



جامعة محمد لمين و باغجين سطيف
كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم الحقوق

محاضرات في المالية المحلية

السنة الثانية ماستر : قانون الجماعات المحلية

الدكتور: عفان يونس

السنة الجامعية: 2024 - 2025

مقدمة

لقد انصرف اهتمام الدول المتقدمة والنامية على السواء إلى تأصيل وتطوير نظام اللامركزية الإدارية إعمالاً لمبادئ حسن وجودة عمل الهيئات المحلية من ناحية، وتكريساً لمقتضيات وقواعد الديمقراطية من ناحية ثانية. لذا فقد أضحى الاعتماد على الإدارة المحلية - الجماعات المحلية - أمراً لا غنى عنه من أجل التغلب على مشاكل المواطنين وتحسين إشباع الحاجات والخدمات التي تقدم لهم في مجال الصحة والتعليم والنقل والبنية التحتية والأمن وغيرها من الخدمات العامة. ولقد ضاعف من أهمية الإدارة المحلية الزيادة الهائلة في عدد السكان وتنامي حاجاتهم الأمر الذي أدى إلى زيادة الخدمات التي تقدمها هذه الأخيرة وتعاضم الحاجات التي تسهر على إشباعها. وكنتيجة لهذا فقد قامت الدول المتقدمة منها والنامية على حد سواء بالتوسع في منح الصلاحيات والاختصاصات للإدارات المحلية، واختارت في ذلك النظم والأساليب الأكثر ملائمة لظروفها التاريخية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

لقد دخلت الإدارة المحلية في إطار التنظيم الإداري الجزائري من خلال تبني المؤسس الدستوري للأسلوب اللامركزي الذي يوزع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في العاصمة وبين المجالس المحلية القائمة على نطاق إقليمي للاضطلاع بالأعباء المحلية - إشباع حاجات السكان وتحقيق المصلحة العامة - والتي هي في الأساس من المسؤوليات العامة للدولة الجزائرية. ويقوم الأسلوب اللامركزي على قاعدة الجمع بين نظام المركزية واللامركزية بالقدر الذي يحقق التوازن المطلوب بين تجنب مخاطر المركزية المفرطة وتصحيح مسارها بخلق أشخاص اقليمية تمارس سلطة البت في أمور تتصل بمصالح المواطنين المحللين دون الانسلاخ عن الإطار العام للدولة، أو الخروج عن الخط السياسي والقانوني المحدد لها.

لقد أفضى تغير دور الدولة نتيجة سلبيات العولمة من الدور الاجتماعي القائم على تحقيق الرفاه الاجتماعي إلى الدور الناظم القائم على ترك أمر الإشباع للمبادرات الخاصة والاقتصار على تنظيم وضبط فواعل السوق، وكذا التقدم الحضاري والعمراني وزيادة كثافة السكان بالجماعات المحلية - الولايات والبلديات - إلى إجهاد بنيتها التحتية وتدني مستوى الخدمات التي تقدمها إلى مواطنيها. حيث أصبح تمويل هذه الخدمات وتزويد هذه الجماعات بما تحتاج إليه من تجهيزات أمراً أساسياً من أجل ضمان التنمية المحلية المستدامة وتحقيق الاستقرار الاجتماعي والسياسي لهذه الجماعات وزيادة الرفاهية لسكانها.

وفرضت هذه التغيرات على الجماعات المحلية مواجهة التحديات المستجدة، الأمر الذي أفرز نوعاً من التناقض بين زيادة المسؤوليات الملقاة على عاتقها نحو مواطنيها مما يستتبع ذلك ضرورة زيادة الخدمات التي يتعين عليها تقديمها لهم كما وكيفا، وبين قصور التمويل المتاح لهذه الهيئات وعدم انتظامه الأمر الذي يصيبها بالعجز عن تقديم هذه الخدمات.

الفصل الأول: مفهوم المالية المحلية

يستلزم ضبط مفهوم المالية المحلية *Les finances locales* التصدي لمسألة تحديد مدلوله (المبحث الأول)، ثم تمييزه عن المفاهيم المجاورة له (المبحث الثاني)، ثم بيان مقوماته (المبحث الثالث)، وفي الأخير عرض خصائصه (المبحث الرابع).

المبحث الأول: تعريف المالية المحلية

مع غياب تعريف تشريعي للمالية المحلية وضع كل من الفقه القانوني والفكر المالي العديد من التعاريف لهذا المصطلح، يمكن جمع وحصر هذه التعاريف في اتجاهين، الاتجاه الأول يضيق من نطاق المالية (المطلب الأول)، والاتجاه الثاني يوسع من هذا النطاق (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التعريف الضيق للمالية المحلية

يتنازع يقصد بالمالية المحلية «هي تلك الموارد الداخلية والخارجية التي تعود للجماعات المحلية، كما يقصد بها أيضا ميزانيتها والحسابات الخاصة بها، فالمالية المحلية هي إذن موارد السلطة المحلية، حيث تستمد السلطة المحلية اللامركزية ما يلزمها من أموال من موارد متعددة، منها الضرائب المحلية سواء انصبت على أموال الأشخاص أو النشاطات الاقتصادية، ومنها الرسوم التي تحصل عليها السلطة مقابل الانتفاع بالخدمات التي تقدمها كرسوم استهلاك الكهرباء أو المياه، ومنها الإيرادات التي تحصل عليها من أملاكها أو مشاريعها، وكذا التبرعات التي تأتيها من المواطنين الذي يدفعهم إليها شعورهم بعودة هذه التبرعات عليهم في تجمعهم الصغير نظرا لتمتع السلطة المحلية بذمة مالية مستقلة».

وما يعيب هذا التعريف أنه ركز على بعض العناصر التي تدخل في تكوين المالية المحلية وتجاهل العديد من عناصرها الأخرى، حيث اهتم بمصادر التمويل المحلي - من ضرائب ورسوم وتبرعات - من ناحية أولى، وبالميزانية والحسابات الخاصة باعتبارها «الوثيقة المعتمدة التي تتضمن تقدير للموارد المالية والنفقات المتوقعة للجماعات المحلية عن فترة زمنية محددة تقدر عادة بسنة» من ناحية ثانية، وتجاهل باقي القواعد والظواهر التي ترتبط بها المالية المحلية، سواء كانت من طبيعة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية من ناحية ثالثة.

المطلب الثاني: التعريف الواسع للمالية المحلية

لتجاوز النقد الموجه للتعريف الضيق للمالية المحلية عرفها البعض بأنها «مجموعة القواعد والظواهر المتعلقة بالعمليات المالية من نفقات وإيرادات، والتي تخص الجماعات المحلية».

وما يميز هذا التعريف على إيجازه في أنه اعتبر المالية المحلية مجموعة من القواعد والظواهر، سواء كانت هذه الأخيرة من طبيعة قانونية (مثل طريقة إعداد الميزانيات

المحلية، وطرق تحصيل الضرائب، والرسوم، وأنماط الرقابة القضائية على قرارات صرف النفقة أو تحصيلها) أو محاسبية (مثل الوثائق والجداول والوضعيات التي يعتمد عليها لتحصيل الأموال المحلية أو إنفاقها) أو سياسية (مثل التوازنات والتوافقات بين الأحزاب السياسية أثناء المصادقة على الميزانيات المحلية) أو الاجتماعية (مثل مشاركة الساكنة المحلية في تحديد الحاجات الواجب إشباعها عن طريق الإنفاق المحلي حسب درجة أهميتها).

بهذا يتضح أن المالية المحلية مفهوم واسع جدا، لأنه يجمع في ذاته العديد من المفاهيم مثل الجماعات المحلية ومختلف أجهزتها والنفقات المحلية ومن ضمنها تلك الناتجة عن التدخل الاقتصادي، والإيرادات المحلية والجباية المحلية، وكذا الميزانيات المحلية من مرحلة التحضير إلى مرحلة التنفيذ إلى مرحلة الرقابة عليها دون أن ننسى المرحلة المحاسبية.

وما يجب ملاحظته أن التعريف المعتمد في دراستنا للمالية المحلية هو التعريف الواسع الذي يعطى لهذا المفهوم حجمه ويراعى تحولاته ويركز على تطور الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، والمتمثلة بالأساس في التنمية المحلية.

المبحث الثاني: تمييز المالية المحلية عن المفاهيم المجاورة لها

يتجاوز مفهوم المالية المحلية مع العديد من المفاهيم المقاربة له في المدلول والتي يتقاطع معها في المعنى، الأمر الذي يستوجب التمييز بينه وبين مالية الأشخاص الاعتبارية العامة (المطلب الأول)، وبينه وبين تمويل المالية المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التمييز بين المالية المحلية ومالية الأشخاص الاعتبارية العامة

كانت النظم المالية في المجتمعات القديمة تتصف باختلاط ماليتها مع مالية الحكام الذين كانت لهم مطلق الحرية في التصرف بتلك الأموال وتحديد أوجه الإنفاق. وكان الحكام يعتمدون في تمويل نفقات إدارة بلادهم على موارد ممتلكاتهم الخاصة، وعلى موارد الأمم المغلوبة. وحينما توسعت الاحتياجات والأعباء المالية اضطر الحكام إلى الاستعانة بأنواع معينة من الضرائب والرسوم الجمركية. ولم يكن تنظيم الميزانية يختلف كثيرا عن تنظيم ميزانية الخواص، عدا بعض الخصوصيات التي يفرضها حجم ميزانية الدولة أو طبيعة الموارد والنفقات.

غير أن الوضع بدأ في التغير منذ سنة 1628 لما اضطر الملك شارل الأول في بريطانيا أن يصدر وثيقة إعلان الحقوق *Petition of Rights* التي تقرر فيها ضرورة موافقة البرلمان على ما يفرض من ضرائب. وشهدت فرنسا نفس التطور الذي عرفته بريطانيا تقريبا ولكن

بصورة متأخرة نسبياً، حيث أعطى إعلان الحقوق *La déclaration des droits* الصادر سنة 1789 الحق للسلطة التشريعية في الموافقة على الضرائب ومراقبة استعمالها. وكان من حصيلة هذا التطور التاريخي أن ظهرت المالية العامة للدولة، ومع اقرار نظام اللامركزية في فرنسا والحكم المحلي في بريطانيا تم الاعتراف للجماعات المحلية والأقاليم بمالياتها المحلية. كما أدى ظهور المرافق العمومية إلى اعتراف المشرع لها بمالياتها الناتجة عن ممارسة وظيفتها الإدارية أو التجارية.

وينتهي الأستاذ *Jean Luc Albert* إلى أن مفهوم المالية العامة ينصرف إلى ثلاثة معاني، أما المعنى الأول فيتعلق بمالية الأشخاص الاعتبارية الخاضعين لأحكام القانون العام *finances des personnes morales de droit public* والمتمثلة في الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة وبعض الهيئات الخاضعة لأحكام القانون العام. أما المعنى الثاني فيتعلق بمالية المؤسسات العمومية الإدارية *les finances des administrations publiques* وهي الوحدات التي يتمثل نشاطها أساساً في القيام بعمليات التوزيع أو تقديم خدمات غير ربحية. أما المعنى الثالث فيرتبط بالقطاع العام *secteur public* حيث يضيف إلى المؤسسات الإدارية المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية الخاضعة لرقابة السلطة العامة، والتي تباشر نشاط محدد وتقوم بإشباع حاجات معينة.

وعليه فإن المالية المحلية لها علاقة وطيدة بالمالية العامة للدولة، على أساس أن أغلب المخططات التنموية التي تضعها الأجهزة المنتخبة على مستوى الجماعات المحلية تكون مدعومة - بالإضافة إلى إيراداتها الذاتية- من إعانات تقدمها الدولة. والسبب في ذلك يرجع إلى أن الجماعات المحلية بواردها المالية الذاتية، والتي بالطبع تختلف قيمتها من جماعة إقليمية إلى جماعة إقليمية أخرى، ليس بمقدورها أن تؤدي وظائفها ومهامها الأساسية دون مساعدات وإعانات من قبل الإدارة المركزية.

غير أن هذا التقارب بين مفهوم كل من المالية المحلية والمالية العامة للدولة، لم يمنع وجود اختلاف بينهما والذي يمكن إيجازه في النقاط التالية:

(أ)- **من حيث الغاية:** تستهدف المالية العامة للدولة تحقيق النفع العام وإشباع حاجات السكان وصيانة النظام العام على كل الإقليم الوطني (البحري والبري والجوي)، بينما مالية الجماعات المحلية تستهدف تحقيق تلك الأهداف على مستوى إقليمها فقط (أي إقليم الولاية أو البلدية).

(ب)- **من حيث الموارد:** يتم تمويل الميزانية العامة للدولة من الموارد التي توجد في كل الإقليم الوطني إضافة للموارد التي تحصل عليها الدولة من المؤسسات المالية الدولية سواء كانت في شكل قروض أو أخذت شكل هبات أو مساعدات. أما تمويل الميزانيات المحلية فيعتمد على الموارد الموجودة في الإقليم المحلي كأصل عام.

(ج)- **من حيث الإعداد القانوني:** يتم إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة من طرف السلطة التي خولها الدستور ذلك والمتمثلة في الحكومة والبرلمان، بينما يتم إعداد وتنفيذ الميزانيات المحلية من طرف الأجهزة المحلية التداولية المنتخبة.

المطلب الثاني: التمييز بين المالية المحلية والتمويل المحلي

يقصد بالتمويل المحلي في أبسط صوره بأنه « كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات نمو عبر الزمن وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المنشودة ».

وبمقابلة تعريف التمويل المحلي بتعريف المالية المحلية يتضح جلياً بأن العلاقة بين المفهومين هي علاقة الجزء بالكل، فالتمويل المحلي ما هو إلا عنصر من العناصر المشكلة لمفهوم المالية المحلية. ومع ذلك فإن بعض الباحثين يستعملون كلا المفهومين بالتبادل والتطابق في المعنى، وحثهم في ذلك أن التمويل المحلي هو أهم عنصر في المالية المحلية فغيابه يمنع قيام باقي العناصر خاصة إعداد الميزانيات المحلية والتصويت عليها، وتنفيذ بنودها، والرقابة عليها سواء كانت قضائية أو إدارية أو سياسية.

المبحث الثالث: مقومات المالية المحلية

المالية المحلية طريقة من طرق توزيع سلطة القرار المالي بين السلطات المركزية (ممثلة في الحكومة والبرلمان) والجماعات المحلية (ممثلة في المجلس الشعبية المنتخبة) تحت إشراف الدولة، لذا فإن مقوماتها تتمثل في وجود مصالح محلية تختلف عن المصالح العامة الوطنية (المطلب الأول)، وموارد مالية ذاتية (المطلب الثاني)، وأجهزة محلية تثبت لها سلطات خاصة لها اختصاصات مالية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: وجود مصالح وحاجات محلية

اتفق الفقه على أن وجود مصالح محلية *l'existence d'affaires locales* يعتبر مقوم من مقومات اللامركزية الإدارية - التي تعد المالية المحلية مظهر من مظاهرها-، هذه المصالح تخص إقليم محدد من أقاليم الدولة، وقد لا تهتم جميع المواطنين في الدولة بقدر ما تهتم ساكنة إقليم بذاته، نتيجة ترابط مصالح مجموعة من الأفراد تقيم ضمن رقعة جغرافية محددة، مما يخلق بينهم نوعاً من التضامن الاجتماعي.

وهذا ما قصده جانب من فقه القانون الإداري عندما ذكر أن النشاط الإداري للدولة، يقسم إلى نوعين من المرافق: مرافق وطنية تهتم جميع المواطنين الموجودين في الدولة لأنها تشبع حاجاتهم المتماثلة، مثل خدمة توزيع البريد الذي يربط المواطنين في مختلف أنحاء البلاد. ومرافق محلية تقتصر أهميتها على مواطني جهة محلية معينة كتزويد منطقة محددة بالكهرباء والماء.

بهذا يختلف عمل السلطات المركزية عن عمل الجماعات المحلية، لأن مصالح السلطة المركزية تستهدف تحقيق السياسة العامة للحكومة التي تتميز بطابعها السياسي - لأن السلطة التشريعية هي التي توافق عليها عند قبولها لبرنامج الحكومة من جهة، وهي التي تراقب مدى تنفيذها وتجسيدها في الواقع من جهة أخرى- بينما في حالة مصالح

المحلية فإن النشاط المالي للمجلس المحلية المنتخبة يستهدف على الدوام إشباع حاجات الساكنة على المستوى الإقليمي، التي قد تختلف في الكثير من الحالات والفروض عن حاجات عموم المواطنين القاطنين في إقليم الدولة.

المطلب الثاني: وجود موارد مالية

يجب أن تمتع كل جماعة إقليمية بموارد مالية ذاتية منفصلة عن موارد السلطة المركزية، لدعم استقلالها الإداري والمالي. ويستتبع استقلال الجماعة الإقليمية بموارد مالية أن تكون لها ذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة، وبالتالي تمتع الأجهزة المسيرة لها بحرية أكبر في إنفاق أموالها.

وتتطلب فلسفة المالية المحلية توافر شروط معينة في الموارد المالية التي تحوزها الجماعات الإقليمية، لا يستلزم أن تتوافر في الموارد المالية الأخرى، وقد لخصها الفقه في النقاط التالية:

(أ)- أن تكون موارد محلية: ويعني ذلك أن يكون وعاء المورد بالكامل يقع في النطاق الإقليمي للجماعة المحلية، ومثال ذلك الضرائب التي تفرض على العقارات والمباني التي توجد داخل إقليم الجماعة المحلية، أو على الشركات والمؤسسات التي وتمارس أو يمتد نشاطها التجاري أو الصناعي إلى إقليم الجماعة المحلية.

(ب)- أن تكون موارد ذاتية: بمعنى أن تستقل الجماعات المحلية ولو في حدود معينة بسلطة تقدير سعر المورد وربطه وتحصيله، حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها. وفي هذا الصدد لا خلاف على اعتبار الإعانات الحكومية موارد خارجية، وعلى تمتع الرسوم ومبالغ تأجير عقارات الأملاك الخاصة للجماعات المحلية موارد ذاتية بامتياز.

(ج)- سهولة إدارة المورد: ويقصد بذلك أن يتم تحصيل المورد المالي بأقل تكلفة ممكنة، حيث أنه لو زادت تكلفة تحصيله فيعني ذلك أن هناك عقبات إدارية تسببت في ارتفاع هذه التكلفة. كما تتحقق سهولة إدارة الموارد المالية في أن يتم إنفاقها بإرادة الجماعة المحلية بعيدا عن ضغوطات أو إملاءات السلطات المركزية، هذه الإرادة لا يحدها إلا ضابط المصلحة العامة ومشروعية التصرفات المالية من الناحيتين القانونية والمحاسبية.

المطلب الثالث: وجود سلطات خاصة مستقلة

من مقومات المالية المحلية أن تدار شؤون الجماعات الإقليمية من طرف أجهزة مستقلة عن السلطات المركزية. ويتم تعيين أعضائهم عن طريق عملية الانتخاب المباشر من طرف السكان المقيمين على إقليم الجماعة الإقليمية، متى توافرت فيهم الشروط التي حددها قانون الانتخاب ونصوصه التنظيمية. فيكون لهذه الأجهزة صلاحيات إدارية وأخرى مالية تتمثل في إعداد الميزانيات المحلية وتحصيل الموارد المالية وإنفاقها.

وتجب الإشارة إلى أن موظفي الإدارة المحلية هم موظفون عموميون، وعلاقتهم بالجماعات المحلية علاقة تنظيمية وتسري عليهم الأحكام والقواعد القانونية التي تسري عادة على موظفي السلطة المركزية من تعيين ونقل وترقية وتأديب. على أن وجود تشريعات مستقلة تحكم موظفي الجماعات المحلية – القوانين الأساسية القطاعية - لا يمنع من خضوعهم لقوانين الموظفين العموميين في الدولة - القانون الأساسي للوظيفة العمومية.-

على أن استقلالية السلطات المحلية في المجال المالي يظل خاضعا لرقابة تتفاوت شدتها من دولة إلى دولة أخرى. وفي الجزائر فمن حيث الأصل فإن السلطة الوصية -السلطة المركزية- تحترم الاختصاصات المالية الممنوحة للجماعات المحلية ولا يجب أن تصدرها أو أن تمارسها نيابة عن أجهزتها المنتخبة، إلا في حالة وجود نص قانوني يجيز ذلك صراحة. ومن أهم صور الرقابة التي أجازها القانون على النشاط المالي للجماعات الإقليمية، نجد إجراء التصديق والإلغاء، وكذلك الحلول محل الأجهزة المحلية المنتخبة أو حل هذه الأخيرة وإنهاء مهام أعضائها.

المبحث الرابع: خصائص المالية المحلية

تتميز المالية المحلية عن مالية الدولة وباقي المؤسسات الإدارية أو ذات الطابع الصناعي والتجاري، بأنها متشعبة ومتعددة الأبعاد والمستويات (المطلب الأول)، وبأنها محدودة وجامدة (المطلب الثاني)، وبسيادة أولوية المالية المحلية في تمويل التنمية وإشباع الحاجات (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تشعب المالية المحلية

يتفق كل من الفقه القانوني والمالي على أن المالية المحلية مفهوم متشعب ومتعدد الأبعاد والمستويات *Pluridisciplinarité des finances locales*، ويتضح هذا التشعب والتعدد في المستويات التالية:

(أ)- **على المستوى المالي:** لا يمكن النظر إلى المالية المحلية على أنها ظاهرة مالية وحسب، بل هي مفهوم متعدد الجوانب، فالجانب المالي يتجلى في توزيع اختصاصات الإنفاق وتحصيل الإيرادات على مستويات متدرجة بين الحكومة المركزية والجماعات المحلية.

(ب)- **على المستوى الاستقلالية:** هناك بعدا هاما لا تقل أهميته عن البعد المالي يتمثل في مدى استقلالية الجماعات المحلية عن الحكومة المركزية في صنع القرار ورسم السياسة الخاصة بدورها المحلي.

(ج)- **على المستوى السياسي:** أما البعد الآخر للمالية المحلية فهو من طبيعة سياسية، حيث أن الجماعات المحلية تسير شؤونها وتدار من طرف فواعل سياسية – سواء كانت أحزاب أو منتخبين أحرار- الأمر الذي يجعل بلورة القرار المالي المحلي وإصداره وتنفيذه والرقابة عليه شأن سياسي بامتياز.

(د)- على مستوى المشاركة: ناتج عن التحول من الديمقراطية التمثيلية -لإخفاقاتها العديدة في تحقيق التنمية وجودة إشباع حاجات الساكنة المحلية- إلى الديمقراطية التشاركية، التي جعلت من المشاركة في تسيير الشؤون المحلي بما فيها الشأن المالي يفتح على مختلف منظمات المجتمع المدني على المستوى المحلي.

المطلب الثاني: محدودية وجمود المالية المحلية

من أبرز خصائص المالية المحلية ضآلة مواردها الذاتية، على نحو يجعل الجماعات المحلية عاجزة عن إدارة وتصريف شؤونها وتحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية التي من أجلها تأسس نظام اللامركزية الإدارية. ففي الوقت الذي تسيطر فيه الإدارة المركزية على مصادر التمويل وتتمتع بسلطة مالية ونقدية - الإصدار النقدي- واسعة تمكنها من زيادة مواردها، نجد أن الجماعات المحلية تعاني عجز كبير في إيراداتها المالية. ويرجع الفقه المالي هذا العجز والجمود المستمر إلى العديد من الأسباب، لخصوها في أربعة عوامل هي:

(أ)- العامل الأول: قلة مصادر التمويل المحلي وضعف حصيلة هذه المصادر، يرجع هذا إلى أن الجماعات المحلية - عكس السلطة المركزية- حرمت بداءة من حق فرض الضرائب لأسباب تاريخية وسياسية، الأمر الذي يحرمها من الإيرادات أو يحد من تدفقها المنتظم والمستدام.

(ب)- العامل الثاني: يتلخص في أن باقي المصادر التقليدية للتمويل والمتمثلة في الرسوم والأملاك الخاصة والمرافق المحلية ذات الطبيعة الصناعية والتجارية، تقف عاجزة عن الوفاء بالحاجيات المالية للجماعات المحلية. حيث أن الرسوم المحلية التي تحصلها نظير ما تقدمه من خدمات للمواطنين القاطنين على إقليمها تتسم بالجمود بسبب تردد أجهزتها المسيرة - المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي- في زيادة نسبتها والرفع منها حتى لا تتضرر الطبقات الضعيفة اقتصاديا.

(ج)- العامل الثالث: في الدول التي تتبنى نظام اللامركزية الإدارية - ومنها الجزائر- فإن الجماعات المحلية تتحمل تبعة تحقيق التنمية على الإقليم وتطوير الخدمات التي يتحصل عليها المواطنون. إلا أنه في الوقت الذي اتسعت فيه اختصاصات الإدارة المحلية لم تجد هذه الأخيرة الإيرادات المالية الكافية التي تعينها على تحقيق الأهداف التي حددها القانون لها. ولقد ترتب على ذلك إفراغ هذه الاختصاصات من مضمونها بالإضافة إلى غل يد هذه الإدارات من القيام بدورها، الأمر الذي أضحت معه اللامركزية الإدارية مجرد إطار شكلي يختفي وراءه الطابع المركزي المقيت للدولة.

(د)- العامل الرابع: لا يقل أهمية عن العوامل السابقة ويتمثل في خضوع موارد الجماعات المحلية لرقابة السلطة المركزية، الأمر الذي يجعلها أسيرة لأوامر والنواهي الصادرة عن هذه الأخيرة من جهة أولى، ويجعل من عجز مالية الجماعات المحلية يتميز بالاستمرارية، وهو ما يلزمها باللجوء الدائم إلى السلطة المركزية طلبا للإعانة من أجل سد هذا العجز من جهة ثانية.

المطلب الثالث: سيادة مبدأ أولوية الإيرادات في المالية المحلية

ساد إلى وقت طويل مبدأ أولوية النفقات العامة في ظل المالية التقليدية. يقصد بهذا المبدأ ضرورة قيام الدولة بتحديد حجم نفقاتها العامة على نحو لا يتجاوز حجم إيراداتها المتوقع تحصيلها، وهذا ما يعرف بالتوازن الحسابي للميزانية العامة. ومع أزمة الكساد الكبير وتدخل الدولة في النشاط الصناعي والتجاري، حل مفهوم التوازن الاقتصادي والاجتماعي للميزانية العامة محل التوازن المحاسبي. ولقد أصبح الهدف النهائي للدولة تحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي، حتى ولو جاء ذلك على حساب حدوث عجز في الميزانية العامة. إن ذلك هو حال المالية المركزية في ظل المالية الحديثة.

وإذا رجعنا إلى المالية المحلية نجد أن الواقع العملي كشف لنا عجز الميزانيات المحلية الأمر الذي فرض على الجماعات الإقليمية باعتماد مقاربة عقلنة قرارات الإنفاق المحلي، بحيث أصبح من اللازم عليها ترشيد نفقاتها وتحديدتها في ضوء ما تتوقع تحصيله من إيرادات حتى ولو جاء ذلك على حساب عدم تحقيقها للحد الأدنى من أهدافها الاقتصادية والاجتماعية المنوط بها تنفيذها. إن هذا الواقع جعل بعض الفقه ينتهي إلى أن **« المالية اللامركزية - ويقصد بها المالية المحلية - تترد إلى الماضي لتعتنق مبدأ كنا نظن بأن التطورات الاقتصادية الحديثة قد أخفته وهو مبدأ أولوية الإيرادات العامة »**.

الفصل الثاني: إيرادات ميزانية الجماعات المحلية

يمكن القول بصفة عامة أن إيرادات ميزانية الجماعات المحلية تنقسم إلى قسمين: إيرادات ذاتية ويسمىها الفقه بالإيرادات التقليدية (المبحث الأول)، وإيرادات خارجية وتسمى عند الفقه بالإيرادات غير التقليدية (المبحث الثاني). لكن التطورات المعاصرة في أساليب التسيير العمومي أوجد مصدر جديد تغذى منه مالية الجماعات المحلية يتمثل في المصادر التعاقدية (المبحث الثالث).

المبحث الأول: الإيرادات الذاتية

نقصد بالإيرادات الذاتية تلك المصادر العادية التي تلجأ إليها الجماعات المحلية عادة وبصورة منتظمة لتمويل نفقاتها. ويفترض أن يكون اعتماد السلطات المحلية على هذه المصادر قرينة ايجابية على استقرار النظام اللامركزي في الدولة من جهة، وعلى وجود استقلالية مالية حقيقة للجماعات المحلية من جهة أخرى، الأمر الذي لا يجهد سنويا هذه الجماعات في البحث عن إيرادات غير ذاتية لتمويل أنشطتها إلا فيما ندر وحسبما تقتضيه الظروف الاستثنائية.

وحدد المشرع الجزائري الإيرادات الذاتية للجماعات المحلية في كل من القانوني المتعلقين بالبلدية (رقم 10-11) والولاية (رقم 07-12)، والمتمثلة أساسا في الجبايات والرسوم، مداخيل الممتلكات، مداخيل أملاك الجماعات المحلية. هذه الإيرادات قد تكون مخصصة كليا لفائدة الجماعات المحلية بحيث توجه إلى ميزانية البلديات والولايات مباشرة (المطلب الأول)، وقد تكون مخصصة جزئيا لهذه الجماعات لأن الميزانية العامة للدولة تحصل سنويا على نسبة معتبرة منها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإيرادات المخصصة كليا لفائدة الجماعات المحلية

تنقسم الإيرادات المخصصة كليا لفائدة الجماعات المحلية إلى قسمين رئيسيين: القسم الأول من هذه الإيرادات مخصص كليا للبلديات (أولا)، والقسم الآخر مقسم بينها وبين الولاية (ثانيا).

(أولا) - الإيرادات المحصلة لفائدة البلديات: لضمان مهام الخدمة العمومية والمساهمة في التنمية المحلية تعتمد البلديات في تمويل نفقاتها أساسا على مجموعة من الموارد الجبائية غير المتجانسة من الضرائب والرسوم، ورغم تنوع هذه الأخيرة وتعددتها فإننا نجملهما على النحو الآتي:

1) الرسم العقاري: تستفيد البلديات من عائد الرسم العقاري الذي يفرض على الملكيات المبنية، وينقسم هذا الرسم إلى نوعين:

أ- الرسم العقاري على الملكيات المبنية: ويطبق على الملكيات العقارية الموجودة فوق إقليم البلديات، سواء كانت مخصصة للسكن الخاص أو الجماعي أو كانت مخصصة لتخزين المنتوجات والسلع، باستثناء تلك العقارات المعفية صراحة من الضريبة مثل الممتلكات العامة التابعة للدولة أو الولايات أو البلديات أو تلك المخصصة لبعض المرافق

أولبعض المنظمات التي تؤدي يحقق نشاطها منفعة عامة ويكون غير منتج للدخ. ويكون أساس هذا الرسم من ناتج القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع للملكية المبنية في المساحة الخاضعة للضريبة وحسب المنطقة. ويقوم المالك للعقار المبنى بتاريخ 1 جانفي من سنة فرض الضريبة - كقاعدة عامة- بدفعها وتسديد قيمتها المالية.

ب- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية: يطبق على جميع العقارات غير المبنية، باستثناء تلك العقارات المعفية صراحة من الضريبة. ومن هذه الملكيات نذكر الأراضي الزراعية والأراضي الواقعة في القطاع العمراني أو القابل للتعمير، والمناجم والمحاجر والمرامل والملاحات. ويقوم المالك للملكية غير المبنية بتاريخ 1 جانفي من سنة فرض الضريبة - كقاعدة عامة- بدفعها وتسديد قيمتها المالية

(2) رسم التطهير: أسس المشرع الجزائري لفائدة البلديات رسماً سنوياً للتطهير يقع على الملكيات المبنية باسم المالك أو المنتفعين أو المستأجرين بصفة تضامنية مع الملاك، والذين يستفيدون من خدمة رفع القمامات المنزلية. ويتراوح مبلغه من 1000 دج إلى 130.000 دج، وتحدد نسبة الرسوم المطبقة بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة المجلس وأخذ رأي السلطة الوصية.

(3) الرسم على الذبح: هي ضريبة غير مباشرة تحصل كلها لفائدة البلديات التي تتم فيها عملية الذبح، ويتم تحصيل الرسم على الذبح عن كل كيلوغرام من الوزن الصافي للحم الحيوانات المذبوحة، وتختلف قيمة الضريبة حسب ما إذا كان اللحم من ذبائح محلية أو مستوردة.

(4) الرسم على الإقامة: رسم يفرض على الأشخاص غير المقيمين على إقليم البلدية ولا يملكون إقامة خاصة. ويدفعه المؤجر للغرف المفروشة، وأصحاب الفنادق، وأصحاب المحلات المستعملة لإيواء السياح والتي تسمى بالمراقد، ويدفع تحت مسؤوليتهم لقبض الضرائب المختص إقليمياً.

(5) الرسم على الرخص العقارية: نصت المادة 55 من قانون المالية لسنة 2000 على هذا الرسم، وهو جباية توجه كليا للبلديات وتشمل رخص الرسم على رخص البناء ورخص تجزئة وتقسيم الأراضي، ورخص تهديم المباني، وشهادات المطابقة والتهيئة والعمران. وتحدد قيمة الرسم بالنسبة لكل نوع من الوثائق المذكورة حسب قيمة البناية العقارية أو تبعا لعدد القطع الأرضية.

(6) رسم الخاص بالإعلانات والألواح المهنية: تم استحداثه بموجب نص المادة 56 من قانون المالية لسنة 2000، وتؤسس هذه الجباية على تعليق أو وضع إعلانات بجميع أنواعها، ويحدد مبلغ الرسم حسب عدد الإعلانات المعروضة وحجم ومساحة اللوحة الإعلانية.

(7) رسم الأفراح: تم استحداث هذا الرسم بموجب نص المادة 105 من قانون المالية لسنة 1966، تستفيد منه ميزانية البلدية التي يقام الفرح في نطاق اختصاصها الإقليمي، ويخصص ناتجه لتغطية مختلف الإعانات الممنوحة لفئة المعوزين.

(ثانياً)- الإيرادات المحصلة لفائدة البلديات والولايات: هي مجموعة من الضرائب والرسوم التي تحصل لفائدة البلديات والولايات، والتي يمكن إجمالها على النحو الآتي:

1) الرسم على النشاط المهني: يعتبر رسم سنوي يدفع من قبل الأشخاص الطبيعية أو الإعتبارية التي تملك قاعدة تجارية في الجزائر، وتمارس نشاطا على إقليم البلدية وتخضع أرباحه للدخل الإجمالي.

أحدث هذا الرسم لأول مرة سنة 1995، وحل محل كل من الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري، وكانت نسبه سنة تأسيسه تقدر بـ 2.55%. وأصبحت نسبة الرسم تساوي الرسم 2% وهذا حسب نص المادة 6 من قانون المالية التكميلي لسنة 2001، ويتم توزيع إيراداته على النحو التالي: الولاية بنسبة 0.59%، البلدية بنسبة 1.3%، والصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 0.11%.

نشير في الأخير أنه على الرغم من أن المشرع جعل الرسم على النشاط المهني من الإيرادات المحصلة كلية للجماعات الإقليمية، إلا أنه بالإضافة إلى السمة التي تتميز بها الإيرادات المحلية والمتمثلة في نقص المردودية، نلاحظ أن المشرع يعتمد سياسة قائمة على فكرة إنقاص أو إلغاء هذا الإيراد المالي، ما يؤثر سلبا على نجاعة التنمية المحلية ويمس باستقلالية الجماعات المحلية، الأمر الذي يدفعها للجوء للتمويل المركزي رغم إكراهاته وقيوده.

2) إيرادات الأملاك: تعتبر من الإيرادات غير الجبائية التي تغذي مالية الجماعات المحلية، وتنقسم أملاك الهيئات المحلية إلى صنفين، الأملاك العامة والأملاك الخاصة، وتعتبر من الإيرادات ذات الأهمية البالغة في تحقيق الاستقلالية المالية لهذه الهيئات. وتتكون إيرادات الأملاك من حصيلة إيجار أو بيع الجماعات المحلية لأموالها العقارية، أو في الأرباح التي تحققها مشاريعها الاقتصادية، وكذلك الإيرادات الناتجة عن تسيير مرافقها عن طريق الإدارة المباشرة من تقديم بعض الخدمات.

المطلب الثاني: الإيرادات المخصصة جزئيا لفائدة الجماعات المحلية

تتقاسم الجماعات الإقليمية المتمثلة في البلدية والولاية مع الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية مجموعة من الإيرادات المتمثلة أساسا في الضرائب والرسوم التالية:

(أولا)- **الرسم على القيمة المضافة:** فرض هذا الرسم لأول مرة تحت إسم الرسم الوحيد عند الإنتاج والذي يطبق على عمليات البيع والأعمال العقارية والأعمال التابعة لمهن خاضعة للضريبة على الأرباح الصناعية والتجارية، ثم غيرت تسميته إلى الرسم على القيمة المضافة بموجب قانون المالية لسنة 1991. ويفرض هذا الرسم على عمليات الاستيراد وعمليات البيع وعلى الأعمال العقارية والخدمية، بإستثناء تلك الأعمال التي تخضع لرسوم خاصة أو تلك المعفاة صراحة بنص القانون من الخضوع لهذا الرسم.

وتختلف طريقة توزيع عوائد تحصيل هذا الرسم من المكلفين بدفعة، فإذا كانت الأنشطة تمارس داخل التراب الوطني فإن ميزانية الدولة تتحصل على نسبة 75% وتخصص نسبة 10% للبلديات أما صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية فيحصل على نسبة 15%. أما الأنشطة والعمليات التي تتم عند الإستيراد من الخارج فتعود نسبة 85%

لفائدة الدولة، وتخصص لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية فيحصل نسبة 15%، وهذا حسب الأسس التي حددها التنظيم.

(ثانيا)- الضريبة على الأملاك: فرضت هذا الضريبة بمقتضى أحكام المادة 31 من قانون المالية لسنة 1993، ويتم توزيع عوائد تحصيل هذه الضريبة بتخصيص نسبة 60% لصالح ميزانية الدولة و 20% لميزانيات البلديات، ونسبة 20% لصالح الصندوق الوطني للسكن.

(ثالثا)- الضريبة الجزافية الوحيدة: تم إنشاء هذه الضريبة بموجب أحكام المادة 2 من قانون المالية لسنة 2007، لتحل محل الضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات. ويخضع لها الأشخاص الطبيعية والمعنوية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا شريطة ألا يتجاوز رقم أعمالها 30 مليون دج. ويتم توزيع ناتج هذه الضريبة بتخصيص 49% لميزانية الدولة، ونسبة 0.01% للغرفة الوطنية للصناعة التقليدية، ونسبة 0.24% لغرف الصناعات التقليدية، و نسبة 40.25% لصالح البلديات، ونسبة 0.5% لصالح الولايات، ونسبة 0.5% لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

(رابعا)- قسيمة السيارات: تم تأسيس هذه الضريبة بموجب أحكام المادة 46 من قانون المالية لسنة 1997، ويدفعها كل شخص طبيعي أو معنوي (خاضع للأحكام القانون الخاص أو العام) يملك مركبات (من سيارات وشاحنات وحافلات) مرقمة في الجزائر. ويختلف تقدير الضريبة حسب نوع المركبة وسنة بدء استعمالها، وتحصل من طرف قابضي الضرائب والبريد. ويوزع حاصل تعريف قسيمة السيارات بتخصيص نسبة 50% لميزانية الدولة، ونسبة 20% للصندوق الوطني للطرق والطرق السريعة، ونسبة 30% لصالح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

(خامسا)- الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة: تم تأسيس هذا الرسم بموجب المادة 60 من قانون المالية لسنة 2004، حيث يتم إقتطاع هذا الرسم على الإطارات المطاطية الجديدة والمستوردة من طرف مصالح الجمارك الجزائرية. حيث يتم فرض مبلغ قدره 750 دج على كل إطار مخصص لعجلات المركبات الثقيلة، ومبلغ 450 دج على كل إطار مخصص لعجلات المركبات الخفيفة، ويوزع ناتج هذا الرسم بتخصيص نسبة 35% لميزانية الدولة، ونسبة 35% لميزانية البلديات، ونسبة 30% للصندوق الخاص للتضامن الاجتماعي.

(سادسا)- الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم المستوردة أو المصنعة محليا: تم تأسيس هذا الرسم بموجب المادة 61 من قانون المالية لسنة 2006، حيث يتم إقتطاع هذا الرسم على الزيوت والشحوم وتحضيرات الشحوم المصنعة في الجزائر عند خروجها من طرف المصنع من طرف منتجها ومصنعها، ومن طرف مصالح الجمارك الجزائرية في حالة إستيرادها. ويحدد الرسم بمبلغ 12.500 دج لكا طن من مادة الشحوم المستوردة أو المصنعة في الجزائر، ويوزع حاصل هذا الرسم بتخصيص نسبة 15% لميزانية الدولة، ونسبة 35% لميزانية البلديات، ونسبة 30% للصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.

المبحث الثاني: الإيرادات الخارجية

ترزح غالبية الجماعات الإقليمية في الجزائر تحت إكراه محدودية الإيرادات المالية الذاتية، الأمر الذي يؤثر عليها سلبا - إضافة إلى العديد من الأسباب الأخرى- في تحقيق التنمية المحلية وتحسين معيشة الساكنة القاطنة على إقليمها الجغرافي. لذا تجد الجماعات الإقليمية نفسها مدفوعة للبحث عن إيرادات خارجية لضمان إستمرارية الخدمة العمومية التي تقدمها الدولة (المطلب الأول)، على الرغم من تأثيرها السلبي على استقلاليتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعدد مصادر الإيرادات الخارجية

تلجأ الجماعات الإقليمية للموارد الخارجية إستثنائيا ودون إفراط لتغطية النفقات المحلية، غير أن الإستنجد بالتمويل الخارجي في الجزائر أصبح المبدأ بحكم الإعتماد المتنامي للجماعات المحلية على الإعانات (أولا)، والقروض لعدم كفاية الموارد الذاتية لمواجهة الاختصاصات المحلية الواسعة (ثانيا).

(أولا) - الإعانات: تعتبر الإعانات مورد مالي مهم تعتمد عليه الجماعات الإقليمية الواقعة في حالة العجز المالي لتغطية نفقاتها المتنامية، وقد يكون مصدر الإعانات هو الدولة (أ) أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية (ب).

(أ) - الإعانات المقدمة من طرف الدولة: وتتمثل في المساعدات التي تقدمها الدولة للجماعات الإقليمية دون إلزامها بردها، قصد المساهمة في الأعباء المالية للهيئات المحلية وتحقيق التوازن والتوازن بين الموارد المالية والاختصاصات المحلية. حيث يخضع تحديد وتوزيع إعانات الدولة للجماعات الإقليمية إلى عدة معايير مالية وتقنية تتمثل أساسا في نوعية ومردودية الإيرادات المحلية، عدد السكان، الاحتياجات الخاصة للخدمات العامة، تكلفة تقديم الخدمات العمومية، ومستوى تطور الجماعات الإقليمية.

تراعي السلطات المركزية عند تقديمها للإعانات مجموعة من الضوابط المنصوص عليها في كل من المادة 172 من قانون البلدية والمادة 154 من قانون الولاية، وتقسم هذه الإعانات لتشمل تغطية قسم التسيير وإعانات موجهة لتمويل قسم التجهيز والاستثمار.

1- إعانات قسم التسيير: تهدف الإعانات المالية الموجهة لقسم التسيير إلى تحقيق التوازن في القسم الأول من الميزانية المحلية، فضعف الإيرادات المالية الذاتية لا يعفي الجماعات الإقليمية من الالتزام بتغطية النفقات الإلزامية والضرورية (مثل أجور العمال، ونفقات تسيير المصالح البلدية والولاية).

على أن المشرع الجزائري لم ينظم ضوابط وآليات تقديم الإعانات للجماعات الإقليمية لا في قانون البلدية ولا في قانون الولاية، الأمر الذي منح الإدارة المركزية سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال لا تخضع لرقابة القاضي الإداري. وغياب هذه الضوابط والآليات يجعلنا نتساءل هل معيار الجهوية والميول السياسية والتحالفات الحزبية هي الأسس الخفية والحقيقية في توزيع هذه الإعانات؟

على أنه يفترض في الدولة وسلطاتها المركزية أن تقوم بدور رقيب في حماية المصالح الوطنية على المستوى المحلي، وذلك بتدعيم الجماعات الإقليمية بموارد مالية كافية تمكنها

من الاستجابة لمتطلبات التنمية وتلبية حاجات الساكنة المحلية، لا أن تحد من حجم هذه الإيرادات وإستدامة تدفقها وتجعلها وسيلة للمساس باستقلالية هذه الجماعات أو تقوم بتوظيفها لحسابات سياسية مقيتة تمس بمقدرات الأمة واستمرارية كيانها ووجودها.

2- إعانات قسم التجهيز والاستثمار: تهدف الإعانات المالية الموجهة لقسم التجهيز والاستثمار سد العجز المالي الحاصل في ميزانية الجماعات الإقليمية، والذي تسبب في عدم قدرتها على تمويل برامجها التجهيزية والاستثمارية. وتقدم هذه الإعانات في إطار المخططات البلدية للتنمية، أو في إطار البرامج القطاعية للتنمية.

- **إعانات في إطار مخططات البلدية للتنمية:** تهدف هذه المخططات إلى اعتماد برامج تنمية للقضاء على التدهور الاقتصادي والاجتماعي الموروث عن الحقبة الإستعمارية، (مثل برنامج التنمية الصناعية وبرامج التشغيل الكامل). ولتستفيد البلديات من هذه الإعانات عليها أن تحترم الضوابط والشروط المتمثلة أساسا في تقييد العمليات في الجدول البلدي للتجهيز والاستثمار، مصادقة والي الولاية على هذا الجدول، يبلغ والي الولاية موافقته للبلدية التي يعقد أعضاء مجلسها الشعبي دورة غير عادية للتصويت على هذه الإعانات وتسويتها في الميزانية.

- **إعانات في إطار البرامج القطاعية للتنمية:** وهي إعانات تقدم للولايات في إطار البرامج القطاعية، والهدف منها تحديد التوازنات القطاعية الاقتصادية والاجتماعية، وتشرف عليها الوزارة المعنية بالقطاع ويتم تسجيل العمليات التنموية باسم والي الولاية الذي يسهر على تنفيذها وحسن تسييرها.

(ب)- الإعانات المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية: يعد الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويوضع تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية. وتتجلى مساهمات الصندوق في التخصيصات الإجمالية للتسيير والمساعدات لفائدة التجهيز والاستثمار.

(ثانيا)- القروض: تعتبر القروض آلية تسمح للجماعات الإقليمية من الحصول على إيرادات يتحكم في شروطها عقد القرض الذي تبرمه مع المؤسسات المالية المقرضة. وقد إشتراط كل من قانون البلدية في مادته 174 وقانون الولاية في مادته 156 على البلديات والولايات التي تلجأ إلى هذه الآلية غير الذاتية للتمويل بأن يخصص مبلغ القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل، وعليه لا يمكن الاقتراض لمواجهة نفقات التسيير بل يكون فقط لتمويل نفقات التجهيز والاستثمار.

والنص القانوني المؤطر لعملية منح القروض للجماعات الإقليمية هو القانون رقم 64-227 المؤرخ في 10 أوت 1964، المتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، وبعده المرسوم رقم 85-85 المؤرخ في 30 أفريل 1985 المتضمن إنشاء بنك التنمية المحلية. حيث أصبحت مهمة هذا البنك منح تسبيقات وقروض والمساهمة في تنمية الجماعات المحلية من الناحية الاجتماعية والاقتصادية، وفقا لسياسات الحكومة وفي حدود مخططات الجماعات المحلية المعتمدة في إطار المخططات الوطنية للتنمية.

المطلب الثاني: تأثير الإيرادات غير الذاتية على إستقلالية الجماعات الإقليمية

أدت محدودية الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية في الجزائر إلى إنعدام مستمر في توازن الميزانيات المحلية، الأمر الذي دفعها وما زال إلى اللجوء إلى المصادر غير الذاتية لتغطية هذا العجز. وكان من نتيجة هذا اللجوء أن تأثرت إستقلالية الجماعات الإقليمية، بأن أصبح القرار المحلي موجها من الجهات المانحة (أولا)، وفرض عليها تخصيص الإعانات لمجالات ومشاريع محددة (ثانيا)، وتم مشاركتها غي تخطيط التنمية المحلية (ثالثا).

(أولا)- توجيه القرار المحلي: يعتبر التمويل الخارجي الذي يغذي ميزانيات الجماعات الإقليمية وسيلة مؤثرة على إستقلاليتها في إصدار قراراتها المتعلقة بالتسيير الإداري والمالي والمحاسبي، والعلة في ذلك أن هذا التمويل يكون في الأعم الغالب مستندا على قاعدة المشروطية التي تجعل السلطات المركزية تفرض توجهاتها وأولوياتها وخياراتها التنموية على المستوى المحلي، الأمر الذي يسحب سلطة بلورة واتخاذ القرار التنموي من الجماعات الإقليمية. ولا يبقى للجماعات الإقليمية إلا تقديم الأراء والتوجيهات غير الملزمة للسلطات المركزية.

(ثانيا)- تخصيص الإعانات وتوجيه القروض: ألزم كل من قانون البلدية في مادته 173 وقانون الولاية في مادته 155، كل من البلدية والولاية حسب الحالة بتوجيه الإعانات وتخصيصها للغرض الذي منحت من أجله. ولما أصبحت الجماعات الإقليمية مجرد منفذ لبرامج محددة ومسطرة على المستوى المركزي، أدى ذلك إلى تقوية نظام عدم التركيز على حساب نظام اللامركزية.

كما أن كل من قانوني البلدية الولاية ألزما الجماعات الإقليمية عند اللجوء للإقتراض بأن يخصص أصل القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل، أما المادة 4 المرسوم رقم 85-85 المتضمن إنشاء بنك التنمية المحلية أجازت منح القروض للجماعات الإقليمية لتحقيق مشاريع التنمية المحلية، شريطة أن تكون تلك المشاريع متوافقة والسياسة العامة للحكومة الأمر الذي يقلل من حرية الهيئات المحلية في تسيير وإدارة الشأن المحلي.

(ثالثا)- تخصيص الإعانات وتوجيه القروض: ألزم كل من قانون البلدية في مادته 173 وقانون الولاية في مادته 155، كل من البلدية والولاية حسب الحالة بتوجيه الإعانات وتخصيصها للغرض الذي منحت من أجله. ولما أصبحت الجماعات الإقليمية مجرد منفذ لبرامج محددة ومسطرة على المستوى المركزي، أدى ذلك إلى تقوية نظام عدم التركيز على حساب نظام اللامركزية.

المبحث الثالث: الموارد الناتجة عن العملية التعاقدية

فرضت طبيعة التحولات الاجتماعية والاقتصادية وكذا زيادة التحديات التنموية على الجماعات الإقليمية تغيير مقارنتها في مجال التسيير المحلي، حيث أصبحت هذا المقاربة تتجه أكثر نحو فضاءات جديدة مدرة للدخل وخالقة للثروة بهدف تقوية مركزها المالي (من ناحية الإيرادات والنفقات)، وتقوم هذه المقاربة على انفتاح الإستثمار المحلي على الشراكة مع القطاع الخاص.

ولا يمكن للجماعات الإقليمية أن تحقق موارد تعاقدية مع القطاع الخاص إلا بالتسليم بأنها تحولت إلى فاعل اقتصادي (المطلب الأول)، وأن هذا التحول سمح لها بالدخول في شراكة مع القطاع الخاص (المطلب الثاني)، وأن هذه الشركة سمحت لها بتحقيق مكاسب مالية أدت إلى زيادة مواردها الذاتية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تحول الجماعات الإقليمية إلى فاعل اقتصادي

يرجع تحول الجماعات الإقليمية إلى فاعل اقتصادي لتغير طبيعة ونطاق الاختصاصات الممنوحة لها (الفرع الأول)، وجسد هذا التحول في تعدد آلياته في الممارسة العملية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: طبيعة ونطاق اختصاصات الجماعات الإقليمية

تقوم الجماعات الإقليمية بوظيفتين أساسيتين، الوظيفة الأولى من طبيعة كلاسيكية وإلزامية تتمثل في وظيفة المرفق العمومي *Service public* وتشمل السهر على إشباع الحاجات الأساسية للمواطنين القاطنين على إقليمها وكذا القيام بتقديم الخدمات باستمرار وإضطراد. أما الوظيفة الثانية فهي من طبيعة مستجدة تتمثل في التدخل الاقتصادي *l'intervention économique* أي ولوج الجماعات الإقليمية لميدان كان يعتبر إلى عهد قريب محجوزاً للمبادرات الخاصة المتمثلة في الشركات والمؤسسات المملوكة للأشخاص الخاضعين لأحكام القانون الخاص.

وعلة هذا التحول تكمن في التحولات الهيكلية التي عرفت نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين والتي حدت من فعالية المبادرات التي يقوم بها الفاعل الاقتصادي الخاص، نتيجة الأزمة الاقتصادية (أزمة الكساد الكبير) وآثار الحرب العالمية الثانية. وفي مقابل هذا التحديد حصلت المفارقة حيث تم إطلاق يد الدولة والجماعات الإقليمية في تطوير البيئة الاقتصادية للمؤسسات الخاصة عن طريق آلية المشاركة المالية، وأصبحت المحرك الاستثمارات المالية للسلطات العامة وللجماعات الإقليمية.

وقد ترتب عن توسيع نطاق اختصاصات الجماعات الإقليمية وتعدد أبعادها (سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أو البيئية) أن تدخلت هذه الأخيرة في المجال الصناعي والتجاري، وأصبحت نتيجة لذلك بمثابة فاعل اقتصادي ليس فقط بالمفهوم القديم (تشغيل الموظفين، الاستثمارات في ميدان التجهيز، الصفقات العمومية)، ولكن بمفهوم يجعل من هذه الأخيرة محركاً للحركة الاقتصادية ورافعة *levier* لإنعاش القطاعات المتعددة في الميدان التنموي. والسبب في ذلك يرجع إلى زيادة الإختصاصات التي عهد بها كل من قانوني الولاية والبلدية للمجالس التداولية المسيرة للجماعات الإقليمية. والعلة من ذلك أن هذه الأخيرة أقرب وأعرف بجوهر الحاجيات التي يستوجب إشباعها والمشاكل والمعضلات التي يعانيها الساكنة المحلية من الحكومية المركزية البعيدة التي يتعذر عليها معرفة الجزئيات والمطالب الحقيقية للساكنة.

الفرع الثاني: تعدد آليات الممارسة الاقتصادية والتنمية

وتتعدد طرق تدخل الجماعات الإقليمية في المجال الاقتصادي والتنموي، بحيث يمكن أن يأخذ هذا التدخل شكلين أساسيين هما:

(أ) **التدخل التوجيهي:** حيث تقوم الجماعات الإقليمية بتوفير الشروط اللازمة لمواكبة عمل المؤسسات والشركات الخاصة، لاسيما فيما يتصل بالمنشآت القاعدية والتحتية مثل الطرق وشبكات الاتصالات سواء من المطارات أو الموانئ أو شبكات اتصال سلكية ولا سلكية. وكذا القرارات المتعلقة بتوطين وتنظيم مناطق للأنشطة الصناعية والحرفية، بقصد جلب الشركات للإستثمار على إقليمها، الأمر الذي يدر عليها عوائد مالية (من ضرائب ورسوم) تغذي ماليتها بصفة مستدامة.

(ب) **الجماعات الإقليمية فاعل اقتصادي محلي:** بحكم استقلالها المالي وتمتعها بالخصخصة المعنوية يسمح للجماعات الإقليمية بالامتلاك واقتناء الأراضي والاحتياجات العقارية من أراضي مجزأة أو غير مجزأة، ويمكن أن تعرض جزء من هذا الوعاء العقاري للبيع. كما أن الجماعات الإقليمية مجبرة على شراء عقار أو عقارات أو أراضي إذا ما قامت بعملية بيع لجزء من احتياطيها العقاري وبالتالي فإن الإستثمارات العقارات التي تقوم بها و تنجزها لحسابها الخاص أو بالاشتراك مع القطاع العام أو الخاص يجعل منها فاعلاً اقتصادياً *acteur économique* في المحيط المحلي، من أجل تمويل البنية الأساسية المتمثلة في المواد الأساسية والهياكل التنظيمية مثل المباني والطرق والتجهيزات الكهربائية والرقمية اللازمة لتشغيل مشروع معين أو اللازمة لاستمرار الحياة الاجتماعية، أو لتخفيف العبء المالي عن كاهلها مع بقائها مسؤولة عن تقديم مختلف الخدمات للسكان المحلية، من ناحية ثانية.

ونتيجة لذلك تصبح الجماعات الإقليمية عن طريق المرافق المحلية سواء تعلق الأمر بالمؤسسات العمومية المحلية أو عن طريق عقود الشركات مع القطاع الخاص، قادرة على أن تشتري وأن تقترض أو تضمن القروض، وهي بكل هذا تتعامل في المحيط الاقتصادي كأى متدخل اقتصادي. الأمر الذي يسمح لها في النهاية من الحصول على موارد مالية ذاتية معتبرة يمكن لها ترمينها في المستقبل في مشاريع تنمية جديدة، الأمر الذي يفضي في النهاية إلى الوصول إلى بؤادر مالية محلية مستدامة تحفظ للجماعات الإقليمية إستقلاليتها وتسمح لها بإصدار قرارات تنمية ناجعة قائمة على جودة إشباع الحاجات المحلية، وحسن إدارة المالية المحلية وشفافية تحصيل إيراداتها وصرف نفقاتها.

المطلب الثاني: شراكة الجماعات الإقليمية مع القطاع الخاص

تطورت أساليب تسيير وإدارة المرافق العامة للدولة سواء كانت هذه المرافق من طبيعة مصلحية أو من طبيعة إقليمية، والسبب في ذلك يرجع من ناحية أولى، فشل أساليب التسيير الإداري التقليدية لبطئها وليبروقراطيتها في عالم أصبح يتميز بالسرعة والتقلب الأمر الذي يستوجب ضرورة مراجعتها وتطعيمها بأساليب جديدة تتميز بالفعالية والنجاعة والشفافية في تحقيق النتائج والأهداف. ومن جهة ثانية لقلت الموارد المالية التي تخصص لإدارة المرافق التي تشعب الحاجات العامة، الأمر الذي فرض تبني مقاربة قائمة على إشراك

الفاعل الاقتصادي الخاص في مشاريع إشباع هذه الحاجات. ولفهم مقارنة إشراك الفاعل الاقتصادي الخاص في تحقيق التنمية المحلية سنشرح مفهومها في (الفرع الأول)، ثم نبحث في أسبابها (الفرع الثاني)، وفي الأخير نعرض مقوماتها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مفهوم مقارنة إشراك الفاعل الاقتصادي الخاص

يتضمن البناء اللغوي لمقاربة إشراك الفاعل الاقتصادي الخاص في التنمية العديد من المصطلحات، الأمر الذي يستوجب تفكيك هذا المركب وشرح كل مصطلح لوحده، وفي النهاية نركب المفكك بغية الوصول إلى تحديد مدلول معرفي لهذه المقاربة.

(أ) تعريف الفاعل الاقتصادي الخاص (القطاع الخاص): يشير مصطلح القطاع الخاص إلى « ذلك القطاع من الاقتصاد الوطني الذي يقوم على أساس الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج، وتجري فيه عملية تخصيص الموارد الإنتاجية طبقاً لما تمليه قوة السوق التلقائية وليس إرادة السلطات العامة في الدولة سواء كانت مركزية أو إقليمية. أي أنه ذلك الجزء من الاقتصاد غير الخاضع لسيطرة الحكومة - مركزياً أو إقليمياً-، والذي يدار وفقاً لاعتبارات الربحية المالية». بمعنى أن القطاع الخاص من الناحية العضوية يشمل على المؤسسات التي ينشئها الأفراد المستثمرون، ومن الناحية الموضوعية أن هذا الإنشاء كان بغرض تحقيق مصالح خاصة لهم تتمثل في خلق الأرباح وفي مرحلة لاحقة تعظيمها، وبشكل عام عرف هذا القطاع بأنه إلى « ذلك الجزء من الاقتصاد غير الخاضع لسيطرة الحكومة، والذي يدار وفقاً لإعتبارات الربحية المالية ».

(ب) تعريف الشراكة: لا يوجد تعريف جامع لمفهوم الشراكة بين المختصين بالشأن الاقتصادي أو الإداري أو المالي، غير أنها تتفق على حد أدنى من العناصر، وحملت هذه التعاريف المعنى التالي « الشراكة هي أحد البدائل أو الترتيبات التي بمقتضاها تستطيع الدولة -أو الجماعات الإقليمية- توفير السلع والخدمات العامة التي يقدمها أو يوفرها القطاع العام بنفسه بالتعاون مع القطاع الخاص. وهذه الترتيبات تتعدد فقد تشمل صورة مبسطة هي التعاقد الخارجي، أو قد تمتد لتشمل أيضاً نقل أو مشاركة الإدارة أو عملية صنع القرار ».

وعليه فالشراكة هي مجموعة من الترتيبات التعاقدية بين الحكومة أو الجماعات الإقليمية مع الفاعل الاقتصادي الخاص (القطاع الخاص) في مشاريع معينة، يقوم بمقتضاها هذا الفاعل بإمداد الحكومة أو الجماعات الإقليمية بالأصول (أي الأموال) والخدمات التي من النعتاد أن يقدمها القطاع العام.

أما الشراكة من الناحية القانوني فهي « نمط حديث من العقود التي تسمى بعقود الشراكة *les contrats de partenariat* والتي تبرمها جهة الإدارة مع القطاع الخاص، وذلك لتأمين خدمات عامة يقدمها ذلك القطاع بدلاً عن الدولة -أو الجماعات الإقليمية-، بهدف رفع العبء على الميزانية العامة ».

(ج) تعريف التنمية: لم يتفق علماء الاقتصاد على تعريف محدد لمصطلح التنمية، إلا أنه وفي جميع الأحوال على حسب تعريف منظمة الأمم المتحدة فهي « استخدام عام للوسائل وإتباع الطرق وتعبئة الجهود العامة والخاصة بغية التوصل إلى رفع من المستويات المادية والمعنوية للمجتمعات المحلية والوطنية ».

الفرع الثاني: أسباب تبني الجماعات الإقليمية لمقاربة الشراكة

نشأ نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أثر ما سمي بـ «ثنائية الفشل» الذي عانت منه النظم الاقتصادية الرأسمالية، خلال القرنين الماضيين، والذي تمثل في فشل الحكومة في القيام بوظائفها المعهودة، من تنظيم ورقابة وتحفيز، وفشل القطاع الخاص في إشباع حاجات الأفراد، وتوفير سوق متوازنة ومستدامة ومستقرة. وكان من نتيجة ذلك الفشل المزدوج حدوث سلسلة من الأزمات الاقتصادية التي عصفت بالاقتصاد العالمي، والتي أثرت بشكل كبير على برامج الدول، وبالتالي على رفاهية الأفراد وجودة الحياة، إلى جانب ما تعانيه العديد من دول العالم من تراجع في كفاءة وجودة الخدمات العامة وغيرها. لذا فإن مقاربة الشراكة تحقق العديد من المزايا والغايات سواء للدولة أو للجماعات الإقليمية (أ)، أو للفاعل الاقتصادي الخاص (ب)، أو للمرتفقين والجمهور (ج).

(أ) مزايا الشراكة بالنسبة للجماعات الإقليمية: تساعد الشراكة على معالجة قصور التمويل المحلي، الذي لا يستطيع تغطية تكاليف إنجاز كل المشاريع التي تحقق التنمية على المستوى المحلي. حيث يمكن للجماعات الإقليمية في ظل الشراكة وعن طريق دمج التصميم والإنجاز في نفس العقد من توفير تكاليف كل منهما، بل وإنجازهما بصورة أفضل. يضاف إلى ذلك أن الشراكة تمكن هذه الجماعات الإقليمية من إقتسام المخاطر مع الفاعل الاقتصادي الخاص، والتي قد تتمثل في زيادة التكاليف، أو عدم القدرة على الوفاء بجدول أو مواعيد تسليم الخدمات، أو عدم كفاية الإيرادات لدفع التكاليف التشغيلية. زيادة على ما سبق تساعد الشراكة الجماعات الإقليمية على تنفيذ المشاريع ذات الأولوية بسرعة رغم إرتفاع تكاليفها المالية، عن طريق الاستعانة بالقطاع الخاص في تنفيذها والاستعانة بالخبرة الإدارية المتطورة له في إدارة البرامج المعقدة والكبيرة، وكذا الإستفادة من التكنولوجيات الدقيقة التي توفرها وحداته.

إذن تساعد الشراكة الجماعات الإقليمية على تخفيض تكلفة تقديم الخدمات وإشباع الحاجات الحيوية للسكان المحلية، حيث يسمح نظامها بالتعاقد مع الفاعل الاقتصادي صاحب العطاء الأقل تكلفة والأكثر كفاءة في تقديم الخدمة وإشباع الحاجة، يضاف إلى ذلك أن هذا الفاعل ملزم بتوفير الخدمة أو القيام بالتجهيزات في المواعيد الزمنية المتفق عليها في العقود خوفاً من تحمل غرامات التأخر.

(ب) مزايا الشراكة بالنسبة للفاعل الاقتصادي الخاص: تحقق الشراكة العديد من الفوائد للفاعل الاقتصادي الخاص الشريك مع الجماعات الإقليمية، كونها تمنحه فرصة الإبداع وتنويع أنشطته وزيادة دخله واكتساب خبرات واسعة، كما تسمح له بالنفاذ إلى أسواق جديدة لم يكن ليصل إليها لولا شراكته للقطاع العمومي المحلي. كما تضمن الشراكة لهذا الشريك الدخول في مشاريع طويلة الأجل تحقق له عائداً مالياً معتبراً، مقارنة بغيرها من العقود التقليدية.

(ج) مزايا الشراكة بالنسبة للمرتفقين والجمهور: تساعد الشراكة على تحقيق المصلحة العامة، حيث يستفيد المواطنون والمرتفقون كثيراً عندما تتكامل جهود وخبرات الجماعات الإقليمية مع جهود وأموال الشريك الخاص، لتقديم الخدمات للجمهور. فتؤدي الشراكة إلى

تحسين مستويات تلك الخدمات، أو على الأقل الحفاظ على المستويات الحالية لها، لأنها تساهم في الإبداع في تنظيم تآدية تلك الخدمات، أو إدخال تقنيات جديدة لتحسين جودتها.

الفرع الثالث: مقومات نجاح مقارنة الشراكة

حتى تحقق الشراكة كل هذه المميزات لابد أن يتوافر لها من المقومات ما يجعل منها شراكة ناجحة، ومن أهم تلك المقومات يشير الفقه القانوني والمالي إلى ما يلي:

1. التوازن النسبي لقوة الأطراف المشاركة، ووجود حد أدنى من الثقة المتبادلة بينهما.
2. وجود مصالح مشتركة بين الأطراف المشاركة تتحقق عن طريق العمل المشترك بينهما.
3. وجود صيغة قانونية وتنظيمية للشراكة تحدد طبيعة العلاقات التبادلية بين الطرفين، والفوائد التي تعود على كل منهم.
4. يجب أن تأخذ عملية الشراكة وجهات النظر المختلفة لأطرافها، وأن تراعي متطلبات مختلف فئات الساكنة المحلية .
5. مراعاة أن تعمل الشراكة على زيادة الثقة بين الشركاء، وتحقيق التعاون بينهم، وتقليل التعارض أو التضارب بين مصالح كل منه.
6. مراعاة أن يكون للشراكة تأثير فعال في الحد من مشاكل المجتمع، وتشجيع النمو الاقتصادي، وحماية البيئة العمرانية.

المطلب الثالث: آثار الشراكة على مالية الجماعات الإقليمية

أضحت مشاركة الفاعل الاقتصادي الخاص لازمة بل ضرورية بإعتباره مورد من الموارد الأساسية الممولة للتنمية المحلية في ظل عجز التمويل المعتمد على الدولة وعدم كفايته. وتؤثر الشراكة في المالية المحلية من حيث منهجية العمل وتحقيق الأرباح (الفرع الأول)، وحركية التشغيل وتوفير مناصب العمل (الفرع الثاني)، وفي عصرنة أساليب تسيير الموارد البشرية خدمة للتنافسية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: منهجية العمل وتحقيق الأرباح

ينطلق الفاعل الاقتصادي الخاص من قاعدة تحقيق الربح وزيادته، ويتجسد ذلك في حكمة صرف الأموال المتعلقة بالمشروع والتنافسية (أ)، وفي القيام بعملية التتبع والتقييم المزامن لإنجاز المشاريع، حتى يمكن تجنب وقوع المشاكل التي قد تهدد تطور المسار التنموي على المستوى المحلي (ب).

(أ) حكمة صرف الأموال وخلق التنافسية: تستفيد مالية الجماعات الإقليمية من حكمة صرف الفاعل الاقتصادي الخاص للأموال، لأن عملية الصرف تقوم على سلوك تسييري إستباقي قوامه توقع المشاكل وإيجاد الحلول لها بسرعة مناسبة الأمر الذي يجنب إرتفاع ميزانية إنجاز المشروع. هذا بخلاف طريقة صرف الأموال من طرف الجماعات الإقليمية التي إتسمت على الدوام بعدم تناسب مواردها المالية مع الأهداف المراد تحقيقها وتعرش مشاريعها ما زاد في كلفتها المالية وأفضى بدوره إلى زيادة عجز ميزانيتها. لأن الجماعات

الإقليمية لا تعتمد على البعد الاستباقي في مرحلة إصدار قرارها المالي ولا في مرحلة تنفيذه، لأنها تصدر قرارات مالية لا تتماشى وتوقعاتها المالية، ثم لا تتابع مختلف مراحا تنفيذها قصد مواجهة العقبات التي تعرقل تجسيدها، الأمر الذي يفقد تلك القرارات حكمتها ونجاعتها في تحقيق التنمية المحلية وحسن إشباع حاجات الساكنة.

لذا فإن حكمة المالية المحلية تتعزز عند الشراكة مع الفواعل الاقتصادية الخاصة، كون هذه الأخيرة تعتمد في تسييرها للمشاريع على ضرورة خلق التوازن بين الإجراءات والنفقات وتحويل الفوائض المالية إلى مشاريع تنموية. ويقصد بالتوازن بين الإجراءات والنفقات أن تقديم الخدمة أو السلعة يخضع لوجودتها وسعرها في السوق، بخلاف التسيير التقليدي للجماعات الإقليمية الذي كان يقوم على قاعدة تقدم الخدمة أو السلعة على جودتها بسعر مخفض، ما لا يدر عليها أي فائض مالي في شكل دخل أو ربح يعاد استثماره في مجالات تنموية أخرى تساعد على تحقيق تنمية المجتمع المحلي وترفع من جودة حياة أفرادها.

(ب) فعالية عملية الرقابة: تعد الرقابة الداخلية التي يمارسها الفاعل الإقتصادي الخاص من أهم الأسس التي يركز عليها القطاع الخاص في تسيير وإدارة مشاريعه، حيث تسمح بتقدير المخاطر المالية وتحديد درجة الالتزام بالأهداف المحددة. بهذا يتضح بأن وظيفة الرقابة الداخلية هي العلم بنسب تجسيد المشاريع وطرق تسييرها خاصة ما اتصل منها بالجانب المالي، لأنه يعتبر مؤشراً لقياس مدى تحقق الأهداف التنموية سواء تعلق الأمر بالفاعل الاقتصادي الخاص أو تعلق الأمر بالمحيط الخارجي الذي تنفذ فيه مشاريع الشراكة (مثل العمال، الموردن، المستهلكين).

فوظيفة الرقابة المالية للقطاع الخاص لها تأثير ايجابي على حكمة التسيير المالي للجماعة الإقليمية التي تدخل في الشراكة مع الفاعل الاقتصادي الخاص، ويتجلى ذلك في تحسين جودة التقارير المالية وقياس أداء مشاريع الشراكة، الأمر الذي يسمح بردع المخالفات عند إعداد التقارير المالية من قبل الأجهزة الرقابية، وتزويد مصدر القرار المالي بالمعلومات الصحيحة والمحينة التي تجعل هذا القرار أكثر نجاعة في تحقيق آثاره. كما تسمح إضافة إلى ما تقدم بتنبيه الإدارة المسيرة لمشاريع الشراكة بالمخاطر المالية وسوء تسيير الموارد المستخدمة ما يفضي في النهاية في النهاية بالحكم على كفاءة هذه المشاريع في تحقيق أهدافها.

الفرع الثاني: حركية التشغيل وتوفير مناصب العمل

يعد الاستثمار المحرك الأساسي للاقتصاد والتنمية إن على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي، كونه يساهم مساهمة فعالة في امتصاص البطالة بإحداث مناصب عمل جديدة قارة أو موسمية. وعليه تساهم المشاريع التنموية على المستوى المحلي القائمة على مقاربة الشراكة مع الفواعل الاقتصادية الخاصة بتوفير مناصب العمل (أ)، وتشغيل الكفاءات المنتجة (ب).

(أ) توفير مناصب العمل: نتيجة الإرتفاع المستمر لعدد ساكنة المجتمع المحلي أصبح هاجس التشغيل يلقي بضلاله على تفكير الأجهزة المكلفة بإدارة وتسيير الجماعات الإقليمية،

الأمر الذي دفعها إلى إعتقاد مقارنة الشراكة مع القطاع الخاص والدخول معه في مشاريع استثمارية قصد خلق فرص العمل والتخفيف من الأعباء المالية التي كانت تتحملها ميزانياتها المحلية، خاصة تلك الإعانات التي كانت تقدمها لفئة العجزة وأصحاب الحاجات الخاصة وكذا غير القادرين على العمل أو المعطلين عنه.

(ب) تشغيل الكفاءات المنتجة: لا يهتم الفاعل الاقتصادي الخاص عند إبرام عقد الشراكة مع الجماعات الإقليمية بالتشغيل لأجل التشغيل، بل يعتمد عليه لأجل تحقيق مستوى عالي للإنتاجية قائم على زيادة الكمية المنتجة وجودتها وتكلفتها الأقل. لذا يعتمد الفاعل الاقتصادي الخاص في أداء نشاطه الصناعي والتجاري والخدمي على إستقطاب أجود الإطارات ذات التكوين النوعي والمردودية العالية وذات التعدد اللغوي، ما يسمح له في النهاية بتطوير قدراته التنافسية في سوق مفتوح على الفواعل الاقتصادية الوطنية والأجنبية.

وفيما يتعلق بالجماعات الإقليمية عند شراكتها مع الفاعل الاقتصادي الخاص فإن إستفادتها في مجال العمل لا تتوقف عند نطاق توفير مناصب العمل للسكان المحلية، بل تنتقل سياستها العمومية المتعلقة بالعمل من مقارنة التشغل الكمي إلى مقارنة التشغيل النوعي المؤسس على الإستفادة من الكفاءات التي يستقطبها الشريك الخاص في تغيير أساليب تسييرها للمرافق العمومية المحلية أو في الرفع من مردوديتها أو في تحسين نوعية الخدمات الحيوية التي توفرها للسكان المحلية.

الفرع الثالث: عصنة أساليب تسيير الموارد البشرية خدمة للتنافسية

إن الفاعل الاقتصادي الخاص إزاء حركيته في توفير مناصب العمل وتخفيفه العبء على الجماعات الإقليمية نتيجة ضعف مواردها البشرية، لا يعتمد فقط على تشغيل الكفاءات المنتجة وتحفيزها على الرفع من مردوديتها، بل يتبنى سياسة تتعلق من جهة أولى بتطوير معارف العمال عن طريق التكوين المستمر (أ)، ومن جهة ثانية بإستعمال التكنولوجيات الحديثة (ب).

(أ) إعتقاد سياسة التكوين المستمر: هاجس الفاعل الاقتصادي الخاص المسير لمشاريع الشراكة مع الجماعات الإقليمية هو تطوير وتنمية القدرات البشرية من عمال وإطارات، لذا فإنه يعتمد على سياسة التكوين المستمر للعنصر البشري. ما يكسب هذا العنصر في النهاية مجموعة من القدرات والمهارات والخبرات التي تجعل منه مؤهلاً للقيام بمهامه بكفاءة عالية، لأنه وظف المعلومات والمعارف التي إكتسبها نتيجة التكوين، الأمر الذي يسمح لطرفي عقد الشراكة من الرفع من كفاءة الإنتاج وزيادة نسبه وإرتفاع مردوديته المالية.

(ب) الاعتماد على التكنولوجيات الحديثة: إن الفاعل الاقتصادي الخاص في إنجاز وإدارة مشاريع الشراكة التي تعاقد مع الجماعات الإقليمية على إنشائها أو إدارتها وتسييرها، لا يكتفي للرفع من تنافسيتها ومردوديتها المالية على الموارد البشرية المؤهلة والمكونة تكويناً مستمراً، بل يعتمد إضافةً إلى ذلك على عصنة وسائل الإنتاج وإدخال التكنولوجيات الحديثة التي باتت تنجز المهام الدقيقة التي يعجز أو يصعب على العنصر البشري القيام بها.

فالتكنولوجيات الحديثة وإن لم تكن غاية في ذاتها فإنها تعد وسيلة تسمح بتسريع تحقيق التنمية على المستوى المحلي، كونها تغير من نظام الإنتاج لا من حيث الحجم والجودة والكلفة وشكل المنتج الذي هو دائماً في تغيير بناءً على طلب الزبون، بل وفي تعديل طريقة تقديم الخدمة وإشباع الحاجات الأساسية للسكان المحلية.

وعليه وإذا كان الربح هو الهدف الأول للفواعل الاقتصادية الخاصة فإن السعي إلى إحداث التوازن بين المسؤولية الاجتماعية وتحقيق الربح يعد أمراً ضرورياً لنجاح وبناء دولة المؤسسات القائمة على الشراكة الحقيقية بين القطاعين الخاص والرسمي، ويتم ذلك من خلال دمج القطاع الخاص في برامج التنمية الاجتماعية والثقافية والاقتصادية، وحل مشكلات المجتمع المحلي في مجالات الصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية ومحاربة الفقر والبطالة وحماية البيئة. وبذلك يتغير مفهوم الشراكة إلى شراكة مجتمعية قائمة على البعد التنموي أكثر من تحقيق الأرباح.

الفصل الثالث

نفقات ميزانية الجماعات المحلية

تقوم المجالس المنتخبة والمكلفة بإدارة وتسيير الجماعات الإقليمية بدور أساسي في وضع سياسات تنمية محلية واضحة المعالم تسمح بتحقيق وتجسيد البرامج التنموية على أرض الواقع، ولا يتحقق الذي ذلك إلا بتوفير الموارد الضرورية - ذات الكفاءة والمردودية العالية- في مختلف المجالات الإدارية والبشرية والمالية.

ويعتبر التسيير الجيد لنفقات ميزانية الجماعات المحلية أحد الأركان الأساسية لحكامة السياسات العمومية المحلية، التي تستوجب كفاءة وفعالية في إصدار قرارات صرف النفقة، خصوصا إذا ما علمنا بأن حجم النفقات المحلية يزيد باستمرار نتيجة زيادة مقابلة في المجالات التنموية التي يقع واجب تجسيدها على المجالس المنتخبة (مثل الصحة والتعليم والنقل وصيانة الأمن المحلي). وتستلزم دراسة نفقات الجماعات المحلية التطرق أولا إلى بيان مفهومها (المبحث الأول)، وثانيا الوقوف على ظاهرة الزيادة المطردة في هذه النفقات ومحاولة عقلنتها وترشيدها (المبحث الثاني).

المبحث الأول

مفهوم نفقات الجماعات الإقليمية

تعد النفقات المحلية إحدى أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الجماعات الإقليمية للقيام بدورها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كونها تعبر عن واجبات وأولويات وبرامج وأهداف الجماعات الإقليمية في شكل نقدي. الأمر الذي يستدعي منا تحديد مضمون النفقات المحلية (المطلب الأول)، ثم بيان العناصر التي تتأسس عليها (المطلب الثاني)، وفي الأخير بيان أنواع وتقسيمات النفقات المحلية (المطلب الثالث).

المطلب الأول

تعريف النفقات المحلية

إنتهينا إلى أن هناك إرتباط بين مالية الدولة والمالية المحلية ويزر هذا الإرتباط في عنصر النفقات، لأن هذا العنصر يستقي أهم مكوناته من مفهوم النفقات العمومية، الذي ارتبط تطوره بدور الدولة في المجتمع وتدخلها في الحياة الاقتصادية الذي إختلف نطاقه في ظل الدولة الحارسة (المفهوم التقليدي) عنه في ظل الدولة المتدخلة (المفهوم الحديث)، إلا أن هناك شبه إجماع على أن النفقات العمومية هي « مبلغ مالي تقوم الدولة بإنفاقه من خزينتها العامة بقصد إشباع حاجات عامة تحقيقا لأهدافها»، وقياسا على التعريف السابق فيعرف جانب من الفقه النفقة المحلية بأنها « ذلك المبلغ المالي الذي تقتطعه إحدى الجماعات الإقليمية من أموالها بقصد إشباع حاجات المجتمع المحلي ».

بذلك تشكل النفقات المحلية الآلية التي تسمح للأجهزة المكلفة بإدارة وتسيير الجماعات المحلية بتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يرمي السكان المحليين إلى الوصول إليها خلال فترة زمنية معينة. ويتم تحديد حجم النفقات المحلية التي تصرف في تحقيق الأهداف لسابقة عن طريق حصر الإيرادات التي يمكن للجماعات المحلية الحصول

عليها خلال السنة المالية أولاً، وتبعاً لذلك تقوم بتحديد نفقاتها. والعبرة في ذلك أن الجماعات الإقليمية ورغم تمتعها بامتيازات السلطة العامة لاتملك إلا سلطة محدودة فيما يتعلق بإنفاقها، لأنها غير مطلقة اليد في صرف مواردها المحصورة أصلاً والتي لا يجوز لها أن تتجاوزها، كما لا يجوز لها تأسيس موارد مالية أخرى أو الزيادة في نسب الرسوم والضرائب المحلية.

وعليه نصل إلى أن النفقات المحلية هي مجموع المبالغ المالية التي يتم صرفها بغرض تحقيق المصلحة العامة المحلية للسكان الذين يقيمون في منطقة أو إقليم معين أو إشباع حاجاتهم الأساسية والحيوية، مثل النفقات المتعلقة بالنقل داخل البلدية أو النفقات المتعلقة بمرفق الماء والكهرباء أو تلك التي تتصل بمرفق التعليم الابتدائي أو تلك المتعلقة بالصحة العامة وحماية البيئة المحلية أو تلك التي تتعلق بتنظيم انتقال الأشخاص في حالة قيام جائحة صحية تعم كل أنحاء الإقليم. حيث تتكفل الجماعات المحلية المتمثلة في البلديات والولايات عن طريق مجالسها المنتخبة بصرف هذه النفقات حسب الاختصاص الإقليمي المحدد لها قانوناً.

المطلب الثاني عناصر النفقات المحلية

لا تقوم النفقات المحلية إلا إذا استوفت ثلاثة عناصر أساسية، ترتبط بوجود مبالغ مالية (أ)، وبوجود شخص قانوني يقوم بإصدار قرار النفقة (ب)، وبوجود مصلحة عامة محلية تستهدف النفقة إشباعها (ج).

(أ) - النفقة المحلية مبلغ نقدي: إذا كان الطابع النفقة العامة في الوقت الحاضر هو الطابع النقدي فإن الأمر لم يكن كذلك في الماضي، حيث كانت الدولة وبما لها من سلطة إجبار الأفراد على العمل دون مقابل، أو جباية ما تحتاجه من الأفراد دون ثمن، ولم يعد لهذه الوسائل مجال للتطبيق في الوقت الحاضر لأنها تتنافى والمبادئ الديمقراطية وتمس بحقوق الإنسان.

حيث كانت الدولة فيما سبق تحصل على بعض أو كل السلع التي تحتاجها بطرائق مختلفة تطورت بتطور المجتمع، إذ تم الانتقال من النظام الاقتصادي القائم على المقايضة أو الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد النقدي. حيث أصبحت السلطات العامة تقوم بواجباتها في الإنفاق العمومي باستخدام مبلغ من النقود يكون عبارة عن الثمن الذي تدفعه نظير السلع والخدمات والمنتجات التي تستعملها في تسيير المرافق العمومية أو ثمناً لرؤوس الأموال الإنتاجية التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الإستثمارية التي تديرها، أو ثمناً للمنع والمساعدات والإعانات المختلفة التي تقدمها للمواطنين. الأمر الذي يجعل من استخدام الدولة للنقود أكر طبيعي، يتماشى مع الوضع القائم في ظل نظام اقتصادي نقدي تقوم فيه كل المبادلات والمعاملات بواسطة النقود، ومن ثم تصبح هذه الأخيرة هي وسيلة الدولة للإنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد.

وتماشياً مع ما تقدم فإن وجود النفقات المحلية مرتبط باستعمال مبلغ نقدي، لكون المجالس المحلية المنتخبة تستخدمها في الحصول على ما تحتاج إليه من سلع وأدوات وخدمات، أو لمنح الإعانات والمساعدات. لذا أصبحت الصفة النقدية للنفقة المحلية

مسألة طبيعية طالما أن جميع المعاملات والمبادلات الاقتصادية تتم اليوم في ظل اقتصاد نقدي. غير أن جانب من الفقه لا يعتبر من باب النفقات المحلية مختلف الوسائل غير النقدية التي تلجأ إليها الجماعات الإقليمية للحصول على ما يلزمها من الأموال والخدمات كفتح باب التطوع لأداء خدمة عامة محلية، واللجوء إلى ذوي اليسر من المواطنين المحليين لتقديم ما قد تحتاجه إليه من سلع أو أدوات، إضافة إلى ما يؤديه بعض الأشخاص من خدمات هامة محلية مقابل مزايا عينية أو مزايا شرفية كعضوية في مجالس الجماعات الإقليمية بدون مقابل.

وتسمح خاصية أن تكون النفقة المحلية من طبيعة نقدية للدولة أن تفرض رقابتها البرلمانية والإدارية والقضائية، على حجم الإنفاق المحلي وأوجه استخدامه بما يضمن ترشيده وتحقيق أهداف كل من الدولة والجماعات المحلية على حد سواء. لأنه يصعب إجراء هذه الرقابة إذا كانت النفقات المحلية من طبيعة عينية، لما تثيره من مشكلات كبيرة خاصة مسألة تقديرها، وإتساع المجال للسلطات المحلية لمحابة بعض الأفراد في هذه النفقة على حساب البعض الآخر منهم.

(ب)- صدور النفقة عن شخص عام محلي: العنصر الثاني للنفقة المحلية هو صدورها عن أحد أشخاص القانون العام، والمتمثل حصراً في كل من البلدية أو الولاية حسب القانون الجزائري. أما إذا صدرت النفقة عن شخص عام مركزي فلا تعتبر من قبيل النفقات المحلية، على الرغم من أن هدفها هو تحقيق النفع العام. وترتيباً على ما تقدم لا تعد النفقات التي تقوم بها الحكومية على المستويات اللامركزية (البلدية والولاية) من قبيل النفقات المحلية، وإنما تعد من قبيل النفقات العامة للدولة. وهذا العنصر هو العامل المميز بين نفقات الدولة ونفقات الجماعات المحلية.

(ج)- تحقيق النفقة لمنفعة عامة محلية: العنصر الثالث للنفقة المحلية هو أن تستهدف تحقيق نفع عام محلي، يتمثل في إشباع حاجات السكان المحليين وليس تحقيق نفع خاص يتعلق بفرد محدد أو مصلحة خاصة لفئة معينة من السكان المحليين. الأمر الذي يجعل هدف النفقات المحلية تحقيق نفع عام يتعلق باستفادة جميع سكان الجماعات المحلية (البلدية والولاية) المتواجدين داخل نطاقها الإقليمي من هذا النفع والذي لا يشمل المقيمين خارجها.

وغني عن البيان أن فكرة المنفعة العامة المحلية على غرار المنفعة العامة الوطنية في تطور مستمر، كما أنها تختلف من دولة إلى أخرى، ومن وقت إلى آخر في نفس الدولة. يضاف إلى ذلك أن تقرير المنفعة العامة المحلية متروك تقديره للمجالس المحلية المنتخبة تحت رقابة القاضي الإداري-باعتبارها الأقرب إلى معرفة مصالح وحاجات السكان المحليين. هذا ويتضح من جهة أولى، أنه إذا استخدمت إحدى الجماعات المحلية مبالغ مالية من أموالها لتحقيق مصالح خاصة ذاتية لا يمكن اعتبار هذا الاستعمال نفقة محلية، وإنما يعد تصرفاً منافياً لأغراض وأهداف صرف المال العام وإساءة استعماله. لأن ذلك يتعارض مع مبدأ المساواة والعدالة بين سكان المجتمع المحلي في تحمل الأعباء، حيث أن جميع الأفراد متساوون في تحمل الأعباء العامة ومن ثم يجب أن يكونوا متساوين كذلك في منافع الإنفاق المحلي. ومن جهة ثانية، فإن إنفاق الجماعات المحلية على أغراض تخرج عن حدود

مصالح السكان المحليين لا يعتبر إنفاقاً محلياً، لأن هذه الأخيرة مقيدة في ممارسة إختصاصاتها القانونية والتنموية والمالية بحدود نطاقها الإقليمي فقط.

المطلب الثالث أنواع النفقات المحلية

يقسم الفقه القانوني والمالي النفقات العمومية إلى العديد من الأنواع بحسب المعيار المستعمل في التقسيم، فحسب معيار تأثيرها في الدخل الوطني أي في القدرة الشرائية يتم تقسيمها إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية، وحسب معيار التكرار والدورية يتم تقسيمها إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية، بينما نجد أن المعيار الوظيفي يقسم النفقات العامة إلى نفقات إدارية واجتماعية واقتصادية.

ولا يخرج تقسيم النفقات المحلية عن الإطار السابق، غير أننا سنتبع موقف المشرع الجزائري الذي قسم النفقات المحلية إلى قسمين هما: نفقات التسيير وهي نفقات إجبارية (أ)، ونفقات التجهيز والاستثمار وهي نفقات اختيارية (ب).

(أ) - **نفقات التسيير (النفقات الاجبارية):** تحتل نفقات التسيير الجزء الأكبر من النفقات المحلية لأنها ضرورية لاستمرارية عمل ونشاط الجماعات المحلية، لأنها تشمل النفقات التالية:

- أجور وأعباء مستخدمي البلدية.
- التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية.
- المساهمات المقررة على الأملاك ومداخيل البلدية بموجب القوانين.
- نفقات صيانة الأملاك المنقولة والعقارية.
- نفقات صيانة طرق البلدية.
- المساهمات البلدية والأقساط المترتبة عليها.
- الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار.
- فوائد القروض.
- أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة .
- مصاريف تسيير المصالح البلدية.

وحسب نص المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المحدد لشكل ميزانية البلدية ومضمونها، فإن قسم التسيير للميزانية والحساب الإداري على نفقات البلدية وإيراداتها للمصالح التالية:

1- المصالح غير المباشرة: وتشمل أجور وأعباء المستخدمين، ووسائل ومصالح الإدارة العامة، مجموع العقارات والمنقولات غير المنتجة للمداخيل، الطرق، الشبكات والاتصالات والتكنولوجيات الجديدة، الأشغال المنجزة بالاستغلال المباشر، النظافة وحفظ الصحة العمومية.

2- المصالح الإدارية: وتشمل المصالح العمومية الإدارية، الوقاية والأمن، المساهمة في تكاليف التعليم والتمهين، المصالح الاجتماعية المدرسية وما قبل المدرسية، الشبيبة والرياضة، الثقافة، العبادة.

3- المصالح الاجتماعية: وتشمل المساعدة الاجتماعية المباشرة، المصالح والمؤسسات الاجتماعية.

4- المصالح الاقتصادية: وتشمل المساهمة في التنمية الاقتصادية، مجموع العقارات والمنقولات المنتجة للمداخيل.

5- المصالح الجبائية: وتشمل ناتج الجبائية، ممنوحات صندوق الجماعات المحلية، مخصصات الدولة.

يتبين مما تقدم أن نفقات الجماعات المحلية متعددة ومتشعبة، ومنها نفقات ذات الطابع الاجتماعي والاقتصادي (وهي التي تستهدف تحسين المستوى المعيشي للمواطنين، من خلال تقديم الخدمات الصحية والرياضية والثقافية والترفيهية، وكذا المساهمة في التشغيل ومحاربة البطالة والامية والفقر، وتحقيق التنمية). وأخرى ذات الطابع إداري وتقني (وهي التي تتعلق بالتسيير الإداري والتكفل بالأمور التقنية للجماعات المحلية، ويشمل هذا الصنف نفقات وأجور الموظفين والأعوان).

(ب)- نفقات التجهيز والاستثمار (النفقات الاختيارية): تعتبر نفقات التجهيز والاستثمار نفقات اختيارية كونها تشمل مصاريف استثنائية لا تتكرر خلال السنة، ويرتبط وجودها بتوفير الاعتمادات المالية اللازمة. وتكمن أهمية هذا النوع من النفقات في أنها المحرك للتنمية المحلية كونها نفقات تمول المشروعات الإنتاجية والبنية التحتية ومشروعات الخدمات، بهدف تلبية الحاجات الاستثمارية في قطاعات مختلفة.

نصت من المادة 198/2 من قانون الولاية على نفقات التجهيز والاستثمار، حيث نصت على أنه « يحتوي قسم التجهيز والاستثمار في باب النفقات خصوصاً على ما يأتي: نفقات التجهيز العمومي، تسديد رأسمال القروض، نفقات إعادة تهيئة منشآت البلدية... ». وقامت المادة 4 المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المحدد لشكل ميزانية البلدية ومضمونها، بتصنيف نفقات وإيرادات التجهيز والاستثمار فنصت على أنه « يشمل قسم التجهيز الاستثمار العمومي والحساب الإداري على ما يأتي:

- نفقات وإيرادات التجهيز والاستثمار العمومي والجماعي.

- نفقات وإيرادات التجهيز والاستثمار لحساب الغير والتعاون ما بين البلديات.

- الحركات المالية بين البلدية ووحداتها الاقتصادية».

ويقسم قسم التجهيز في الميزانية والحساب الختامي للبلدية إلى ثلاثة مجموعات مقسمة بدورها إلى أبواب، على النحو التالي:

المجموعة الأولى تشكل برامج البلدية: تشمل البنايات والتجهيزات الإدارية، الطرق، الشبكات المختلفة، التجهيزات المدرسية وما قبل المدرسية والرياضة والثقافة والترفيه والمتصلة بالعبادة، التجهيزات الصحية والاجتماعية، التوزيع والنقل والاتصالات، التجهيز الصناعي والحرفي والسياحي، المصالح الصناعية والتجارية، التهيئة الحضرية والبيئة.

المجموعة الثانية تمثل برامج لحساب الغير المتعلقة بالتعاون المشترك ما بين البلديات: وتشمل برامج لفائدة المؤسسات العمومية البلدية، وبرامج لفائدة الوحدات الاقتصادية البلدية، وبرامج التعاون ما بين البلديات، وبرامج لفائدة أطراف أخرى.

المجموعة الثالثة المتعلقة بالعمليات الخارجة عن البرامج: وتشمل العمليات المنقولة والعقارية الخارجة عن البرنامج، حركة الديون والدائنية، العمليات الخارجية الأخرى.

المبحث الثاني نفقات الجماعات المحلية بين الزيادة العقلنة

تزايد الإنفاق العمومي ظاهرة عامة وتقتصر على النفقات العامة للدولة، بل أن الإطلاع على ميزانية الجماعات المحلية وحساباتها الإدارية يدل على الإرتفاع المستمر لمعدل الإنفاق المحلي مع تسجيل عدم كفاية ومرونة الموارد المالية المخولة لهذه الأخيرة (المطلب الأول)، الأمر الذي يستلزم التفكير في وضع آليات لعقلنة الإنفاق المحلي وجعله أكثر استجابة وكفاءة لتحقيق التنمية المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول أسباب زيادة نفقات الجماعات المحلية

تعرف النفقات المحلية إرتفاعا مستمرا سنة بعد أخرى، الأمر الذي أثر سلبا على نشاط الجماعات المحلية وجعلها في وضعية عجز مالي يتم تصحيحه عن طريق إعانات السلطة المركزية واللجوء إلى القروض. وتقف وراء هذا العجز مجموعة من الأسباب ذات الطبيعة الإدارية وأخرى تتعلق بجمود الموارد المالية المحلية وعدم مرونتها.

(أ) - الأسباب الإدارية: تتلخص الأسباب الإدارية لتزايد النفقات المحلية في عاملين أساسيين هما:

- تنامي نفقات تسيير الموظفين: ألزم المشرع الجماعات المحلية بضرورة إدراج نفقات تسيير الموظفين في ميزانيتها. هذه النفقات تشمل الرواتب الأساسية والتعويضات القارة للموظفين المرسمين والموظفين المتعاقدين، وكذا الاقتصاعات المالية الالزامية التي تقدم إلى كل من الصندوق الوطني للتقاعد والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. والملاحظ هنا الارتفاع المستمر والغير مبرر لكتلة أجور الموظفين المحليين، حيث نجد الكثير من الأطر العليا الإدارية والتقنية لايتماشى تكوينها مع تخصصات المناصب التي يشغلونها، يضاف إلى ذلك مساهمة الجماعات المحلية في العملية الوطنية لتوظيف الشباب وحاملي الشهادات التي كان لها دور اجتماعي رائد، إلا أنها أثقلت الميزانيات المحلية.

- هيمنة نفقات التسيير على نفقات التجهيز والاستثمار: تتمثل نفقات التسيير في مجموع المبالغ المالية التي ترصد للتسيير العادي للمجالس المحلية المنتخبة وللمصالح الإدارية التابعة له، ومن أهم هذه النفقات بدل إستئجار العقارات والأراضي ووسائل النقل، ومصاريف صيانة العقارات والعتاد التقني، ومصاريف المطبوعات واللوازم المكتبية، ونفقات تسيير الحضائر المحلية (نفقات شراء الوقود والزيوت وقطع الغيار للسيارات والآليات ومذلك مصاريف صيانتها وإصلاحها والتأمين عليها)، ومستحقات استهلاك الكهرباء والماء والغاز.

وبالرجوع إلى أحكام المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المحدد لشكل ميزانية البلدية ومضمونها، نجد أن بعض النفقات لا يمكن التقليل من حجمها نظرا لأهميتها أو لطابعها الإلزامي، الأمر الذي يمنع الأجهزة التداولية المحلية من التقشف في صرفها. بل أن تجسيدها في الميزانيات المحلية أصبح يتطلب المساس بالنفقات التي كان من المفترض توجيهها وتكريسها في باب نفقات التجهيز والاستثمار.

(ب) - أسباب تتعلق بجمود الموارد المالية وعدم مرونتها: ينصرف مدلول مرونة الموارد المالية للجماعات المحلية إلى قابليتها للزيادة عند الرغبة في التوسع في مجال الإنفاق المحلي، الأمر الذي يسمح للمجالس المنتخبة من وضع سياسات مالية واقتصادية ناجعة، فتزيد هذه المجالس حصيلتها للتوسع في الإنفاق عند الحاجة حتى تتغلب على الركود السائد، وتعيد تدوير عجلة النشاط الاقتصادي المحلي. غير أن الواقع الحالي للموارد المحلية يتميز بجمود الموارد المالية ونقصها المستدام، ويرجع ذلك إلى العاملين التاليين:

- عدم الاعتراف للجماعات المحلية بالسلطة الجبائية: بخلاف مرونة الموارد المالية للدولة التي تمنح السلطات المركزية إمتيازات نقدية ومالية واسعة تمكنها من الزيادة في إيراداتها بكل الوسائل (مثل فرض ضرائب جديدة أو الزيادة في نسبة الضرائب الموجودة من قبل، ولا يحد من سلطتها إلا خشيتها من وقوع أثار اقتصادية واجتماعية ضارة نتيجة زيادة العبء الضريبي. أو عن طريق الاقتراض من المؤسسات المالية الوطنية أو الدولية، ولا يحد من سلطتها في هذه الحالة إلا التشكيك في مركزها المالي أو اضطراب الأوضاع الاجتماعية وعدم استقرار المعاملات الاقتصادية)، فإن الحق الممنوح للجماعات المحلية يقتصر على مجرد تحصيل الضرائب والرسوم التي نصت عليها النصوص التشريعية ولا يمتد ليشمل فرض رسوم وضرائب محلية جديدة، وهذا ما قرره كل من المادة 196 من قانون البلدية التي نصت على أنه « لا يسمح للبلدية إلا بتحصيل الضرائب والمساهمات والرسوم والأتاوى المحددة عن طريق التشريع والتنظيم المعمول بهما»، والمادة 154 من قانون الولاية التي نصت على أنه « تتكون موارد الميزانية والمالية للولاية بصفة خاصة ». هذا بخلاف الوضع المعمول به في فرنسا حيث تم الإعتراف للجماعات المحلية بسلطة جبائية تسمح لها بالتصرف في مواردها الجبائية، حيث نصت الفقرة 2 من المادة 72 من الدستور الفرنسي المعدل سنة 2003 على أنه « الجماعات المحلية يمكن لها تحصيل عائدات الضرائب مهما كانت طبيعتها، بما يسمح به القانون من خلال تثبيت الوعاء الضريبي وتحديد نسبته، علاوة على ذلك إدارة الجبائية والموارد الأخرى ... ».

- جمود الموارد المالية للجماعات المحلية: إذا كانت الجبائية المحلية من تحصيل تمثل قسما مهما في المالية المحلية، فإلى جانبها هناك موارد تزيد من مداخيل هذه الجماعات ويتعلق الأمر بالأملاك الخاصة للجماعات المحلية والقروض التي تتحصل عليها هذه الأخيرة لتجسيد مشاريعها التنموية على مستوى الأقاليم المحلية. فإذا رجعنا إلى الأملاك الخاصة للجماعات المحلية نجد أن مرونة مواردها تبقى ضعيفة الجدوى في ظل سوء تسييرها والاستغلال المجاني لكثير منها ولعدم تحيين الإطار القانوني الذي ينظمها. وفيما يتعلق بالقروض كمورد من الموارد التي تغذي الميزانيات المحلية فإنها آلية غير مرنة على الإطلاق، يضاف إلى ذلك أن المشرع الجزائري لما كرسه لأول مرة في قانوني البلدية والولاية لسنة 1990، وأعد الأخذ به من جديد في كل من قانون البلدية رقم 10-11 وقانون الولاية 07-12، لم يكن بقصد وضع استراتيجية تدخل في إطار تعزيز الموارد المحلية وخلق ديناميكية جديدة تستهدف تطوير المالية المحلية - كما هو الحال في فرنسا-، وإنما كان بغرض تفادي الوقوع في عجز مالي.

المطلب الثاني عقلنة نفقات الجماعات المحلية

إذا كان التشخيص المتوصل إليه من خلال تحديد أسباب الزيادة المطردة للنفقات المحلية يبين وجود خلل في البنية المالية للجماعات الإقليمية، فإن الأمر يستوجب من علماء المالية والمختصين في القانون المالي العمومي البحث لإيجاد حلول لتجاوز معضلات سوء التسيير المالي المحلي. لذا فإن العقلنة تعتبر الأسلوب الأمثل لمعالجة مثل هذه المعضلات من جهة أولى، وتحقيق تسيير مالي فعال وشفاف من جهة ثانية.

وإذا كان يقصد بالعقلنة في الجانب الاقتصادي *Rationalité économique* حسب بعض الباحثين «التزام السلوك الاقتصادي بنتائج حساسة ودقيقة، وهو في كل الحالات لا يخرج عن تحقيق الأهداف المحددة بأقل تكلفة ممكنة، سواء كان ذلك يتعلق بسلوك الأفراد أو الهيئات العامة». فإن مفهوم عقلنة النفقات المحلية لا يخرج عن مدلول التعريف السابق كونه يحيل إلى «قيام الأجهزة المحلية المنتخبة باتخاذ القرارات المتعلقة بصرف النفقة بهدف تحقيق الأهداف التي سطرته القوانين والتنظيمات بأقل التكاليف المالية الممكنة، مع ضرورة مراعاة جودة الخدمات والسلع. ويتم تحقيق هذه الأهداف بطريقة تسمح بالرفع من مردودية النفقات المحلية لتحقيق أكبر نفع للمجتمع المحلي، والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير عن طريق ربط المسؤولية بالمحاسبة».

ولتحديد المقصود بعقلنة النفقات العمومية، سنتطرق في جزئية أولى إلى بيان الدعائم التي يقوم عليها الإنفاق المعقلن (أ)، وفي جزئية ثانية سنبين أهم المظاهر التي تجسد فيها هذه العقلنة (ب).

(أ) - **دعائم عقلنة النفقات المحلية:** مسألة عقلنة الإنفاق المحلي تتطلب توافر مجموعة من الدعائم التي تركز عليها لتحقيق أهدافها ونتائجها، وتتمثل هذه الدعائم في:

- التحديد الدقيق لحجم الإنفاق: على الجماعات المحلية أن تحدد حجم نفقاتها تحديدا دقيقا، ولا يتحقق هذا التحديد إلا بضبط أهداف واضحة للبرامج التنموية المحلية. ويتم في العادة وضع أهداف طويلة ومتوسطة المدى تتسم بالوضوح وعدم التعقيد (وضوح المبالغ المالية المراد صرفها لتحقيق الأهداف ووضوح المدة الزمنية التي يجب فيها تجسيد وتنفيذ تلك الأهداف).

- توجيه الإنفاق المحلي لتحقيق النفع العام: على الجماعات المحلية أن توجه النفقات لإشباع حاجات عامة، لذا فإن النفقات التي تستهدف تحقيق مصالح بعض الأشخاص أو الفئات لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اجتماعي أو اقتصادي، يعتبر خروجا عن مقتضيات عقلنة الإنفاق المحلي ويعتبر هدرا للمال العام وصورة من صور الفساد الواجب محاربتها والتصدي له. وكقاعدة عامة فإن الحكم على مدى توافر المتفعة في النفقة المحلية يمكن أن يتم بالنظر إلى اعتبارات عملية معينة، على أن تراعي هذه الاعتبارات درجة التطور الاقتصادي التي يشهدها كما مجتمع محلي على حدة.

- إتباع مبدأ الأولوية في الإنفاق المحلي: يعتبر احترام مبدأ الأولوية من المقومات الأساسية في عقلنة النفقات المحلية، كونه يساعد الأجهزة المنتخبة والمسيرين المحليين في عدم صرف الأموال العامة في مشاريع ومجالات أقل أهمية من مشاريع ومجالات أخرى

أكثر أهمية، الأمر الذي يفضي إلى عدم تحقيق الإنفاق المحلي للآثار المتوقعة منه وبالنتيجة تشويه عملية التنمية المحلية. وهناك العديد من الآليات التي تسمح للمسيرين المحليين من تحديد أولويات الإنفاق، منها التكلفة والعائد، حيث أن المقارنة بين تحليل التكلفة ومستويات العائد تسمح باختيار تلك المشاريع التي تكون عوائدها أكبر من التكاليف اللازمة لإنشائها.

- الحرص على ضمان الجودة والرفع من المردودية: ينبغي أن تكون مردودية المشاريع المنجزة عن طريق الإنفاق المحلي جيدة من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية. فإذا رجعنا إلى الناحية الاقتصادية يجب أن تكون السلع والخدمات على قدر من الجودة تسمح بتجنب الجماعات المحلية من صرف نفقات إضافية لتغطية العجز الحاصل فيها، أما الناحية الاجتماعية فإن تحقيقها مرهون بتحويل العوائد المالية الناتجة عن السلع والخدمات إلى تحقيق التمكين الاقتصادي للسكان المحليين عن طريق محاربة الفقر والتمش والامية وضمان حقوق الفئات الهشة والضعيفة.

- شفافية المعلومة المالية على المستوى المحلي: يجب توفير المعلومات اللازمة والمتعلقة بالإيرادات المالية للجماعات المحلية، ويشترط في هذه المعلومات أن تكون محينة قابلة للاستعمال في أي وقت من طرف السلطات المحلية المختصة بإصدار قرار صرف النفقات.

(ب)- مظاهر عقلنة النفقات المحلية: تتجلى عملية عقلنة الإنفاق المحلي في ترشيد نفقات التسيير وفي تقوية نفقات التجهيز والاستثمار:

- ترشيد نفقات التسيير المحلي: تعتبر نفقات تسيير الجماعات المحلية عبارة عن نفقات استهلاكية ضرورية لديمومة سير عمل هذه الجماعات، ومنها أجور وعلاوات الموظفين ونفقات الدين ونفقات صيانة العقارات المحلية، ونفقات مصاريف الأدوات والتجهيزات والمطبوعات والمكاتب...إلخ، لذا ألزم القانون المجالس المنتخبة بضرورة تسجيلها في الميزانيات المحلية.

وعلى الرغم من الإصلاحات القانونية والمحاسبية التي حاول المشرع من خلالها تحسين الأداء المالي للجماعات المحلية وعقلنة مختلف تصرفاتها خاصة في هذا الجانب، إلا أن هذه الإصلاحات وإن كانت ستوفر موارد مالية للميزانيات المحلية، فإنه من الواجب استثمارها وليس استهلاكها في مصاريف ونفقات إدارية لا تأخذ طابع الضرورة والأولوية. لأن المصاريف والنفقات غير الضرورية تشكل عبئا ثقيلا على حساب نفقات التسيير الذي يرتفع مقداره سنة بعد أخرى، الأمر الذي يتطلب من الجماعات المحلية القيام بالتالي:

اعتماد أساليب التسيير الحديثة التي أكدت نجاعتها ومنها التسيير بالأهداف أو بالنتائج.

وضع ميثاق أخلاقي لتسيير المرافق المحلية يحدد الأهداف والاختصاصات والمسؤوليات بدقة.

تفعيل آليات الرقابة المستمرة على الطرق التي يتم بواسطتها استهلاك أدوات المكاتب والماء والكهرباء والهاتف والوقود...إلخ.

- تقوية نفقات التجهيز والاستثمار المحلي: تعتبر النفقات الاستثمارية مبالغ نقدية مصدرها الميزانيات المحلية، هدفها إشباع الحاجات العامة التجهيزية، ومن قبيل ذلك الأشغال العمومية، البنايات، الطرق، الصرف الصحي، النقل العمومي، وكل التجهيزات

الجديدة التي تحقق المصلحة للساكنة المحلية. من هنا تظهر أهمية نفقات التجهيز والاستثمار في إنعاش وتحفيز الاقتصاد المحلي، من خلال تمويل المشاريع الإنتاجية وإقامة البنية التحتية ةمشاريع الخدمات تلبية المتطلبات الاستثمارية في القطاعات المختلفة واستيعاب الفعاليات البشرية والاقتصادية المحلية.

وما يجب ملاحظته أن نفقات التجهيز والاستثمار لم يعتبر المشرع - كما مر معنا- نفقات إلزامية، بمعنى أن للجماعات المحلية سلطة إدراجها أو عدم إدراجها في ميزانياتها السنوية، وما يمنع من هذا الإدراج هو ضعف إيراداتها المالية، وعليه فإن عقلنة نفقات التجهيز والاستثمار يتطلب من المجالس المنتخبة أن تحرص على تجسيد المشاريع الاستثمارية التي تسمح لها باسترجاع تكاليفها المالية، حتى يتسنى لها إعادة استثمارها في مناطق جديدة من إقليمها.

وعلى الجماعات المحلية تطوير نفقات التجهيز والاستثمار في القطاعات الحساسة التي تحقق النفع للساكنة المحلية من جهة أولى، والتي تجعل من إقليمها مناطق جذب للاستثمارات والرأسمال الخارجي لإستثمار فيها من جهة ثانية. وأهم مجالات التجهيز والاستثمار نجد قطاع المياه الصالحة للشرب، وقطاع النظافة (الصلبة والمتمثلة في النفايات المنزلية والصناعية، والسائلة والمتمثل في قنوات الصرف الصحي)، وقطاع النقل، وقطاع التهيئة العمرانية، وقطاع الطرق والمواصلات، وقطاع التجهيزات الرياضية والسياحية والترفيهية، وقطاع التجهيزات التجارية.

الفصل الرابع ميزانية الجماعات الإقليمية

إنّقل دور الجماعات الإقليمية في الجزائر من دور المساهم إلى دور الشريك الفعال والمنشط الحقيقي للتنمية المحلية، لذا أصبح التسيير الفعال والمعقلن والإشباع الجيد لحاجات السكان المحليين يستوجب توفير مجموعة من الآليات المالية والمحاسبية التي تسمح للمجالس المنتخبة بممارسة اختصاصاتها التنموية إن على المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي أو الخدمي. مجموع هذه الآليات المالية والمحاسبية يسميها الفقه القانوني بميزانية الجماعات الإقليمية تمييزاً لها عن الميزانية العامة للدولة، والتي يعتبرها صورة من صور انتصار الديمقراطية لأنها تعد من طرف مجلس محلي منتخب، وتنفيذها يكون تحت رقابة شعبية أو سياسية أو قضائية.

ولأهمية الميزانية المحلية في برمجة المشاريع التنموية وتنفيذها، فإننا سنتطرق إلى بيان مفهومها (المبحث الأول)، ثم نحدد مجموعة الإجراءات والآليات والأجهزة المختصة بإعدادها (المبحث الثاني)، ثم نقف على تنفيذ ما ورد فيها بتنفيذ فيها (المبحث الثالث).

المبحث الأول مفهوم الميزانية المحلية

لا يستقيم التحديد الشامل لمفهوم الميزانية المحلية إلا بتعريفها (المطلب الأول)، وبيان خصائصها (المطلب الثاني)، ثم عرض المبادئ التي تقوم عليها (المطلب الثالث)، وفي الأخير دراسة أقسامها (المطلب الرابع).

المطلب الأول تعريف الميزانية المحلية

تولى المشرع الجزائري تعريف الميزانية المحلية في موضعين، الموضع الأول عند تعريفه لميزانية الولاية في نص المادة 157 من قانون الولاية وإعتبرها بأنها « جدول تقديرات الإيرادات والنفقات الخاصة بالولاية، وكما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار». والموضع الثاني في قانون البلدية عندما إعتبر في نص المادة 176 من قانون البلدية ميزانية البلدية بأنها « ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار».

وساير جانب من فقه القانون المالي العام فلسفة المشرع الجزائري في تعريفه للميزانية المحلية، وإعتبروها بأنها « وثيقة معتمدة تتضمن ترتيباً للإيرادات المقدره والنفقات المقدره لفترة زمنية مقبلة، تكون عادة لمدة عام»، أو هي « جدول مفصل ومسطر لسنة مقبلة يتضمن الإيرادات التي يمكن تحصيلها لأجل تنفيذ النفقات خلال فترة زمنية محددة».

وما يؤخذ على هذه التعاريف أنهما حصرت الميزانية المحلية ضمن إطار الأهداف المالية فقط، دون أن تتعدى ذلك بيان الدور الذي تقوم به الميزانية كخطة مالة ذات

أهداف اجتماعية واقتصادية. ذلك أن الميزانية العامة للدولة أو ميزانية الجماعات الإقليمية لم تعد ذات غرض مالي فحسب وإنما أصبحت إلى جانب ذلك أداة تستخدمها الدولة والجماعات الإقليمية كل حسب اختصاصاتها لتحقيق ربط الميزانية بسياستها المالية والاقتصادية والاجتماعية. الأمر الذي جعل الميزانيات المحلية في النهاية بمثابة المعيار المحدد لدرجة الارتباط الوثيق بين التمويل المحلي والتنمية المحلية، والمترجم الفعلي لرغبة الهيئة التداولية المسيرة للجماعة الإقليمية في تصنيف هذه الإيرادات والنفقات على أساس تأثيرها الاقتصادي والتنموي.

وأمام أهمية هذا النقد ووجهته عرف جانب من الفقه الميزانية المحلية قياساً على تعريفهم للميزانية العامة للدولة بأنها « وثيقة تتضمن تقديراً لنفقات الجماعات المحلية وإيراداتها لمدة محددة ومقبلة من الزمن غالباً سنة، والتي يتم تقديرها في ضوء الأهداف التي حددتها المجالس المنتخبة ». مما تقدم يتضح بأن الميزانية بمعناها الواسع هي كل وثيقة محاسبية تترجم مخطط النشاط في المجال المالي، بينما من وجهة النظر القانونية فإن الميزانية لها تعريف محدد بدقة، كونها تتمثل في كل الوثائق التي يصادق أو يصوت عليها للسنة المالية القادمة والتي تتضمن النفقات والإيرادات الخاصة بشخص أو هيئة عمومية. نتيجة لذلك أصبحت دلالة الأرقام التي تتضمنها الميزانية المحلية على أهميتها المحاسبية، تعكس في جوهرها برنامج العمل السياسي والاقتصادي للحكومة (في حالة الميزانية العامة) أو المجالس المنتخبة (في حالة الميزانية المحلية) خلال فترة إعداد وتنفيذ الميزانية، وذلك من خلال ما تنصرف إليه أوجه الإنفاق والإيرادات المختلفة، ودليل ذلك أنه عن طريق معرفة حجم النفقات العامة ونصيب كل من النفقات الإدارية والاجتماعية والاقتصادية وتوزيعها على مصادرها المختلفة، كل ذلك يكشف عن السياسة الاقتصادية أو الاجتماعية التي تنتهجها الدولة أو الجماعات المحلية في الإنتاج والتوزيع والاستثمار. لذا يرى العميد Gaston Jéze بأن المجالس التشريعية والمحلية تعتبر في حقيقة الأمر سلطة ميزانية *Pouvoir budgétaire*، لأنها تناقش الحكومة أو الأجهزة المسيرة للجماعات الإقليمية (الوالي بالنسبة للولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية) في طريقة عملها وأدائها، لذا وجب النظر إلى الميزانية العامة للدولة أو ميزانية الجماعات الإقليمية بأنها عبارة عن برنامج سياسي *Programme politique* يفرض عليهما تحديد طريقة تسيير المصالح العامة الوطنية والمحلية بقصد حسن إشباع حاجات المواطنين.

المطلب الثاني خصائص الميزانية المحلية

ويكاد يوجد شبه إفاق بين علماء المالية العامة وفقهاء القانون المالي العام، على أن ميزانية الجماعات الإقليمية تتميز بمجموعة من الخصائص تجعلها تختلف عن غيرها من ميزانيات الأشخاص الاعتبارية العامة من جهة، وتساهم في تحديد هويتها الذاتية من جهة أخرى. ويمكن تلخيص هذه الخصائص في النقاط التالية:

(أولاً) - **عملية تقديرية** *Acte de prévision*: تعتبر الميزانية المحلية عملية تقديرية، لأنها تحدد أرقام المبالغ التي ينتظر تحصيلها من المصادر المختلفة للإيرادات المحلية، وتبين كذلك تقديراً للأرقام التي يتوقع إنفاقها خلال فترة زمنية مقبلة. وعليه فإنها بمثابة تقدير

احتمالي ومفصل لنفقات وإيرادات الجماعة الإقليمية، غير أن هذه الأرقام قابلة للزيادة أو النقصان لأنها خصصت للمستقبل ولا يمكن الجزم بصحة ما دون في أقسام الميزانية إلا بعد التصويت عليها.

وما يجب ملاحظته أن ميزانيات الأشخاص الاعتبارية العامة سواء تمثلت في الدولة أو الجماعات الإقليمية تقدم تقدير توقعي عن العمليات المالية - الإيرادات والنفقات - المراد القيام بها في المستقبل أي في السنة المقبلة، بينما ميزانيات الأشخاص الخاضعة لأحكام القانون الخاص فإنها تعرض العمليات المالية السابقة والتي تم إنجازها في السنة المنقضية. لذا تعتبر الميزانيات العامة جزء السياسة الاقتصادية وتشكل بهذا الوصفة وسيلة - بيد الحكومة أو الجماعات الإقليمية - للحكم والإدارة والتسيير.

(ثانياً) - عملية ترخيص Acte d'autorisation : إذا كانت الميزانية العامة للدولة مرتبطة بترخيص يصدر عن البرلمان ويأخذ شكل القاعدة القانونية التشريعية بعد تصويت أعضاء البرلمان بغرفتيه على مشروع قانون المالية الذي تقدمه الحكومة. فإن إعتد الميزانيات الإقليمية لا يكون صحيحاً من الناحية القانونية إلا بعد الحصول على رخصة تأخذ شكل المداولة التي يصوت فيها أعضاء المجالس الإقليمية بالموافقة على هذه الميزانيات. لذا إذا كان إعداد مشروع الميزانية المحلية يندرج أساساً ضمن اختصاص الجهاز التنفيذي - المتمثل حسب الحالة في الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي - فإن الجهاز التداولي - المتمثل حسب الحالة في المجلس الشعبي الولائي أو البلدي - يمكنه المشاركة في ذلك من خلا مناقشة حول التوجيهات العامة للميزانية *le débat d'orientation budgétaire*

(ثالثاً) - عملية إدارية Acte administrative : تعتبر الميزانية المحلية عملية إدارية كونها من جهة أولى تتصل بالإدارة والسير الحسن للمصالح والمرافق الإدارية التابعة للمجالس المنتخبة، ولأنها تقدم معلومات حول النشاطات التي تسعى المجالس المنتخبة تنفيذها في الميدان الإداري أو المالي أو الاقتصادي أو الثقافي. ومن جهة ثانية لا يمكن ترجمة البرامج التي تضمنتها الميزانيات المحلية وتجسيدها إلا بلجوء الجماعات الإقليمية إلى نوعين من الأعمال القانونية ذات الإدارية والمتمثلة في القرار الإداري أو العقد الإداري.

(رابعاً) - عملية دورية : تعتبر خاصية الدورية من أهم خصائص الميزانية المحلية، كونها عملية ونشاط قانوني يتجدد كل سنة عند تاريخ محدد مسبقاً بموجب القانون وإنجازها يتم في الفترة المحددة التي تمتد على مدار سنة مالية كاملة تبدأ من فاتح جانفي إلى غاية 31 ديسمبر من السنة نفسها.

المطلب الثالث

مبادئ الميزانية المحلية

على غرار الميزانية العامة للدولة تقوم ميزانية الجماعات الإقليمية على جملة من المبادئ الأساسية، هذه المبادئ منها ما يتصل بالجانب الشكلي للميزانية وتتمثل في مبدأ الوحدة ومبدأ السنوية (أولاً)، ومنها ما يرتبط بالجانب الموضوعي وتتمثل في مبدأ الشمول ومبدأ التوازن ومبدأ الصدقية (ثانياً).

(أولاً) - المبادئ ذات البعد الشكلي: وهي تلك المبادئ التي ترتبط بتأطير الجانب الشكلي والإجرائي للميزانية المحلية، فمبدأ الوحدة يقضي بإدراج مجمل تقديرات النفقات

والإيرادات الخاصة بالجماعات الإقليمية في وثيقة واحدة لتسهيل عمل المجالس المحلية المنتخبة. أما مبدأ السنوية فيجعل هذا التقدير صالحاً خلال فترة دورية مدتها سنة كاملة.

(أ)- مبدأ الوحدة *Principe de l'unité*: تعتبر وحدة الميزانية قاعدة تقليدية خلاصتها إدراج جميع العمليات المالية الخاصة التي تستهدف الأجهزة المكلفة بإدارة وتسيير الجماعات الإقليمية القيام بها في وثيقة واحدة شاملة وعدم تجزئتها وتوزيعها على وثائق متعددة. ويسمح مبدأ وحدة الميزانية بتحقيق هدفين أساسيين هما:

من جهة أولى، بمعرفة المركز المالي الحقيقي للجماعات الإقليمية وذلك بمقارنة مجموع نفقاتها بمجموع إيراداتها، حيث أن معاينة بنود الميزانية المحلية والقيام بعملية المقارنة بين الإيرادات المحلية والنفقات تسمح في النهاية بمعرفة صحتها المالية الميزانية، أي هل هي ميزانية متوازنة أو عاجزة أو تحمل فائضاً مالياً.

ومن جهة ثانية، يسمح للجهات الرقابية المختلفة سواء كانت إدارية أو سياسية أو قضائية من التدقيق في مشروعية مراحل إعدادها ومشروعية وملائمة تنفيذها بكل سهولة ويسر.

(ب)- مبدأ السنوية *Principe de l'annualité*: رأينا أن الميزانيات المحلية يتم إعدادها من طرف الأجهزة المسيرة للجماعات المحلية لفترة مستقبلية هي سنة في العادة، وقد اختيرت السنة كمدة في ذلك لأنها أصلح مدة لعمل التقديرات سواء للنفقات العامة أو الإيرادات العامة. فهي تحتوي على دورة كاملة للفصول الأربعة، ومن ثم ثلاثم كلا من النفقات العامة والإيرادات العامة.

والمساس بمدة الميزانية المقدرة بسنة كاملة من شأنه في حالة إنقاصها، أن لا يعطي الوقت الكافي للإدارة الإقليمية لإعداد الميزانية المحلية وكذا إنجاز كل عمليات النفقات والإيرادات المسطرة في الميزانية. ومن شأنه كذلك في حالة زيادتها، أن يضعف عملية الرقابة على العمليات المالية التي يقوم بها الأمر بالصرف سواء اتصلت بالنفقات أو بالإيرادات.

(ثانياً)- المبادئ ذات البعد الموضوعي: إذا كان المشرع الجزائري قد ألزم الجهات المحلية باحترام المبادئ ذات الطبيعة الشكلية، المتعلقة بشكل الميزانية ومدتها وتلايات المتبعة في عمليات تقدير النفقات والإيرادات المحلية، فإن ذات الأهمية والمكانة أولها للمبادئ ذات الطبيعة الموضوعية والمتمثلة في كل من مبدأ التوازن ومبدأ العمومية، وفي الأخير مبدأ الصدقية.

(أ)- مبدأ التوازن *Principe d'équilibre*: يقصد بهذا المبدأ أن تكون الميزانية المحلية في حالة توازن مالي، بمعنى أن تكون الإيرادات المحلية كافية لتغطية النفقات المحلية المقررة لها. ويعتبر مبدأ توازن الميزانية المحلية نتيجة منطقية للقاعدة المالية القاضية بأولوية الإيرادات على النفقات. ومبدأ التوازن لا يطرح أي إشكالية في حالة الميزانية المحلية لأنها تخضع لقاعدة أن الموارد المحلية تحكم النفقات المحلية، بل أن الإشكال يطرح في حالة الميزانية العامة للدولة حيث اختلفت المدارس الاقتصادية في تحديد هذا المبدأ. حيث رأي الفكر المالي التقليدي أن التوازن يكون بالمعنى الحسابي (أي تماثل حجم النفقات مع حجم الإيرادات)، أما الفكر المالي الحديث فيرى أن التوازن المطلوب هو من طبيعة اقتصادية (أي التضحية بالتوازن لمعالجة مشكلات الاقتصاد الوطني).

(ب)- مبدأ الشمول والعمومية *Principe de l'universalité*: ويعني أن تضم الميزانية المحلية كافة الإيرادات والنفقات دون إجراء أية مقاصة بينهما *sans compensation entre les*

recettes et les dépenses، أي أن تشمل الميزانية جميع أوجه النشاط المالي للجماعات المحلية مهما كان صغيراً أو كبيراً، وذلك بتسجيل وإدراج جميع الإيرادات والنفقات في وثيقة الميزانية في كتلتين منفصلتين عن بعضهما البعض هما ميزانية التسيير وميزانية التجهيز والاستثمار، مع ضرورة مراعاة واحترام القاعدتين التاليتين:

قاعدة عدم تخصيص الإيرادات *La non-affectation d'une recette à une dépense déterminée*: بمعنى أن لا يخصص إيراد معين لنفقة معينة، أي أن تغطية مجموع النفقات المحلية يتحقق بمجموع الإيرادات المحلية وعلى وجه الشروع، الأمر الذي يسمح للجماعات الإقليمية بتحصيل جميع الإيرادات وتوزيعها على كافة أوجه الإنفاق المحلي بدون أن تتقيد بتوزيع محدد. لذا فعندما يصدر الأمر بالصرف بقرار صرف النفقة فإنه لا يعرف مصدر ما أنفق هل هو إيراد من رسوم أو ضرائب أو ريع أملاك خاصة للجماعة الإقليمية أو هو مبلغ من المساعدات التي تقدمها الدولة أو أن أصله هو قرض.

قاعدة عدم المقاصة *non-compensation*: أي عند إعداد الميزانية يجب تقديم جميع النفقات وجميع الإيرادات دون إجراء أي مقاصة بينهما، كما في حالة قيام المصالح البلدية ببيع معدات قديمة وشراء معدات جديدة، ففي هذه الحالة فإن البيع يحتاج لتسديد رسوم الإعلان في الجرائد وبعض الرسوم والضرائب هذه المصروفات يجب عدم طرحها من الإيراد الكلي للمعدات والمتمثل في ثمن بيعها. وعليه يجب تسجيل جميع العمليات المالية سواء من ناحية الإيرادات أو النفقات في وثيقة الميزانية المحلية، حتى يتسنى للأجهزة الرقابية المختلفة الوقوف على تفصيلات الميزانية بشقيها الإيرادي والإنفاقي، ومحاربة أوجه الإسراف والتقصير فيها، الأمر الذي يعتبر ضماناً فعالة لعقلنة إنفاق المال المحلي وعدم تحصيله إلا بالقدر الكافي.

(ج)- مبدأ الصدقية *Principe de la Sincérité*: ويقصد بهذا المبدأ ضرورة تجانس وصدق المعلومات المتعلقة بالإيرادات والنفقات المقدمة من طرف الجهة المختصة بإعداد الميزانيات المحلية، بحيث يجب أن تعكس وضعية وقتية وفعلية وحقيقية. لذا فإن مبدأ الصدقية يقوم على أساس أن الأرقام الواردة في الميزانية المحلية المتعلقة بالإيرادات والنفقات، يجب أن تكون على درجة عالية من الصدقية وقريبة أكثر إلى الحقيقة. ولا تكون كذلك بدون أن تنبني على معطيات حقيقية، وعلى توقعات تراعي الظروف الاقتصادية ومستوى التوازنات المالية للجماعات الإقليمية.

ومنح التطبيق القضائي - خاصة الصادر عن المجلس الدستوري ومجلس المحاسبة الفرنسيين- لهذا المبدأ بعدين أساسين هما:

الصدقية المحاسبية: يتكلف المحاسبون العموميون بالسهر على احترام المبادئ والقواعد المحاسبية من خلال التأكد على الخصوص من احترام صدقية التسجيلات المحاسبية واحترام الإجراءات وجودة الحسابات التي تقدمها الجهات المختصة بإعداد الميزانيات المحلية. كما يتعهد مجلس المحاسبة بالتصديق على مطابقة حسابات الجماعات الإقليمية للقانون وصدقيتها.

الصدقية الميزانية: تستند الصدقية الميزانية على واقعية الفرضيات التي تم على أساسها إعداد الميزانية المحلية، وتقديم هذه الميزانية بشكل صادق مجموع موارد وتكاليف الجماعات الإقليمية، والالتزام بتقديم ميزانية إضافية جراء حدوث تغير مهم في أولويات وفرضيات الميزانية المصادق عليها.

المطلب الرابع أقسام الميزانية المحلية

تتكون ميزانية الجماعات المحلية من وثيقتين هما الميزانية الأولية والميزانية الإضافية، يضاف إليهما الحساب الإداري.

(أولاً)- الميزانية الأولية: أطلق عليها هذه التسمية لأنها الوثيقة الأولى التي يتم إعدادها خلال السنة المالية، ولأن المبالغ المالية المسجلة فيها سواء من جانب النفقات أو الإيرادات هي مجرد توقعات وتقديرات أعدت في وقت لم تكن فيه الموارد المالية المحلية معروفة ومقدرة بدقة، لذا يعتبرها الفقه القانوني والمالي بمثابة الكشف والبيان التفصيلي لكافة العمليات المقرر تنفيذها خلال السنة الموالية وتبدأ من 1 جانفي إلى 31 ديسمبر. ويتم تحضيرها إجبارياً قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة لتنفيذها حتى يتم التصويت عليها من طرف المجالي المنتخبة (أي المجلس الشعبي البلدي في حالة ميزانية البادية والمجلس الشعبي الولائي في حالة ميزانية الولاية).

(ثانياً)- الميزانية الإضافية: وهي وثيقة مالية تأتي لتعديل الميزانية الأولية، لأنها تسمح بزيادة أو تخفيض النفقات أو الإيرادات المسجلة والمصادق عليها في الميزانية الأولية. ويتم التصويت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية المطبقة فيها. وتشمل عملية التعديل العناصر التالية:

تعديل بعض التقديرات في النفقات والإيرادات التي تضمنتها الميزانية الأولية.
توظيف المداخيل الجديدة التي لم تكن معروفة أو غير مقدرة تقديراً دقيقاً أثناء مرحلة إعداد الميزانية الأولية.

إعادة توظيف الأموال الباقية من الميزانية الأولية.
تعديل التوزيع المالي الذي تم وضعه في الميزانية الأولية.
إعادة إضافة النفقات الجديدة التي تتطلبها المرحلة المقبلة.
ترحيل نتائج السنة المالية السابقة.

تصفية مشاريع التجهيز التي تم إنجازها، أو تحويل المشاريع التي لم يتم إنجازها إلى مشاريع أخرى.

وتعتبر الميزانية الإضافية بالنسبة للجماعات المحلية هي الوثيقة الحقيقية التي تجسد التنمية المحلية ذلك أن تسجل كل البرامج التنموية يكون في كل أقسامها، وهذا بعد أن تتضح للجماعات المحلية مختلف مواردها الجبائية والإعانات والمخصصات والبرامج التي ستسفيد منها.

(ثالثاً)- الحساب الإداري: وهو الذي يشكل حوصلة للميزانيتين الأولية والإضافية. ويعتبر الوثيقة المالية الأكثر دقة، لأنه يعرض بالتحديد كل النفقات التي صرفت وكل الإيرادات التي تم تحصيلها فعلياً أثناء السنة المالية، وكل البواقي التي سجلت على مستوى قسمي التسيير والتجهيز والاستثمار، كما يبين الوضعية المالية للجماعات الإقليمية. وعليه ينطوي الحساب الإداري على النفقات المحلية الفعلية والإيرادات المحلية الفعلية، والذي يتم إعدادها عن سنة مالية منتهية.

ويتم إعداد الحساب الإداري قبل 31 مارس من السنة الموالية ويعتبر وثيقة إجبارية تسمح بتحقيق غرضين أساسيين هما:

الغرض الرقابي: يسمح الحساب الإداري بالقيام بعملية الرقابة (سواء كانت من طبيعة إدارية أو سياسية أو قضائية) على الميزانية، كونه يتضمن كل النفقات الحقيقية التي صرفت وكل الإيرادات الحقيقية التي تم تحصيلها خلال السنة المالية.

الغرض التقديري: يسمح الحساب الإداري بتقدير الاحتياجات المالية الدقيقة للجماعات المحلية، كونه يبين الوضعية المالية لهذه الأخيرة، بين العجز المالي أو الاعتدال المالي أو الفائض المالي.

المبحث الثاني إعداد الميزانية المحلية

يجب على كل جماعة إقليمية أن تضبط ماليتها بأن تحدد مسبقا مجموع الموارد المالية المتوفرة لديها ومجموع النفقات التي تريد صرفها خلال مدة زمنية معينة لتنفيذ برامجها التنموية، ويتم تجسيد الضبط المسبق للنفقات والإيرادات في وثيقة قانونية تسمى بالميزانية المحلية، التي تخضع لقواعد يجب عدم الخروج عليها خاصة عند الإعداد أو المصادقة عليها. وقد تكفل المشرع بتنظيم مرحلة إعداد الميزانية، حيث حدد السلطة التي يعود إليها إختصاص وضعها (المطلب الأول)، وبين طريقة التصويت عليها (المطلب الثاني)، وفي الأخير نظم إجراء الحلول (المطلب الثالث).

المطلب الأول سلطة إعداد الميزانية المحلية

إذا إترف المشرع الجزائري للجماعات الإقليمية بالشخصية الإعتبارية الأمر الذي يسمح لها بالتمتع بذمة مالية مستقلة، إلا أنه لم يساير هذا التوجه مع مظاهر الاستقلالية كونه سحب سلطة إعداد الميزانية من الجهة التداولية المنتخبة ومنحه للإدارة (أولا)، كما ضيق من مجال المجالس المنتخبة في ضبط الميزانية (ثانيا).

(أولا) - الجهة المختصة بإعداد الميزانية المحلية (ميزانية البلدية): مر توزيع الإختصاص المتعلق بإعداد الميزانية المحلية بمرحلتين متعاقبتين هما على النحو الموالي:

المرحلة الأولى: كانت صلاحية إعداد ميزانية البلدية في القوانين السابقة في يد المنتخبين وهو ما يظهره من نص المادة 246 من الأمر رقم 67-24 التي قضت أحكامها بأنه « يقترح الرئيس - أي رئيس المجلس الشعبي البلدي- ميزانية البلدية ويجري التصويت عليها من قبل المجلس الشعبي البلدي »، وحافظ المشرع الجزائري على التوجه ذاته في القانون 90-08 حيث نصت مادته 152 على أنه « يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية باقتراح من رئيسه، وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون ».

المرحلة الثانية: تغير مسلك المشرع الجزائري في قانون البلدية لسنة 2011، حيث منح إختصاص إعداد الميزانية إلى الأمين العام للبلدية، الذي يعتبر الرئيس الفعلي للبلدية. وهذا ما قرره المادة 180 التي نصت أحكامها على أنه « يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية ... ».

يتضح لنا جليا مما تقدم أن المشرع الجزائري سحب صلاحية إعداد الميزانية من رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنحها للأمين العام للبلدية، وإكتفي بالنص على أن يقوم الأمين العام بإعداد الميزانية تحت سلطة رئيس المجلس، وهنا يثور التساؤل التالي، ما هي طبيعة السلطة التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي على الأمين العام للبلدية في مادة إعداد الميزانية؟

ويرى جانب من الباحثين بأن سحب صلاحية إعداد الميزانية من رئيس المجلس الشعبي البلدي غير منطقي على الإطلاق خاصة وأنه الأمر بالصرف على مستوى البلدية، وبهذه الصفة يكون من ناحية أولى، المسؤول المباشر عن مصالح المحلية، وهو الأدرى بنوع الاحتياجات المحلية وبحجم، وهو الأكفاء بتحديد طرق تمويلها. ومن ناحية ثانية، المسؤول مسؤولية مالية وجنائية على تنفيذ العمليات المالية المحلية، وبالتالي كيف نحمله المسؤولية ونخضعه للرقابة على تنفيذ ميزانية لم يتم إعدادها؟

(ثانيا)- تضيق مجال المجالس المنتخبة في إعداد الميزانية (ميزانية الولاية): اعترف المشرع الجزائري للهيئة التنفيذية للولاية بصلاحية إعداد الميزانية (سواء تعلق الأمر بإعداد الميزانية الأولية أو الميزانية الإضافية وحتى الحساب الإداري) منذ صدور أول قانون للولاية، الأمر الذي يعكس النزعة المركزية في تعامل المشرع مع المجلس الشعبي الولائي كجهاز تداولي. حيث نصت المادة 97 من الأمر 69-38 على أنه « **يحضر المجلس التنفيذي ميزانية الولاية طبقا للقوانين والأنظمة الجارية بها العمل** »، و سايرت المادة 138 من القانون رقم هذه الفلسفة ونصت على أنه « **تعد الميزانية إدارة الولاية، ويقدمها الوالي إلى المجلس الشعبي الولائي وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها** ». وتم تأكيد الموقف السابق في نص المادة 160 من القانون 12-07 التي جرت أحكامها على أنه « **يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية** ».

يتضح مما تقدم عدم وجود إرادة سياسية للتنازل عن هذا الاختصاص لصالح المنتخبين المشكلين للمجلس الشعبي الولائي، مما يؤشر على وجود نزعة مركزية شديدة لدى المشرع الجزائري في منح الوالي صلاحية إعداد الميزانية. وما يعزز هذا الإستنتاج أن القانون فتح باب الترشح لعضوية المجلس التداولي -المجلس الشعبي الولائي- لكل المواطنين بما فيهم محدودي الكفاءة الذين يستحيل عليهم تولى اختصاص معقد كإعداد الميزانية وهو ما يشكل مبرر مشروع لمنح هذه الصلاحية للهيئة التنفيذية لإمتلاكها الخبرة والمعرفة المطلوبتين.

المطلب الثاني

التصويت على الميزانية المحلية

جعل كل من قانون البلدية والولاية اختصاص إعداد الميزانية بيد الجهات الإدارية، مهمشا بذلك المجالس التداولية المحلية المشكلة من الأعضاء المنتخبين والتي قصر دورها في مجرد التصويت على الميزانية (أولا)، كما قيد تصويتها برقابة وصائية مشددة (ثانيا).
(أولا) - اقتصار دور المجالس المنتخبة في التصويت على الميزانية: لايمكن أن يصبح مشروع إعداد الميزانية منتجا لأثاره القانونية إلا بعد حصوله على موافقة المجالس المحلية المنتخبة عن طريق التصويت عليه.

(أ)- تصويت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية: إعتبر المشرع الجزائري في قانوني الولاية السابقين والمتمثلين في الأمر رقم 69-38 خاصة مادته 97، والقانون رقم 90-09 خاصة مادته 104 على أن الميزانية التي تم إعدادها من طرف المجلس التنفيذي للولاية يجب أن تكون موضوع تصويت من طرف المجلس الشعبي الولائي. ويكون هذا التصويت فصلا فصلا بدلا من باب باب على أن يتم قبل تاريخ 31 أكتوبر من السنة المالية السابقة لتلك التي تطبق فيها بالنسبة للميزانية الأولية، و قبل تاريخ 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها بالنسبة للميزانية الإضافية.

وحافظ القانون الحالي للولاية رقم 12-07 على نفس المسلك حيث منح صلاحية التصويت على الميزانية للمجلس الشعبي الولائي، وهو ما يتضح من نص المادة 160. التي قررت أن يكون التصويت قبل تاريخ 31 أكتوبر من السنة المالية السابقة لتلك التي تطبق فيها بالنسبة للميزانية الأولية، و قبل تاريخ 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها بالنسبة للميزانية الإضافية. على أن يكون التصويت بابا بابا.

(ب)- تصويت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية: منحت المادة 162 من الأمر رقم 67-24 المتعلق بالبلدية المجلس الشعبي البلدي صلاحية التصويت على ميزانية البلدية المقترحة والمعدة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما ألزمه بأن يكون هذا التصويت قبل تاريخ 31 أكتوبر من السنة المالية السابقة لتلك التي تطبق فيها بالنسبة للميزانية الأولية، و قبل تاريخ 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها بالنسبة للميزانية الإضافية. ويتم التصويت على الميزانية بابا باب ومادة بمادة، ويسمح للمجلس إجراء تحويلات من مادة إلى أخرى داخل نفس الباب، غير أنه لا يجوز له القيام بتحويل اعتماد مالي مقيد بتخصصات معينة.

وأبقى قانون البلدية لسنة 1990 على نفس المنهج، حيث منح المجلس الشعبي البلدي صلاحية التصويت على الميزانية، على أن يكون قبل تاريخ 31 أكتوبر من السنة المالية السابقة لتلك التي تطبق فيها بالنسبة للميزانية الأولية، و قبل تاريخ 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها بالنسبة للميزانية الإضافية. وكذلك أجاز للمجلس إجراء تحويلات من باب إلى آخر داخل نفس القسم، ولرئيس المجلس الشعبي البلدي إجراء تحويل من مادة إلى أخرى داخل نفس الباب، باستثناء تلك المقيدة بتخصصات معينة.

كما حافظ قانون البلدية الحالي على نفس المنهج المتبع في قوانين البلدية السابقة، ويظهر ذلك جليا من نص المادة 180 التي قررن أنه « ... يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادقة عليه ... ». وتضيف المادة 181 على أنه « بصوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون ... ». كما سمح المشرع للمجلس بإجراء تحويلات من باب لأخر داخل نفس القسم ومن مادة إلى أخرى داخل نفس الباب.

(ثانيا)- تضيق مجال المجالس المنتخبة في التصويت على الميزانية: تعتبر الميزانية عمل قانوني تتم مناقشته في المداولات الرسمية للمجالس المنتخبة للتصويت عليها، لكن ألزم المشرع الجزائري عرضها على الوالي للتصديق عليها بالنسبة لميزانية البلدية وعلى وزير الداخلية والجماعات المحلية بالنسبة لميزانية الولاية.

أ- تقوية المركز القانوني للسلطة الوصائية من خلال إخضاع ميزانية البلدية لتصديق جهة الوصاية: إذا كان الأصل أن مداولات المجالس الشعبية البلدية المنتخبة تخضع لمبدأ النفاذ المباشر، بمعنى قابلية المداولة للتنفيذ وإحداث أثارها القانونية بمرور مدة زمنية معقولة من تاريخ إيداعها مقر الولاية، غير أن هذا المبدأ يرد عليه إستثناء والمتمثل في ضرورة مصادقة الوالي على بعض المداولات حتى تصبح نافذة منتجة لآثارها القانونية. وتدخل الميزانية في النوع الثاني من المداولات وبالنتيجة يجب عرضها على الوالي للمصادقة حتى تصبح نافذة، وقد أكدت المادة 57 من قانون البلدية ذلك، حيث نصت على أنه **« لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي، المداولات المتضمنة ما يلي: الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوئمة، التنازل عن الأمك العقارية للبلدية ... »**.

ب- تقوية المركز القانوني للسلطة الوصائية من خلال إخضاع ميزانية البلدية لتصديق جهة الوصاية وبالمقابل فإن المشرع الجزائري ظل وفيًا لمنهجه المتبع في قانوني الولاية السابقين في إخضاع الميزانية المصادق عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي لتصديق وزير الداخلية والجماعات المحلية حتى تنتج آثارها القانونية ويمكن الإعتداد بما ورد في بنودها، حيث نصت المادة 55 من قانون الولاية الحالي على أنه **« لا تنفذ إلا بعد المصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران (2) مداولات المجلس الشعبي المتضمنة ما يأتي: الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتناء أو تبادله، اتفاقيات التوئمة، الهبات والوصايا الأجنبية »**.

بهذا يتضح جليا بأن المجالس المحلية المنتخبة كأجهزة تداولية لا تملك أي سلطة مالية، ذلك أن المشرع لم يكتفي بسحب اختصاص إعداد الميزانيات منها، بل حتى أن مصادقتها على هذه الميزانيات متوقف على ضرورة تصديق كل من والي الولاية في حالة ميزانية البلدية والوزير المكلف بالداخلية في حالة ميزانية الولاية. وعليه فإن القرار يعود إلى كل من الوالي والوزير المكلف بالداخلية كل فيما يخصه في رفض التصديق على الميزانية على أساس عدم نجاعتها وملائمتها المالية، رغم مطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها.

المطلب الثالث

حلول السلطة الوصاية في مادة الميزانية المحلية

تتدخل السلطة الوصية إضافة إلى إختصاصها في المصادقة عن طريق آلية الحلول وذلك لإعادة التوازن إلى الميزانية (أولا)، أو لإدراج نفقات إجبارية تم إغفالها (ثانيا)، أو لضبط الميزانية في حالة عدم تصويت المجالس التداولية عليها (ثالثا).

(أولا) - الحلول في حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة: يجب على المجالس المحلية المنتخبة وهي تصوت على الميزانية أن تتحقق من وجود توازن بين باب الإيرادات وباب النفقات، وإلا فإن سلطة الوصاية تمتنع عن المصادقة عليها. وهذا ما قررتة المادة 183 من قانون البلدية التي نصت على أنه **« لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة ... »**. حيث يقوم الوالي بإرجاعها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي إستيلاهما، وعلى هذا الأخير أن يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام. وإذا صوت المجلس مجددا

دون أن يوازن النفقات بالإيرادات يتم إعداره من طرف والي الولاية، وإذا لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي رغم إعداره من والي الولاية خلال ثمانية (8) أيام التي تلي تاريخ الإعدار المذكور أعلاه، تضبط الميزانية بشقيها النفقات والإيرادات تلقائيا من طرف والي. ومن جانبها قررت نفس الحكم السابق المادة 161 من قانون الولاية التي جرى نصها على أنه « **يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن وجوبا** ».

(ثانيا) - الحلول في حالة عدم إدراج النفقات الإجبارية: هناك مجموعة من النفقات التي تفرض من السلطة المركزية، ويجب على الجماعات الإقليمية أن تدرجها في الميزانيات المحلية. ففي حالة عدم إدراجها من طرف البلدية في ميزانيتها وتطبيقا لأحكام المادة 183 من قانون البلدية التي نصت على أنه « **لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة** »، يقوم والي بإرجاعها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي إستيلاهما، وعلى هذا الأخير أن يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام. وإذا صوت المجلس مجددا دون أن يدرج النفقات يتم إعداره من طرف والي الولاية، وإذا لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي رغم إعداره من والي الولاية خلال ثمانية (8) أيام التي تلي تاريخ الإعدار المذكور أعلاه، تضبط الميزانية وتدرج النفقات الإجبارية فيها تلقائيا من طرف والي.

كما أن المادة 163 من قانون الولاية أجازت للسلطة الوصية الممثلة في الوزير المكلف بالداخلية بإدراج النفقات الإجبارية حيث نصت أحكامها على أنه « **تسجل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقا للنظام المعمول به** ».

(ثالثا) - الحلول في حالة عدم تصويت المجالس المحلية على الميزانية: تم استحداث وتنظيم هذه الحالة في كل من قانون البلدية والولاية السارين المفعول، حيث نصت المادة 186 من قانون البلدية التي على أنه « **عندما لا يصوت على ميزانية البلدية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي وطبقا للمادة 102 أعلاه، يقوم والي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها** » ويضيف المشرع « **غير أنه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا إنقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 أعلاه عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية يضبطها والي نهائيا** ».

أما قانون الولاية فقد نصت مادته 168 على أنه « **عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن والي يقوم استثناء باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه** ». ويضيف المشرع « **غير أنه هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167 أعلاه. وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ والي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها** ».

وعليه فإن الحلول اختصاص خطير منحه القانون للجهة الوصاية على الجماعات الإقليمية، بحيث تمارس السلطة المركزية الاختصاص المالي بدل المجالس المنتخبة، وبهذا تكون الميزانية معدة بشكل تام ونهائي من طرف السلطة المركزية الأمر الذي يؤثر سلبا على الاستقلالية المالية للمجالس المنتخبة ويجعل دورها هامشيا وغير ذي أثر.

المبحث الثالث تنفيذ الميزانية المحلية

تعتبر الميزانية المحلية الوثيقة المالية التي يتم من خلالها التوقع خلال سنة مالية مقبلة مجموع الإيرادات والنفقات التي يؤذن بصرفها لتجسيد البرامج التنموية على المستوى المحلي. ولأجل تحقيق تلك الغاية يجب أن يخضع تنفيذ محتوى الميزانية المحلية لقواعد مالية ومحاسبية دقيقة، وأوكلت مهمة تنفيذها إلى كل من الأمر بالصرف والمحاسبون العموميون كل حسب الاختصاصات الممنوحة له والمحددة بدقة في نصوص القانون والتنظيم الساري النفاذ، مع إحترام مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية.

و تنفيذ الميزانية المحلية – كما هو الشأن مع الميزانية العامة للدولة- لا يتأتى إلا بتنفيذ ما ورد في بابها المتعلق بالإيرادات (المطلب الأول)، وبتنفيذ ما تضمنه بابها المتعلق بالنفقات (المطلب الثاني).

المطلب الأول تنفيذ إيرادات الميزانية المحلية

يقصد بتنفيذ إيرادات الميزانية المحلية قيام الجماعات المحلية بتحصيل مختلف الإيرادات – من رسوم وضرائب وريوع تسيير الأملاك الخاصة- بغرض إنفاقها على المشاريع التنموية التي تحقق المصلحة العامة وتشبع الحاجات الأساسية للسكان المحليين. وتمر مرحلة تنفيذ إيرادات الميزانية المحلية بمرحلتين متتابعتين، الأولى من طبيعة إدارية (أولاً)، والثانية من طبيعة محاسبية (ثانياً). وحسب نص كل من المادة 14 و 15 من قانون المحاسبة العمومية فإن المرحلة الإدارية يختص بها الأمر بالصرف، والمرحلة المحاسبية يختص بها المحاسب العمومي.

(أولاً) – المرحلة الإدارية لتنفيذ الإيرادات المحلية (الأمر بالصرف L'ordonnateur):
يقوم بالمرحلة الإدارية لتنفيذ الإيرادات المحلية الأمر بالصرف، وهو في حالة البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي المعتمد عن طريق آلية الانتخاب، وحسب نص المادة 11 من قانون البلدية يعين رئيساً للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وينصب الرئيس المنتخب في مهامه بمقر البلدية... خلال خمسة عشر يوماً (15) على الأكثر من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات، وترسل نسخة من محضر تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي للسيد والي الولاية كما يعلن للعموم عن طريق الإلصاق بمقر البلدية والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية. وبعد إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي وتنصيبه وفقاً لأحكام القانون، يكتسب صفة الأمر بالصرف ويقوم بتمثيل البلدية وتسيير مصالحها وإصدار سندات تحصيل إيراداتها.

وعلى مستوى الولاية فإن الأمر بالصرف هو والي الولاية المعتمد عن طريق آلية التعيين التي تتم بمقتضى مرسوم يصدره رئيس الجمهورية وينشر في الجريدة الرسمية، حيث سمح له القانون القيام بمختلف العمليات المالية المتعلقة بتحصيل الإيرادات المختلفة للولاية المكلف بإدارتها وتسيير مصالحها.

وتمر المرحلة الإدارية التي يختص بها الأمر بالصرف بثلاثة عملية متسلسلة ومتتابعة، تتمثل في معاينة الدين والتصفية والتحصيل :

(أ)- **معاينة الديون أو التحقق من الديون** *Constatacion des creances*: الديون المحلية متنوعة وكثيرة، وتجد مصدرها في القانون والتنظيم والعقود التي تبرمها الجماعات المحلية وكذا في القرارات والأحكام القضائية. لذا على الأمر بالصرف (سواء كان رئيس المجلس الشعبي البلدي أو والي الولاية) أن يلتزم وهو يباشر إختصاصه في تحصيل الإيرادات المحلية بالتأكد من وجود الوعاء الضريبي (كأن يتأكد من ممارسة المكلفين بالضريبة للأنشطة التجارية أو المهنية)، أو إستفادة بعض المواطنين من السكان المحليين من خدمات خاصة تستوجب دفع بعض الرسوم، أو قيام الأشخاص بمجموعة من التصرفات القانونية مثل البيوع والهبات التي يترتب على إبرامها دفع أصحابها لحقوق التسجيل والطابع. كما أن عليه التحقق من وجود حكم أو قرار قضائي صادر لفائدة الجماعات المحلية موضوعه حصول هذه الأخيرة على تعويض من الجهة التي ألحقت الضرر بها

(ب)- **تصفية الدين** *Liquidation des creances*: بعد أن يتأكد الأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي أو والي الولاية) من الوجود القانوني للإيرادات، عليه أن يمر إلى العملية الثانية المتمثلة في تصفية الدين. حيث يقع عليه إلتزام بتحدد القيمة النقدية الدقيقة للإيرادات المراد تحصيلها على أساس النسب التي حددها القانون أو التنظيم أو الاتفاقات والعقود أو المنصوص عليها في الأحكام والقرارات القضائية.

-الأمر بتحصيل الدين *Le recouvrement des creances* يشكل تحصيل الدين العملية الثالثة والأخيرة في المرحلة الإدارية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات المحلية، وهو عبارة عن أمر يصدره الأمر بالصرف يجعل هذه الديون مستحقة في ذمم مديني الجماعات المحلية، ويكون لهذه الأوامر قوة التنفيذ المباشر.

بعد عرض المرحلة الإدارية لتنفيذ الإيرادات يتضح أن سلطة الأمر بالصرف (سواء كان والي الولاية أو رئيس المجلس الشعبي البلدي) محدودة جدا، فهو ملزم بإصدار أوامر بتحصيل الديون في إطار الإذن الذي تحصل عليه بموجب الميزانية، ولا يمكن له تحصيل الديون بغير مبالغها المرخص بها ولا يحق له منح إعفاءات أو القيام بتعديلات خارج ما تنص عليه القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

(ثانيا) – **المرحلة المحاسبية لتنفيذ الإيرادات المحلية (المحاسب العمومي)**: يختص المحاسب العمومي بتنفيذ مختلف العملية التي تدرج في هذه المرحلة، إعمالا لمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية. والمحاسب العمومي هو كل موظف عمومي يعين قانونا للقيام بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات، ويضمن حراسة الأموال والسندات أو القيم أو الأشياء المكلف بها وحفظها، ويتم تعيينه بموجب قرار صادر عن الوزير المكلف بالمالية ويخضعون لسلطته.

ويشغل مركز المحاسب العمومي على مستوى الولاية أمين خزينة الولاية وعلى مستوى البلدية أمين خزينة البلدية، ويجب عليهم القيام بجميع العمليات المرتبطة بتنفيذ الإيرادات المحلية والمنصوص عليها في المادة 33 من قانون المحاسبة العمومية. وعليه فمن تاريخ إصدار الأمر بالصرف لقرار تنفيذ الإيرادات (أي تحصيل رسوم أو ضرائب أو ريع تأجير أو غرامات تأخر أو تعويض حكم به القضاء لصالح الجماعات المحلية) يقع على المحاسب العمومي إلتزام بتحصيلها، متى إستوفت الشروط التي حددها القانون والتنظيم،

وله في سبيل الوفاء بهذا الالتزام اتخاذ كل الإجراءات الرضائية أو الاستثنائية التي تحمل المدنيين بها على تسديد ما بذمتهم من ديون فائدة خزينة الجماعات المحلية.

المطلب الثاني تنفيذ نفقات الميزانية المحلية

لا يمكن للمجالس المحلية المنتخبة أن تحقق التنمية والإشباع الجيد للحاجات الأساسية للسكان، إلا إذا صرفت النفقات المحلية المتعلقة بالتسيير أو التجهيز والاستثمار بطريقة ناجعة. انطلاقاً من تقاسم الأدوار بين الأمر بالصرف في المرحلة الإدارية (أولاً)، والمحاسب العمومي في المرحلة المحاسبية (ثانياً).

(أولاً) - المرحلة الإدارية لتنفيذ النفقات المحلية (الأمر بالصرف L'ordonnateur) :
يختص الأمر بالصرف وحده دون غيره بعمليات التنفيذ الإداري لنفقات الميزانية المحلية، من خلال مباشرته لمجموعة من الإجراءات المتمثلة في الالتزام بالنفقة المحلية، ثم تصفيته، وأخيراً إصدار الأمر بصرفها.

(أ) - مرحلة الالتزام بالنفقة *L'engagement de la dépense* : تعد مرحلة الالتزام بالنفقة والتي تدعى أيضاً بربط النفقة العملية الأولى من المرحلة الإدارية لتنفيذ النفقات العمومية، وحسب أحكام المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية فإن يقصد بالالتزام بالنفقة « **العمل الذي يترتب عنه إنشاء الدين** ».

والأصل في نشأة الالتزام بالنفقة المحلية أن يكون عن طريق عمل قانوني إرادي *volontaire* سواء من طبيعة إنفرادية يأخذ شكل القرار الإداري (مثل مثل تعيين موظف ودفع راتبه الشهري)، أو من طبيعة ثنائية يأخذ شكل عقد إداري أو عقد خاضع لأحكام القانون الخاص (مثل العقود التي تبرمها الإدارة مع أحد الموردين كي يزودها دورياً بمواد معينة، أو الذي تؤجر من خلالها بعض أملاكها الخاصة لأحد المواطنين أو الفاعلين الاقتصاديين. وفي الحالتين السابقتين فإن قيام الالتزام وإثباته يكون بمقتضى القرار الإداري أو العقد. لكن يمكن للالتزام بالنفقة أن يجد مصدره في عمل غير إرادي *involontaire* من طبيعة غير مشروعة، ومثل ذلك الأضرار التي تسببها سيارة تابعة للإدارة المحلية لأحد المواطنين أو سقوط أجزاء من عقار تابع لهذه الأخيرة وألحق أضراراً مادية أو جسمية بالغير. وفي هذه الحالة فإن إثبات وجود الالتزام يكون بمقتضى الحكم القضائي المتعلق بالتعويض. وقد يكون من طبيعة مشروعة مثل الدفع غير المستحق الناتج عن قبض المصالح المحلية أموالاً دون وجه حق. ولصحة الالتزام بالنفقة المحلية قانوناً يشترط وجوب استيفائها شرطين لازمين هما:

- صدور الالتزام بالنفقة من الجهة الإدارية المختصة قانوناً والمتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي أو والي الولاية.
- وجود اعتماد مالي مخصص للالتزام بالنفقة المحلية نصت عليه إما ميزانية البلدية أو الولاية حسب الحالة.

(ب) - مرحلة تصفية النفقة *La liquidation de la dépense* : ويقصد بهذه العملية تحديد مقدار المبلغ المالي الذي يشغل ذمة الجماعات المحلية بموجب الالتزام بالنفقة، وحسب نص المادة 20 من قانون المحاسبة العمومية فإن تصفية النفقة هي عملية « **التحقق على**

أساس الوثائق المحاسبية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية. وعلى هذا تتضمن تصفية النفقة عمليتين متتاليتين هما:

- إثبات أداء الخدمة، فعلى الأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي أو والي الولاية) التأكد من أن الجماعة المحلية المكلف بإدارة مصالحها قد حصلت فعلا على الخدمة التي نشأ عنها الدين. ويتم إثبات الدين بطريقة كتابية (قائمة الإمضاءات اليومية للموظفين عند صرف النفقة الخاصة بأجورهم، أو وثيقة إتمام العمل المسلمة من طرف مكتب الدراسات والمتابعة العمرانية)، وخروجا عن قاعدة عدم الدفع قبل أداء الخدمة فإن بعض النفقات المحلية يمكن للأمر بالصرف صرفها قبل تنفيذ موضوعها مثل تسبيقات الصفقات العمومية، حيث يدفع جزء من مبلغ السفقة للمتعاقد مع الجماعات المحلية قبل إنطلاقه في عملية الإنجاز والتنفيذ، أونفقات الإشتراك في الجريدة الرسمية أو مصاريف الإشهار.
- التحديد الدقيق لمبلغ النفقة، بعد أن يتأكد الأمر بالصرف من أداء الخدمة وتحقق مديونية الجماعات المحلية فعلا عليه أن يحسب المبلغ الدقيق لمبلغ الدين المستحق للدائن.

(ج)- مرحلة الأمر بصرف النفقة *L'ordonnement de la dépense* : هو أمر كتابي صادر عن الأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي أو والي الولاية) لشخص المحاسب العمومي لدفع مبلغ مالي معين من ميزانية الجماعات المحلية لشخص محدد. ويأخذ الأمر بصرف النفقة شكل الحوالة *ordonnance ou mandat* وهذا ما قرره المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية بنصها على أنه **« يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالة الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقة »**.

مما تقدم يتضح أن التصفية وإن تعترف بحق الدائن في استيفاء دينه المتمثل في مبلغ النفقة، إلا أنها تضل على الدوام غير حائزة للقوة التنفيذية قبل صدور الأمر بصرفها، وهنا تبدأ السلطة التقديرية للأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي أو والي الولاية) حيث يستطيع أن يرفض أو يؤجل أو يعلق دفع النفقة إذا قدر أن ذلك هو الأنسب . وبالمقابل لا يمكن له أن يأمر المحاسب العمومي بتنفيذ النفقات ودفعها لمستحقيها إلا إذا أصدر الأمر بالدفع، وهذا ما أكدت عليه المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية التي تنص على أنه **« لا يمكن للأمر بالصرف أن يأمر بتنفيذ النفقات العمومية دون أمر بالدفع مسبق، إلا بمقتضى أحكام قانون المالية »**.

(ثانيا) - المرحلة المحاسبية لتنفيذ النفقات المحلية (المحاسب العمومي): يقوم المحاسب العمومي بتسديد المبلغ المحدد في الأمر بصرف النفقة الصادر عن الأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي أو والي الولاية).

وحتى يلتزم المحاسب العمومي بدفع النفقة يجب أن تكون ممهورة بتأشير النفقة السابقة، وأن ترفق بجميع الوثائق المتعلقة بالنفقة، وأن تكون ضمن آجال تنفيذ الترخيص (إحتراما لمبدأ سنوية الميزانية)، إضافة لكل ما تقدم يجب أن تشير وجوباً البيانات التالية:

- رقم العملية والفصل الفرعي وحتى البند المخصص منه النفقة.
- موضوع النفقة وطبيعتها وتاريخ أداء الخدمة.
- تحديد شخصية الدائن.

الفصل الخامس
الرقابة على مالية الجماعات المحلية

تعتبر الرقابة أحد أهم العناصر التي تقوم عليها منظومة الحكامة المالية، لكونها وسيلة تساعد على حسن التسيير المالي للجماعات المحلية والحرص على نجاعة أدائه إنفاقاً وتحصيلاً. وتتجسد أهمية الرقابة في مجال الإيرادات في التأكد من أن التحصيل الفعلي لكل أنواع الموارد الجبائية وغير الجبائية المنصوص عليها في الميزانية قد تحقق، وبأن كل العراقيل والعقبات التي تعيق هته العملية قد تم رفعها، وتكمن الغاية من وراء إقرار الرقابة على تنفيذ النفقات المحلية في التأكد من أن صرف نفقات التسيير والتجهيز يتم بالشكل الذي يرضي المجالس المحلية لأنها منتخبة من طرف السكان المحليين، ولأن السكان المحليين هم الممولين الأصليين للميزانيات المحلية. ومن أجل تحقيق هذه الغاية منح المشرع الجزائري مهمة الرقابة على مالية الجماعات المحلية للعديد من الأجهزة، والحكمة من وراء تعددية الأجهزة الرقابية تكمن في أن كل جهاز يتميز بمجموعة من الاختصاصات التي ينفرد بها عن الأجهزة الأخرى، علاوة على التوقيت الزمني الذي يمارس فيه رقابته

. ويمكن تصنيف الرقابة التي تخضع لها مالية الجماعات المحلية إما إلى رقابة ذات طبيعة إدارية وسياسية (المبحث الأول)، أو رقابة ذات طبيعة قضائية تتمثل في تلك الرقابة التي يمارسها القضاء المالي (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الرقابة السياسية والإدارية على مالية الجماعات المحلية

تعد إدارة الشأن المحلي ظاهرة معقدة ومركبة، لأنه لا يقتصر على الجانب القانوني بل يمتد ليشمل الجوانب المالية والاقتصادية والسياسية. الأمر الذي يفرض الإستعانة بمقتربات الآليات الإدارية والسياسية للرقابة، لأن هذه الاستعانة المتعددة الجوانب هي التي تساعد على تحليل مختلف الظواهر التي تتصل بالتسيير المحلي في جانبه المالي. لذا يجب استحضار الآلية السياسية في البداية نظراً لنجاعتها -المفترضة- كونها تمارس من قبل هيئات تداولية منتخبة هي الأقرب إلى الإضطلاع بمهمة مراقبة التسيير المالي المحلي، سواء عند المساهمة في إعداد البيانات الخاصة بالميزانيات المحلية، والتي تحاول عن طريقها تلبية مختلف الحاجات المحلية أو من خلال مناقشتها للحساب الإداري الذي يعتبر الوثيقة المالية الأكثر دقة (المطلب الأول). كما تحوز الآلية الإدارية أهمية كبيرة في مجال الرقابة المالية كونها تمثل أحد الأركان الجوهرية في التنظيم اللامركزي الإداري، إذ لا يمكن أن تصور نظام لا مركزي دون رقابة من قبل السلطة المركزية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الرقابة السياسية للمجالس التداولية المنتخبة على المالية المحلية

تندرج الرقابة التي تمارسها المجالس التداولية المنتخبة على المالية المحلية ضمن الرقابة ذات الطبيعة السياسية، إذ يقوم المجلس المحلي المنتخب بدوره الرقابي من خلال

تقنية الميزانية. حيث يمارس في البداية رقابة سابقة تتمثل في اعتماد الميزانية، ثم يمارس رقابة موازية وهذا بتتبع مختلف مراحل تنفيذها السنوي عن طريق تعديلها - حيث أقر المشرع الجزائري إمكانية تعديل الميزانية الأولية عن طريق الميزانية الإضافية- الأمر الذي يسمح بالقيام بتحويل بعض الاعتمادات المالية، ويمارس في الأخير رقابة بعدية تنصب على التدقيق في أرقام الحساب الإداري الذي يعتبر وثيقة أساسية للحكم على نوع التسيير الذي قام به الأمر بالصرف (والتمثل حسب الحالة في رئيس المجلس الشعبي البلدي أو والي الولاية)، خصوصاً من ملاحظة الفرق بين التقديرات الميزانية والإنجازات الفعلية. لكن رقابة المجالس التداولية على المالية المحلية تخضع لضوابط قانونية صارمة أفقدتها فعاليتها من جهة أولى(الفرع الأول)، كما أن التشكيل غير المتجانس لهذه المجالس ساهم بدوره في إضعاف الدور الرقابي المنتظر منها من جهة ثانية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

النظام المعياري المؤطر للمالية المحلية كإحدى لفاعلية الرقابة السياسية

أوجد النظام المعياري المؤطر للمالية المحلية في الجزائر معضلة أساسية تتمثل في غياب البعد الديمقراطي التشاركي وهيمنة الأجهزة المعنية في إعداد الميزانيات المحلية المختلفة وتعديلها، وفي تهميش المجالس التداولية والحد من مشاركتها في التسيير المالي المحلي. ويتضح نطاق التهميش جلياً عند وضع الميزانية(أولاً)، وفي مرحلة ضبط وتنفيذ الميزانية (ثانياً).

(أولاً)- القاعدة المعيارية تأسس لهيمنة الأجهزة المعنية في إعداد الميزانية المحلية:
يعتبر إعداد الميزانية من طرف الأجهزة التداولية للجماعات الإقليمية من أهم الركائز التي تقوم عليها الاستقلالية المالية، وبدونها لا يمكن الجزم بحرية فعلية لتصرف الجماعات الإقليمية في مالياتها. وتتجسد هذه الهيمنة في الاعتراف الحصري للهيئة التنفيذية بإعداد ميزانية الولاية (أ) ومنح اختصاص إعداد الميزانية البلدية للأمين العام (ب).

(أ)- احتكار الهيئة التنفيذية لسلطة إعداد ميزانية الولاية: إعتبر المشرع الجزائري للهيئة التنفيذية للولاية، ومنذ صدور أول قانون للولاية بصلاحيات إعداد الميزانية، مهمشاً بذلك دور الجهاز التداولي المتمثل في المجلس الشعبي الولائي، الذي لا يملك أي صلاحية في هذا المجال. الأمر الذي يعكس - حسب رأي بعض الباحثين- النزعة المركزية في تعامل المشرع الجزائري مع نظام اللامركزية، وذلك سواء تعلق الأمر بإعداد الميزانية الأولية أو الإضافية وحتى الحساب الإداري. يضاف إلى ذلك أن سياسة تقسيم التراب الوطني من خلال قانون التنظيم الإقليمي إلى ولايات وهذه الأخير إلى بلديات مازال محكوماً بالهجم الأمني، القائم على إيجاد تأطير سياسي أمني أكثر فعالية يوفر وسائل رقابة كفيلة على كل ولاية من ولايات الوطن. ويترجم الهاجس الأمني في مجال مالية الولايات في منح رجال السلطة التنفيذية المتمثلين في الولاية عملية إعداد الميزانية والمحافظة على النظام وضبط الأمن. على الرغم من أن الغرض من التنظيم الإقليمي هو خلق وحدات إدارية محلية قادرة على المساهمة الفعالة في تسيير الشأن العام المحلي، وتجسيد مبدأ العدالة الإقليمية بمقتضى تقريب الإدارة من المواطنين ومنح المجالس التداولية صلاحيات مالية لأنها الأقرب والأقدر على معرفة الحاجات المحلية.

اعترف المشرع الجزائري في قوانين الولاية السابقة للهيئة التنفيذية للولاية التي أخذت تسمية المجلس التنفيذي- بإعتباره الجهاز المساعد للوالي والذي يتكون من مديري مصالح الدولة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية التابعة لمختلف الوزارات- بصلاحيه تحضير ميزانية الولاية الذي يقدمها الوالي للتصويت (سواء تعلق الأمر بإعداد الميزانية الأولية أو الميزانية الإضافية وحتى الحساب الإداري)، الأمر الذي مس باستقلالية المجلس الشعبي الولائي كهيئة تداولية كونه إنتقص من اختصاصاتها التسييرية في المجال المالي (. إلا أن نص المادة 160 من القانون 12- 07 ذهب أبعد من القوانين السابقة حيث سحب صلاحية إعداد الميزانية من الهيئة التنفيذية للولاية ومنحته حصراً لوالي الولاية حيث قضت أحكامها أنه « يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية ». الأمر الذي يبين عدم وجود إرادة سياسية للتنازل عن هذا الاختصاص لصالح الهيئات التداولية المنتخبة، ويؤكد بشكل لا يرتقي إليه الشك طبيعة السلطة السياسية الحاكمة في الجزائر في إنتهاج وتكريس المركزية تغليباً للمقاربة الأمنية ولو كانت على حساب فعالية التسيير المحلي ونجاعة قراراته المالية.

(ب)- سحب اختصاص إعداد الميزانية من رئيس المجلس الشعبي البلدي وإسناده للأمين العام للبلدية: كانت قوانين البلدية الملغاة تمنح اختصاص اعداد الميزانية للمنتخبين ممثلين في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما نصت عليه كراحة أحكام كل من المادة 246 من الأمر 67- 24 والمادة 152 من القانون 90- 08. غير أن المشرع الجزائري غير موقفه من هذه المسألة في قانون البلدية لسنة 2011، لأنه قام بتعزيز وتقوية مركز الأمين العام للبلدية الذي أصبح يحوز اختصاص إعداد مشروع الميزانية، الأمر الذي جعله بمثابة الرئيس الفعلي للبلدية، وهذا ما قضت به المادة 180 التي نصت أحكامها على أنه «يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية ...».

ولم نجد ما يرر المسلك التشريعي الذي تبناه المشرع الجزائري -خاصة مع غياب الأعمال التحضيرية لقانون البلدية-، بل تعرض إلى نقد وتجريح شديدين من قبل بعض الباحثين الذين إنتهوا إلى لا منطقية سحب صلاحية إعداد الميزانية من رئيس المجلس الشعبي البلدي، خصوصاً وأنه الأمر بالصرف على مستوى البلدية، وبهذه الصفة يكون:

- المسؤول المباشر عن تسيير المصالح المحلية وهو الأدرى بحجم الاحتياجات، وبالنتيجة يكون الأكفأ لهندسة طرق ومصادر تمويلها.

- مسؤول مسؤولية مالية وجنائية على الإدارة التسيير وعلى تنفيذ العمليات المالية المحلية، وبالتالي من غير المنطقي أن يتحمل المسؤولية ويخضع للرقابة المالية على تنفيذ ميزانية لم يتم إعدادها وتحديد كادرها في أبوابها وأقسامها.

(ثانيا)- القاعدة المعيارية تأسس لها مشية دور المجالس التداولية في ضبط الميزانية: لم يقف المشرع الجزائري عند حد سحب اختصاص إعداد الميزانية من المجالس التداولية المنتخبة، بل ذهب إلى حد إضعاف دور المنتخبين في إعداد الميزانية، حيث قام بتهميش دورهم في ضبط الميزانية.

حيث إعترف المشرع الجزائري للهيئة التنفيذية للولاية، ومنذ صدور أول قانون للولاية بصلاحيه إعداد الميزانية، مهماً بذلك دور الجهاز التداولي المتمثل في المجلس الشعبي الولائي، الذي لا يملك أي صلاحية في هذا المجال. الأمر الذي يعكس - حسب رأي

بعض الباحثين- النزعة المركزية في تعامل المشرع الجزائري مع نظام اللامركزية، وذلك سواء تعلق الأمر بإعداد الميزانية الأولية أو الإضافية وحتى الحساب الإداري. يضاف إلى ذلك أن سياسة تقسيم التراب الوطني من خلال قانون التنظيم الإقليمي إلى ولايات وهذه الأخير إلى بلديات مازال محكوماً بالهجمس الأمني، القائم على إيجاد تأطير سياسي أمني أكثر فعالية يوفر وسائل رقابة كفيلة على كل ولاية من ولايات الوطن. ويترجم الهاجس الأمني في مجال مالية الولايات في منح رجال السلطة التنفيذية المتمثلين في الولاة عملية إعداد الميزانية والمحافظة على النظام وضبط الأمن. على الرغم من أن الغرض من التنظيم الإقليمي هو خلق وحدات إدارية محلية قادرة على المساهمة الفعالة في تسيير الشأن العام المحلي، وتجسيد مبدأ العدالة الإقليمية بمقتضى تقريب الإدارة من المواطنين ومنح المجالس التداولية صلاحيات مالية لأنها الأقرب والأقدر على معرفة الحاجات المحلية.