

وتقع هذه المهمة على عاتق المجلس الشعبي الولائي بالنسبة للولاية، وفي حال ما لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير اللازمة لسد العجز المالي، يتولى الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية الذين يمكنهما الإذن بامتناع العجز على مدى سنتين أو أكثر.

وتقع مهمة امتناع العجز على عاتق المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، وفي حلة عدم اتخاذ التدابير التصحيحية الضرورية لسد العجز ، يتولى الوالي هذه المهمة من خلال الإذن بسد العجز على مدى سنتين أو أكثر.

المطلب الأول: أجهزة تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية.

أولاً- الأعدان المكلفون بعملية التنفيذ.

يشرف على عمليات التنفيذ جهازان منفصلان ومستقلان عن بعضهما البعض ويشترط وجود فصل

عضوي ووظيفي بينهما كما تقوم مسؤوليتهما في حالات محددة قانونا وهما : الأمرين بالصرف

والمحاسبون العموميون

الأمرون بالصرف: حسب نص المادة 23 من القانون 21/90 المتعلقة بالمحاسبة العامة " يعد أمرًا بالصرف في مفهوم القانون العام كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات الميزانية المتعلقة بإجراءات الإثبات والتصفيه وإصدار سند الأمر بالتحصيل من جانب الإيرادات والقيام بإجراءات الالتزام والتصفيه والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات من جانب النفقات.

كما يعرف الأمر بالصرف بأنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة والجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية، ويقوم بعمليات التعاقد والتصفيه الدين أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العامة كما يأمر بصرف النفقات.

دور الوالي كآمر بالصرف بالنسبة للولاية: يعتبر الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، حيث يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية، يقوم بتنفيذ ميزانية الولاية، فهو الأمر بالصرف الرئيسي بالنسبة لميزانية الولاية، حيث يقوم بتنفيذ ميزانية الولاية ويعطي الإذن بالنفقة، كما يمكنه أن يفوض أحد أعوان المصالح التابعة له.

ومهمة الوالي تكمن في تحقيق العمليات الثلاث الخاصة بتنفيذ الميزانية وهي من حيث النفقات الالتزام بالنفقة والتصفيه والأمر بالدفع، ومن حيث الإيرادات إثبات الإيرادات، والتصفيه والأمر بالتحصيل.

دور رئيس المجلس الشعبي البلدي كآمر بالصرف:

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي المسؤول الأول عن عملية التنفيذ على مستوى البلدية، حيث يتم تعيينه عن طريق الانتخاب ويعتبر الأمر بالصرف الرئيسي بالنسبة للبلدية، كما يمكنه تفويض أحد أعوان مصالحه من أجل تسيير مصالح البلدية.

وتتلخص مهمة رئيس المجلس الشعبي البلدي كأمر بالصرف (هذا تحت رقابة السلطة الوصية

وأعضاء المجلس) في ما يلي:

تمثيل البلدية أمام القضاء .

عقد الصفقات والحفاظ موارد البلدية.

تسيير إيرادات البلدية.

إعداد الحساب الإداري.

المحاسبون العموميون: حسب نص المادة 33 من قانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية" يعد

محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام، كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية:

تحصيل الإيرادات ودفع النفقات .

ضمان حفظ الأموال والسندات والقيم والأشياء .

تداول الأشياء والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد.

مراقبة حركة حسابات الموجودات.

حيث أن كل شخص يقوم بهذه العمليات حتى وإن لم يكن معينا قانونيا يعتبر محاسبا فعليا أو شبه

محاسب، وهذا حسب نص المادة 51 من نفس القانون، وهذا الأخير يخضع لنفس التزامات

ومسؤوليات المحاسب العمومي، كما يخضع لنفس الرقابة ونفس الأحكام والعقوبات القانونية.

ويتم تعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا

لمسؤوليته، والمرسوم التنفيذي رقم 311/91 يحدد كيفية تعيينهم واعتمادهم.

دور أمين خزينة الولاية كمحاسب عمومي: يعتبر أمين خزينة الولاية محاسبا عموميا رئيسيا بصفته المسؤول الرئيسي على عمليات التحصيل للإيرادات المحلية بالنسبة للولاية، كما يقوم بعملية صرف النفقات، وأهم العمليات التي يقوم بها ما يلي:

مراقبة كل العمليات المحاسبية التي يقوم بها المحاسبون الثانويون التابعون له.

تنفيذ الإيرادات والنفقات على مستوى الولاية.

يكلف بتوزيع المعاشات على مستوى الولاية.

دور المحاسب البلدي كمحاسب عمومي: يعتبر المحاسب البلدي محاسبا عموميا بالنسبة للبلدية،

حيث يقوم بتحصيل المداخل وجميع المبالغ المالية التي تدخل في الذمة المالية للبلدية، كما يقوم

بصرف النفقات وهذا وفق للقوانين واللوائح التنظيمية، ومن المهام الموكلة إليه ما يلي:

القيام بكل الإجراءات المتعلقة بعملية تحصيل الإيرادات والهبات والعطايا والموارد الأخرى.

القيام بالإعلان والمتابعة الضرورية ضد المدينين المتأخرين عن التسديد في الآجال المحددة.

تنبيه الأمرين بالصرف عن انتهاء الآجال القانونية للإيجارات.

منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم.

والمحاسب العمومي يقوم بإدارة محاسبة الإيرادات والنفقات للجماعة المحلية ويقوم بتحرير تقارير عن

الوضعية المالية للمصالح التي يسيرها، كما يقوم في نهاية كل سنة مالية بعملية جرد للمتخلفات

المالية الواجب تغطيتها.

ولا يجب على المحاسب العمومي أن يتدخل إلا بعد انتهاء المرحلة الإدارية للتنفيذ والتي هي من اختصاص الأمرين بالصرف أي بعد إصدار سندات التحصيل بالنسبة للإيرادات وحوالات الدفع بالنسبة للنفقات.

المطلب الثاني: عمليات تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية.

تنفيذ نفقات الجماعات المحلية: إن فتح الإعتمادات المالية لا يعني أن تنفيذ النفقة، لأن عملية التنفيذ ترتبط بمدى احترام القوانين المعمول بها عند تخصيصها وصرفها وتمر عملية تنفيذ النفقة على مرحلتين:

المرحلة الإدارية: ويكون التنفيذ في هذه المرحلة من اختصاص الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي بصفتها الأمرين بالصرف وتمر هذه المرحلة بثلاث فترات:

الالتزام بالنفقة: وهو التصرف الذي بمقتضاه تنشأ الجماعة المحلية التزاماً ينشأ عنه عبئ مالي وهذا ما نصت عليه المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية" يعد الالتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين" وقد يكون هذا الدين مصدره التزام إرادي والمتمثل في الصرف القانوني مثل شراء المعدات، تعيين موظفين... الخ او قد يكون التزام غير إرادي ويكون ذلك نتيجة واقعة معينة يترتب عليه التزام الجماعة المحلية بالنفقة مثل تسبب سيارة البلدية في إصابة مواطن ففي هذه الحالة ينشأ الالتزام بالنفقة نتيجة الواقعة المادية (حادث المرور) ويعتبر الالتزام ففي هذه الحالة غير إرادي.

التصفية (التحقيق):حسب نص المادة 20 من قانون المحاسبة العمومية" تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية" ويقصد بهذا تحديد مبلغ النفقة الذي تلتزم الجماعة المحلية دفعه، فلا تدفع الجماعة المحلية النفقة للمستفيد إلا بعد الانجاز

الفعلي للخدمة باستثناء حالات قليلة جدا ومقررة قانونا مثل: مصاريف المهام، المعاشات والإعانات المالية ونفقات الاشتراكات.

ومن جهة أخرى فإن عملية التصفية تسمح بضبط المبلغ الفعلي للنفقة وهذا عن طريق الإثباتات التي تمت أثناء التحقيق، وعملية التصفية عبارة عن إقرار وتوقيع الأمر بالصرف على سند النفقة.

الأمر بالصرف (بالدفع): هو عبارة عن إقرار إداري بموجبه يتلقى المحاسب العمومي أمرا بدفع النفقة التي كانت محل التزام وتصفية، حيث نصت المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية "يعد الأمر بالصرف وتحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية" وهنا تظهر السلطة التقديرية للأمر بالصرف ، ويتخذ الأمر بالصرف شكل الحوالة (حوالة الدفع) التي تحتوي على كل المعلومات التي تخص النفقة وهي : الدورة المالية التي تنطبق عليها، ورقم المادة والوثائق الثبوتية المدعمة للنفقة وهوية الدائن وكذلك موضوع النفقة وتاريخ انجاز الخدمة الفعلية.

المرحلة المحاسبية: وهي المرحلة الأخيرة من مراحل صرف النفقة، حيث تنفذ هذه المرحلة من طرف المحاسب العمومي (أمين خزينة الولاية، المحاسب البلدي)، وهذه المرحلة تمر بفترة وحيدة وهي دفع مبلغ النفقة.

دفع النفقة: حسب نص المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية "يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي ، فهذه العملية يتم بموجبها إبراء ديون الجماعة المحلية، غير أن مهمة المحاسب العمومي لا تقتصر على تنفيذ أوامر الأمرين بالصرف بل تتعداها إلى ممارسة نوع من الرقابة في حدود صلاحياته بالإضافة إلى اعتباره أمينا على الصندوق.

المحاسب العمومي أميناً على الصندوق: يتمثل دوره في التحقق من صدور الحوالة لفائدة الدائن الحقيقي أو ممثله الشرعي، أي أن صفة الشخص المستلم تبرئ الجماعة المحلية من دينها، ففي حالة توفر كل الشروط ومطابقتها للقوانين يجب على المحاسب العمومي القيام بعملية الدفع في أجل أقصاه 10 أيام من تاريخ استلام النفقة.

تنفيذ إيرادات الجماعات المحلية:

إن تنفيذ إيرادات الجماعات المحلية يكون عن طريق إصدار سندات التحصيل والتي تحتوي على كل المعلومات المتعلقة بتحصيل الإيراد (تاريخ الاستحقاق، مدة السند، مراجعة الدين، رقم المادة التي يعود إليها الإيراد) من طرف الأمر بالصرف وإرسالها إلى المحاسب العمومي، كما أن تنفيذ الإيرادات يمر كذلك بمرحلتين هما:

المرحلة الإدارية: تتمثل هذه المرحلة في إثبات حقوق الجماعة المحلية وتصفيتها.

الإثبات: وتعلق بنشأة الحقوق ومعينتها وهذا حسب نص المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية "يعد الإثبات الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي (الجماعة المحلي) وتكون هذه العملية على عاتق إدارة الجماعة المحلية.

التصفية: وهي تحديد مبلغ الدين المستحق للجماعة المحلية والقابل للتحصيل، وفي أغلب الأحيان يكون الإثبات والتصفية عمليتان متكاملتان ويتم إجراؤهما في وقت واحد تحت مسمى تحديد الإيرادات.

المرحلة المحاسبية: وتتكون بدورها من مرحلة واحدة وهي التحصيل.

التحصيل: وهو إجراء يتم بموجبه إبراء ذمة الدين العمومي، حيث يقوم المحاسب العمومي بمراقبة شرعية عملية التحصيل المبلغ المحدد في السند، فبعد وصول سند التحصيل إلى مكتب المحاسب العمومي يتحقق من أن السند مرخص له قانوناً ثم يقوم بتسجيل السند وهو وملزم بمتابعة السندات وجميع المداخل.

ثالثاً - الفترة المالية لتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية:

يمتد تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية من الفتح جانفي إلى غاية 31 ديسمبر من نفس السنة المالية، مع تمديد إضافي إلى السنة الموالية:

إلى غاية 15 مارس من السنة التالية بالنسبة إلى لعمليات التصفية والأمر بصرف النفقات التي تتعلق ببعض الخدمات.

إلى غاية 31 مارس من السنة التالية بالنسبة لعمليات دفع الحوالات الصادرة وبالنسبة لتغطية سندات التحصيل المحررة.

المبحث الخامس: مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية المحلية.

تعتبر الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية الضمان من أجل حماية أموال الجماعات المحلية والموارد العامة وضمان الاستخدام الأمثل لها، والرقابة تتعدد أشكالها من إدارية إلى قضائية إلى رقابة المجالس المحلية، والهدف من الرقابة هو حفظ أموال الجماعة المحلية من الاختلاس والضياع مع المتابعة الحرفية في عملية تنفيذ الخطط والسياسات من أجل اكتشاف الأخطاء والانحرافات في الوقت المناسب، والرقابة بمعناها العام تعني التفتيش والملاحظة والمتابعة والتحق يقمن أجل الاستعمال الأحسن للإمكانيات المادية والبشرية.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية

وهي الرقابة التي تمارسها السلطات المحلية على نفسها بواسطة أجهزة الرقابة التابعة لها، والتمثلة في كل من المراقب المالي، المحاسب العمومي والمفتشية العامة للمالية، كما تعرف باسم الرقابة الداخلية وهي رقابة تهتم أكثر بجانب الإنفاق أكثر من جانب التحصيل للمداخل، وتعد رقابة كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي رقابة قبلية سابقة، أما رقابة المفتشية العامة للمالية فتعتبر رقابة لاحقة كونها تأتي في الأخير بعد صرف النفقات.

الرقابة الإدارية السابقة على ميزانية الجماعات المحلية: وهي تتمثل في كل عمليات الرقابة التي تجري قبل صرف النفقة وتتم الرقابة فقط من جانب الإنفاق فقط، إذ لا يتصور أن تكون هناك رقابة سابقة على الإيرادات قبل تحصيلها.

وهذه الرقابة تهدف إلى ضمان تطابق التصرفات المالية مع القوانين والتنظيمات قصد تجنب أي انحراف مالي سواء كان ذلك عن قصد أو غير قصد، وتعتبر كذلك رقابة وقائية علاجية من أجل تفادي حدوث الأخطاء.

الهيئات المكلفة بالرقابة السابقة:

المراقب المالي: هو شخص معين بقرار وزاري من طرف وزير المالية، وتتحدد وظيفته بموجب المرسوم التنفيذي 414/92 حيث يقوم المراقب المالي بتأشير القرارات والوثائق التي تتضمن التزام بالنفقة (قرارات تعيين، تثبيت، دفع المرتبات، الترقية في الدرجة... الخ) من طرف الأمر بالصرف ومجالات اختصاصه جاءت في المواد 5، 6، 7 من المرسوم السابق.

فهو يراقب كل ما يتعلق من نفقات في الميزانية سواء تعلق الأمر بقسم التسيير أو قسم التجهيز والاستثمار.

أما آجال تنفيذ الرقابة فيكون في مدة 10 أيام من تاريخ الاستلام، على تمتد الفترة إلى 20 يوماً عندما تتطلب الملفات دراسة معمقة.

الرقابة الإدارية اللاحقة على ميزانية الجماعات المحلية:

وهي رقابة تشمل كل النفقات والإيرادات وهي رقابة تأتي بعد انتهاء السنة المالية وإعداد الحساب الإداري ويقوم بهذا الدور من الرقابة المفتشية العامة للمالية.

المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة من طرف المفتشية العام للمالية.

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهازاً رقابياً دائماً على ميزانية الجماعات المحلية، ولقد تم إنشاؤها عن طريق المرسوم التنفيذي 53/80 سنة 1980 وتم إعادة توسيع صلاحياتها عن طريق المرسوم رقم 78 /92 .

تعريف المفتشية العامة للمالية: تعتبر جهازاً رقابياً مستقلاً عن أجهزة مديريات وزارة المالية، فهي تسيير شؤونها في إطار الإستقلالية التامة وتخضع لسلطة وزارة المالية، كما تعتبر سلطة رقابية هامة للدولة توضع تحت تصرف وزير المالية⁴⁹.

اختصاصات المفتشية العامة للمالية:

⁴⁹ - بلعسل حنان، العماري سعاد، مالية الجماعات المحلية بين النصوص والممارسة، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية (غير منشورة)، سنة 2016، ص 37

تحدد عمليات الرقابة للمفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي تعده المفتشية العامة تعرضه على الوزير المكلف بالمالية، خلال الشهرين الأولين من السنة المالية، حيث تمارس المفتشية العامة للمالية الرقابة على السير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية اللامركزية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وصناديق الضمان الإجتماعي والتقاعد والمنح العائلية، وكل شخص معنوي يستفيد من المساعدة المالية للدولة، ومهامها الرقابية تتلخص في⁵⁰:

- التحقق من مدى تطبيق القوانين والتنظيمات المالية والمحاسبية.
- التحقق من صحة المحاسبات وانتظامها ومطابقة الأعمال المنجزة لوثائق المقدر.
- النظر في شروط استعمال الإعتمادات المالية وكيفية سير الرقابة الداخلية.
- مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات.
- فحص السجلات المحاسبية قصد اكتشاف الأخطاء والمخالفات المالية.
- مراجعة كل الأعمال التي قام بها المحاسبون العموميون.
- التأكد من عدم تجاوز الإعتمادات المالية.
- البحث والتحقق والمعينة في عين المكان بغرض مراقبة الأعمال المحاسبية.
- مراقبة الأشخاص المعنوية التي تستفيد من المساعدات المالية للدولة أو الجماعة المحلية أو أي هيئة عمومية، كما تتم التدخلات بطريقة فجائية وفي عين المكان وعلى الوثائق.

وتراقب المفتشية العامة للمالية التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية والهيئات والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

50 - بلعسل حنان، العماري سعاد، المرجع نفسه، ص 37-38 .

وتمارس الرقابة عن طريق مفتشين عامين يطلق عليهم اسم المفتشين حيث يكونون محلفين، وتتمثل مهمة رقابتهم في المراجعة والتحقيق ومدى صحة المحاسبات ومدى تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام والقوانين.

وبمجرد انتهاء عملية المراقبة تحرر المفتشية تقريراً تسجل فيه كل الملاحظات والمعاينات التي قاموا بجمعها أثناء عمليات التفتيش في مقرات البلديات والولايات، حيث يحتوي التقرير على تدابير من شأنها تحسين تنظيم المصالح كما يمكن أن يحتوي على أي اقتراح من شأنه تحسين الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تطبق عليه كما يبلغ هذا التقرير لمسيرى المصالح والهيئات المعنية.

كما أن رقابة المفتشية تنحصر فقط في تدوين الملاحظات، أي أنها غير مؤهلة لاتخاذ أي قرار على عكس مجلس المحاسبة الذي يعتبر هيئة قضائية ترفع تقاريرها لرئيس الجمهورية.

المطلب الثالث: الرقابة القضائية الممارسة على الميزانية المحلية:

يعتبر مجلس المحاسبة الهيئة العليا المكلفة بالرقابة البعدية ويعتمد في رقابته على الحسابات الختامية للحساب الإداري وحساب التسيير المودعة من طرف الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، ويعمل مجلس المحاسبة باعتباره هيئة قضائية تحت سلطة رئيس الجمهورية.

وتتعدد أشكال الرقابة من قبل مجلس المحاسبة ويمكن حصرها فيما يلي:

1- حق الإطلاع وسلطة التحري: حيث يحق للمجلس أن يطلب الوثائق التي من شأنها تسهيل

عمليات الرقابة المالية والمحاسبية.

2- رقابة نوعية التسيير: يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الجماعات المحلية، فهو يقوم

بتقييم شروط استعمال الجماعة المحلية للوسائل المادية والأموال وتسييرها بفعالية.

3- مراجعة حسابات المحاسبين العموميين: يراجع حسابات المحاسبين العموميين ويصدر

أحكاما بشأنها، أما فيما يخص مراجعة حسابات التسيير فيقوم في التدقيق في صحة

العمليات المادية ومدى مطابقتها للقوانين والأحكام التنظيمية. وفي حالة وجود مخالفات

يصدر عقوبات بشأن ذلك وضد كل من تسبب بخرق الأحكام والقوانين، وتكون العقوبات

على شكل غرامات مالية أو غيرها، وفي المقابل تكون قرارات مجلس المحاسبة قابلة

للطعن.

المطلب الرابع: رقابة المجالس الشعبية المحلية والسلطات الوصية:

تكون الرقابة الممارسة من طرف المجالس المحلية أو السلطة الوصية في الحدود التي يخولها

القانون .

أولاً: رقابة المجالس الشعبية المحلية:

- رقابة المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية: وفقا للقانون المتعلق بالولاية يحق

للمجلس الشعبي الولائي مراقبة التنفيذ الجاري لميزانية الولاية من قبل الوالي في إطار

القانون والتنظيم كونه أمرا بالصرف وهو مطالب بتقديم تقارير دورية عن تنفيذ الميزانية .

- رقابة المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية : من قوانين البلدية نجد أن هناك

العديد من الضمانات التي تركز دور الرقابة داخل المجالس الشعبية البلدية التي تمتاز

فيها المداولات بالعلنية، ويحق لأي شخص أن يطلع على محاضر المداولات التي يصدرها المجلس، كما تُعلق هذه المحاضر للجمهور من أجل الإعلام والإطلاع عليها.

- رقابة السلطة الوصية على الميزانية المحلية: السلطة الوصية هي السلطة التي يحددها القانون كسلطة عليا على الهيئات اللامركزية وتلعب السلطة الوصية الدور الفاعل في الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية من أجل الحفاظ على التوازن في الميزانية أولاً وكذلك تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية وتطبيق البرامج المسطرة من طرف السلطة المركزية.

والأشخاص الذين يخول لهم حق ممارسة الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية كل من الوالي ورئيس الدائرة:

1 - الوالي: توكل له مهمة الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية داخل الحدود الإقليمية التابعة لسلطته .

1- رئيس الدائرة: يأتي رئيس الدائرة في المحل الثاني بعد الولي من حيث التمتع بسلطات عدم التركيز الإداري وهو ممثل للدولة ووظيفته ذات طابع سياسي، ويسهر على مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات من أجل السير الحسن للمرافق على مستوى الإقليم التابع لسلطته، وهو مكلف بالرقابة على ميزانية البلدية في حالة ما إذا كان عدد السكان لا يتجاوز 50000 نسمة.

الفصل الثاني: مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية

سأتناول في هذا الفصل:

المبحث الأول: مفهوم الضريبة في النظام الإقتصادي

المبحث الأول: المصادر الداخلية لتمويل ميزانية الجماعات المحلية

المبحث الثاني: المصادر الخارجية لتمويل ميزانية الجماعات المحلية

المبحث الأول: مفهوم الضريبة في النظام الإقتصادي

هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة جبرا من الأفراد، لما لها من حق السيادة، و تشمل الضرائب والرسوم والغرامات المالية والتعويضات والقرض الإجباري.

و سوف أقتصر على دراسة الضرائب و الرسوم لأنها تعتبر المصدر الأساسي لإيرادات الدولة.

المطلب الأول: مفهوم الضريبة والرسم.

الفرع الأول: مفهوم الرسم.

أولاً- تعريف الرسم:

تعتبر الرسوم من بين الإيرادات العامة للدولة التي تستخدم حصيلتها في تمويل النشاط العام و تحقيق المنافع العامة، و تحصل عليها الدولة كمقابل للخدمات الخاصة التي تؤديها مرافقها العامة للأفراد و من خلال النشاط العام، و يمكن تعريف الرسم بأنه "عبارة من مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة مقابل نفع خاص يحصل عليه من جانب إحدى الهيئات العامة، و يقترن هذا النفع الخاص بالنفع العام الذي يعود على المجتمع كله من تنظيم العلاقة بين الهيئات العامة و الأفراد فيما يتعلق بالنشاط أو الخدمات العامة"⁵¹.

وتعتبر الرسوم من أقدم مصادر الإيرادات العامة، حيث كانت تمثل في العصور الوسطى أهمية كبيرة تفوق الضرائب ويرجع ذلك لعدة أسباب:

1- أن في العصور الوسطى كانت علاقة الدولة بالأفراد أشبه ما تكون علاقة تعاقدية، حيث كانت

الدولة تقوم بتقديم بعض الخدمات مقابل التزام الأفراد بدفع مبلغ معين في شكل رسوم.

⁵¹- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 103

2- كان الملوك والأمراء يفضلون اللجوء الى الرسوم بدل الضرائب لأن الضرائب تتطلب موافقة البرلمان بينما الرسوم لا تتطلب ذلك.

ومع تطور دور الدولة وازدياد تدخلها في الحياة الاقتصادية أصبح من المهام الرئيسية للدولة تقديم الخدمات العامة بمقابل أو بدون مقابل، ومع مرور الوقت تقلص دور الرسوم كمصدر تمويلي رئيسي، أضف إلى ذلك أن فرض الرسوم لم يعد متروكا لمشئئة الدولة بل أصبح يفرض بموجب القانون كمقابل لتقديم خدمة.

ثانيا - خصائص الرسم:

من خلال التعريف السابق للرسم يتضح أن الرسم يتميز بخصائص عامة تحدد ذاتيته وهي كالتالي:

1- **الصفة النقدية للرسم:** كان الرسم في القديم يحصل في صورة عينية وهذا حسب الأوضاع

الإقتصادية السائدة آنذاك، وبعد تطور الدولة وأصبحت النقود الوسيلة الرئيسية للتعامل، أصبح من

المنطقي أن يتم دفع الرسوم بصورة نقدية، وهذا وفق اللوائح والمراسيم المتعلقة بذلك⁵².

2- **الرسم يدفع بصورة جبرية للدولة:** يدفع الرسم جبرا من جانب الأفراد الذين يتقدمون بطلب الخدمة،

وقد أثار عنصر الجبر بالنسبة للرسم جدلا بين الكتاب، على أساس أن الرسم لا يظهر إلا عند طلب

الخدمة ومن ثم فإن الشخص له مطلق الحرية في طلب الخدمة من عدمها، فإذا طلب الخدمة فهو

ملزم بالدفع، أما إذا لم يطلب الخدمة فلا يجبر على الدفع، وحقيقة الجبر بالنسبة للرسم يرجع إلى

كون الدولة لها مطلق السيادة في وضع القواعد القانونية المتعلقة بالرسم، وهذه القواعد تكتسي طابع

الإلزام، إذ ان تحديد قيمة الرسم يتم بمقتضى القانون، والفرد عند طلبه للخدمة يكون خاضعا لهذه

القواعد التي تعتبر ملزمة⁵³.

⁵² - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 213

⁵³ - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 214

3- الرسم يكون له مقابل: حيث يدفع الفرد الرسم مقابل الحصول على الخدمة من الدولة او إحدى هيئاتها العامة، وقد تكون هذه الخدمة عملا يقوم به المرفق العام كالفصل في المنازعات القضائية(رسوم قضائية) أو توثيق العقود(الرسم العقاري)، أو يكون عن طريق حصول الفرد على حق امتياز كحصوله على رخصة السياقة أو جواز السفر....إلخ أو عن طريق استعمال الفرد لأحد المرافق العامة كالمطارات والموانئ والطرق⁵⁴.

4- الرسم يحقق منفعة: وهي تعتبر ميزة خاصة بالرسم، وتطبق على كافة المنافع التي يحصل عليها الفرد مقابل دفع الرسوم، مثل الرسم على التعليم على التطعيم، الرسم على استخراج رخص السياقة، حيث يقترن النفع الخاص الذي يحصل عليه الفرد بالنفع العام الذي يعود على المجتمع من نشاط هذه المرافق العامة⁵⁵.

ثالثا- تقدير الرسم وفرضه:

1- تقدير الرسم:تعتبر الدول صاحبة السيادة في فرض الرسوم والضرائب ويمكن ان ندخل في الاعتبار القواعد التالية عند تقدير الرسم:

القاعدة الأولى: مراعاة التناسب بين نفقة الخدمة وبين الرسم المقابل لها، ويكون الهدف من هذه القاعدة هو أن المرافق العامة عند تقديم الخدمة لا يكون هدفها الحصول على أرباح بقدر ما تقدمه من خدمات للأفراد.

⁵⁴- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 106

⁵⁵- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 106-107

القاعدة الثانية: ان يكون مبلغ الرسم المقرر أقل من نفقة الخدمة المقابلة، وتتعلق ببعض الأنواع من الخدمات كخدمات الصحة والتعليم الجامعي، حيث أن تخفيض الرسوم على هذه الخدمات من شأنه أن يشجع الأفراد على طلب هذه الخدمات لضرورتها ولنفعها العام من جهة أخرى.

القاعدة الثالثة: أن يكون مبلغ الرسم أكبر من قيمة الخدمة المقدمة ويتعلق هذا الأمر ببعض أنواع الخدمات فقط، كما هو الأمر بالنسبة لرسوم للتوثيق والشهر العقاري، والهدف من فرض هذا النوع من الرسوم هو تقليل إقبال الأفراد على مثل هذه الخدمات.

ويكون الهدف الرئيسي من فرض الرسوم هو الحصول على إيرادات للخزينة العمومية، بالإضافة إلى تنظيم المرافق العامة وحسن سيرها.

2- فرض الرسم: يتم فرض الرسوم بالاعتماد على مبدأ الجبرية، حيث تملك الدولة حق الامتياز على أموال المدين، ولذلك فإن فرض الرسوم لا يتم بالإرادة المنفردة للسلطة التنفيذية بل يستلزم رقابة السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان على فرض الرسوم، حيث لا يستوجب فرض الرسوم إصدار قانون بل يكفي أن يتم بناء على قانون، على عكس الضريبة التي لا يتم فرضها إلا بإصدار قانون.

رابعا - التفرقة بين الرسم وبعض صور الإيرادات العامة.

1- الرسم والتمن العام:

التمن العام هو المبلغ الذي يدفعه الأفراد، مقابل انتفاعهم من بعض الخدمات العامة التي تقدمها الحكومة، ومن أمثلة هذه الخدمات، مرافق السكك الحديدية والكهرباء والمياه والبريد والتليفون ويشبه التمن العام التمن الخاص في أن كل منهما اختياري، ويختلف عنه في أن التمن الخاص يكون القصد منه الحصول على أكبر ربح ممكن.

وأوجه الشبه بين الثمن العام والرسم كون أنهما إيراد عام تحصل عليه الدولة وتعتمد عليه في تغطية نفقاتها العامة، وأن دافع كل منهما يحصل على نفع خاص، أما أوجه الاختلاف بينهما هو أن الرسم يفرض بموجب لوائح وقوانين صادرة عن السلطة التنفيذية تحت رقابة السلطة التشريعية، أما الثمن العام فيتم تحديده بقرار إداري، فبصفة عامة فبالإمكان ان يكون الثمن العام متعدد بينما الرسم تكون قيمته واحدة وثابتة⁵⁶، وكذلك يمكن تحويل الرسم إلى ضريبة، أما الثمن العام فلا يمكن تحويله إلى ضريبة، وتتعلق أهمية الرسم والثلث العام كمصادر للإيرادات العامة بدور الدولة في النشاط الإقتصادي، فإذا كانت دولة متدخلة ازدادت أهمية الثمن العام، أما إذا اقتصر دورها على أنها دولة حارسة ازدادت أهمية الرسوم وتضاءلت أهمية الثمن العام.

3- الرسم والضريبة:

يتشابه كل من الرسم والضريبة كون كل منهما يتم تحصيله جبرا، بالاستناد إلى مواد قانونية، فالرسم يفرض بناء على قانون في صورة قرارات ولوائح إدارية، بينما الضريبة فلا تفرض إلا بقانون يصدر عن السلطة التشريعية، وكذلك المنفعة التي يحصل عليها الفرد من دفعة للرسم تعتبر منفعة خاصة، بالإضافة إلى النفع العام الذي يحققه الرسم من إيرادات بالنسبة للخزينة العمومية، بينما الضريبة فيتحقق معها النفع العام فقط بينما أوجه الاختلاف بينهما فهو أن الضريبة فتدفع بدون مقابل من أجل تغطية جانب من النفقات العامة ويحدد مقدارها على أساس المقدرة التكليفية أو المالية لدافع الضريبة، ولا يجوز لصاحب الضريبة أن يقوم باسترجاعها، أما الرسم فيدفع مقابل تقديم خدمة، ويتم تحديد قيمته على أساس الخدمة المقدمة ويجوز في بعض الأحيان استرجاع قيمة الرسم⁵⁷..

4- الرسم والإتاوة والغرامة:

⁵⁶ - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 215

⁵⁷ - خبابة عبد الله، المرجع نفسه، ص 216

أ- الرسم الإتاوة: هي عبارة عن مبلغ من المال يفرض من قبل السلطات العامة على مالك العقار، مقابل تحسن قيمة العقار بسبب خدمة قامت بها الدولة كفتح طريق عام أو بناء جسر قريب من العقار، ولا تفرض الإتاوة عادة إلا إذا قامت السلطات بعمل مادي أدى إلى تحسن قيمة العقار، وبذلك فالإتاوة تختلف عن الرسم كون أن الرسم يتم دفعه باختيار الشخص إذا قبل الخدمة المقدمة أما الإتاوة فتدفع بدون ترك الاختيار للشخص لأن الخدمة تمت قسرا وبدون إرادة مالك العقار⁵⁸.

ب- الرسم والغرامة: الغرامة عبارة عن مبلغ من المال تفرضه السلطات العامة على الأفراد والمؤسسات الذين يخالفون القوانين والأنظمة النافذة، كما هو الأمر في مخالفات السير والبناء والمخالفات المتعلقة بعدم دفع الضرائب المستحقة في مواعيدها المحددة وكذلك المتعلقة بمخالفة الآداب العامة... إلخ، وبهذا فالغرامة المالية تختلف عن الرسم كونها تدفع نتيجة المخالفات والقيام بتصرفات يحظرها القانون والآداب العامة، وهذا الأمر غير موجود في فرض الرسوم⁵⁹.

خامسا- تقسيم الرسوم:

الرسوم كثيرة ومتنوعة، وتختلف حسب التركيب الإقتصادي والاجتماعي للدولة، ويمكن تقسيمها كما يلي⁶⁰:

أ- الرسوم الإقتصادية: وهي كل الرسوم التي لها علاقة بالنشاط الإقتصادي، والتي تعتبر كثيرة ومتعددة لا يمكن حصرها من أمثلتها، رسوم البريد ورسوم الهواتف ورسوم الماء ورسوم الأسواق والنقل... إلخ.

ب- الرسوم الإدارية: وهي الرسوم التي لها علاقة بالاستفادة من خدمات الإدارات والهيئات العامة، مثل خدمات الأماكن العامة (كالحدائق والمتاحف)، والرسم على التسجيل العقاري ورسوم التعليم ورسوم خدمات التوظيف... إلخ.

58- خباية عبد الله، المرجع نفسه، نفس الصفحة.

59- خباية عبد الله، المرجع نفسه، ص 216-217

60- خباية عبد الله، المرجع نفسه، ص 217-218

ت-الرسوم القضائية: وهي الرسوم التي يدفعها الأفراد للجهات القضائية أثناء النزاعات القضائية بينهم، والتي تكون كمقابل لفض النزاع وكذلك كل التكاليف المتعلقة بتسجيل الملفات واستصدار الأحكام القضائية والطعن فيها من هذه الجهات.

الفرع الثاني: مفهوم الضريبة

تعتبر الضرائب من أقدم مصادر الإيرادات العامة، حيث تلعب دوراً أساسياً في تحقيق الأهداف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والمالية، ففي العصور القديمة كان الحاكم له السلطة المطلقة في فرض الضرائب، فيقوم بالاستلاء والمصادرة لسد حاجات الدولة الاقتصادية، ثم حصلت بمرور الوقت تطورات سياسة واقتصادية أدت إلى ظهور تيارات فكرية متعددة، كانت تتأرجح بين عدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاتجاه إلى إلغاء النسبي للضريبة واقتصرت فقط على الجانب المالي للدولة لتغطية النفقات الإدارية، وبين التدخل المطلق للدولة في الحياة الاقتصادية وفرض الضرائب خاصة على السلع المستوردة، وبعد الثورات الاجتماعية التي شهدت أوروبا خاصة الثورة الفرنسية، أصبح الملوك والحكام يقومون بدعوة ممثلي الشعب للحصول على موافقتهم على فرض الضرائب، ومن هنا ظهرت المجالس السياسية والبرلمانات التي وكل لها اختصاص سن القوانين والتشريعات الخاصة بفرض الضرائب، وأصبح من حق الشعب الموافقة المسبقة على فرض الضرائب، باعتبار ذلك من المبادئ الأولية في الدول الديمقراطية.

أما في العصر الحديث فأصبح يعتمد على الضريبة بشكل كلي لتمويل النفقات العامة إلا بعض الدول ذات الكثافة السكانية البسيطة والتي تمتلك ثروات طبيعية تغنيها عن فرض الضرائب كدول الخليج العربي.

تحتل الضرائب مكان الصدارة بين مصادر الإيرادات العامة، ليس باعتبار ما يمكن أن تمثله من موارد مالية، و لكن لأهمية الدور الذي تلعبه في تحقيق أغراض السياسة المالية، وما يترتب عليها من آثار اقتصادية ويمكن تعريف الضريبة بعدة تعريفات منها:

التعريف الأول: فريضة إلزامية يجبر المكلفون على أدائها أشخاصا طبيعيين أم معنويين وفقا للمقدرة التكلفة للمجتمع دون أن يقابلها نفع معين من أجل تحقيق أهداف الدولة المالية وغير المالية⁶¹.

التعريف الثاني: الضريبة هي اقتطاع يدفعه الأفراد جبرا للدولة دون مقابل وبصفة نهائية، وفقا لمقدرة الأفراد التكلفة وذلك لتحقيق أهداف مالية واقتصادية واجتماعية⁶².

التعريف الثالث: الضريبة هي فريضة إلزامية وليست اختيارية تحصل من طرف الأشخاص كل بقدر مقدرة على الدفع وليست بقدر استفادته من الخدمات التي تقدمها الحكومة لأفراد شعبها⁶³.

التعريف الثالث: الضريبة عبارة عن " فريضة مالية يدفعها الفرد جبرا إلى الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية بصفة نهائية، مساهمة منه في تحمل التكاليف و الأعباء العامة دون أن يعود عليها نفع خاص مقابل دفع الضريبة"⁶⁴.

من التعاريف السابقة نستطيع أن نخلص إلى الخصائص التي تقوم عليها الضريبة وهي:

1- **الضريبة فريضة مالية:** وهي عبارة عن اقتطاع مالي من دخل الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، وبما أنها تأخذ صفة المال، فإنها يمكن أن تأخذ الصورة النقدية كما يمكن أن تأخذ الصورة النقدية، لكنها في معظم الأحيان تأخذ الصورة النقدية لأنها الحالة الغلبة على المعاملات المالية، لكن هناك حالات استثنائية تأخذ فيها الضريبة الصورة العينية كما في حالة الحروب والكوارث، أو أن تكون الدولة في حالة تحول من

⁶¹ - فاطمة السويسي، المالية العامة (موازنة - ضرائب)، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2005 ص 75.

⁶² - حسين محمد سمحان وآخرون، المالية العامة (من منظور إسلامي)، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، ط1،

2009، ص 90.

⁶³ - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 133

⁶⁴ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 118.

نظام اقتصادي معين إلى نظام اقتصادي آخر⁶⁵، كما حدث في الجزائر سنة 1989، عند التحول من النظام الاشتراكي إلى النظام الرأسمالي، وتحصيل الضريبة في الشكل النقدي لأن الشكل العيني قد يكلف الدولة تكاليف ونفقات إضافية قد تفوق قيمة الضريبة العينية التي يتم تجميعها.

2- **الضريبة تدفع جبرا:** حيث أن صفة الإلزام تكتسي الطابع القانوني، وليس له علاقة بالإكراه المادي أو المعنوي، لأن الدولة تملك حق الامتياز على أموال المواطنين المدينين، وفي حالة امتناع الشخص عن دفع الضريبة، فالدولة لها حق اللجوء إلى التنفيذ الجبري للحصول على مقدار الضريبة، ولكي تكون هذه الضريبة عادلة فلا بد أن تكون وفق ضوابط قانونية معينة، كما يمكن لأشخاص رفع التظلمات أمام الجهات القضائية أو الإدارية المختصة مع التزامهم بدفع الضريبة⁶⁶.

3- **الضريبة تدفع بصفة نهائية:** الأفراد يقومون بدفع الضريبة بشكل نهائي كما لا يمكن للدولة أن تلتزم برد قيمتها، ولا يستطيع الأفراد المطالبة باستردادها، كما أنها تختلف عن القرض العام في أن الدولة تلتزم برده إلى المكتتبين فيه كما تلتزم بدفع فوائد عن القرض⁶⁷.

4- **الضريبة تدفع بدون مقابل:** حيث يقوم المكلف بدفع الضريبة دون الحصول على نفع خاص، ويقوم بدفعها لكي يساهم في تحمل جزء من الأعباء العامة، والضريبة لا تدفع من أجل الحصول على خدمات عامة بل يتم دفعها حسب القدرة التكلفية للفرد، حتى وإن لم يستند من الخدمات العامة المقدمة، والقدرة التكليفية يتم تحديدها من طرف الدولة.

5- **الضريبة تمكن الدولة من تحقيق النفع العام:** تعتبر الضريبة من أهم مصادر الإيرادات العامة، وهي بذلك تمكن الدولة من تحقيق مختلف أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كما أنها تلعب دورا بارزا في تحقيق التوازن الإقتصادي، والتوزيع العادل للدخل القومي⁶⁸.

⁶⁵ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 119.

⁶⁶ - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 133.

⁶⁷ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 120.

الفرع الثالث: القواعد الأساسية للضريبة.

هناك عدة قواعد وأس يجب على المشرع الاسترشاد بها، عند تقرير إنشاء نظام ضريبي، وهذه القواعد تتمثل في العدالة واليقين والملائمة في التحصيل والاقتصاد في النفقات.

1- قاعدة العدالة والمساواة: يتركز مفهوم هذه القاعدة هو أن الدولة عند فرضها للضرائب لابد أن تراعي

تحقق مبدأ العدالة والمساواة بين أفراد المجتمع، فالضريبة تفرض حسب القدرة التكليفية للفرد، فتفرض الضريبة بشكل تصاعدي، حيث تفرض الضريبة بنسب تتغير حسب تغير قيمة الوعاء أو المادة الخاضعة للضريبة، فإذا كانت الدخول محدودة فإن النسبة المفروضة تكون أقل من تلك المفروضة على الدخول المرتفعة، ولاشك أن الضريبة التصاعدية تحقق قدرا كبيرا من العدالة والمساواة بين أفراد المجتمع فهي تستند إلى قاعدة تناقص المنفعة الحدية⁶⁹.

2- قاعدة اليقين: وهو أن تكون الضريبة محددة بصورة واضحة ودقيقة، من حيث الحساب وتحديد الوعاء

ومواعيد الوفاء بها وطريقة الدفع، حتى يكون الشخص على دراية تامة بكل التزاماته القانونية تجاه الدولة، ولكي يتحقق مبدأ اليقين لابد من وضوح التشريعات المالية المتعلقة بالضريبة حتى يستطيع أن يفهمها كل الناس المكلفين بها، وأن تكون هذه القوانين في متناول كل المكلفين، بالإضافة إلى معرفتهم لحقوقهم المالية تجاه الإدارة وتمكنهم من الدفاع عنها⁷⁰.

3- قاعدة الملائمة في الدفع: والذي يعني ملائمة الضريبة عند دفعها للظروف والوقت والطريقة التي تتلاءم

مع رغبة الشخص الذي يدفع الضريبة، بحيث تكون أوقات تحصيلها تتناسب مع حصول الشخص على العوائد والمداخيل، فالضريبة الزراعية يتم تحصيلها فيوقت الحصاد ومع نهاية الموسم الزراعي، والأمر كذلك بالنسبة لبقية القطاعات الأخرى فيتم تحصيل الضريبة فيها في مواعيد الحصول على المداخيل،

⁶⁸ - خباية عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 133.

⁶⁹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 129.

⁷⁰ - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 180.

فالضريبة على الاستهلاك تكون ملائمة لأنها تتماشى مع القدرة الشرائية للأفراد، وفي حالة عدم توفر القدرة الشرائية فإنه لا يقوم بدفع الضريبة نتيجة عدم قيامه بالاستهلاك، وكذلك الضريبة التي تفرض على الدخل تكون ملائمة بحيث يتم استقطاعها شهريا من الرواتب والأجور بدلا من تجميعها وتحصيلها في نهاية كل سنة، فتكون غير ملائمة وتشكل عبئا على الموظفين قد يصعب تحمله⁷¹.

4- قاعدة الإقتصاد في النفقات: تعني هذه القاعدة أن النفقات التي يتم توجيهها لتغطية تكاليف تحصيل الضرائب تكون أقل ما يمكن، وهذا يتطلب أن تكون قوانين فرض الضرائب بسيطة وغير معقدة بحيث تقل معها تكاليف فرض الضريبة وتحصيلها إلى أدنى حد، وهذا كله يهدف إلى تحقيق أكبر دخل للخزينة العمومية وبأقل التكاليف الممكنة، وفي حالة الإسراف في الإنفاق على تحصيل الضرائب وفرضها تكون حصيلتها منخفضة وهذا يؤثر على ميزانية الدولة، وعدم تحقق مبدأ الإقتصاد في النفقات الموجهة لتغطية التكاليف الضريبية يقود إلى مراجعة النظام الضريبي⁷².

الفرع الرابع: أهداف الضريبة

لقد كانت في القديم الضريبة تعتبر وسيلة لتغطية النفقات العام حيث كان يقتصر هدفها على الجانب المالي فقط، أما في العصر الحالي أصبحت الضريبة لها عدة أهداف، مالية، اجتماعية، إقتصادية وسياسية.

أولاً- الأهداف المالية: يهدف من خلال فرض الضريبة تغطية جزء من النفقات العامة، وهذا يعتبر هدف مالي وهو الهدف الوحيد للضريبة وفقا للفكر المالي التقليدي، حيث أن تحقيق الأهداف الأخرى

⁷¹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 120.

⁷² - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 181-182.

للضريبة (اقتصادية، اجتماعية، سياسية) لا يمكن تحقيقها إلا بوجود الموارد المالية، وهذا ما يسمح للدولة بالوفاء بالتزاماتها تجاه الأفراد من خلال تمويل المشاريع والخدمات العامة⁷³.

ثانياً - الأهداف الاجتماعية: تتمثل الأهداف الاجتماعية للضريبة في أنها تستخدم لإعادة توزيع الدخل بين مختلف الطبقات الاجتماعية، كما تستخدم الضريبة في تطوير بعض الأنشطة الاجتماعية، كإعفاء بعض الجمعيات التي تقدم بعض الخدمات الاجتماعية (دينية، ثقافية، ترفيهية...) من الضرائب، كما قد تساهم الضريبة كذلك في الحفاظ على الصحة العامة بتخفيض معدلات الضريبة على بعض السلع الضرورية كالخبز والحليب، وفرض معدلات ضريبة مرتفعة على بعض السلع الاستهلاكية التي ينتج عنها أضرار صحية كالسجائر والكحول⁷⁴.

ثالثاً - الأهداف الاقتصادية: تستخدم الضرائب لتحقيق أهداف اقتصادية من خلال تخفيض معدلات الضرائب عند الانكماش الاقتصادي، وهذا من أجل تشجيع الإنفاق الاستهلاكي للأفراد، كما تستخدم الضرائب كذلك لتخفيض معدلات التضخم والحفاظ على قيمة النقد الوطني برفع معدلات الضريبة لامتناس القدرة الشرائية الزائدة في المجتمع، كما تستخدم الضرائب للحد من استهلاك بعض المواد الكمالية المستوردة من الخارج، كما تستخدم الضرائب كوسيلة لتشجيع الادخار من خلال إعفاء الأموال المودعة في البنوك من الضريبة⁷⁵.

رابعاً - الأهداف السياسية: إن لأهداف السياسة للضريبة تتمثل في كونها أصبحت مرتبطة ارتباطاً مباشراً بمخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وتستخدم الضريبة لتحقيق التوازن بين مختلف الأقاليم، وإنعاش المناطق الصحراوية عن طريق منح امتيازات الاستثمار والعمل بهذه المناطق، كما تستخدم الضريبة أداة في السياسة الخارجية، كما هو الحال عند استخدام الرسوم الجمركية من أجل تسهيل

⁷³ - خبايا عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 135.

⁷⁴ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 132.

⁷⁵ - حسين محمد سمحان وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 90.

المعاملات التجارية مع بعض الدول، عن طريق تخفيض الرسوم على الواردات من هذه الدول أو حتى الإعفاء منها في بعض الأحيان لتسهيل التجارة الخارجية، أو رفعها في حالة الرغبة للحد من هذه المعاملات تحقيقاً للأهداف السياسة للدولة⁷⁶.

الفرع الخامس: نظريات فرض الضريبة في الفكر الإقتصادي.

أولاً- النظرية التعاقدية (نظرية المنفعة):

وتتص هذه النظرية على أن العلاقة القائمة بين الدولة ومواطنيها علاقة مبنية على التعاقد، حيث قوم الأفراد بدفع الضرائب في مقابل الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الدولة في كل المرافق المستغلة لصالح الأفراد، فهنا يرى بعض علماء المالية أن هناك عقد ضمني بين الدولة والأفراد، تقدم الدولة بموجبه مختلف الخدمات الضرورية لكي تستمر حياة ورفاهية الأفراد، وهذا في مقابل التخلي عن جزء من دخولهم لفائدة الدولة في شكل ضرائب محددة⁷⁷.

أما من الناحية القانونية فقد كيف بعض علماء المالية العقد الضمني بين الدولة ومواطنيها، على أنه عقد بيع الخدمات أو الإيجارات، ومنهم من كيفه على أنه عقد تأمين، واعتبره بعضهم عقد شركة. ومهما يكن التكييف القانوني لهذا العقد، فإن الواقع أثبت بطلان هذه النظرية، لعدم امكانية اعتبار الضريبة مقابل منافع يحصل عليه الأفراد، لأن الواقع يثبت عكس ذلك ففي كثير من الأحيان تفرض الضريبة لكن دون تحقق أية منافع.

ثانياً- نظرية سيادة الدولة أو نظرية التضامن الإجتماعي:

هذه النظرية مبنية على أساس أحقية الدولة في السيادة، حيث أنها توفر الحماية والأمن، وهذا يخلق نوعاً من التضامن الإجتماعي بين مختلف أفرادها من الأجيال السابقة واللاحقة، ويكون التضامن في تغطية

⁷⁶ - حسين محمد سمحان وآخرون، المرجع نفسه، ص 91.

⁷⁷ - حسين محمد سمحان وآخرون، المرجع نفسه، ص 93.

النفقات العامة للدولة بتحمل جزء من أعبائها، وتتميز هذه النظرية بالجدية باعتبارها أكثر إقناعا وقابلية من النظرية السابقة، لأنها قائمة على أساس المقدرة التكليفية للممول، إضافة إلى أن فيها إلزام للأجيال اللاحقة للتضامن مع الأجيال السابقة في تحمل أعباء الدين⁷⁸.

المطلب الثاني: التنظيم الفني للضريبة.

يقصد بالتنظيم الفني للضرائب مجموعة العمليات والإجراءات التي يتم بموجبها فرض الضريبة وتحصيلها، وهذا على ضوء الضوابط القانونية والاقتصادية التي يجب مراعاتها، وكذلك بعض المشكلات الفنية التي تتور من حين فرض الضريبة إلى غاية تحصيلها، وتظهر هذه الإجراءات الفنية من خلال تحديد وعاء للضريبة وسعرها، وكيفيات تحصيلها.

الفرع الأول: تحديد وعاء للضريبة.

يقصد بوعاء الضريبة المادة الخاضعة للضريبة، أو محل الضريبة، وقد تكون المادة أموالا (رأس مال، دخل) أو أشخاصا، وتعتبر مصدرا للضريبة، وبالتالي الضريبة تعني العنصر الإقتصادي الذي يخضع للضريبة، ولإحاطة بالموضوع المتعلق بوعاء الضريبة لابد من دراسة مختلف أنواع الأنظمة الضريبية.

أولا- نظام الضريبة الوحيدة ونظام الضريبة المتعددة:

1- نظام الضريبة الوحيدة: ويقصد بنظام الضريبة الوحيدة، أن تقتصر الضرائب التي تفرضها الدولة على ضريبة وحيدة، ويكون إلى جانبها بعض الضرائب القليلة الأهمية، أو على ضريبة وحيدة لا تفرض الدولة سواها⁷⁹.

⁷⁸ - حسين محمد سمحان وآخرون، المرجع نفسه، نفس الصفحة.

⁷⁹ - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 138.

وأول من نادى بهذه الفكرة "فوبان" VAUBAN سنة 1808 الذي اقترح إلغاء الضرائب التي كانت قائمة في ذلك الوقت وإحلال ضريبة أساسية محلها أطلق عليها ضريبة العشور على الأراضي والدخول المنقولة، وقد اقترح "فوبان" أن تفرض الضريبة عينا بنسبة العشر على محصول الأراضي، وبنسبة العشر أيضا على الإيراد الصافي للأموال الأخرى غير الأرض، وقد أوصى كذلك أن تفرض ضرائب جانبية بجانب الضريبة الرئيسية مثل الضرائب الجمركية والضرائب على الملح والمشروبات⁸⁰. وقد أخذ الطبيعيون بفكرة الضريبة الوحيدة على الأرض على أساس أنها المصدر الوحيد للثروة، وبالتالي الملاك والمزارعين هم من يتحملون عبئها في الأخير، ويرجع الأمر في ذلك إلى أن فرض الضريبة على الفئات الأخرى (الزراعية) (الصناع والتجار) سيؤدي إلى رفع أثمان الخدمات التي تقدمها هذه الفئات للطبقة الزراعية بمقدار الضريبة المفروضة عليها.

وهذا النوع من الضرائب له عدة عيوب منها:

- أن الضريبة الوحيدة لا تحقق مبدأ العدالة الاجتماعية.
- الضريبة الوحيدة لا تحقق مبدأ الملائمة في التحصيل، لأن حاجات الدولة المتزايدة تتطلب رفع معدلات الضريبة بصورة متتابة، وهذا ما أدى بالكثير من الدول أن تتبع أسلوب الضرائب المتعددة الذي يتلاءم مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية.

ثانيا- الضريبة المتعددة: ويقصد بهذا النظام إخضاع الممولين لأنواع مختلفة من الضرائب، وهذا ما يؤدي اختلاف الأوعية الضريبية وتعدد الضرائب التي يخضع لها المكفون، ولعل السبب الذي جعل معظم الدول تتبع هذا النظام هو اختلاف مصادر الثروة وتعدد الأنشطة الاقتصادية، كما أن نظام الضرائب المتعددة يفرض الضريبة بأسعار معتدلة، يجعل الأفراد لا يشعرون بعبئها وهذا ما يخفف من

⁸⁰ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 138-139.

العبيء الضريبي للمكلفين ، ومن ثم يقل التهرب الضريبي⁸¹ ، ورغم المزايا التي تتميز بها الضريبة المتعددة إلا أنه لا يجب الإفراط في التعدد لأنه من شأنه أن يخلق مشاكل وصعوبات عديدة للأفراد ولإدارات المالية، ويؤدي ذلك إلى عرقلة النشاط الإقتصادي، ونتيجة لذلك يجب على الدول أن تختار ضرائبها بحيث لا يزيد عددها كثيرا، وأن تتلاءم مع القدرة التكليفية للمولين⁸².

الفرع الثاني: الضرائب على الأشخاص والأموال.

أولاً- **الضرائب على الأشخاص**: يقصد بهذا النوع من الضرائب أن يكون الشخص ذاته هو محل الضريبة أو وعاء للضريبة، فتفرض على الأشخاص بمجرد وجودهم داخل إقليم الدولة بغض النظر عن امتلاكهم للثروة.

ويعتبر هذا النوع من الضرائب من أقدم أنواع الضرائب، حيث كانت تفرض في العصر الروماني، وفرضت في العصر الإسلامي وكانت تعرف بالجزية، حيث كان الأشخاص غير المسلمين المقيمين تحت حكم الدولة الإسلامية يدفعون الجزية لقاء تمتعهم بالحقوق التي يتمتع بها المسلمون⁸³.

وضريبة الرؤوس كانت تأخذ شكلين أساسيين هما الضريبة الموحدة والضريبة المدرجة، وقد انتشرت ضريبة الرؤوس الموحدة في المجتمعات البدائية، حيث كان الأفراد متقاربين في الدخل والثروات، فيدفع الفرد نفس المبلغ الذي يدفعه الآخرون. أما الضريبة المدرجة فظهرت نتيجة الفوارق الإجتماعي والاقتصادية للأفراد، حيث أصبحت الضريبة الموحدة لا تحقق العدالة، حيث كان المجتمع يقسم إلى طبقات مختلفة وكل طبقة ملزمة بدفع مبلغ محدد يختلف عن الطبقات الأخرى⁸⁴.

⁸¹ - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 138-139.

⁸² - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 140 .

⁸³ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه ، ص 134-136 .

⁸⁴ - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 139.

أما في العصر الحديث فلا وجود للضريبة على الرؤوس في أغلب التشريعات، تكون هذه الضريبة لا تحقق مبدأ العدالة بين المكلفين، بالإضافة إلى ما فيها من إهدار لكرامة الإنسان وحقوقه بجعله محلاً للضريبة.

ثانياً - الضرائب على الأموال:

تفرض الضريبة على أموال الأشخاص بصفتهم أصحاب دخول أو ملاك عقار أو رأس مال، ورأس المال هو مجموع ما يمتلكه الأفراد من قيم استعمال في لحظة زمنية معينة، سواء أخذت هذه الثروة شكلاً عينياً، كأرض أو عقار أو مبنى، أو شكل سلع استهلاكية أو أوراق مالية (أسهم وسندات) أو مبلغاً من النقود⁸⁵، أما الدخل فهو ما يحصل عليه الفرد بصورة دورية ومنتظمة وبشكل مستمر، ويتخذ الدخل الصورة النقدية في أغلب الأحيان كقاعدة عامة في المجتمعات الحديثة، وإن كان جائزاً الحصول على بعض الأجزاء من الدخل في الصورة العينية، مثل حصول العامل على جزء من دخله في شكل سلع⁸⁶ (السلع التي يقوم بإنتاجها)، وقد أصبح الدخل هو المعيار الذي يحدد من خلاله القدرة التكاليفية للأفراد والتي تمثل الوعاء الأساسي للضريبة، وإن كانت الثروة ورأس المال يمكن الارتكاز عليهما في بعض الحالات الاستثنائية لتحديد الوعاء الضريبي.

الفرع الثالث: سعر أو معدل الضريبة.

يقصد بمعدل الضريبة تلك النسبة المئوية أو المبلغ المحدد الذي تفرضه التشريعات الضريبية على المادة الخاضعة للضريبة، وقد تكون هذه النسب ثابتة أو متغيرة، كما يحدد معدل الضريبة من قبل السلطات العامة من أجل تغطية نفقاتها العامة.

⁸⁵ - خباياة عبد الله، المرجع نفسه، ص 140.

⁸⁶ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 136-137

وقد عرف النظام الضريبي صورا متعددة لسعر الضريبة، فإما أن تكون هذه الضريبة توزيعية أو قياسية، وإما أن تكون الضريبة نسبية أو تصاعدية.

أولا- الضريبة التوزيعية والضريبة القياسية:

1- الضريبة التوزيعية: يمكن تعريفها بأنها تلك الضريبة التي يحدد فيها المبلغ الإجمالي الواجب تحصيله مقدما دون تحديد سعرها، ثم يتم توزيع هذا المقدار جغرافيا على المكلفين حسب المناطق والأقاليم، وهذا عن طريق الاستعانة بالأجهزة الإدارية، وبعد عملية توزيع الضرائب يمكن معرفة سعر الضريبة⁸⁷. وقد كانت الضريبة التوزيعية منتشرة في الماضي، لكن بدأ انحسارها في الوقت الحالي لدرجة اختفائها تماما، ومن مزايا هذا النوع من الضرائب أن الدولة تقوم بتقدير الحصيلة الضريبية مقدما مع أنها تضمن تحقيق هذه الحصيلة، ومن العيوب التي تميزها أنها غير عادلة حيث توزع على أساس نسبة ثابتة من المادة الخاضعة للضريبة وليس على أساس المقدرة التكلفة، كما أنه لا يمكن إدخال أية تعديلات بالزيادة أو النقصان من أجل مسايرة التغيرات الإقتصادية والحالات الطارئة⁸⁸.

2- الضريبة القياسية: كما يمكن تسميتها بالضريبة التحديدية، وهي تلك الضريبة التي يحدد المشرع سعرها دون أن يحدد حصيلتها النهائية تاركا تحديدها للظروف الإقتصادية، ويتم تحديدها بشكل نسبة من المادة الخاضعة للضريبة وإما في شكل مبلغ معين يتم تحصيله عن كل وحدة من الوحدات الخاضعة للضريبة، وبذلك فالمكلف بها يعلم مقدما مقدار الضريبة الواجب دفعها، وما يميز هذا النوع من الضرائب أنها عادلة، حيث يكون العبء الضريبي على أساس المقدرة التكلفة، كما أنها تراعي الظروف الشخصية لكل مكلف⁸⁹.

⁸⁷ - خباية عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 140.

⁸⁸ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 191-192.

⁸⁹ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 193.

ثانيا- الضريبة النسبية والضريبة التصاعدية:

من الشائع في التشريعات الحديثة أنها تأخذ إما بالضريبة النسبية أو التصاعدية.

1- الضريبة النسبية: ويقصد بها النسبة المئوية التي تفرض على المادة الخاضعة للضريبة وتعتبر ثابتة ولا تتغير هذه النسبة بتغير قيمة المادة الخاضعة للضريبة، وتزداد الحصيلة النسبية للضريبة بنفس نسبة الزيادة في قيمة المادة الخضعة لها⁹⁰.

ويمتاز هذا الأسلوب من الضرائب بالعدالة والسهولة في التحصيل، كم أنه يؤثر على الادخار والاستثمار مما يؤدي إلى انتقال رؤوس الأموال إلى الخارج⁹¹.

2- الضريبة التصاعدية: يفرض هذا النوع من الضرائب بأسعار مختلفة حسب قيمة المادة الخاضعة للضريبة، بحيث يرتفع سعر الضريبة بارتفاع المادة الخاضعة لها والعكس صحيح، حيث تزداد الحصيلة الضريبية التصاعدية بنسبة أكبر من زيادة المادة الخضعة لها. ويستخدم هذا النوع من الضرائب في معظم التشريعات الحديثة خاصة التي تراعي مبدأ العدالة الاجتماعية حيث أصبحت الضريبة النسبية تستعمل في أضيق نطاق، فهذه الضرائب تساهم في تحقيق العدالة والمساواة بين الأفراد كما تساهم في إعادة توزيع الدخل⁹².

الفرع الرابع: تحصيل الضريبة.

نعني بتحصيل الضريبة مجموعة العمليات التي بموجبها يتم نقل المبالغ الضريبية من ذمة المكلفين إلى خزين الدولة، وتعتبر هذه المرحلة الأخيرة التي يتم من خلالها تحصيل الضريبة، ويكون تحصيل

⁹⁰ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، المرجع نفسه، ص 194

⁹¹ - خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 141.

⁹² - خبابة عبد الله، المرجع نفسه، نفس الصفحة.

الضريبة في الشكل النقدي او في صورة شيكات أو حوالات بريدية، أما تحصيل الضريبة في الشكل العيني فلم تعد موجودة إلا نادرا، وتتم عملية تحصيل الضريبة بعدة طرق منها:

أولاً- التوريد المباشر: بعد تحديد قيمة الضريبة من طرف الإدارة الضريبية، تقوم الإدارة بتبليغ دافع الضريبة بمقدارها ومواعيد الدفع، ويكون الوفاء بالدين من طرف المكلف دفعة واحدة، أو بعدة دفعات حسب النصوص القانونية الموجودة.⁹³

ثانياً- التوريد غير المباشر: حسب هذه الطريقة يلزم القانون شخصا آخر غير المكلف بدفعها، بتحصيل الضريبة من الممول وتوريدها إلى الخزينة، وتطبق هذه الطريقة على عدد محدود من الضرائب المباشرة، وتسري على كل الضرائب غير المباشرة، وتتميز هذه الطريقة بالسهولة في طريقة التحصيل، كما تضمن هذه الطريقة تدفق الإيرادات إلى الخزينة العمومية بصفة مستمرة، وفيما يتعلق بمواعيد التحصيل فإن القانون قد حدد لكل ضريبة ميعادا محدد مراعيًا في ذلك مصلحة الدولة ومصلحة المكلفين، فالضرائب على الأجور تحصل بصفة شهرية، والضريبة على الأرباح غير التجارية تحصل في الأشهر الثلاثة الأولى من السنة المالية، أم الضرائب على الأرباح التجارية والصناعية فتحصل في الأشهر الثلاثة الأخيرة من السنة المالية.⁹⁴

المطلب الثالث: أنواع الضرائب.

تنقسم الضرائب إلى عدة أنواع فهي تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها، لذا فإننا نركز دراستنا تقسيم الضرائب من جانب تحمل عبئ الضريبة (الضرائب المباشرة و الضرائب غير المباشرة)، حيث يعتبر هذا التقسيم للضرائب أهم التقسيمات على الإطلاق، كذلك يحتل هذا التقسيم أهمية من حيث تحديد الآثار

⁹³ - خبابة عبد الله، المرجع نفسه، ص142.

⁹⁴ - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 202-204

الاقتصادية التي تتجم من فرض الضرائب التي تختلف بحسب ما إذا كانت الضريبة مباشرة أم غير مباشرة.

الفرع الأول: معايير التفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة.

يتم التمييز بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة بالاستناد إلى ثلاث معايير أساسية وهي كالتالي:

أولاً- أسلوب التحصيل: حيث يتم تحصيل الضرائب المباشرة بالاستناد إلى جداول إيراد سنوية تحتوي على كل المعلومات المتعلقة بالضريبة من مبلغ وكذلك اسم الممول والمادة الخاضعة للضريبة ووقت استحقاقها، في حين أن تحصيل الضرائب غير المباشرة يتم وقت حدوث التصرفات أو الوقائع التي يترتب عليها تحصيل الضريبة، وكمثال على ذلك الضريبة الجمركية يتم فرضها عند دخول السلع إلى حدود الدولة المستوردة⁹⁵.

ثانياً- الثبات النسبي في المادة الخاضعة للضريبة: حيث أن الضريبة تعتبر مباشرة في حالة الثبات النسبي لوعاء الضريبة أو مصدرها، أو مادتها، ومثال ذلك الضرائب على رأس المال وعلى الدخل، بينما الضريبة غير المباشرة يعتبر الوعاء الضريبي لها غير ثابت نسبياً بل تتغير حسب الوقائع والأحداث (تتغير مادتها ومصدرها حسب الأحداث)، ومثال ذلك الضرائب على الإنتاج والتداول والاستهلاك⁹⁶.

ثالثاً- القدرة على نقل عبء الضريبة: حيث أن الضريبة تعتبر مباشرة في الحالة التي يقوم فيها دافع الضريبة بتحمل عبئها بصورة كاملة، بينما الضريبة غير المباشرة هي الضريبة التي يتحمل عبئها من

⁹⁵- فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 186.

⁹⁶- فليح حسن خلف، المرجع نفسه، ص 187.

يقوم بدفعها عن طريق نقلها إلى شخص آخر أو جهة أخرى غير دافعها الحقيقي، وتعتمد عملية نقل عبئ الضريبة على مرونة العرض والطلب ومستوى الوعي الضريبي⁹⁷.

الفرع الثاني: الضرائب المباشرة.

أولاً- تعريف الضرائب المباشرة: هي كل ما يقتطع مباشرة من الدخل ومن الثروة ومن المستحيل نقل عبئها، ودافعها هو الذي يتحملها و تكون بصفة دورية(سنويا) على المركز المالي للممول الذي يتكون من عناصر ثابتة و دائمة لفترة طويلة، ويتم تحصيلها بناء على أوراق وقوائم اسمية يوضع فيها اسم الممول ومقدار الضريبة المفروضة عليه.

ثانياً- أنواع الضرائب المباشرة:

1- الضريبة على الدخل: حيث يعتبر الدخل الوعاء الرئيسي الذي تفرض عليه الضريبة، وهي تعتبر من أحدث الضرائب استخداماً، وتعتبر من أهم مصادر الإيرادات العامة خاصة في الدول المتقدمة، ويعتبر الدخل وعاء متجدد بصورة دورية وبالتالي يوفر إيرادات مستمرة تغطي بها نفقاتها العامة. والدخل الذي تفرض عليه ضريبة الدخل هو ما يتحقق للممول من نقود أو سلع أو خدمات قابلة للتقييم النقدي، حيث تكون بشكل دوري ومنتظم، أما الدخل غير المنتظم وغير الدوري والذي يتحقق بشكل عارض لا يعتبر دخلاً، ومعيار الدورية والانتظام لا يعني أن يكون الدخل ثابتاً بل قد يتغير بالزيادة أو النقصان أو يبقى على حاله⁹⁸.

⁹⁷- فليح حسن خلف، المرجع نفسه، نفس الصفحة.

⁹⁸- خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 145.

والدخل له مصادر عديدة من أبرزها الدخل المتولد عن ملكية عناصر الإنتاج، وهو ما يعني أن الدخل المتولد عن عنصر العمل، حيث يحصل العامل على أجر أو راتب مقابل العمل الذي يقوم به، والدخل المتولد عن رأس المال والذي يحصل عليه صاحب رأس المال كفاائدة والتي تعتبر فائدة أو مقابل لرأس المال، وكذلك يحصل صاحب العقار أو الأرض على الربح كمقابل لخدمات الربح أو العقار، ويحصل المنظم على الربح كمقابل لعنصر التنظيم.

ويتم التمييز عادة في فرض الضريبة على مصدر الدخل، حيث يتم فرض ضريبة بسعر أقل على الدخل المتولد عن العمل، وبسعر أعلى على الدخل المتولد عن رأس المال، وبسعر معتدل على الدخل المتولد عن رأس المال والعمل معا⁹⁹.

2- الضريبة على رأس المال: وهي الضريبة التي تفرض على اقتناء الأموال وتملكها سواء تم ذلك عن طريق انتاجها أم لا ويتم على أساسين:

أ- الضريبة على الممتلكات: يعرف هذا النوع من الضرائب بالضرائب الدورية أو المتجددة على رأس المال، حيث يكون الوعاء المتخذ لفرض الضريبة هو رأس المال ذاته، أما سعر الضريبة المفروض فيكون منخفضا نسبيا، حيث أن الدخول الناتجة عن رأس المال تقوم بالوفاء بدين الضريبة، وبالتالي تعتبر هذه الضريبة بمثابة ضريبة إضافية¹⁰⁰.

ب- الضرائب العرضية على رأس المال: هذا النوع من الضرائب على رأس المال يفرض بصورة متقطعة، ويكون فرضها عند حدوث الواقعة، مثل ضريبة التركة.

وتنقسم الضريبة العرضية على رأس المال إلى ثلاثة أقسام¹⁰¹:

⁹⁹- فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 199.

¹⁰⁰- خبابة عبد اله، مرجع سبق ذكره، ص 146.

¹⁰¹- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 168-174

الضريبة الاستثنائية على رأس المال: تفرض هذه الضريبة على رأس المال بصورة استثنائية، في حالة الحروب والأزمات، الأمر الذي يفرض على الدولة زيادات الضرائب على رؤوس الأموال لتغطية النفقات غير العادية، وتعتمد الدولة إلى رفع معدلات الضرائب الأمر الذي يجعل التوزيع بين أفراد المجتمع غير عادل، وتتميز هذه الضريبة بغزارة مداخيلها حيث يتم تحصيلها في وقت قصير، كما أنه قد تصيب الثروات التي كونها الأفراد نتيجة الحرب أو الأزمة.

الضريبة على زيادة القيمة: وهي إحدى ضرائب رأس المال، والتي تفرض على أي زيادة في رأس المال سواء كان عقارا أو منقولا، حيث لا يكون لإرادة المالك دخل فيها، مثال ذلك ارتفاع قيمة الأراضي بسبب الزحف الريفي، أو قيام الدولة بتهيئة المرافق العامة وكذلك القيام بأعمال البنية التحتية من طرق وكهرباء وغاز، الأمر الذي يجعل قيمة العقارات والمنقولات تزيد نتيجة الأعمال والتهيئة التي قامت بها الدولة، وهذا يخول للدولة فرض ضريبة على هذه القيمة الزائدة.

الضريبة على التركات: وهي ضريبة تفرض عند انتقال رأس المال من المورث إلى ورثته أو إلى الموصي لهم، وهي تفرض على أساس أسلوبين:

أن تفرض الضريبة على حصة كل وارث بعد دفع كل الالتزامات التي على عاتق المورث.

- أن تفرض الضريبة على مجموع التركة وذلك بعد دفع الالتزامات التي على عاتق المورث قبل تقسيم التركة.

الفرع الثالث: الضرائب غير المباشرة.

أولاً- تعريف الضرائب غير المباشرة: هي الضريبة التي يستطيع دافعها نقل عبئها إلى شخص آخر، وهذا الشخص يعتبر بمثابة الوسيط، والضرائب غير المباشرة تعتمد على وقائع غير ثابتة كالاستيراد والتصدير، والرسوم الجمركية، والضريبة على الاستهلاك والإنتاج والاستعمال والتداول¹⁰².

وهي كل ما يفرض أثناء تداول السلع والخدمات في مراحل الإنفاق المختلفة ومن الممكن نقل عبئها، والذي يدفع الضريبة هو الذي يتحملها، ويتوقف النقل على درجة مرونة عرض وطلب السلعة محل الضريبة ونوع العنصر الخاضع لها ومدى توفر أو انعدام المنافسة، ويتم تحصيلها دون الحاجة إلى إصدار قوائم، ومثالها الضريبة على البنزين والتي تفرض عند القيام بشرائه، والضريبة على نقل الملكية التي تفرض عند توثيق العقد الناقل لها.

ثانياً- أنواع الضرائب غير المباشرة:

1- الضرائب على الإنفاق: وهي الضريبة التي تفرض على استعمال الدخل في الحالات المختلفة من الإنفاق، حيث تفرض على السلعة في كل المراحل التي تمر بها، كما تتميز بوفرة حصيلتها وسهولة تحصيلها، ويتوقف حجم الضريبة على حجم الاستهلاك.¹⁰³

ويتم التمييز عند فرض هذه الضريبة بين مختلف السلع من حيث الأهمية، حيث يتم تقسيمها إلى سلع ضرورية و سلع شبه ضرورية و سلع كمالية، حيث تفرض الضريبة بسعر مرتفع على السلع الكمالية وبسعر

¹⁰²- خباياة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 147.

¹⁰³- فاطمة السوسي، مرجع سبق ذكره، ص 100.

معتدل على السلع شبه الضرورية وبسعر أقل على السلع الضرورية، وفي بعض الأحيان يتم إعفاء ما هو ضروري جدا من الضريبة¹⁰⁴.

2- الضريبة على رقم الأعمال: تفرض الضرائب على الإنتاج، سواء كان الإنتاج سلعة أو خدمة، أو بعض السلع والخدمات فقط، وقد تفرض على جميع السلع والخدمات، ولها ثلاث صور:

أ- الضريبة على مرحلة واحدة: حيث تفرض الضريبة على السلع في أي مرحلة من مراحلها المختلفة، فقد تفرض في أول مرحلة أو تفرض عند استهلاكها... إلخ، والصعوبة هنا تكمن في اختيار المرحلة التي تفرض عندها الضريبة.

ب- الضريبة التراكمية: حيث تفرض هذه الضريبة على كل المراحل من انتاج وتوزيع واستهلاك، فتفرض على المادة الأولية عند توريدها للمصنع، ثم تفرض مرة أخرى عندما تصبح السلعة نصف مصنعة، ثم تفرض مرة ثالثة عندما تصبح سلعة تامة عند انتقالها لتاجر الجملة، ومرة رابعة عند بيعها لتاجر التجزئة ومرة خامسة عند بيعها للمستهلك.

ت- الضريبة على القيمة المضافة: تشبه هذه الضريبة على القيمة المضافة الضريبة السابقة، حيث أن كلا منهما تفرض على السلع والخدمات، في كل مرحلة من مراحل التي تمر بها السلعة، حيث أن الضريبة على القيمة المضافة لا تفرض على القيمة الإجمالية للسلعة بل تفرض على القيمة التي أضيفت على السلعة في كل مرحلة.

المطلب الرابع: الآثار الاقتصادية للضريبة.

الفرع الأول: آثار الضريبة على التشغيل والدخل والإنتاج.

¹⁰⁴ - فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 204.

أولاً- آثار الضريبة على الإنتاج: إن الضريبة تؤثر بطريقة مباشرة وغير مباشرة على الإنتاج، وبالتالي فهي تؤثر على تغير أسعار المنتجات وعلى التكاليف، ويكون تأثير الضريبة على الإنتاج من خلال حالتين، ففي حالة المنافسة الكاملة لا يستطيع المنتج الزيادة على مستويات الأسعار السائدة في السوق وإنما يخضع لقانون العرض والطلب، أما في حالة المنافسة غير التامة وهي الحالة التي ينقص فيها الإنتاج والعرض معا وبالتالي تكون الزيادة في الأسعار بطريقة غير مباشرة، وتؤثر بالدرجة الأولى على المستهلك، ويكون فرض الضريبة حسب درجة مرونة العرض والطلب ففي حالة المنافسة الكاملة تفرض الضريبة بعدلات معقولة لتحفيز الإنتاج أما في حالة الاحتكار فتفرض الضريبة بمعدلات أعلى لردع المحتكرين¹⁰⁵.

ثانياً- آثار الضريبة على الدخل: إن التفاوت الموجود في الدخل، يكون له أثر على مستويات الاستهلاك للسلع والخدمات، وأن التمايز في توزيع الدخل القومي بين مختلف الفئات الاجتماعية، يجعل الدولة تستخدم الضريبة كوسيلة لإعادة توزيع الدخل بطريقة تقترب إلى العدالة في التوزيع، فالدولة عندما تقتطع من أصحاب الدخل المرتفعة تعيد توزيع هذه الاقتطاعات على شكل إعانات لفائدة الطبقات الفقيرة والتي لها دخل محدود أو منعدم¹⁰⁶.

ثالثاً- آثار الضريبة على التشغيل: يرتبط حجم التشغيل بحجم الإنفاق في المجال الاستثماري، فالسياسة الحكومية التي تعمل على تخفيض الإنفاق الاستثماري تؤدي إلى تخفيض حجم العمالة عن طريق فرض الضرائب، وبالتالي تستعمل الضرائب كوسيلة لتوجيه التشغيل، فالضريبة المرتفعة تنقص من حجم

¹⁰⁵- خباياة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 152.

¹⁰⁶- فليح حسن خلف، مرجع سبق ذكره، ص 220.

التشغيل، كما أن الضرائب المنخفضة تؤدي إلى تخفيض التكاليف الإنتاجية وبالتالي زيادة مستويات التشغيل¹⁰⁷.

الفرع الثاني: آثار الضرائب على الاستهلاك والإدخار والاستثمار.

أولاً- آثار الضرائب على الاستهلاك: تؤثر الضرائب على الاستهلاك من خلال تأثيرها على الدخل الفردي الذي ينفقه لتلبية حاجاته الضرورية من السلع والخدمات، ويكون تأثير الضرائب بطريقة مباشرة عن طريق زيادة أو تخفيض القدرة الشرائية للفرد، فالضرائب المرتفعة المفروضة على الدخل لها تأثير مباشر على الاستهلاك، أما الضرائب غير المباشرة المفروضة على السلعة في مختلف مراحلها تؤدي بدورها إلى الرفع من مستوى أسعار السلع الاستهلاكية وبالتالي تخفض من القدرة الشرائية للمستهلك، لكن الضرائب يكون تأثيرها أقل على أصحاب الدخل المرتفعة وأكثر على أصحاب الدخل الضعيفة¹⁰⁸.

ثانياً- آثار الضرائب على الادخار: بما أن الادخار هو الجزء من الدخل الذي لا يتم استعماله في العملية الاستهلاكية، وله علاقة بالوضع الاقتصادية والاجتماعية، ويكون الادخار أكثر فعالية إذا استخدم في الجانب الاستثماري، والضريبة تعتبر من المحفزات على الادخار وتوجيهه إلى الاستثمار، لأن فرض الضرائب على أصحاب رؤوس الأموال والدخول المرتفعة يدفع أصحابها إلى استثمارها في المجالات الإنتاجية لتخفيف عبء الضريبة عليها¹⁰⁹.

ثالثاً- آثار الضرائب على الاستثمار: تؤثر الضرائب على الاستثمار من خلال تأثيرها على الأرباح الاستثمارية، وكي تقوم الدولة بتشجيع الاستثمار تعمل على تخفيض الضرائب على الأرباح، فالزيادة في

¹⁰⁷- خباياة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 153.

¹⁰⁸- خباياة عبد الله، المرجع نفسه، ص 151.

¹⁰⁹- خباياة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 152.

معدلات الضريبة سواء كانت نسبية أو تصاعدية تؤدي تخفيض معدلات الاستثمار، ولذلك تستخدم الدولة الضرائب في المجال الاستثماري حسب الغرض والسياسة المنتهجة، فعندما تريد زيادة الإنتاج في فروع معينة تقوم بتخفيض معدلات الضرائب أو الإعفاء التام منها¹¹⁰.

المبحث الثاني: مصادر التمويل الداخلية لميزانية الجماعات المحلية

تتمتع الجماعات المحلية (ولاية، بلدية) بخاصية الإستقلالية المالية، وهذا ما نصت عليه المادة 169 من قانون البلدية 10-11 والمادة 152 من قانون الولاية 07-12 وتتمثل الموارد الداخلية للجماعة المحلية وتنقسم إلى قسمين موارد مالية جبائية وموارد مالية غير جبائية.

المطلب الأول: الموارد المالية غير الجبائية.

تتكون الموارد المالية غير الجبائية للجماعات المحلية من عائدات أملاك الجماعات المحلية وموارد الإستغلال والمشروعات المشتركة للجماعات المحلية.

1- مداخيل أملاك الجماعات المحلية: تتوفر الجماعة المحلية على مجموعة من الممتلكات سواء

كانت عقارية أو منقولة باعتبارها تتمتع بالشخصية المعنوية ولها حق التصرف في ممتلكاتها، بالخصوص إيجار العقارات ، حقوق للطرق، ... إلخ وتشكل نسبة ضئيلة من إيرادات التسيير.

وتعتبر أملاك الجماعة المحلية موردا مهما من شأنه أن يدعم إستقلاليتها المالية عن السلطة المركزية، وهذا إذا تم إستغلالها على أحسن وجه، وتشمل موارد الأملاك، المؤهلات العقارية من

¹¹⁰ - خباية عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 147.

أرض ومزارع ومساحات وغابات ومباني واماكن التخزين ومجموع المنشآت التجارية التي تمتلكها الجماعة المحلية.

2- موارد الإستغلال: يتمثل مورد الإستغلال في كل ما تجنيه الجماعات المحلية من خلال استغلال مرافقها وبعض المراكز، عن طريق تقديم بعض الخدمات للجمهور مقابل مبالغ مالية رمزية، ومن حيث الخدمات التي يمكن أن تحصل من خلالها على بعض المداخل، نذكر منها رسوم الأرصفة العمومية التي يستفيد منها أصحاب، وحقوق تسليم العقود الإدارية.

حيث يشكل الإستغلال أداة هامة للإستغلال المالي، كما تقوم البلدية بتقديم سعر للإستغلال وهذا بالخضوع إلى القانون الذي يحدد شروط الإستغلال.

3- المشروعات المشتركة: يمكن للجماعات المحلية أن تؤسس فيما بينها مشاريع ومؤسسات مشتركة تحقق لها النفع العام وتمثل أرباح وفوائد هذه المشاريع والمؤسسات إيرادات هامة للهيئات الإقليمية، ومن خلال هذه المشروعات يمكن أن تغطي الجماعة المحلية نفقات التسيير والتجهيز.

المطلب الثاني: الموارد المالية الجبائية للجماعات المحلية.

تحتل الجباية مكانة هامة في تمويل ميزانية الجماعة المحلية، كونها تعتمد عليها بشكل كبير في تمويل ميزانيتها، وهذا مقارنة بامتيازها بالإستمرار مقارنة بموارد أخرى، حيث أن 90% من العائدات المالية تأتي من الموارد المالية غير الجبائية، وهناك موارد جبائية تستفيد منها الجماعة المحلية بصفة كلية وبعضها تستفيد منه بصفة جزئية.

أولاً: الموارد الجبائية المخصصة كلياً للجماعات المحلية:

تتكون هذه الموارد من مجموعة من الرسوم والضرائب التي تعود حصيلتها الإجمالية لصالح الجماعة المحلية بصفة كاملة بنسبة 100% .

1- **الرسم على النشاط المهني:** تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1995¹¹¹، حيث يطبق هذا الرسم على كل نشاط مهني صناعي أو تجاري أو غير تجاري في المكان الذي يوجد فيه مقر المؤسسة بالنسبة للشركات ، ومكان ممارسة المهنة بالنسبة للأشخاص، ويتم تحصيل هذا الرسم وفق الجدول التالي¹¹²:

معدل الرسم	حصة الولاية	حصة البلدية	حصة الصندوق المشترك
2%	0.59%	1.30%	0.11%

2- **الرسم العقاري:** تأسس بموجب قانون المالية لسنة 1967 ويتعلق بالملكيات المبنية وغير المبنية، وهو مخصص كلياً لفائدة البلديات، ويعتبر من أهم الموارد الضريبية، كما أن هناك عجز في التنظيم الإداري على المستوى العقاري عموماً عن التحكم في الحضيرة العقارية وتطويرها.

3- **رسم التطهير:** أسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1981، وهو عبارة عن ضريبة سنوية تدفع من طرف كل شخص على مسكن أو ملكية واقعة داخل البلديات المتوفرة على مصلحة خاصة برفع القمامة المنزلية، والمنازل غير المستفيدة من خدمات رفع القمامة المنزلية فهي غير معنية وغير خاضعة لهذا الرسم.

¹¹¹ - قانون رقم 95-21 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995، يتضمن قانون المالية لسنة 1995، ج ر ج، العدد 82 الصادر في 31 ديسمبر 1995.

¹¹² - المادة 222 من القانون 76-101 المؤرخ في 9 ديسمبر 1976 المتضمن الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة ج ر ج، عدد 101 الصادر في 22 ديسمبر 1976، المعدلة بموجب المادة 8 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008.

4- رسم الإقامة: يفرض هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين داخل الحيز الجغرافي للبلدية ولايملكون تأشيرة إقامة، ويتم تحصيله عن طريق أصحاب الفنادق والمحلات المستعملة لإيواء السياح أو المعالجين بالحمامات المعدنية، وتدفع تحت مسؤوليتهم إلى قباضة الضرائب، ويوجه رسم الإقامة بشكل كلي لصالح البلديات، ويحسب عن كل شخص، إذ لا يمكن أن يتعدى 10 دج عن كل شخص أو 20 دج على الأكثر و50 دج لكل عائلة.

5- رسم السكن: كان هذا الرسم يطبق على ولايات العاصمة وعنابة ووهران فقط، ثم امتد بموجب قانون 2003 لكل البلديات وقرات الدوائر الحضرية الرئيسية، وناتج هذا الرسم مخصص بشكل كامل من صيانة الحضائر العقارية لبلديات الولاية، حيث قدرت هذه المبالغ كالاتي:

- 300 دج بالنسبة للعقارات ذات الطابع السكني.

- 1200 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع التجاري وغير التجاري والحرفي وغيرها من النشاطات الأخرى.

ثانيا: الموارد الجبائية المخصصة جزئيا لفائدة الجماعات المحلية:

تتمثل الموارد الجبائية المخصصة جزئيا لفائد الجماعات المحلية في مختلف الضرائب والرسوم المحلية التي تقسم عائداتها بين الجماعات المحلية وبعض الصناديق، مثل الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وتتمثل أساسا فيما يلي:

1- الرسم على القيمة المضافة: يعتبر الرسم على القيمة المضافة ضريبة غير مباشرة يتحملها المستهلك ويدفعها المنتج وتطبق % على عمليات الإستيراد، البيع، الأشغال العقارية، والخدمات

غير الخاضعة للرسوم الخاصة، وتفرض بمعدل قدره 7% ، وبمعدل مرتفع قدره 17%، حيث تعتبر من أهم الموارد الجبائية نظرا لمردوديتها العالية وتوزع نسب هذا الرسم وفق الجدول التالي:

الهيئة	حصة الدولة	حصة البلدية	حصة الصندوق المشترك
النسبة المئوية	85%	5%	10%

2- الرسم على الذبح: وهو رسم يفرض على ذبح الحيوانات للإستهلاك وعلى اللحوم المصدرة والمستوردة كذلك، تحصله البلدية وتكون حسابه على أساس 5 دج للكيلوغرام، 3.5 دج لصالح البلدية و 1.5 دج لصالح صندوق حماية الصحة الحيوانية.

3- الضريبة على الممتلكات: يطلق عليها كذلك الضريبة على الذمة المالية ويخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعية المقيمة في الجزائر وغير المقيمة والتي لها موطن جبائي فيها، وقاعدة حساب هذه الضريبة تتمثل في القيمة الصافية لمجموع الأموال والحقوق والقيم الخاضعة للضرائب على كل سنة ويتم توزيعها كالتالي¹¹³:

الهيئة	حصة الدولة	حصة البلدية	حصة الصندوق المشترك
النسبة المئوية	85%	5%	10%

حيث أن مردودية هذه الضريبة ضعيفة جدا لعدم تمكن الجماعات المحلية ون التحكم والتصرف في ممتلكاتها عن طريق إحصائها.

¹¹³ - المادة 14 من القانون 05-12 المؤرخ في 31 ديسمبر 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج رج ، العدد 85 بتاريخ 31 ديسمبر 2005.

4- قسيمة السيارات: تفرض هذه الضريبة على كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة، وتخضع هذه السيارة للضريبة ويتم دفعها سنويا حسب نوع السيارة وسنة بدأ إستعمالها وتتراوح بين 3000 دج و 18000 دج ويتم توزيعها كالتالي:

- 20% لصالح الصندوق المشترك

- 80% لصالح البلدية.

المبحث الثاني: مصادر التمويل الخارجية للجماعات المحلية.

يعتبر الإعتماد على على الموارد الخارجية كمرحلة إستثنائية تلجأ إليها السلطات المحلية وتمثل الموارد الخارجية للجماعات المحلية فيما يلي:

المطلب الأول: إعانات الدولة

تعد إعانات الدولة من أهم الموارد المالية للجماعة المحلية بعد الموارد الجبائية، وتهدف هذه الإعانات إلى تحقيق التوازن وتقليص الفوارق المالية للهيئات المحلية من طرف الصندوق المشترك ومخططات البلدية للتنمية.

1- إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية: يعتبر الصندوق المشترك مؤسسة عمومية ذات

شخصية معنوية تتمتع بالاستقلالية المالية وهذا محدد بالمرسوم رقم 86-266 الذي يبين كيفية سير عمله، حيث لجأت الدولة إلى إنشاء هذا الصندوق بهدف تكوين التضامن المالي بين الجماعات المحلية، وكذلك تقليص إحتياجات هذه الأخيرة من الموارد المالية، ومن بين المهام

الأساسية لهذا الصندوق تسيير صناديق الضمان والتضامن بين بلديات الولاية والمنصوص عليها

في المادة 211¹¹⁴ من قانون البلدية 10-11 والمادة 176¹¹⁵ من قانون الولاية 07-12.

2- **إعانات صندوق التضامن:** يختص هذا الصندوق في تقديم الإعانات السنوية للجماعات المحلية،

ويهدف هذا الصندوق إلى تقليص حجم الإختلالات المالية بين البلديات حيث يتم منح

الجماعات المحلية الأكثر قرا من حيث الموارد المالية حيث تمنح 7% للصندوق التضامن

البلدي و 25% لصندوق التضامن الولائي.

3- **إعانات صندوق الضمان:** هذا الصندوق بدوره يعمل تحت إدارة الصندوق المشترك للجماعات

المحلية ويتكفل بتقديم مساعدات مالية لتغطية النقص في حصيلة الضرائب المتوقعة للبلديات

والتي يتعذر تحصيلها، وتأمين الولايات كليا بتقديراتها الجبائية.

4- **إعانات مخططات البلدية للتنمية:** إلى جانب الإعانات التي تحصل عليها الجماعات المحلية من

الصندوق المشترك هناك نات أخرى تمنحها الدولة تتعلق ببرامج التنمية والتجهيز عن طريق اعتماد

برامج تنمية للقضاء على التدهور الإقتصادي والإجتماعي الذي تعاني منها الإدارة المحلية، كبرامج

التنمية الصناعية وبرامج نفقات التجهيز المحلي.

حيث يقوم الوالي بتوزيع إعتمادات الدفع المخصصة للولاية حسب القطاعات والفصول والعمليات

الخاصة بكل بلدية ويتم توزيع القرارات على البلديات المعنية القبضات ومصالح الخزينة العمومية

على مستوى البلدية، ويتم هذا عن طريق مقرر اعتماد الدفع الذي يحدد مضمون المشروع ومبلغه

الإجمالي، إضافة إلى شروط الإنجاز من خلال الإستغلال المباشر أو عن طريق المنافسة.

114 - تنص المادة 211 من قانون البلدية 10-11 المتعلق بالبلدية على مايلي " تتوفر البلديات قصد تجسيد التضامن بين البلديات وضمان المداخل الجبائية على صندوقين ، الصندوق البلدي للتضامن وصندوق الجماعات المحلية للضمان

، وتحدد كيفية تنظيم هذه الصناديق عن طريق التنظيم "

115 - المادة 176 من قانون الولاية 07-12 المتعلق بالولاية " "

المطلب الثاني: القروض البنكية.

يعرف القرض العام: على أنه عقد دين مالي تستدينه الدولة أو إحدى هيئاتها العاملة من الجمهور أو من المصارف المحلية أو الدولية، مع الإلتزام برد قيمته ودفع فوائد عنه طيلة فترة العرض خلال التاريخ المحدد ووفقا لشروط العقد.

وتعتبر القروض العامة من مصادر الإيرادات المحلية، وهذا بترخيص من المشرع وغالبا ما يخصص هذا المورد لقسم التجهيز و استثمار، وقد اضطلع لهذه المهمة والدور الصندوق الوطني للتوفير والإحتياط المنشأ سنة 1964 حيث يسهل تمويل البرامج السكنية خاصة الريفية والتي تشرف عليها الجماعات المحلية، وتقدم تسبيقات مالية وقروض لها ، وكقفل تم تحديث وفتح بنك التتمخية المحلية سنة 1985 لتمويل الجماعات المحلية بالقروض من أجل التطوير الإقتصادي والإجتماعي على المستوى المحلي، وتكون القروض بإذن من الدولة من أجل تسهيل الرقابة والحفاظ على سمعة المجالس المحلية¹¹⁶.

المطلب الثالث: الهبات والوصايا.

تعتبر الهبات والوصايا من الموارد المالية للجماعات المحلية، وهي حصيلة ماتبرع به المواطنون بصفة مباشرة أو غير مباشرة للمجالس المنتخبة، قد تكون نتيجة وصية تركها أحد المواطنين بعد وفاته وحسب نص المائدة 195 من قانون البلدية 10-11 والمادة 151 من قانون الولاية 07-12 تعتبر الهبات والوصايا إيراد تستعمله الجماعات المحلية لتغطية نفقات الإستثمار التي تقوم بها، ويتم قبول الهبات والوصايا عن طريق المداولة للمجالس الشعبية المحلية المنتخبة، حيث لا تنفذ هذه

¹¹⁶ - بلعسل حنان، العماري سعاد، مرجع سبق ذكره، ص 23

المداوات إلا بعد المصادقة عليها من طرف الولي خلال 30 يوم من إيداعها للمداوات بالولاية، هذا بالنسبة للبلدية، أما الولاية فلا يتم قبول وتنفيذ الهبة إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهرين وإذا لم يصادق عليها خلال المدة تعتبر الوصية أو الهبة مقبولة، ويخضع قبول الوصايا والهبات الأجنبية الموجهة للبلدية أو الولاية إلا بعد النوافقة من طرف الوالي أو وزير الداخلية¹¹⁷.

خاتمة:

إن تحقيق التنمية المحلية مرهون بوجود قوانين تدعم الإستقلالية المالية للجماعات المحلية، ويتمشى مع البيئة الإقتصادية والإجتماعية للمجتمع المحلي الجزائري، حيث نجد أغلب الجماعات المحلية تعاني من عجز مالي متكرر بسبب عدم وجود استقلال مالي حقيقي وكذلك عدم استغلال الموارد والمقدرات الذاتية للجماعات المحلية، كما أن الجماعات المحلية تعتمد في أغلب الأحيان على المخصصات المالية المقدمة من طرف الحكومة .

وميزانية الجماعات المحلية أو ما يسمى بقانون المالية المحلي يمر بعدة مراحل بدءا بعملية التحضير والتصويت والمصادقة ومرحلة التنفيذ وانتهاء بعمليات الرقابة على التنفيذ، وتقوم بها أجهزة خاصة والمتمثلة في مجموعة من الهيئات والأشخاص الطبيعية والمعنوية، كما أن الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون يتيح لهم القانون مجموعة من الصلاحيات من أجل الحفاظ على المال العام وكذلك من أجل تحقيق تنمية محلية، حيث يعتبر الوالي كآمر بالصرف بالنسبة للولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي كآمر بالصرف بالنسبة للبلدية، كما أن المحاسب العمومي على مستوى البلدية أو الولاية له دور حفظ المال العام عن طريق إصدار الحولات والسندات والقيم والممتلكات.

¹¹⁷ - بلعسل حنان، العماري سعاد، المرجع نفسه، نفس الصفحة.

والمراقب المالي وهو شخص معين من طرف وزير المالية بقرار وزاري يقوم بمراقبة تنفيذ النفقات سواء تعلق ذلك بقسم التجهيز والاستثمار أو بقسم التسيير العمومي، كما أن هناك رقابة تقوم بها المفتشية العامة للميزانية بوزارة المالية والتي تخضع لسلطة وزارة المالية، حيث تمارس المفتشية الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية اللامركزية والمؤسسات العمومية.

كما أن هناك رقابة قضائية يقوم بها مجلس المحاسبة تحت سلطة رئيس الجمهورية، حيث يقوم بمراجعة حسابات التسيير والتدقيق في صحة العمليات المالية ومدى مطابقتها للقوانين. كما أن هناك رقابة محلية من طرف المجالس المحلية من طرف الأمرون بالصرف على المستوى البلدي والولائي.

وتختلف مصادر تمويل الجماعات المحلية من مصادر داخلية وخارجية، فالمصادر الداخلية تنقسم إلى مصادر غير جبائية ومصادر جبائية، فالموارد غير الجبائية تتلخص في كل المداخيل التي تأتي من أملاك الجماعة المحلية، أما الموارد الجبائية فتتمثل في كل الرسوم والضرائب التي تستفيد منها الجماعة المحلية بصفة جزئية أو كلية، أما مصادر التمويل الخارجية فتتمثل في كل الإعانات المقدمة للجماعة المحلية من طرف الصندوق المشترك أو صندوق الضمان أو صندوق التضامن، وكذلك إعانات المخططات البلدية للتنمية والقروض البنكية والهبات والوصايا وتبرعات المواطنين بصفة مباشرة أو غير مباشرة.

قائمة المراجع:

- عبد الرحمن صديني، التنمية المحلية للبلديات الجزائرية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2008 .
- مكي أحمد، محاضرات في مقياس التنمية الإدارية 2016.
- صدام هاشيمي ، دور الجمعيات في التنمية المحلية في الجزائر ، دراسة حالة ولاية النعامة، مذكرة لنيل شهادة ماستر في العلوم السياسية ، جامعة الدكتور مولاي الطاهر ، سعيدة ، 2006.
- هشام جوهرى، رضوان بن بوبكر، إشكالية الإستقرار السياسي والتنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ليسانس في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ورقلة، 2012.
- ناجي عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية(الحكم المحلي)الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة، مداخلة بالموقع (<http://www.univ-chlef.dz>) ، سنة 2008، ص3- 4، تاريخ الاطلاع 20 أفريل 2018 على الساعة 15: 30 د
- أحمد مصطفى خاطر، تنمية المجتمعات المحلية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1999.
- زكي عبد الرحمان، قضايا التخلف والتنمية، دار الجمعات المصرية، الإسكندرية، 2001.
- بوزيد سايح، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المحلية بالدول العربية، دراسة حالة الجزائر، رسالة دكتوراه في العلوم الإقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان(غير منشورة)، 2015.
- فادية عمر الجزلاني، تغيير الاتجاهات والتكيف السلوكي في المجتمع المحلي، المكتبة المصرية ، مصر ، ط1 ، سنة 2009.
- محمد محمود الطعمانة، الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان، 2003.
- حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان الأردن، ط1، 2010 .
- حسام قضب، تقييم كفاءة وفعالية الآليات المحلية لصناعة القرار في إدارة العمران الحضري، المؤتمر العربي الإقليمي، ديسمبر 2000.
- أبو منصف، مدخل إلى التنظيم الإداري والمالية العامة، دار المحمدية، الجزائر، 2009.

- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع ، ط1، 2010 .
- محمد رياض عاتمي، نظريات ومفاهيم الاتجاه التكاملي للتنمية الريفية، مكتبة الإسكندرية، مصر، سنة 1989.
- عبيد أحمد الحجاوي، مصادر التمويل مع شرح لمصدر القروضوبيان كيفية معاملتها ضريبيا، دار النهضة، مصر، 2001 .
- خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، رسالة دكتوراه، فرع التحليل الإقتصادي، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، (غير منشورة) ، 2011.
- فليح حسن خلف ، المالية العامة، إربد، عالم الكتب الحديث، ط 1 ، 2008 .
- بلعسل حنان، العماري سعاد، مالية الجماعات المحلية بين النصوص والممارسة، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية(غير منشورة)، سنة 2016، ص 37
- فاطمة السويسي، المالية العامة (موازنة- ضرائب)، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2005 .
- حسين محمد سمحان وآخرون، المالية العامة(من منظور إسلامي)، دار الصفاء للنشر والتوزيع ، عمان، ط1، 2009.
- قانون رقم 95-21 المؤرخ في 30ديسمبر 1995، يتضمن قانون المالية لسنة 1995، ج ر ج، العدد 82 الصادر في 31 ديسمبر 1995.