

اللامركزية الإدارية و الاستقلال المالي للولاية....

بقلم/د. طيبي سعاد

أستاذة محاضرة قسم أ" جامعة الجبالي بونعامة خميس مليانة-كلية

الحقوق والعلوم السياسية.

مديرة مخبر نظام الحالة المدنية

مقدمة:

يرتكز التنظيم الإداري على أساليب فنية تتمثل في المركزية واللامركزية الإدارية ككيفيات لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة و الهيئات الإدارية في الدولة¹ ومن هنا فان وجود اللامركزية كان نتيجة حتمية من اجل تخفيف العبئ على المستوى المركزي وتحقيق متطلبات السكان المحليين بصورة أفضل ومن هنا أصبحت اللامركزية ضرورة يقتضيها اتساع النشاط الإداري للدولة كما اقتضى نمو وظيفة الإدارة العامة وتداخلها في الحرية العامة من ناحية ونمو الاتجاهات الديمقراطية من ناحية أخرى الى فرض رقابة قانونية على أعمالها وإشراك المواطنين في العملية الإدارية وذلك من اجل تحقيق ديمقراطيتها والحفاظ على التوازن الضروري بين الحريات الفردية والمصلحة العامة مما أدى بالدولة الى التوسع في توزيع الاختصاصات بين مختلف أجهزتها بما فيها الجماعات المحلية دون الإخلال بنظام وحدة الدولة الدستورية والسياسية والوطنية ومن هنا فان مفهوم الإدارة المحلية يقوم على أساس الاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية في مواجهة الحكومة المركزية وهل هو استقلال مطلق ام استقلال محدود ومشروط فأهمية اللامركزية ومنه منح الجماعات المحلية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي تمكن الحكومة من الإسراع في تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية وبالتالي النهوض بالسكان المحليين حيث بالرجوع الى الاعتراف بالشخصية المعنوية بالنسبة لهيئات الإدارة المحلية ان يكون للشخص القانون الذي يمثل الهيئة حق إشباع الحاجات التي تهتم أفراد الجماعة

المحلية فاعتراف المشرع بالشخصية المعنوية يعني وجود حاجات الأفراد لهذه الجماعة المتميزة عن حاجات مجموع أفراد الدولة وأكثر خصوصية من تلك الحاجيات العامة وهذا هو الغرض الذي يسعى الشخص الإداري المحلي لتحقيقه² اما بالنسبة للاستقلال يعني في الوقت نفسه ان يكون لهذه الهيئة حرية اختيار أعضائها دون ان تخضع لأوامر السلطة المركزية كما يعني أيضا ان تقوم الجماعات المحلية بإدارة أموالها و صرفها دن الحاجة الى رخصة من طرف الدولة.

فالإدارة المحلية تنسم بخصائص أهمها وجود مجالس محلية يتم تشكيلها بالانتخاب وفق نصوص دستورية و قانونية و من هنا لا بد ان تكون هناك علاقة بين درجة استقلالية الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالتنمية المحلية بعيدا عن تأثير الإدارة المركزية وبين توفير هيكل مالي محلي تتوفر فيه الكثير من الموارد الذاتية المحلية و لقد أثبتت تجارب الدول ان هناك ارتباطا طرديا بين استقلال الجماعات المحلية وقدرتها على الحصول على موارد ذاتية اذ تزداد قوة النظام المحلي وبالتالي تقوى فيه اعتبارات اللامركزية اذا احتفظ لنفسه بقدر كبير من الاستقلال المالي إزاء ما تقدمه له السلطة المركزية من تمويل .

كما ان ظهور مدى أهمية الضريبة في تمويل ميزانية الجماعات المحلية هو الركيزة الأساسية التي تقوم بدعم الاستقلال المالي والإداري . فالولاية هي جماعة قاعدية معنوية تتمتع بذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة و بالتالي منحها حرية اكبر في إنفاق أموالها كما ان ميزانياتها تعتبر انعكاسا لدور الولاية في النشاط الاقتصادي والاجتماعي التنموي فالاستقلال المالي إذن يرمي الى تحقيق الديمقراطية و اللامركزية في تسيير شؤونها مع إبقاء تدخل الدولة تدخلا حياديا لا يؤثر على استقلالية الولاية كجماعة محلية لأنه أصبحت اليوم الدولة تعتمد بالدرجة الأولى على الجماعات المحلية من اجل مساعدتها في تحقيق أهدافها كاملة لأنه من اجل تسيير الجماعات المحلية فان اقتصاد السوق يفرض عليها طرق جديدة من اجل تحقيق التنمية بصفة عامة ولاسيما ان تسيير الجماعات المحلية أصبح في الوقت الحالي من أهم المواضيع المطروحة على الساحة

الاقتصادية و السياسية ونظرا للدور و المهام الذي أصبحت تلعبه الولاية و محاولة إيجاد طريقة مثلى للتمكن من الوصول الى تسيير فعال وناجح يسمح بالاستقلال الأمثل للموارد سواء كانت مادية او بشرية.

من هنا فان الإشكال المطروح ضرورة تحديد اهمية اللامركزية مع تحديد مظاهر الاستقلال ثم تحديد طبيعة الاستقلال وطرق تدعيم الاستقلال ثم حدود الاستقلال المالي.

أولا : تحديد أهمية اللامركزية

ان النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات و الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية و هيئات و وحدات أخرى إقليمية او مصلحيه مستقلة قانونا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها الشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة³ ويرجع سبب قيام نظام اللامركزية الى وجود مصالح محلية ومصالح وطنية حيث ان الدولة تتكفل بالمصالح الوطنية اما بالنسبة للمصالح المحلية فتتركها للهيئات المحلية باعتبارها هي الأكثر معرفة وتطلعا باحتياجات السكان المحليين وتحديد هذه الصلاحيات المتميزة يكون من اختصاص البرلمان وجعله من اختصاص القانون والتشريع يمثل ضمانا حقيقيا لدعم الطابع اللامركزية ويحمي الهيئات والوحدات اللامركزية من إمكانية تدخل الإدارة او السلطة المركزية للتقليص والتضييق من مجال ونطاق تلك الاختصاصات بمجرد إصدار قرارات إدارية صادرة عنها دون الرجوع الى البرلمان⁴.

كما ان جوهر اللامركزية يقوم على أساس وجود مصالح ذاتية ووجود مجالس تستقل بإدارة هذه المصالح الذاتية إضافة الى وجود نظام رقابي حيث المقصود بالمصالح الذاتية ان نقطة البداية في اللامركزية الإدارية المحلية الاعتراف بان ثمة مصالح إقليمية من الأفضل ان يترك الإشراف عليها لمن يهمهم الأمر حتى تتوفر الحكومة المركزية للمصالح التي التي تهم الدولة كلها اما المقصود بوجود مجالس تستقل بإدارة هذه المصالح الذاتية فجوهر اللامركزية ان يعهد الى أبناء الوحدة الإدارية بان يشبعوا حاجياتهم المحلية بأنفسهم فلا يكفي ان

يعترف المشرع بان ثمة صالح محلية متميزة وإنما يجب ان يشرف على هذه المصالح المحلية من يهتمهم الأمر بأنفسهم. ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم ان يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فانه من المتعين ان يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم⁵ اما بالنسبة للرقابة فالمقصود بها ان وجود اللامركزية وبالتالي سلطة اتخاذ القرار بعيدا عن الهيئة المركزية لكن هذا الاستقلال في اتخاذ القرار ليس مطلقا وإنما يخضع الى نوع من الرقابة لضمان عدم الخروج عن مبدأ المشروعية وبالتالي عدم التعسف في استعمال السلطة.

وإذا كانت الدولة تأخذ بصورتها وشكلي اللامركزية الإقليمية و المرفقية فان اللامركزية الإقليمية تعتبر و تبقى من أهم تطبيقات لنظرية اللامركزية الإدارية⁶.

ونظرا لأهميتها بالنسبة لكيان للدولة فهي تبني على أساس دستوري حيث تنص المادة 15 من دستور 1996 على ان الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية كما ان البلدية تعتبر الجماعة القاعدية اما بالرجوع الى نص المادة 16 منه التي تنص على انه يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، للإدارة اللامركزية او ما يسمى الجماعات المحلية تقوم على وحدتين البلدية و الولاية و بالتالي تعتبر الجماعات المحلية وخاصة القاعدية (البلدية) بما انها تشكل المكان الأول الذي يلتقي فيه المواطنين بالدولة وهي نقطة الاحتكاك الأول في علاقته بها وهي كذلك القناة او الجسر الأول من خلاله تقدم الدولة خدماتها للمواطن كما انها تمثل كذلك الإطار او المجال الأول الذي من خلاله يعبر المواطن عن موطنه و تتحقق الاستجابة لانشغالاته فبالنسبة للتجربة الجزائرية بصفة خاصة قد اعتبرت الجماعات المحلية وخاصة البلدية الخلية القاعدية للأمة وشكلت منذ سنة 1967 حجر الزاوية في بناء الدولة والنظام السياسي الجزائري تضيف لمبدأ بناء الدولة من القاعدة الى القمة على اثر التحول الدستوري الذي اتى به دستور 1989 والذي كان من الضروري إعادة النظر في هذا النظام بحكم تحول السياسي والاقتصادي الجديد مما أدى الى وضع قانون 08-90 و 09-90

بالنسبة لكلا من البلدية و الولاية والمؤرخان في 07 افريل 1990 .
 فبالنسبة لقانون 90-08 جعل المجلس الشعبي البلدي إطار التعبير عن الديمقراطية محليا ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة اليه ومن هنا تميز القانون في كونه منح اختصاصات واسعة جدا سواءا بالنسبة لرئيسها الذي يمثل البلدية وممثلا للدولة من جهة أخرى ثم جاء إصلاح قانون الولاية الذي لم يكن وليد الصدفة, وإنما كان نتيجة لأسباب و دواعي وأبعاد عديدة التي دفعت المشرع الى تجديد و تطوير النظام القانوني الخاص بالولاية الى الأفضل و لا سيما ان قانون الولاية 90-09 عرف العديد من النقائص و الثغرات بصورة تجعل من الضروري إعادة النظر فيه من أجل مواكبة المتغيرات.و التحولات الجديدة التي تعرفها البلاد و من بينها دواعي و إبعاد سياسية⁷ و بالتالي فالجزائر تعتبر من بين الدول التي تبنت نظام اللامركزية بعد ان كان النظام المركزي هو السائد (لقد اعتبر الدستور الجزائري لسنة 1963 الحوز او البلدية اساسا للمجموعة الترابية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية كما هو وارد في نص المادة 09 منه) وهو نفس التوجه الذي أكده ميثاق الجزائر لسنة 1964 والذي جاء في مضمونه ان الخيار الاشتراكي و المسير المنسجم للتسيير الذاتي مع ضرورة اعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة ادارية وجزرية يكون الهدف منها جعل مجلس الحوز قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد.

اما بالنسبة لدستور 1976 فقد قام بتكريس سياسة اللامركزية عن طريق المجالس المحلية المنتخبة حيث كانت البلدية انطلاقا من المادة 36 ف2 تعتبر المجموعة الاقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية والاجتماعية في القاعدة .

فأهمية اللامركزية انها طريقة للديمقراطية و التنمية خاصة بما تتمتع به الإدارة المحلية من أهداف متعددة منها الأهداف السياسية والاجتماعية و الإدارية والاقتصادية فالأهداف السياسية تتمثل أهمها في تقريب الإدارة السياسية بأفراد المجتمع الواحد فوجود الإدارة المحلية

تكن أهميتها كما قلت في السابق همزة وصل بين المواطنين والحكومة كما ان أعضاء المجالس المنتخبة هم الذين يملكون سلطة اتخاذ القرار في المسائل المحلية الخاصة بالمواطنين اما بالنسبة للأهداف الاجتماعية فتكن أهميتها في إعطاء فرص للمواطنين في المشاركة في اتخاذ القرارات اما بالنسبة للأهداف الإدارية تكن أهميتها في تغيير أنماط الإدارة من هيئة محلية الى أخرى تبعاً لطبيعتها وحجمها وحاجات المجتمع وبهذا تتفادى تنميط الأداء على مستوى الدولة الذي يعتبر من عيوب الإدارة المركزية إضافة الى القضاء على الجوانب السيئة من البيروقراطية وأخيراً بالنسبة للأهداف الاقتصادية فيما لا تقل عن غيرها من الأهداف الإدارية المحلية فلا يخفى ما تمثله الإدارة المحلية من إحياء للموارد الاقتصادية واستخدامها واستثمارها الاستثمار الأمثل مع إعداد الخطط القصيرة المدى او البعيدة والتي يراعى فيها الإمكانيات المتاحة محلياً و المواد التي لم يسبق استغلالها في إطار الخدمة العامة للدولة وفي ذلك تحقيق التنمية الاقتصادية و المحلية مع تشجيع على رفع المستوى المعيشي على كافة الأنحاء بدلاً من التركيز على تجسيد التنمية على مستوى المدن الكبرى وفي هذا الإطار قد كشفت العولمة على ضرورة الاهتمام بتدعيم الجماعات المحلية وتعميقها والتركيز على محلية النشاط الاقتصادي ونقل السلطة من المستوى المركزي الى المستويات الأدنى بطريقة تشجع على الاستجابة الى العولمة فكانت ضرورة الاتجاه نحو لامركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة مع مشاركة المواطنين في اتخاذ القرار على المستوى المحلي مع زيادة معدلات التنمية المحلية . ومن هنا فان اللامركزية ولاسيما اللامركزية الإدارية تتطلب توفير مواد مالية كافية حتى تتمكن هذه الهيئات من القيام بالاختصاصات الموكلة لها وبالتالي فان المالية المحلية تشكل جوهرها أساسياً للجماعات المحلية الأمر الذي سيتوجب ضرورة توفير الإمكانيات الكافية لها أهمها إعطاء الهيئات المحلية ذمة مالية مستقلة تسمح لها من ممارسة الحرية الكافية لتحصيل إيراداتها المحلية وتوسيع مصادر هذه الإيرادات من أجل التمكن من وضع ميزانيتها متوازنة خاصة ان دور اللامركزية في إدارة التنمية أصبح من اهم

نظرية الإدارة العامة المعاصرة كما انها وسيلة هامة لاستغلال الموارد المحلية ومن ثمة المساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية .

ثانيا: مظاهر الاستقلال المالي للولاية

لقد أثبتت تجارب الدول ان هناك ارتباطا طرديا موجبا بين استقلال الجماعات المحلية و بالتالي الولاية وبين قدرتها على الحصول على موارد ذاتية اذ تزداد قوة النظام المحلي و بالتالي تقوى فيه اعتبارات اللامركزية اذا احتفظ لنفسه بقدر كبير من الاستقلال المالي إزاء ما تقدمه له السلطات المركزية من تمويل ويتصف عادة النظام المحلي بالضعف وعدم القدرة وبفقدان توازنه و بالتالي استقلاله وعجزه عن تسيير اموره واتخاذ قراراته بذاته و بالتالي الخضوع لنظام الوصاية من السلطة التنفيذية وتلقيه لمزيد من التدخل المركزي وفرض شروط الحكومة المركزية عليه كما ان ظهور مدى أهمية الضريبة في تمويل ميزانية الجماعات المحلية هو الركيزة الأساسية التي تقوم بدعم الاستقلال المالي والإداري وتضاعف التنمية المحلية التي تهدف إليها هذه الأخيرة وبمنح الولاية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي تظهر الاستقلالية في ميزانيتها مع وجوب تغطية ايراداتها لنفقاتها فان بقي فائض احتفظت به لنفسها و اذا سجلت عجزا وقع على عاتقها وجب تدبير تمويله من اجل تغطيته اما عن طريق المطالبة بتقديم إعانات من الدولة او استخدام احتياطياتها لكن حرية الجماعات المحلية و بالتالي الولاية لا يعني الابتعاد عن شخص الدولة بل تبقى خاضعة لها وتحت رقابتها وذلك من اجل ضمان عدم الخروج عن القانون مع ضمان حسن السير لإدارة شؤونها فالاستقلال المالي هو كنتيجة لتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية يرمي الى تحقيق الديمقراطية و اللامركزية في تسيير شؤونها و يسمح لها بالقيام بنشاطاتها الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية من اجل تلبية حاجات سكان الإقليم وتحريك عجلة التنمية المحلية ولتحقيق هذا الاستقلال المالي يقتضي ضرورة تمتع الجماعات المحلية و بالتالي الولاية بموارد مالية محلية مستقلة ومنفصلة عن موارد الدولة وذلك من اجل دعم استقلالها الإداري فاستقلال الولاية ماليا يكون بالضرورة استقلالها الإداري لان الاستقلال المالي يعني ذمة مالية منفصلة عن

ذمة الدولة وبالتالي منحها حرية أكبر في إنفاق أموالها ولا يعني التركيز على أهمية الموارد الذاتية لدعم الاستقلال الإداري الدعوة إلى تحقيق تغطية المصاريف المحلية بالكامل من هذه الموارد بل يجب أن تقدم إلى جانب هذه الموارد الذاتية إعانات حكومية.

فالولاية إذن باعتبارها سلطة محلية وإذا كانت جزء من النظام الإداري للدولة فهي تقوم بأعمالها واتخاذ القرارات مستقلة عن الهيئة المركزية لكن استقلال هذه السلطة ليس استقلالاً مطلقاً على أساس أن الرقابة المركزية تعتبر من أهم عناصر العلاقة بين السلطات المحلية والهيئة المركزية فالاستقلال المالي إذن يركز على استقلال الضريبة بمعنى أنه من أجل ضمان هذه الاستقلالية لا بد أن يكون تحديد الوعاء الضريبي من طرف الجماعات المحلية فمواصفات الضريبة المحلية الملائمة تتركز أساساً في مدى تحقيقها بحكم طبيعتها لهذا القدر المطلوب من الاستقلال، فلا بد إذن أن يكون فرقا واضحا بين الضريبة المحلية والضريبة المركزية فلا يكفي من تحديد الوعاء الضريبي بل لا بد أن تستقل الولاية بسلطة ربطها وتحصيلها خاصة أن الولاية بحكم موقعها تلعب دوراً هاماً في حل مشاكل المواطنين الذين يقطنون عبر إقليمها مع إيجاد الحلول لها وفتح مجال المبادرات أمام المنتخبين المحليين في تسيير شؤون المواطنين، ومن هنا لضمان تسيير أفضل وتطوير أداء الولاية لا بد من تدعيم استقلاليتها المالية الذي يعتبر من بين المسائل الأساسية التي تضمن لها البقاء والاستمرار. حيث نجد أن المشرع نص على تمتع الولاية بميزانية وموارد مالية مستقلة وهذا ما نصت عليه المادة 151 و157 من قانون 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية حتى بالرجوع إلى نص المادة الأولى الفقرة الثانية والتي نصت صراحة على استقلالية الولاية مالياً حتى بالرجوع إلى قانون 09-90 فقد نص صراحة على تمتع الولاية بذمة مالية مستقلة لكن ما نلاحظه من الناحية العملية أن الدولة هي التي تقوم بتحديد الوعاء الضريبي وربطه وتحصيله مع العلم أنه يفترض أن تتدخل الولاية في هذه المسألة، لأنها هي الإدارية بالضرائب الموجودة على مستوى إقليمها وهي إدرى بمواطنيها وظروفهم وذلك من أجل

إجبارهم وإخضاعهم لدفع الضريبة التي من المفروض ان تكون حسب الوضعية الاجتماعية لكل مواطن، وهذا لا نجده واقعياً عند تحديد الضرائب. فالضرائب مثلاً المفروضة على السكان تكون بنفس النسب على جميع مواطنيها وان كان من المفروض ان تكون بنسب متفاوتة، فالدولة هي التي تفرض الضريبة على السكان المحليين بالرغم انها ليست لها دراية بظروف هؤلاء المواطنين فكانت اذا إشراك الولاية في تحديدها مع إعطاء الفعالية للضرائب الموجودة على المستوى المحلي بالمعرفة الدقيقة للوعاء الضريبي لان تحديد الضرائب المحلية سوف يدعم استقلال الولاية، ومن اجل تحقيق الاستقلال المالي لا بد من التوزيع العادل للموارد بين الدولة والجماعات المحلية لاسيما الولاية مع توضيح مهام كل من الدولة والجماعات المحلية طبقاً للقوانين مع ضرورة جعل النظام الجبائي لامركزية.

فمظاهر الاستقلال المالي يكمن في وجود ذمة مالية مستقلة تتمتع بصلاحيّة التصرف في ميزانيتها من حيث التحضير التصويت والموارد التي تكون مصدراً لهذه الميزانية ومن هنا اذا كانت الشخصية القانونية الاعتبارية تحقق للولاية نوعاً من الاستقلال الا ان هذا الاستقلال المالي يخضع لاعتبارات الإشراف او الوصاية الإدارية. فالاستقلالية هي ضمانّة لتفعيل دور الولاية في الاضطلاع بالدور المنوط بها في تقديم الخدمات للمواطنين، وبما ان دخول الولاية في المجال الاقتصادي كان عليها الدخول في المجال الاستثماري وهذا يتوجب ان تتوفر لها الوسائل الخاصة بها التي تديرها بنفسها دون تدخل الهيئة المركزية خاصة في المجال المالي.

ومن هنا فان مظاهر الاستقلال المالي للولاية مستوحى من المواثيق و القوانين حيث ضمن قانون 1969 المبدأ العام المتعلق بحرية الولاية وبسلطتها في اتخاذ القرارات الضرورية لتسيير الشؤون المحلية اذا نص ميثاق الولاية على ان الولاية وحدة لامركزية وينتج عن ذلك ان المجلس الشعبي الولائي يتخذ ما يراه صالحاً من قرارات وتدابير ولا يتدخل ممثلو الحكومة الا للسهر على

مطابقة القرارات للقوانين و الأنظمة المعمول بها وللخطة فيما يتعلق بالاقتصاد.

اما بالنسبة لقانون الولاية 07-12 حيث نصت المادة 157 على انه ميزانية الولاية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية وكماهي عقد ترخيص وادارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برامجها لتجهيز و الاستثمار. و بالرجوع الى قانون 09-90 يتبين لنا ان المشرع استعان عبارة قرارا بالترخيص (المادة 135 من قانون البلدية) في حين نجد ان قانون الولاية الجديد استعمل عبارة عقد ترخيص، فالقرار يختلف عن العقد لان من خصائص القرار الإداري انه صادر من سلطة إدارية انفرادية مختصة اما بالنسبة للعقد فمن خصائصه انه لا يصدر من إرادة منفردة وإنما ثنائية الإرادة فكلمة العقد تجسد الديمقراطية التشاركية على عكس كلمة قرار⁸.

كما نظم قانون الولاية رقم 07-12 بدقة قواعد إعداد والمصادقة على ميزانية الولاية بموجب أحكام المواد 160 إلى غاية المادة 174 المكرسة في الفصل الثالث بعنوان " التصويت على الميزانية و ضبطها" من الباب الخامس بعنوان " مالية الولاية" ، و من خلال هذه المواد نستنتج مايلي :

* تؤكد أحكام الفقرة الأولى من المادة 160 أن الوالي له الحق في إعداد مشروع ميزانية الولاية ، و عرضها على المجلس الشعبي الولائي للتصويت و المصادقة عليها ، لكننا نلاحظ أن نص هذه المادة تطرح إشكال : لماذا يقوم الوالي بمفرده ، في إعداد مشروع ميزانية الولاية ، بالرغم من أن مجلس الولاية ، وجد من أجل مساعدة الوالي ؟ ، بينما نلاحظ أن هذا الإشكال لا يطرح في قانون الولاية رقم 09-90 ، بحيث نجد أن إدارة الولاية تساعد الوالي في إعداد مشروع ميزانية الولاية و هذا ما أكدته الفقرة الثانية من المادة 138 منه ، و عليه نستنتج أن قانون الولاية رقم 07-12 ، قد وسع من صلاحية الوالي في هذه النقطة ، و هذا لا يتماشى مع سياسة اللامركزية الإدارية .

و أما الفقرة الثانية من المادة 160 من القانون السالف الذكر فتؤكد بصفة صريحة أن ميزانية الولاية لا تنفذ إلا إذا صادق عليها الوزير المكلف بالداخلية ، و يبدو لنا أن أحكام هذه الفقرة هي تكرار ما تضمنته أحكام المادة 55 من قانون الولاية الجديد ، لذا يجب حذفها .

و أما أحكام المادة 162 فنجدها تلزم المجلس الشعبي الولائي بالتصويت على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن ، و هذا ما يدل على عدم استقلالية الولاية في تحضير ميزانيتها و مناقشتها .

و أما الفقرة الأولى من المادة 163 نجدها تلزم هي الأخرى المجلس الشعبي الولائي أن يصوت على ميزانية الولاية بابا بابا ، و هذا على خلاف أحكام الفقرة الأولى من المادة 140 من قانون الولاية رقم 90-09 ، فتلزم المجلس أن يصوت على هذه الميزانية فصلا فصلا ، و هنا نلاحظ أن مصطلح " الباب " أوسع بكثير من مصطلح "الفصل" ، و عليه نستنتج أن رغبة المشرع في استعمال مصطلح " الباب " هو من أجل دفع ميزانية الولاية إلى تحقيق عجلة التنمية المحلية .

* إن الفقرة الأولى من المادة 166 منحت الحق للوالي بإعداد الحساب الإداري و حساب التسيير عند غلق السنة المالية المعنية في تاريخ 31 مارس ، و عرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه ، مع العلم أن المادة 144 من قانون الولاية رقم 90-09 قد منحت الحق للوالي بإعداد الحساب الإداري ، لكنه غير ملزم بعرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه ، و هنا نلاحظ أن المادة 166 قد وسعت من صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في المجال الرقابي على المستوى المالي ، و هذا من أجل إضفاء صفة الشفافية و النزاهة في صرف الأموال العمومية الولائية ، و بالإضافة إلى ذلك التأكد من مدى التزام الوالي بتنفيذ ميزانية الولاية هذا من جهة ، و من جهة أخرى معرفة آثار تنفيذ هذه الميزانية بدقة و مواطن الخلل و نتائجه على مستوى النشاط الاقتصادي و الاجتماعي و الإداري .

و أما المادة 168 بفقراتها الثلاث ، لم ينص عليها قانون الولاية السابق ، بحيث نجد أن الفقرة الأولى تؤكد إذا لم يصادق المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية بسبب وجود اختلاف بين

أعضائه في الدورة العادية ، فإن الوالي يقوم بعد ذلك باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة على هذه الميزانية ، و في حالة عدم مصادقة هذا الأخير خلال هذه الدورة على ميزانية الولاية ، فيقوم وزير الداخلية باتخاذ التدابير الضرورية لضبط ميزانية الولاية ، و هذا ما أكدته صراحة الفقرة الثالثة من نفس هذه المادة ، و هذا من أجل حماية المصلحة المحلية من جهة ، و ضمان مبدأ استمرارية الولاية في أداء مهامها من جهة أخرى .

و أما مضمون أحكام الفقرة الأولى و الثانية من المادة 169 ، فهو نفسه مكرس في أحكام الفقرة الأولى و الثانية من المادة 146 من قانون الولاية رقم 90-09 ، بحيث نجد أن أحكام الفقرة الأولى من المادة 169 تلزم المجلس الشعبي الولائي أن يتخذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص العجز الذي ظهر بمناسبة تنفيذ ميزانية الولاية ، و في حالة عدم اتخاذ المجلس الشعبي الولائي هذه التدابير فإن وزير الداخلية ووزير المالية يقومان باتخاذ جميع التدابير لامتصاص هذا العجز لمدة سنتين أو عدة سنوات ، و هذا ما أكدته الفقرة الثانية من نفس المادة.

و عليه نستنتج من خلال أحكام المادتين 168 و 169 المذكورتين أعلاه ، أنهما تمانان بمبدأ الاستقلال المالي للولاية ، بحيث أنهما تعطي الحق بصفة صريحة لوزير الداخلية التدخل في صلاحيات المجلس الشعبي الولائي الذي يفترض أنه مستقل بحكم القانون . بالإضافة إلى ذلك نلاحظ أيضا أن أحكام المادة 163 من نفس القانون لا تحترم المبدأ المذكور أعلاه ، بحيث نجدها تمنح الحق بصفة صريحة للسلطة الوصية أن تسجل تلقائيا النفقات الإلزامية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي ، و هذا ما يؤثر سلبا على حرية هذا الأخير في اتخاذ القرارات خاصة المتعلقة بالشأن المحلي .

* إن الفقرة الأولى من المادة 170 قد أعطت الحق للوالي بصفة صريحة نقل الإعتمادات داخل الباب الواحد ، و كما يجوز له في حالة الاستعجال نقل الإعتمادات من باب إلى باب آخر لكن بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي و إخطار المجلس بذلك خلال دورته القادمة ، و ما يلاحظ على هذه الفقرة أنها وسعت من مجال الاتفاق

بحيث يضم مكتب المجلس الشعبي الولائي رئيس المجلس الشعبي الولائي و نوابه و أعضاء اللجان الدائمة ، و هذا ما نصت عليه أحكام الفقرة الأولى من المادة 28 من قانون الولاية رقم 07-12 ، و هنا نستنتج أنها كرست الديمقراطية التشاركية التي تتماشى مع خصوصية نقل هذه الإعتمادات ، هذا على خلاف أحكام الفقرة الثانية من المادة 147 من قانون الولاية رقم 09-90 ، بحيث نجدها تؤكد أن نقل الإعتمادات من باب إلى باب آخر يكون بناء على اتفاق بين الوالي ورئيس المجلس الشعبي الولائي فقط .

ومن هنا ما يمكن استنتاجه في الأخير انه من مظاهر الاستقلال المالي لابد من وجود ذمة مالية خاصة بهذه الجماعات المحلية من اجل التمتع بصلاحيه التصرف في ميزانيتها من حيث الموارد التي تعتبر من اهم مصادر الميزانية خاصة ان نجاح الجماعات المحلية (الولاية) في ممارسة الاختصاص الموكل اليها مرتبطا أساسا بمدى توافرها على الوسائل المادية و البشرية وبالتالي بمدى تمتعها بالسلطة التقديرية في تصريف شؤونها وإعطائها حرية المبادرة في تسيير هذه الاختصاصات المسندة إليها، وكل ذلك من اجل إعطائها حرية المبادرة في تسيير شؤونها وتسيير مواردها لان الاستقلال المالي لا يتحدد بمدى توفر الولاية للموارد المالية او التحكم فيها و انما أيضا الصلاحيات و الاختصاصات الموكلة لها على أساس ان درجة الاستقلال المالي للإدارة المحلية يتوقف على مدى تناسب الموارد المالية المحلية مع اختصاصاتها.

ومن هنا فان إعادة هيكلة اللامركزية الإدارية ولا سيما الولاية بالتالي منحها الاستقلال المالي الحقيقي لا يكون الا عن طريق وضع قواعد قانونية وأساليب جديدة تقوم على أساس تنسيق العلاقات بين الإدارة المركزية واللامركزية وفق نمط يقوم على أساس تحويل بعض الاختصاصات و السلطات من السلطة التنفيذية الى الهيئات اللامركزية المستقلة ذاتيا، مع ايجاد أساس دستوري و إداري يحدد هذه العلاقة على أساس التعاون وليس التبعية، لان منح الهيئات استقلالا ذاتيا وفق الإصلاحات و التغييرات الإدارية والدستورية يتطلب إعادة النظر

وذلك عن طريق هيكلة الهيئات اللامركزية واختصاصاتها مع ضرورة تضييق الوصاية الإدارية لكي يتناسب مفهوم الاستقلال المالي و ان كان هذا الاستقلال فلا بد ان يكون نسبيا لان الاستقلال المطلق سوف يؤدي الى فوضى إدارية داخل التنظيم الإداري للدولة ووحدة الإدارة العامة ومن هنا كان لا بد من إخضاعها الى قدر من الوصاية، فكان اذن على المشرع من اجل عدم المساس باستقلالية الولاية كجماعة محلية ان يقوم بتفعيل هذا الاستقلال كما يجب توضيح الاختصاصات المسندة للدولة و الولاية بصورة دقيقة من اجل منع إحداث تداخل بين ما هو مركزي و محلي، ومن هنا فان كل تثمين وإعادة مراجعة لموارد الجماعات المحلية اذا لم يتوفر في اطار ملائم مع صلاحياتها يجعل منها دائمة التبعية لإعانات الدولة⁹.

ثالثا طرق تدعيم الاستقلال المالي

ان موارد الولاية حسب ما نصت عليه المادة 132 من القانون الولائي 90-09، حصيلة الجباية والرسوم، مداخيل ممتلكات الولاية، الإعانات القروض مع العلم ان هذه الموارد نصت عليها المادة 151 من القانون الولائي رقم 12-07 وتجدر الإشارة ان هذه الفقرة نصت على خمس موارد جديدة وهي تخصيصات جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الاشهارية التابعة للأماكن الخاصة للدولة، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات ناتج الهبات و الوصايا ناتج مقابل الخدمات التي تؤديها الولاية، ولعل الغرض من زيادة هذه الموارد هو من اجل إعطاء الولاية قدرا من الحرية في التصرف اتخاذ القرار لتحريك عملية التنمية المحلية¹⁰.

رغم ذلك فان مسألة تدعيم وسائل تمويل الولاية أصبح ضرورة لا بد منها بقاء الموارد المالية على وضعها من شأنه أن يزيد في تعقيد وتآزيم المشاكل المحلية الناجمة أساسا على سوء وضع التمويل المحلي، كما ان تثمين الموارد المالية لا بد ان يصاحبه مراجعة وملائمة الصلاحيات التي تتمتع بها الجماعات المحلية و لاسيما الولاية، و تثمين الموارد المالية المحلية يتطلب إصلاحا شاملا لا يكون مقتصرًا فقط على نسبة تحصيل الضرائب و الرسوم، على أساس ان هذه الأخيرة

تكون دائما قابلة للمراجعة بموجب قوانين المالية وبالتالي فتمثين الموارد المالية المحلية يجب ان يكون مرتكزا على تمثين الموارد الجبائية مع تمثين الأملاك المحلية على أساس أنها تعتبر من اهم العناصر لدعم الاستقلال المالي للجماعات المحلية .

1/ تحديد الجباية المحلية :تعتبر الجباية المحلية الأداة الأساسية لتمويل التنمية المحلية مما يستوجب إعادة الاعتبار لموارد الجباية المحلية لان الجماعات المحلية لا سيما الولاية تعتمد في تمويل نفقاتها و تحقيق التنمية المحلية على الموارد الجبائية بالرغم انها تبقى غير كافية لمواجهة متطلباتها المتزايدة رغم الإصلاحات المالية التي مستها وإعادة هذا الاعتبار لا يكون الا عن طريق إشراك الجماعات المحلية في الجباية المحلية بهدف رفع نسبة الضرائب الموجودة باعتبارها تتمتع بالدراية الواسعة في إدارة شؤونها سواء كانت الاقتصادية او الاجتماعية وبالإمكانات الجبائية المحلية فهي ايضا على دراية واسعة بتحديد المجالات الخاضعة للضريبة لان إشراك الولاية في تحديد الوعاء الضريبي من شأنه ان يضمن تحصيل جيد للجباية وبالتالي محاربة التهرب الجبائي باعتبار ان الولاية هي المستفيدة الأولى من الجباية المحلية الا انه بالرجوع الى قانون الولاية فإنه لم يتم إدراج مسالة إشراك الولاية في الجباية المحلية.

ولا بد ايضا من إخضاع توزيع الضرائب و الرسوم الى معايير اكثر واقعية مع ضرورة مراجعة التوزيع الغير عادل للجباية بين الدولة والولاية كجماعة محلية

2/ تمثين الأملاك العقارية : ان مداخل الأملاك بالنسبة للولاية تتميز بالضعف لهذا بات من الضروري إعادة اعتبارها و ذلك عن طريق التحكم في تسييرها ، فتمثين أملاك الولاية العقارية و المنقولة مرهون بتجديد الإثمان و الدراسات الأولية قبل أي اختيار لطريقة استغلال هذه المداخل لان تمثين هذه الموارد سوف يؤدي بالضرورة إلى إحداث التوازن و الحد من العجز.

كما انه سيتحسن تسيير الأملاك عن طريق التسيير المباشر مقارنة بطرق التسيير الأخرى (الامتياز او المزايدات) لأنها الوسيلة الأكثر ملائمة خاصة اذا كان الأمر يتعلق بالمداخيل الثابتة و السهلة التقييم بالنسبة لبعض الحقوق ، كما يمكن تثمين الأملاك العقارية أيضا عن طريق ترقية الأنشطة المحلية و تقوية السياحة والصناعات التقليدية وأنشطة الصيد البحري و عملية استرجاع النفايات مع تثمين التراث الثقافي.

رابعاً: طبيعة الاستقلال المالي و حدوده

إن إشكالية استقلالية الجماعات الإقليمية على وجه العموم ، و الولاية على وجه الخصوص طرحت ، و مازالت تطرح ، و هذا راجع بطبيعة الحال إلى تدخل السلطة المركزية في أعمال هذه الجماعات ، إما على أساس فكرة الرقابة الوصائية أو إما على أساس فكرة التمويل المالي المركزي و هذا ما ينعكس سلبياً على التسيير المالي و الإداري ، وهو ما يجعل هذه الجماعات غير قادرة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالشأن المحلي .

فاذا كانت المركزية الإدارية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري ، بحيث تقوم على جملة من الأركان و المتمثلة في : الانتخاب ، قوة المجالس المنتخبة في تسيير الشؤون و المصالح المحلية ، الاستقلالية المالية ، الرقابة الوصائية .

لكن ما يلاحظ من خلال أحكام قانون الولاية رقم 07-12 ، أن الولاية تخضع إلى رقابة وصائية واسعة ، و هذا ما أثر سلبياً على استقلاليتها الإدارية و المالية ، بحيث نجد أن هذا القانون قد خول صراحة لوزير الداخلية ممارسة رقابة وصائية على مداوات المجلس الشعبي الولائي المتعلقة بميزانية الولاية ، و تنقسم هذه الرقابة إلى :

أولاً : رقابة المشروعية على النفقات و الإيرادات

تمارس رقابة المشروعية على النفقات و الإيرادات إما عن طريق إلغاء النفقات و الإيرادات غير القانونية بقرار معلل من طرف السلطة الوصية أو تعديلها و استبدالها ، إذا كانت النفقات أو الإيرادات

ضرورة للهيئة المعنية ، كما نجد أن أحكام المادة 163 من قانون الولاية رقم 07-12 ، تلزم السلطة الوصية أن تسجل تلقائيا النفقات الإلزامية في ميزانية الولاية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي .

أما أحكام المادة 55 من نفس هذا القانون فتتص بصفة صريحة أن مداوات المجلس الشعبي الولائي المتعلقة بميزانية الولاية لا تنفذ إلا بعد المصادقة الصريحة من طرف وزير الداخلية ، خلال شهران ، ويبدو لنا أن هذه المهلة واسعة جدا بحيث تعرقل السير العادي للنشاط الولاية ، بالإضافة إلى ذلك أنه في حالة ظهور عجز مالي بمناسبة تنفيذ ميزانية الولاية فيجب على المجلس الشعبي الولائي أن يتخذ التدابير الضرورية لامتناع هذا العجز و إلا فإن السلطة الوصية تتخذ الإجراءات الضرورية في مكانه ، و هذا ما يشكل مساس بالاستقلالية المالية للولاية لأنه تدخل مباشر في شؤونها ، التي يفترض أنها مستقلة بحكم القانون .

ثانيا: رقابة التوازن المالي للميزانية

إن توازن الميزانية هو شرط أساسي و ضروري في كل ميزانية ، وهذا ما نستشفه بصفة صريحة من أحكام المادة 161 وأحكام الفقرة الأولى من المادة 164 من قانون الولاية رقم 07-12 ، بحيث نجد أن أحكام المادة 161 تفرض على المجلس الشعبي الولائي ، أن يصوت على ميزانية الولاية بالتوازن ، و أما أحكام الفقرة الأولى من المادة 161 فتشترط أن تكون إيرادات و نفقات ميزانية الولاية متوازنة ، و وهذا ما يدل على عدم استقلالية هيئات الولاية في التحضير والمصادقة على هذه الميزانية .

بالإضافة إلى ذلك نجد أن الميزانية تخضع لقواعد معينة ، أهمها الاقتطاع الإلزامي من إيرادات التسيير و تخصيصها لميزانية التجهيز ، و هذا ما يعرف بالتمويل الذاتي الذي يسمح بالاستثمار عن طريق أموالها الخاصة ، كما أن هناك ما يعرف بالنفقات الإلزامية و المتعلقة بتسديد الديون المستحقة ، إذ يمكن للسلطة الوصية أن تسجل هذه النفقات تلقائيا ، إذا لم يصوت المجلس الشعبي الولائي عليها ، و أما

فيما يتعلق بالإيرادات فمنها مخصص لنفقات محددة مثل إعانات مساعدة المكفوفين ، كما يلاحظ أيضا أن معظم الإيرادات المسجلة في قسم التجهيز هي عامة و مخصصة مثل الإعانات و القروض بحيث وجدت لتغطية نفقات معروفة مسبقا ، كما توجه فوائد قسم التسيير إلى إيرادات التجهيز ، كل هذه القيود الواردة على الإيرادات و النفقات تؤثر بشكل أو بآخر على الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية ، وتجعلها تعاني من صعوبات في اتخاذ قراراتها ¹¹ .

تعتبر الجباية المورد الأساسي لميزانية الولاية بحيث تساهم بنسبة 90% من إيراداتها ، لكنها تعاني العجز الدائم ، و السبب في ذلك يعود إلى عدم وجود المساواة في توزيع الموارد الجبائية بين الدولة والجماعات الإقليمية ، فالولاية مثلا لا تملك المشاركة في تحديد أو تعيين نسبة استفادتها من هذه الضرائب ، لأن هذا من اختصاص المشرع هذا من جهة و من جهة أخرى تستحوذ الدولة على أكبر عدد ممكن من الضرائب ، و أحسن مثال على ذلك الرسم على القيمة المضافة إذ أن نصيب الدولة فيها 85% ، كل هذا لا يخدم استقلالية الجماعات الإقليمية بصفة عامة .

أما بالنسبة لمسألة تمويل السلطة المركزية لميزانية الولاية

تلتجئ معظم الولايات إلى مصادر التمويل الخارجية ، كالقروض والهبات و إعانات المقدمة من طرف الدولة ، و هذا من أجل تغطية العجز الذي تعانيه نتيجة لضعف مواردها ، بحيث نجد أن الإعانات المتأتية عن طريق الهبات في الوقت الراهن ، تكاد تكون منعدمة بسبب تفشي ظاهرة الفقر و قلة الوعي و تراجع ثقافة المشاركة المدنية لدي الولايات ، بالإضافة إلى ذلك نجد جل الولايات تتباعد عن عملية الاقتراض و هذا لعدة أسباب نذكر منها :

* خوف الولايات المقترضة من زيادة إرهابها و عدم قدرتها على التسديد .

* خوف الولايات من سيطرة المؤسسة المقرضة ، خاصة مع غلق باب المنافسة البنكية النزيهة يجعل التمويل بالقروض ، حكرا على المؤسسات البنكية التابعة للدولة ، كصندوق التوفير والاحتياط وبنك

التنمية المحلية ، الشيء الذي حول عمليات الاقتراض إلى شبه عقود إذعان المسيطر فيها هو البنك .

* عدم وجود امتيازات بنكية تقدم للجماعات الإقليمية عند عملية الاقتراض ، و خاصة مع الإصلاحات البنكية المستحدثة بموجب قانون البنوك الذي أعطى الحرية الكاملة للبنك ، في التعامل وفقا لقوانين السوق الكلاسيكية القائمة ، لمنح القروض على الأمن والضمان والقدرة على التسديد ¹² .

و على هذا الأساس لم يبقى أمام الولاية سوى الاعتماد على إعانات الدولة ، كإعانات المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، و يبدو لنا أن هذه الإعانات ليست إعانات مجانية ، بل هي إعانات مشروطة ، فكما يقول الفقيه "pisani" أن الدولة لا تمول إلا إذا تحكمت" ، و منه فهي تفرض تدخلها في الجهة المحلية من خلال ما يلي :

* توجيه القرار المحلي

إن ممارسة الجماعات الإقليمية لاختصاصاتها تستوجب حريتها في التسيير المالي و الإداري ، و هذا ليس محققا في ظل الإعانات المركزية في قيادة التنمية المحلية ، و من هنا تكون سياسة التنمية المحلية مشتركة بين السلطة المركزية و الجماعات الإقليمية ، مما يجعل هذه الأخيرة تحت الوصاية من حيث الاختيارات الاقتصادية و الإنفاق المالي باعتبار أن السلطة المركزية - بالتحديد وزارة المالية و وزارة الداخلية - هي التي تحدد الحاجيات المحلية و المناطق الواجب ترقيتها في إطار التهيئة العمرانية مع أخذ رأي السلطات المحلية ¹³ .

* تخصيص الإعانات

تتلقى الجماعات المحلية إعانات مركزية قد تكون إجمالية (غلاف مالي موجه للاستثمارات دون تحديد المشاريع الواجب تمويلها) أو تخصصية و هي معتمدة كثيرا من طرف المشرع ، و نلمس ذلك صراحة من خلال أحكام الفقرة الأولى من المادة 177 من قانون الولاية رقم 07-12 ، بحيث نجدها تلزم صندوق تضامن بدفع للولايات تخصيصات مالية سنوية موجهة إلى قسم التجهيز والاستثمار ، و لعل

الهدف من وراء النص على قاعدة التخصيص ، هو تسيير الموارد المالية بصورة عقلانية لتحقيق التنسيق المالي والمحاسبي ، و بهذا تحولت هذه الإعانات من وسيلة دعم إلى وسيلة تدخل ، و هذا ما يفقد الجماعات الإقليمية حرية التصرف و التسيير ، بحيث يجعلها ملزمة بالعمل وفقا لما سطرت له تلك الإعانات مسبقا من قبل الجهة المركزية

* التخطيط المركزي لتنمية الولاية

إن معيار نجاح أية تنمية يكون بالتخطيط ينطلق من معطيات عملية تقوم على الإحصاء و التحليل الاقتصادي ، ونظر لحجم الموارد المالية التي خصصت للاستثمارات المحلية ، لجأت الدولة إلى تخطيط التنمية المحلية لإدراجها ضمن المخطط الوطني ، من حيث اختيار الاستثمارات و تحديد الأولويات . و هنا قيد المشرع من مشاركة الجماعات المحلية في تسيير مخططاتها التنموية ، بحيث نلاحظ أن المخطط الوطني قد استغرق جميع المخططات و يظهر ذلك جليا بضرورة انسجام مخططات الجماعات الإقليمية مع المخطط الوطني للتنمية ، بالإضافة إلى ذلك نلاحظ أن سلطة المراقبة و التنفيذ تلك المخططات و تنشيطها ، يعود إلى الوزير المختص و الوالي ، وليس إلى المجالس المنتخبة المحلية ، و هذا ما يشكل مساس باستقلالية الجماعات الإقليمية ، بدليل أنه يمكن للجهة المركزية أن تقوم بتجميد النشاط التنموي التي قامت به الولاية إذا كان لا يخدم مصالحها . كما يعتبر هذا التمويل ورقة ضغط على أعضاء الولاية لتحقيق أغراضها ومصالحها على المستوى المحلي .

يتضح لنا من خلال ما سبق ذكره أن الولاية تعيش أزمة مالية حقيقية بسبب ضعف مواردها المالية ، بحيث يعتبر العجز المالي من أهم العراقيل التي تعيق الولاية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر ، لذا أصبح من الضروري التفكير الجدي في خلق نظام مالي محلي حقيقي تكون فيه موارد الولايات مستقلة عن السلطة المركزية ، ليس بمسح الديون كما يطالب به الكثير من السياسيين و المنتخبين لكن ب :

- * توسيع موارد الولاية و تمكينها من التحكم المباشر في وسائل
تحصيل هذه الموارد ، و هذا من أجل خلق نوع من التوازن بين
مواردها و المهام الملقاة على عاتقها¹⁴.
- * عصرنة النظام الجبائي و ذلك بمنح حصة معتبرة للولاية في مجال
الضريبة المحلية ، و هذا من أجل استجابتها لحد الأدنى من حاجيات
الأفراد¹⁵.
- * تحسين مداخيل الموارد المحلية غير الضرائب بهدف تشجيع
الاستثمارات المحلية هذا من جهة و إعداد برامج اقتصادية مع توفير
السهل والوسائل اللازمة لإنجازها من جهة أخرى¹⁶.
- * وضع قواعد الشفافية و الفعالة في ميدان التسيير المالي والمحاسبي.
* رفع حصص الدفع الجزافي و الرسم على القيمة المضافة ،
والضريبة على الممتلكات .
- * إعادة النظر في التكفل بالنفقات خارج الجماعات الإقليمية مثل قطاع
التعليم ، الطرق ، الصحة ، الرياضة ، الأمن هذا من جهة ،
و من جهة أخرى منع الولايات من التكفل بأي نشاط ذو طابع خارج
عن نطاقها .
- * إعطاء المجلس الشعبي الولائي سلطة فعلية للنظر في كل مسألة
تخص ميزانية الولاية .
- * إلزامية فحص و دراسة الميزانية من طرف اللجنة المختصة قبل
تقديمها إلى المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليها .
- * إشراك الجماعات المحلية في تحديد نسب و خلق و إنشاء الضرائب
التي تفرض على إقليمها¹⁷.
- * رفع نسب الضرائب الأكثر إنتاجية كالرسم على النشاط المهني .
* تشديد العقوبات و الغرامات في حالة عدم وجود العث أو التهرب
الضريبي .
- و ما يجب التنبه إليه أن هذه الإجراءات ، تبدو غير كافية دون
إنشاء أساليب فعالة تهدف إلى :
- * تفادي بروز ظاهرة مديونية الولايات.
* تحسين ظروف سير الهياكل المالية المحلية على وجه العموم.

* دفع الولاية إلى تحديد النفقات بنفس نمط الإيرادات.
 * لضرورة قيام الولايات و البلديات بأداء سليم في مجالات التنمية المحلية ، أضحت الظروف تملي على السلطات المركزية ، بإعادة النظر في صياغة النصوص المتعلقة بتنظيم الجماعات الإقليمية بالشكل الذي يضمن لها حرية التصرف في أموالها ، و في نفس الوقت التخفيف من تلك الصلاحيات التي تعود بالأساس إلى السلطات المركزية هذا من ناحية ، و من ناحية أخرى على الولاية و البلدية أن تعيد ترمين مواردها الذاتية¹⁸.

تعتبر اللامركزية جزء أساسي من عملية السعي الى ضمان دور فعال للهيئات المحلية في ميدان تسيير الشؤون المحلية وقد كانت نقل مسؤولية تقديم الخدمات من الحكومة المركزية على المستوى المحلي من اهم الأسباب التي دفعت اللامركزية الى تحسين الكفاءة الفعالة من اجل توحيد الفرص امام الجماعات المحلية من اجل العمل على تحسين تجاربها وأدائها دائما في ميدان توفير الخدمات وتلبية حاجيات المواطنين و لما كانت الجماعة المحلية في ظل اللامركزية الأساس القاعدي الذي يمكن مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة كان لابد ان تكون مدعمة بمكسب مالي يساعدها على القيام بمختلف الاختصاصات الجديدة المسندة اليها كما انه لا سبيل للقيام بنظام كفاء و فعال للإدارة المحلية الا عن طريق وضع سياسة للمالية المحلية مع منح الجماعات المحلية و باتالي الولاية سلطات اكبر من اجل ادارة ميزانيتها كما ان ضمان استقلالية الضرائب للجماعات المحلية يتطلب ان تتحكم فيها الجماعات المحلية و ان تحصل على نسبة كبيرة من دخلها الإجمالي خاصة ان الضرائب تعتبر مصدرا هاما من مصادر المالية الداخلية كما انه تبقى ضرورة التأكيد هي إعادة النظر في جميع انواع الضرائب التي تحصلها الدولة بحيث تخصص نصيب منها للجماعات المحلية كما ان زيادة الموارد المالية يتطلب ضرورة إجراء تعديل تشريعي خاصة في ظل التحرر الاقتصادي فالتوجه اذن الى اللامركزية يتطلب ان تحصل الجماعات المحلية على كافة الموارد ذات الطابع المحلي, كما يجب على السلطة المركزية أن تمنح للولاية

استقلالية مالية لتواكب متطلبات التنمية المحلية ، و تشجيع الاستثمار المحلي هذا من جهة ، و من جهة أخرى إعطاء للمجلس الشعبي الولائي الحرية في التصرف بأموالها ، و فرض الضرائب و الرسوم والإعفاء منها و حل إشكالية التمويل المركزي و الذي يعتبر الشرط الأساسي لنجاح الولاية في أداء مهامها.

الهوامش

1- أنظر: محمد الصغير بعلي قانون الادارة المحلية الجزائرية .دارالعلوم للنشر

والتوزيع .الجزائر ص5 . 1

2- المادة 50 من القانون المدني05-10 المؤرخ في 20 جويلية 2005 " يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق الا ما كان منها لازما لصفة الإنسان وذلك في الحدود الذي يقرها القانون يكون لها خصوصا : ذمة مالية أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشاؤها والتي قررها القانون .

موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي في الجزائر نائب يعبر عن إرادتها حق التقاضي"

3 - أنظر: محمد الصغير بعلي نفس المصدر السابق ص 9 .

4 - أنظر: محمد الصغير بعلي نفس المصدر ص 11.

5 - أنظر: حسنين مصطفى حسنين الادارة المحلية المقارنة ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1982 ص 15 و17

6- أنظر: محمد الصغير بعلي نفس المصدر ص 6.

7 - أنظر: بلعالم بلال اصلاح الجماعات الإقليمية – الولاية في اطار قانون رقم 12-07 ،مذكرة ماجيستير تخصص الدولة و المؤسسات العمومية ، جامعة الجزائر كلية الحقوق بن عكنون 2013 ص4

8- أنظر: بلعالم بلال نفس المرجع السابق ص 111 .

9 - أنظر: رابح غضبان جباية الجماعات المحلية مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، فرع ادارة و مالية. كلية الحقوق و العلوم الإدارية . جامعة الجزائر ،2002 ص

. 73

10- أنظر: بلعالم بلال نفس المرجع السابق ص 116 .

11 - أنظر: زينب مذكور: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ، مذكرة نهاية

التريص، اقتصاد و مالية ، المدرسة الوطنية للإدارة ، الدفعة 39، 2005-2006

، ص 25 .

- 12- أنظر: عادل عمران : مبدأ استقلالية الجماعات المحلية ، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة العدد 26 الجزائر نوفمبر 2010 ص 48
- 13- أنظر: مصطفى كراجي أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية كلية الحقوق جامعة الجزائر العدد 2، 1996 ص 348- 349 .

14 Nadjib BELAID : autonomie locale et mutations dans les finances municipales, CREA, alger, 1999, page 24.

- 15 _ أنظر: الطيب ماتلو : مداخلته بعنوان مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة ، من خلال الملتقى بعنوان الإدارة المحلية - التكيف مع الواقع الوطني الجديد ، المنظم في مجلس الأمة ، بتاريخ 17 أكتوبر 2002 ، ص 48 .

16- نفس المرجع ، ص 49 .

- 17 _ أنظر: مداخلة ديباش سهيلة : تمويل البلديات في ملتقى حول إصلاح الجماعات المحلية في المغرب العربي ، المنظم بجامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، بن عكنون ، بتاريخ 25 و 26 افريل 2012 .

- 18_ أنظر: نصر الدين بن شعيب ، مصطفى شريف : الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر ، مجلة الباحث ، جامعة تلمسان ، الجزائر ، العدد 10 ، 2012 ، ص 170 .