



جامعة محمد لمين و باغجين سطيف
كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم الحقوق

محاضرات في المالية المحلية

الفئة المستهدفة السنة الثانية ماستر: تخصص قانون الجماعات المحلية

الدكتور عفان يونس

السنة الجامعية: 2023 - 2024

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 السكّانة 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 والاقتصر 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 العديدي 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 إهتم 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 التعرف 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 جداً، 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 يعطي لهذا المفهوم حجمه ويراعي 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 كثيراً 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 اقرارنظام 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 أساسا 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 للدول، 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 حولها 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، وحجتهم 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

تعتبر 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 فقه القانون الإداري والقانون المالي العمومي على أن عن 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 بمراد مالية ذاتية منفصلة عن مراد السلطة المركزية، لدعم استقلالها الإداري والمالي. ويستتبع استقلال الجماعة الإقليمية بمراد 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 المراد المالية التي تحوزها الجماعات الإقليمية، لا يستلزم أن تتوافر في المراد المالية الأخرى، وقد لخصها الفقه في النقاط التالية:

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

(ج)- سهولة إدارة المراد: ويقصد بذلك أن يتم تحصيل المراد 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 المراد 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 المراد 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 تصادرها 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 الأخر 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، أوجزوها 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 بدءاً 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 والأموال 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 اقتصادياً.

(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 أضحى 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 طلباً 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 حسب 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 تتغذى 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 حقيقية 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 الإيرادات الذاتية للجماعات المحلية في كل من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، والمتمثلة في الضرائب والرسوم، ومداخيل الممتلكات، ومداخيل أملاك الجماعات المحلية. هذه الإيرادات قد تكون مخصصة كلياً لفائدة الجماعات المحلية بحيث توجه إلى ميزانية البلديات والولايات مباشرة (المطلب الأول)، وقد تكون مخصصة جزئياً لهذه الجماعات لأن الميزانية العامة للدولة تتحصل سنويا على نسبة معتبرة منها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإيرادات المخصصة كلياً لفائدة الجماعات المحلية

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

(أولاً) - الإيرادات المحصلة لفائدة البلديات: لضمان مهام الخدمة العمومية والمساهمة في التنمية المحلية تعتمد البلديات في تمويل نفقاتها أساساً 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 أو لبعض المنظمات التي يحقق نشاطها منفعة عامة ويكون غير منتج للدخل. ويكون أساس هذا الرسم من ناتج القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع للملكية المبنية في المساحة الخاضعة للضريبة وحسب المنطقة. ويقوم المالك للعقار المبني 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 المؤجرين للغرف المفروشة، وأصحاب الفنادق، وأصحاب المحلات المستعملة لإيواء السياح والتي تسمى بالمراقد، ويدفع تحت مسؤوليتهم لقباض 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 العمران. 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 الطبيعيّة 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 نسبته سنة تأسيسه تقدر بـ 2.55%. وأصبحت نسبة الرسم تساوي 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 المحلية، 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، لأنه يدفعها للجوء للتمويل المركزي رغم إكراهاته وقيوده.

2) إيرادات الأملاك: تعتبر من الإيرادات غير الجبائية التي تغذي مالية الجماعات المحلية، وتنقسم أملاك الجماعات المحلية إلى صنفين، الأملاك العامة والأملاك الخاصة التي تعتبر 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 المحلية 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 والخدمات، باستثناء 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 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، ونسبة 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 (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 الأطر 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 المصنع من طرف منتجها ومصنعها، ومن طرف مصالح الجمارك الجزائرية في حالة إستيرادها. ويحدد الرسم بمبلغ 12.500 دج لكل 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 خارجية

ترزح غالبية الجماعات المحلية 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 هذه الجماعات 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 المحلية للموارد الخارجية إستثنائيا ودون إفراط لتغطية النفقات المحلية، غير أن الإستنجد بالتمويل الخارجي 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 المحلية دون إلزامها بردها، قصد المساهمة في الأعباء المالية التي تثقل كاهلها وتحقيق التجانس والتوازن بين الموارد المالية والاختصاصات المحلية. ويخضع تحديد وتوزيع إعانات الدولة إلى جملة من المعايير المالية والتقنية تتمثل أساسا في نوعية ومردودية الإيرادات المحلية، عدد السكان، الاحتياجات الخاصة للخدمات العامة، تكلفة تقديم الخدمات العمومية، ومستوى تطور الجماعات المحلية.

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 الإجبارية والضرورية (مثل أجور العمال، ونفقات تسيير المصالح البلدية والولائية).

على أن المشرع الجزائري لم ينظم ضوابط وآليات تقديم الإعانات للجماعات المحلية 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 والتمويل السياسية والتحالفات الحزبية هي الأسس الخفية والحقيقية في توزيع هذه الإعانات؟

على أنه يفترض في الدولة وسلطاتها المركزية أن تقوم بدور الرقيب والحامي للمصالح 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 مقينة 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 المحلية، 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 وبرنامج 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 المحلية 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 المحلية

أدت محدودية الموارد الذاتية للجماعات المحلية 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 إستقلاليتها بأن أصبح القرار المحلي موجها من الجهات المانحة (أولا)، وفرض عليها تخصيص الإعانات لمجالات ومشاريع محددة (ثانيا)، وتوجيه القروض (ثالثا).

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

(ثانيا)- تخصيص الإعانات: ألزم كل من قانون البلدية في المادة 173 وقانون الولاية في المادة 155، بتوجيه الإعانات وتخصيصها للغرض الذي منحت من أجله. لهذا أصبحت الجماعات المحلية مجرد منفذ لبرامج محددة ومسطرة على المستوى المركزي، الأمر الذي أدى إلى تقوية نظام عدم التركيز على حساب نظام اللامركزية.

(ثالثا)- وتوجيه القروض: ألزم المشرع الجماعات المحلية 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.

المبحث الثالث: الموارد الناتجة عن العملية التعاقدية

فرضت طبيعة التحولات الاجتماعية والاقتصادية وكذا زيادة التحديات التنموية على الجماعات المحلية تغيير مقارنتها في مجال التسيير، 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 تجلب موارد مالية من تعاقدتها 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 أدت إلى زيادة مواردها الذاتية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تحول الجماعات المحلية إلى فاعل اقتصادي

يرجع تحول الجماعات المحلية 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 المحلية

تقوم الجماعات المحلية 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 من طبيعة مستجدة تتمثل في التدخل الاقتصادي l'intervention économique أي ولوج الجماعات المحلية 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 المحلية في تطوير البيئة الاقتصادية للمؤسسات الخاصة عن طريق آلية المشاركة المالية، وأصبحت المحرك للاستثمارات المالية للسلطات العامة وللجماعات المحلية.

وأفضى توسيع نطاق اختصاصات الجماعات المحلية 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 عَهَدَ بها كل من قانون الولاية وقانون البلدية للمجالس التداولية المسيرة للجماعات المحلية. والعلة من ذلك أن هذه الأخيرة أقرب وأعرف بجوهر الحاجيات التي يستوجب إشباعها والمشاكل والمعضلات التي يعانها الساكنة المحلية من الحكومية المركزية البعيدة التي يتعذر عليها معرفة الجزئيات والمطالب الحقيقية للساكنة.

الفرع الثاني: تعدد آليات الممارسة الاقتصادية والتنموية

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

(أ) **التدخل التوجيهي**: حيث تقوم الجماعات الإقليمية بتوفير الشروط اللازمة لمواكبة نشاط المؤسسات والشركات الخاصة، لاسيما فيما يتصل بالمنشآت القاعدية والتحتية مثل

الطرق وشبكات الاتصالات سواء من المطارات أو الموانئ أو شبكات الاتصال السلكية ولا سلكية. وكذا القرارات المتعلقة بتوطين وتنظيم مناطق للأنشطة الصناعية والحرفية ، بقصد جلب الشركات للإستثمارعلى إقليمها، الأمر الذي يدر عليها عوائد مالية (من ضرائب ورسوم) تغذي ماليتها بصفة مستدامة.

(ب) الجماعات المحلية فاعل اقتصادي محلي: بحكم استقلالها المالي وتمتعها بالشخصية المعنوية يسمح للجماعات المحلية بالامتلاك واقتناء الأراضي والاحتياطات العقارية من أراضي مجزأة أو غير مجزأة، ويمكن أن تعرض جزء من هذا الوعاء العقاري للبيع. كما أنها مجبرة على شراء عقار أو عقارات أو أراضي إذا ما قامت بعملية بيع لجزء من احتياطاتها العقارية وبالتالي فإن الإستثمارات العقارية 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 مشرع 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 المحلية عن طريق المرافق المحلية سواء تعلق الأمر بالمؤسسات العمومية المحلية أو عن طريق عقود الشركات مع القطاع الخاص، قادرة على أن تشتري وأن تقتض 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 تثمينها في المستقبل في مشاريع تنموية جديدة، ومن الوصول إلى بؤادر مالية محلية مستدامة تحفظ لها إستقلاليتها وتسمح لها بإصدار قرارات تنموية ناجعة قائمة على جودة إشباع الحاجات المحلية، وحسن إدارة المالية المحلية وشفافية تحصيل إيراداتها وصرف نفقاتها.

المطلب الثاني: شراكة الجماعات المحلية 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 لبطنها وليبروقراطيتها في عالم أصبح يتميز بالسرعة والتقلب الأمر الذي يستوجب مراجعتها وتطعيمها بأساليب تسيير جديدة تتميز بالفعالية والنجاعة والشفافية في تحقيق النتائج والأهداف. ومن جهة ثانية لقلت الموارد المالية التي تخصص لإدارة المرافق التي تشبع الحاجات العامة، الأمر الذي فرض تبني مقاربة قائمة على إشراك الفاعل الاقتصادي الخاص في مشاريع إشباع هذه الحاجات. ولفهم مقاربة 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 تركيب 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 كل 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 الفقه إتفق على حد أدنى من العناصر، وحملت هذه التعاريف المعنى التالي « الشراكة هي أحد البدائل أو الترتيبات التي بمقتضاها تستطيع الدولة -أو الجماعات المحلية- 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 المحلية مع الفاعل الاقتصادي الخاص (القطاع الخاص) في مشاريع معينة، يقوم بمقتضاها هذا الفاعل بإمداد الحكومة أو الجماعات المحلية بالأصول (أي الأموال) والخدمات التي من المعتاد 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 المحلية-، بهدف رفع العبء على الميزانية العامة ».

(ج) تعريف التنمية: لم يتفق علماء الاقتصاد على تعريف محدد لمصطلح التنمية، إلا أنه وفي جميع الأحوال وحسب 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 المحلية (أولاً)، أو للفاعل الاقتصادي الخاص (ثانياً)، أو للمرتفقين والجمهور (ثالثاً).

(أولاً) 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 الإقليمي. حيث يمكن للجماعات المحلية 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 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.

(ثانياً) مزايا الشراكة بالنسبة للفاعل الاقتصادي الخاص: تحقق الشراكة العديد من الفوائد للفاعل الاقتصادي الخاص الشريك مع الجماعات المحلية، 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.

(ثالثاً) مزايا الشراكة بالنسبة للمرتفقين والجمهور: تساعد الشراكة على تحقيق المصلحة العامة، حيث يستفيد المواطنون والمترفقون كثيراً عندما تتكامل جهود وخبرات الجماعات المحلية مع جهود وأموال الشريك الخاص لتقديم الخدمات لهم. فتؤدي الشراكة إلى تحسين

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

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

المطلب الثالث: أثار الشراكة على مالية الجماعات المحلية

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 (أولاً)، وفي القيام بعملية التتبع والتقييم المزامن لإنجاز المشاريع، حتى يمكن تجنب وقوع المشاكل التي قد تهدد تطور المسار التنموي على المستوى المحلي (ثانياً).

(أولاً) حكمة صرف الأموال وخلق التنافسية: تستفيد مالية الجماعات المحلية 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 المحلية التي إتسمت

على الدوام بعدم تناسب مواردها المالية مع الأهداف المراد تحقيقها وتعثر مشاريعها ما زاد في كلفتها المالية وأفضى بدوره إلى زيادة عجز ميزانيتها. كونها 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 مراحل تنفيذهها قصد مواجهة العقبات التي تعرقل تجسيدها، الأمر الذي يفقد تلك القرارات حكمتها ونجاعتها في تحقيق التنمية المحلية وحسن إشباع حاجات الساكنة.

(ثانيا) 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، الموردين، 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 أثره. كما تسمح إضافة إلى ما تقدم بتنبيه الإدارة المسيرة لمشاريع الشراكة بالمخاطر المالية وسوء تسيير الموارد المستخدمة.

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 (أولا)، وتشغيل الكفاءات المنتجة (ثانيا).

(أولا) توفير مناصب العمل: نتيجة الإرتفاع المستمر لعدد ساكنة المجتمع المحلي أصبح هاجس التشغيل يلقي بظلاله على تفكير الأجهزة المكلفة بإدارة وتسيير الجماعات المحلية، الأمر الذي دفعها إلى اعتماد مقاربة الشراكة مع القطاع الخاص والدخول معه في مشاريع استثمارية قصد خلق فرص العمل والتخفيف من الأعباء المالية التي كانت تتحملها ميزانياتها، خاصة تلك الأعباء التي تأخذ شكل الإعانات، والتي كانت تقدمها لفئة العجزة وأصحاب الحاجات الخاصة وكذا لغير القادرين على العمل أو المعطلين عنه.

(ثانيا) تشغيل الكفاءات المنتجة: لا يهتم الفاعل الاقتصادي الخاص عند إبرام عقد الشراكة مع الجماعات المحلية بالتشغيل لأجل التشغيل، بل يعتمد عليه لأجل تحقيق مستوى مرتفع للإنتاجية قائم على زيادة الكمية المنتجة وجودتها وتكلفتها الأقل. لذا يعتمد 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 المحلية عند شراكتها مع الفاعل الاقتصادي الخاص فإن إستفادتها في مجال العمل لا تتوقف عند نطاق توفير مناصب العمل للساكنة المحلية، بل تنتقل سياستها العمومية المتعلقة بالعمل من مقارنة التشغيل الكمي إلى مقارنة التشغيل النوعي المؤسس على الإستفادة من الكفاءات التي يستقطبها الشرك الخاص في تغيير أساليب تسييرها للمرافق العمومية المحلية أو في الرفع من مردوديتها أو في تحسين نوعية الخدمات الحيوية التي توفرها للساكنة 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 (أولاً)، ومن جهة ثانية بإستعمال التكنولوجيات الحديثة (ثانياً).

(أولاً) إعتقاد سياسة التكوين المستمر: هاجس الفاعل الاقتصادي الخاص المسير لمشاريع الشراكة مع الجماعات المحلية 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.

(ثانياً) الاعتماد على التكنولوجيات الحديثة: إن الفاعل الاقتصادي الخاص في إنجاز وإدارة مشاريع الشراكة التي تعاقد مع الجماعات المحلية عند إنشائها أو إدارتها وتسييرها، لا يكتفي بالرفع من تنافسيتها ومردوديتها المالية على كفاءة 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 للساكنة 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 خلا 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 تنموية محلية واضحة المعالم تسمح بتحقيق وتجسيد البرامج التنموية على أرض الواقع، ولا يتحقق 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 بيان مفهومها (المبحث الأول)، ثم الوقوف على ظاهرة الزيادة المطردة في هذه النفقات ومحاولة عقلنتها وترشيد قواعد صرفها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مفهوم نفقات الجماعات المحلية

تعد النفقات المحلية إحدى أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الجماعات الإقليمية للقيام بدورها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كونها تعبر عن واجبات وألويات 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

إنهينا إلى أن هناك إرتباط بين مالية الدولة والمالية المحلية ويبرز هذا الإرتباط في عنصر النفقات، لأن هذا العنصر يستقي أهم مكوناته من مفهوم النفقات العمومية، الذي ارتبط تطوره بتطور دور الدولة في المجتمع وتدخلها في الحياة الاقتصادية، هذا التدخل 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 يعرف 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 السابقة عن طريق حصر الإيرادات التي يمكن للجماعات المحلية الحصول عليها خلال السنة المالية أولا، وتبعاً لذلك تقوم بتحديد نفقاتها. والعبرة في ذلك أن الجماعات الإقليمية ورغم

تمتعها بامتيازات السلطة العامة لاتملك إلا سلطة محدودة فيما يتعلق بإنفاق إيراداتها، 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 من الميزانية المحلية 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 إنتقال الأشخاص في حالة قيام جائحة صحية تعم كل أنحاء الإقليم. حيث تتكفل الجماعات المحلية المتمثلة في البلديات والولايات بصرف هذه النفقات حسب الاختصاص الإقليمي المحدد لها قانوناً.

المطلب الثاني: عناصر النفقات المحلية

لاتقوم النفقات المحلية إلا إذا استوفت ثلاثة عناصر أساسية، ترتبط بوجود مبالغ مالية (أولاً)، وبوجود شخص قانوني يقوم باصدار قرار النفقة (ثانياً)، ووجود مصلحة عامة محلية تستهدف النفقة إشباعها (ثالثاً).

(أولاً)- 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، حيث كانت الدولة فيما سبق تحصل على بعض أو كل السلع التي تحتاجها بطرق مختلفة تطورت بتطور المجتمع. إلا أن التحول حصل مع الانتقال من النظام الاقتصادي القائم على المقايضة أو الاقتصاد العيني إلى نظام الاقتصاد النقدي، حيث أصبحت معه السلطات العامة تقوم بالتزاماتها 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 أمر 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 كالعضوية 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.

(ثانيا)- صدور النفقة عن شخص عام محلي: العنصر الثاني للنفقة المحلية هو صدورها

عن أحد أشخاص القانون العام، والمتمثل حصرا 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. وترتبا 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.

(ثالثا)- 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 الهدف من النفقات المحلية هو 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 تصرفا منافيا 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 إنفاقا محليا، 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 و ثانية اجتماعية وثالثة اقتصادية.

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 (أولا)، ونفقات التجهيز والاستثمار وهي نفقات اختيارية (ثانيا).

(أولا) - نفقات التسيير (النفقات الإجبارية): تحتل نفقات التسيير الجزء الأكبر من

النفقات المحلية لأنها ضرورية لاستمرارية عمل ونشاط الجماعات المحلية، وتشمل 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 والأمية 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).

(ثانياً)- 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.

وحددت الفقرة 2 من المادة 198 من قانون الولاية 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 الحضارية والبيئية.

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 والعقلنة

تزايد الإنفاق العمومي ظاهرة عامة ولا تقتصر 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.

(أولا) - 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 الإرتفاع المستمر والغير مبرر لكتلة أجور الموظفين المحليين، حيث نجد الكثير من الأطر العليا الإدارية والتقنية لا يتماشى 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 وكذلك 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 التشفير في صرفها. بل أن تجسيدها في الميزانيات المحلية أصبح يتطلب المساس بالنفقات التي كان من المفترض توجيهها وتكريسها في باب نفقات التجهيز والاستثمار.

(ثانياً) - 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 الرفع في نسبة الضرائب الموجودة من قبل، أو عن طريق الاقتراض من المؤسسات المالية الوطنية أو الدولية، ولا يحد من سلطتها في هذه الحالة إلا التشكيك في مركزها المالي أو إضطراب 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 « تتكون موارد الميزانية والمالية للولاية بصفة خاصة ... ».

هذا بخلاف الوضع المعمول به في فرنسا حيث تم الاعتراف 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 بالأموال الخاصة للجماعات المحلية والقروض التي تحصل 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 كرسها 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 يقصد 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 المحلية، فإن الأمر يستوجب من علماء المالية وفقه 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».

لذا وجب البحث في دعائم عقلنة صرف النفقات المحلية (أولاً)، ثم تحديد المظاهر التي تتجسد فيها هذه العقلنة (ثانياً).

(أولاً) - دعائم عقلنة النفقات المحلية: مسألة عقلنة الإنفاق المحلي تتطلب توافر

مجموعة من الدعائم التي تركز عليها لتحقيق أهدافها ونتائجها، وتمثل هذه الدعائم في:

- التحديد الدقيق لحجم الإنفاق: على الجماعات المحلية أن تحدد حجم نفقاتها تحديداً دقيقاً، 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 خروجاً عن مقتضيات عقلنة الإنفاق المحلي ويعتبر هدراً للمال العام وصورة من صور الفساد الواجب محاربتها والتصدي له. وكقاعدة عامة فإن الحكم على مدى توافر المنفعة في النفقة المحلية يمكن أن يتم

بالنظر إلى اعتبارات عملية معينة، على أن تراعي هذه الاعتبارات درجة التطور الاقتصادي التي يشهدها كل مجتمع محلي.

- إتباع مبدأ الأولوية في الإنفاق المحلي: يعتبر إحترام 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 والتهمش 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.

(ثانياً) - 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 مصلحة للسكان المحلية. من هنا تظهر أهمية نفقات التجهيز والاستثمار في أنها تساهم في إنعاش وتحفيز الاقتصاد المحلي، من خلال تمويل المشاريع الإنتاجية وإقامة البنية التحتية ومشاريع الخدمات تلبية للمتطلبات الاستثمارية في القطاعات المختلفة واستيعاب الفعاليات البشرية والاقتصادية المحلية.

وما يجب ملاحظته أن نفقات التجهيز والاستثمار لم يعتبرها 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 للسكان المحلية من جهة أولى، والتي تجعل من إقليمها مناطق جذب للاستثمارات والرأس المال الخارجي وإستثماره عن طريق إقامة المشاريع 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 المحلية

إنقل دور الجماعات المحلية 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 من القيام باختصاصاتها التنموية إن على المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي أو الخدمي. مجموع هذه الآليات المالية والمحاسبية يسميها الفقه القانوني بميزانية الجماعات المحلية تمييزاً لها عن الميزانية العامة للدولة، والتي تعتبر صورة من صور انتصار الديمقراطية لأنها تعد من طرف مجلس محلي منتخب، وتنفيذها يكون تحت رقابة شعبية وسياسية وقضائية.

ولأهمية الميزانية المحلية في ترجمة المشاريع التنموية وتجسيدها، فإننا سنتطرق إلى بيان مفهومها (المبحث الأول)، ثم نحدد طريقة إعدادها (المبحث الثاني)، ثم نبين مراحل تنفيذها (المبحث الثالث).

المبحث الأول: مفهوم الميزانية المحلية

لا يستقيم التحديد الشامل لمفهوم الميزانية المحلية إلا بتعريفها (المطلب الأول)، وبيان خصائصها (المطلب الثاني)، وعرض 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 تم تكريسها في نص المادة 176 من قانون البلدية ميزانية البلدية والتي إعتبرتها 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 كل من الميزانية العامة للدولة وميزانية الجماعات المحلية لم تعد ذات

غرض مالي فحسب وإنما أصبحت إلى جانب ذلك آلية تستخدمها الدولة والجماعات المحلية 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 ». 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 جيز 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

يكاد ينعقد إتفاق بين علماء المالية العامة وفقه القانون المالي العام، على أن ميزانية الجماعات المحلية 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 من 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. وإذا 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 إلى تنفيذها في الميدان الإداري أو المالي أو الاقتصادي أو الثقافي. ومن جهة ثانية لا يمكن ترجمة البرامج التي تضمنتها الميزانيات المحلية وتجسيدها إلا باستعمال الجماعات الإقليمية لنوعين من الأعمال القانونية الإرادية 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 وتنفيذها 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 المحلية 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 المحلية 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، معرفة المركز المالي الحقيقي للجماعات المحلية 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، 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 لفترة مستقبلية هي سنة في العادة، وقد اختيرت السنة كمدة زمنية لأنها أصلح مدة لعمل التقديرات الجيدة، فهي تحتوي على دورة كاملة للفصول الأربعة، ومن ثم تلائم كلا من النفقات العامة والإيرادات العامة.

والمساس بمدة الميزانية المقدرة بسنة كاملة من شأنه في حالة إنقاصها، أن لا يعطي الوقت الكافي للإدارة المحلية 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 كانت نفقات أو إيرادات.

(ثانياً- المبادئ ذات البعد الموضوعي: إذا كان المشرع الجزائري قد ألزم الجهات المحلية

باحترام المبادئ ذات الطبيعة الشكلية، المتعلقة بشكل الميزانية ومدتها لأهميتها، فإن ذات الأهمية والمكانة أولها المشرع 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 الحسابي 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 من ضريبة أو من ريع أملاك خاصة للجماعة المحلية أو هو مبلغ من المساعدات التي تقدمها الدولة أو أن أصله عقد 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 تبني على معطيات حقيقية، وعلى توقعات تراعي الظروف الاقتصادية ومستوى التوازنات المالية للجماعات المحلية.

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

الصدقية المحاسبية: يتكف المحاسبون العموميون بالسهر على احترام المبادئ والقواعد المحاسبية من خلال التأكد على الخصوص من احترام صدقية السجلات 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 في باب النفقات أو في باب الإيرادات هي مجرد توقعات وتقديرات أعدت في وقت لم تكن فيه الموارد المالية المحلية معروفة ومقدرة بدقة. لذا يعتبرها الفقه القانون المالي العمومي بمثابة الكشف والبيان التفصيلي لكافة العمليات المقرر تنفيذها خلال السنة الموالية والتي تبدأ من 1 جانفي إلى غاية 31 ديسمبر، ويتم تحضيرها إجبارياً قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة لتنفيذها حتى يتم التصويت عليها من طرف المجالس المنتخبة (أي المجلس الشعبي البلدي في حالة ميزانية البلدية 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 المداخل 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 ستستفيد 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 كل من قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، كما يبين الوضعية المالية للجماعات الإقليمية. وعليه ينطوي الحساب الإداري على النفقات المحلية الفعلية والإيرادات المحلية الفعلية، والذي يتم إعداده 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 من جهة أخرى بتقدير مدى كفاءة الأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي أو والي الولاية) المكلف بإدارة الجماعات المحلية، في تحقيق التحصيل الأمثل للإيرادات والإنفاق الجيد للنفقات.

المبحث الثاني: إعداد الميزانية المحلية

يجب على كل جماعة محلية أن تضبط ماليتها بأن تحدد مسبقاً 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 اختصاص وضعها (المطلب الأول)، وبين طريقة التصويت عليها (المطلب الثاني)، وفي الأخير نظم إجراء الحلول (المطلب الثالث).

المطلب الأول: سلطة إعداد الميزانية المحلية

وإن إقرار المشرع الجزائري للجماعات المحلية بالشخصية الاعتبارية الأمر الذي سمح لها بالتمتع بذمة مالية مستقلة، إلا أنه لم يساير هذا التوجه مع مظاهر الاستقلالية كونه سحب سلطة إعداد الميزانية من الأجهزة التداولية المنتخبة ومنحه للإدارة (أولاً)، كما ضيق من نطاق اختصاص هذه المجالس في ضبط الميزانية (ثانياً).

(أولا) – الجهة المختصة بإعداد الميزانية المحلية (ميزانية البلدية): مر توزيع الاختصاص

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 يضح 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 اختصاص 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 ... ».

مما تقدم يتضح بأن 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؟ على أن 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 تسيير وإدارة المصالح المحلية، وهو الأدرى بنوع وحجم الاحتياجات، وهو الأكفاء بتحديد طرق تمويلها. ومن ناحية ثانية، هو المسؤول مسؤولية مالية وجنائية على تنفيذ العمليات المالية المحلية، وبالتالي كيف نحمله المسؤولية ونخضعه للرقابة على تنفيذ ميزانية لم يقدّم إعدادها؟

(ثانيا) - تضييق 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 90-09 هذا النوجوهونصت 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 ».

تبين السياسة التشريعية السابقة عدم وجود إرادة سياسية للنظام السياسي الحاكم في التنازل 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 تولي 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، مهماً بذلك المجالس التداولية المحلية المشكلة من الأعضاء المنتخبين والتي قصر دورهم في مجرد التصويت على الميزانية (أولا)، كما قيد تصويتها برقابة وصائية مشددة (ثانيا).

(أولا) - اقتصار دور المجالس المنتخبة في التصويت على الميزانية: لا يمكن 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 « يصوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون ... ». كما سمح المشرع للمجلس بإجراء تحويلات من باب لآخر داخل نفس القسم ومن مادة إلى أخرى داخل نفس الباب.

(ثانيا) - تضييق 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) - إضعاف المركز القانوني للمجلس الشعبي البلدي 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 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) - إضعاف المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي من خلال إخضاع ميزانية الولاية لتصديق جهة الوصاية وبالمقابل فإن المشرع الجزائري ظل وفيا لمنهجه المتبع في قانوني الولاية السابقين في إخضاع الميزانية المصادق عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي لتصديق وزير الداخلية والجماعات المحلية حتى تنتج أثارها القانونية ويمكن الإعتماد 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 ».

مما تقدم يتضح جليا بأن المجالس المحلية المنتخبة كأجهزة تداولية لها اختصاصات مالية محدودة، ذلك أن المشرع لم يكتفي بسحب اختصاص إعداد الميزانيات منها، بل حتى أن تصويتها 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 سلطة الوصاية في مادة الميزانية المحلية

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

(أولاً) - 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 قرره 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) يوماً التي تلي إستيلاها، وعلى هذا الأخير أن يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام. وإذا صوت المجلس مجدداً 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 الإصدار المذكور أعلاه، تضبط الميزانية بشقيها النفقات والإيرادات تلقائياً من طرف الوالي.

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 وجوباً ».

(ثانياً) - الحلول في حالة عدم إدراج النفقات الإجبارية: هناك مجموعة من النفقات التي

تفرض من طرف السلطة المركزية، ويجب على الجماعات المحلية أن تدرجها في الميزانيات المحلية. ففي حالة عدم إدراجها من طرف البلدية في ميزانيتها وتطبيقاً لأحكام المادة 183 من قانون البلدية التي نصت على أنه « لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة»، يقوم الوالي بإرجاعها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر (15) يوماً التي تلي إستيلاها، وعلى هذا الأخير أن يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام. وإذا صوت المجلس مجدداً 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 الإصدار المذكور أعلاه، تضبط الميزانية وتدرج النفقات الإجبارية فيها تلقائياً من طرف الوالي.

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 تلقائياً النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقاً للنظام المعمول به ».

(ثالثاً) - الحلول في حالة عدم تصويت المجالس المحلية على الميزانية: تم استحداث

وتنظيم هذه الحالة في كل من قانون البلدية والولاية النافذين، حيث نصت المادة 186 من قانون البلدية على أنه « عندما لا يصوت على ميزانية البلدية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي وطبقاً للمادة 102 أعلاه، يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها» ويضيف المشرع « غير أنه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت 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 الوالي نهائياً ».

أما قانون الولاية فقد نصت مادته 168 على أنه « عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم استثناءً 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 الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها».

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

المبحث الثالث: تنفيذ الميزانية المحلية

تعتبر الميزانية المحلية الوثيقة المالية التقديرية التي يتم من خلالها التوقع خلال سنة مالية مقبلة مجموع الإيرادات التي يمكن تحصيلها ومجموع النفقات التي يؤذن بصرفها لتجسيد البرامج التنموية على المستوى المحلي. ولأجل تحقيق تلك الغاية يجب أن يخضع تنفيذ محتوى الميزانية المحلية لقواعد مالية ومحاسبية دقيقة، وأكملت 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. ولا يتأتى تنفيذ الميزانية المحلية - كما هو الشأن مع الميزانية العامة للدولة- إلا بتنفيذ ما ورد في الباب المتعلق بالإيرادات (المطلب الأول)، وبتنفيذ ما تضمنه الباب المتعلق بالنفقات (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تنفيذ إيرادات الميزانية المحلية

يقصد بتنفيذ إيرادات الميزانية المحلية قيام الجماعات المحلية بتحصيل مختلف الإيرادات التي تم تكريسها في باب الإيرادات - من رسوم وضرائب وريوع تسيير الأملاك الخاصة- بغرض إنفاقها على المشاريع التنموية التي تحقق المصلحة العامة وتشبع الحاجات الأساسية

للسكانة المحلية. وتمر مرحلة تنفيذ إيرادات الميزانية المحلية بمرحلتين متتابعتين، الأولى من طبيعة إدارية يختص بها الأمر بالصرف (أولاً)، والثانية من طبيعة محاسبية يختص بها المحاسب العمومي (ثانياً).

(أولاً) - المرحلة الإدارية لتنفيذ الإيرادات المحلية (الأمر بالصرف L'ordonnateur):

يقوم بالمرحلة الإدارية لتنفيذ الإيرادات المحلية شخص قانوني يسمى في القانون الجزائري بالأمر بالصرف. ويعتبر الأمر بالصرف في حالة البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي وفي حالة الولاية والي الولاية، وهذا ما نصت عليه أحكام المادة 6 من القانون المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي التي جرى نصها على أنه «الأمرون بالصرف الرئيسيون هم: بالنسبة لميزانية الجماعات المحلية الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية».

على مستوى البلدية وحسب نص المادة 64 من قانون البلدية يعين رئيساً للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقوائم الحائزة على 35 % من المقاعد تقديم مترشح، وفي الحالة التي لم تحصل فيها كل القوائم على 35 % من المقاعد يكون من حق هذه القوائم أن تقدم مترشح. ويكون الانتخاب سرياً ويُعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وفي حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية يجري دور ثاني خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية، ويعلن الفائز المتحصل على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات المحصل عليها بين المترشحين يعلن فائزاً المترشح الأصغر سناً.

وبعد انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي يتم تنصيبه في مهامه بمقر البلدية خلال خمسة عشر يوماً (15) على الأكثر من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات، ترسل نسخة من محضر تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي للسيد والي الولاية كما يعلن للعموم عن طريق الإلصاق بمقر البلدية والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية. وبعد انتخاب 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 وصرف التفقات المختلفة للولاية المكلف بإدارتها وتسيير مصالحها، غير أنه يمكن له تفويض توقيعه للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطته وذلك في حدود الصلاحيات المخولة له وتحت مسؤوليته.

وحددت قانون المحاسبة العمومية والتسيير المالي العمليات التي يختص بها الأمر بالصرف في المرحلة الإدارية المتعلقة بتحصيل الإيرادات وحصرها في إثبات الإيراد (1)، ثم تصفيته (2)، ثم تحصيلها (3).

(1) - إثبات الإيراد La constatation d'une recette: على الأمر بالصرف قبل أن يقوم بعملية تحصيل الإيرادات أن يتأكد من وجودها القانوني عن طريق إثباتها. والمقصود بإثبات

الإيراد مجموع إجراءات البحث والتفتيش التي تباشرها المصالح المالية المختصة والتي يترتب عليها إيرادات وحقوق مالية لفائدة الجماعات المحلية. وهذا ما أكدته صراحة المادة 39 من قانون المحاسبة العمومية والتسيير المالي التي نصت على أنه «إثبات الإيراد هو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي». ويأخذ تأكيد الإيراد في الممارسة العملية صورتين في الأعم الغالب هما:

- (الصورة الأولى) حالة الإيراد الجبائي: يقوم الأمر بالصرف من إثبات وجود وثيقة تسديد الأجرور التي تعتبر الإجراء الذي يتم على أساسه فرض الضريبة على الدخل الإجمالي l'impôt sur le revenu global، أو التأكد من وجود وثيقة الأرباح المحققة من طرف الشركات التي تعتبر الإجراء الذي يتم على أساسه فرض الضريبة على أرباح الشركات l'impôt sur les bénéfices des sociétés، أو التأكد من وجود عقود بيع السلع التي تعتبر الإجراء الذي يتم على أساسه فرض الضريبة على القيمة المضافة l'impôt sur la valeur ajoutée، أو التأكد من صحة بعض التصرفات القانونية (البيوع الهبات) التي تعتبر الإجراء الذي يتم على أساسه تقدير حقوق التسجيل والطابع les droits d'enregistrement et du timbre.

- (الصورة الثانية) حالة الإيرادات الأخرى غير الجبائية: على الأمر بالصرف قبل أن يباشر تحصيل الإيرادات أن يثبت التصرف القانوني الذي أدى إلى نشوء الحق المالي للجماعات الإقليمية، ومثل ذلك أن يثبت الوالي وجود قرار قضائي صادر عن جهة قضائية حائز لحجية الشيء المقضي به يحكم لصالح الولاية بتعويض نتيجة المساس بحق من حقوقها.

(2)- تصفية الإيراد La liquidation de la recette: تعتبر تصفية الإيراد العملية الثانية في مرحلة التنفيذ الإداري لإيرادات الجماعات المحلية والتي على الأمر بالصرف ضبطها بشكل دقيق كونها تخضع لمجموعة من العمليات الحسابية المحضنة التي تهدف إلى معرفة وتحديد المبالغ المالي الدقيق للإيراد الواجب التحصيل.

على غرار تعريف عملية إثبات الإيراد تولى المشرع تعريف عملية تصفية الإيراد في نص المادة 40 من قانون المحاسبة العمومية والتسيير المالي وإعتبر بأنها «الإجراء الذي يسمح بتحديد المبلغ الدقيق للدائن لفائدة الدائن العمومي». وتسمح عملية تحليل نص المادة السابقة من الوصول إلى أن المشرع فرض التزام ايجابي على عاتق الأمر بالصرف يتمثل بتصفية الإيراد عن طريق تحدد القيمة النقدية الدقيقة للإيرادات المراد تحصيلها على أساس النسب التي حددها القانون أو التنظيم أو الاتفاقات والعقود أو المنصوص عليها في الأحكام والقرارات القضائية.

وتجدر الإشارة إلى أن عمليتي إثبات الإيراد وتصفيته هما عمليتان متكاملتان وغالباً يتم القيام بهما في وقت واحد، الأمر الذي جعل بعض الفقه ينتهي إلى إمكان جمعهما تحت عبارة «تحديد الإيرادات L'établissement des recettes»، كما أنه في بعض الأحيان تتم عمليات الإثبات والتصفية دون معرفة الأمر بالصرف مثل الإيرادات الجبائية التي يتم إثباتها وتصفيتها من طرف أعوان المصالح الجبائية (موظفي مديرية الضرائب) وهم ليسوا آمري بالصرف، أو حتى من طرف المواطنين في حالة التصريح بالقيمة المضافة.

وإذا حصل أي خطأ في عملية التصفية بأن لم يتم تحديد مبلغ الإيراد تحديداً صحيحاً، وجب على الأمر بالصرف إصدار أمر بإلغاء أو زيادة أو تخفيض للإيراد، وهذا ما نصت عليه صراحة الفقرة الثانية من المادة 42 من قانون المحاسبة العمومية والتسيير المالي « يترتب على كل خطأ في التصفية إصدار أمر بإلغاء أو زيادة أو تخفيض للإيراد ».

(3)- الأمر بتحصيل الإيراد Order de recette : يشكل تحصيل الإيراد العملية الثالثة والأخيرة في المرحلة الإدارية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات المحلية، وهو عبارة عن أمر يصدره الأمر بالصرف يجعل هذه الإيرادات مستحقة في ذمم مديني الجماعات المحلية، ويكون لهذه الأوامر قوة التنفيذ المباشر.

ويأخذ الأمر بتحصيل الإيراد شكل سند لأمر بتحصيل الإيراد يصدره الأمر بالصرف ويرسله إلى المحاسب العمومي من أجل قيام هذا الأخير بالتحصيل الفعلي، ويتضمن هذا الأخير كل البيانات الضرورية لضمان تحصيل الإيراد بما فيها المبلغ الواجب تحصيله بالأرقام والحروف وطبيعة الإيرادات إضافة إلى البيانات المتعلقة بشخص المدين.

يتضح من دراسة المرحلة الإدارية لتنفيذ الإيرادات أن سلطة الأمر بالصرف (والي الولاية أو رئيس المجلس الشعبي البلدي) محدودة جداً، فهو ملزم بإصدار أوامر بتحصيل الإيرادات 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. والسبب في ذلك يرجع إلى مبدأ أساسي يحكم المالية العمومية يتمثل في أنه «لا إيراد دون نص pas de recette sans texte».

(ثانياً) - المرحلة المحاسبية لتنفيذ الإيرادات المحلية (المحاسب العمومي Comptable

(public): يختص المحاسب العمومي بتنفيذ مختلف العمليات التي تدرج في المرحلة المحاسبية لتنفيذ وتحصيل الإيرادات المحلية، إعمالاً لمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية. وحسب نص المادة 15 من قانون المحاسبة العمومية والتسيير المالي « يعتبر محاسباً عمومياً، في مفهوم هذا القانون، كل عون عمومي معين أو معتمد قانوناً للقيام بالعمليات المذكورة في المادة 24 من هذا القانون»، وعليه إشرط المشرع ليحوز الشخص صفة المحاسب شرطين متلازمين هما:

السُّرَط السُّكَلِي: يجب أن يكون المحاسب العمومي حائزاً لصفة العون العمومي، على أن يكون معيناً أو معتمداً من طرف الوزير المكلف بالمالية وتحت سلطته الحصرية.

السُّرَط المرضعي: أن يباشر هذا العون العمومي الذي تم تعيينه أو إعتماده الاختصاصات والعمليات التي حددتها المادة 24 من قانون المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

ويشغل مركز المحاسب العمومي على مستوى الولاية أمين خزانة الولاية وعلى مستوى البلدية أمين خزانة البلدية، ويجب عليهم القيام بجميع العمليات المنصوص عليها في المادة 24 من قانون المحاسبة العمومية والتسيير المالي، خاصة تنفيذ الإيرادات (أي تحصيل رسوم أو ضرائب أو ريع أو تأجير أو غرامات تأخر أو تعويض ضرر صدر بشأنه حكم قضائي نهائي لصالح

الجماعات المحلية) وله في سبيل القيام بهذه العمليات اتخاذ كل الإجراءات الرضائية أو الاستثنائية التي تجبر المدينين بها على تسديد ما يشغل ذمتهم من ديون لفائدة خزينة الجماعات المحلية.

المطلب الثاني: تنفيذ نفقات الميزانية المحلية

لا يمكن للمجالس المحلية المنتخبة أن تنجز المشاريع التنموية المبرمجة وتحقق الإشباع الجيد للحاجات الأساسية للساكنة، إلا إذا أصدرت قرارات بصرف النفقات (الاعتمادات المالية المصوت عليها في الميزانية) المتعلقة بالتسيير أو التجهيز والاستثمار بطريقة ناجعة وفعالة، ويتقاسم مسار عملية تنفيذ النفقات المحلية كل من 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 -والي الولاية أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة- وحده دون غيره بعمليات التنفيذ الإداري لنفقات الميزانية المحلية، من خلال مباشرته لمجموعة من الإجراءات التي إستوجبها المشرع في نص المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية والتسيير المالي التي جرت أحكامها على أنه « قبل أن يتم دفع النفقات، يتم الالتزام بها وتصفيتهما والأمر بصرفها أو تحرير حوالات بشأنها». لذل سنتطرق تباعاً إلى مرحلة الالتزام بالنفقة (1)، ثم تصفيتهما (2)، وأخيراً إصدار الأمر بصرفها (3).

(1)- 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 والمحلية، وحسب أحكام المادة 56 من قانون المحاسبة العمومية والتسيير المالي فإنه يقصد بالالتزام بالنفقة « الإجراء القانوني الذي بموجبه يتم إنشاء أو إثبات دين تنتج عنه نفقة».

والأصل في نشأة الالتزام بالنفقة المحلية أن يكون عن طريق عمل قانوني إرادي volontaire سواء من طبيعة إنفرادية يأخذ شكل القرار الإداري (مثل تعيين موظف ودفع نفقة تتعلق براتبه 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 عقد الإيجار الذي تقوم من خلاله الجماعات الإقليمية باستأجر بعض العقارات الخاصة المملوكة للمواطنين. 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، مثل أضرار سببتها سيارة تابعة للإدارة المحلية لأحد المواطنين أو سقوط أجزاء من عقار تابع لهذه الأخيرة وألحق أضراراً مادية أو جسمانية بالغير، وفي هذه الحالة فإن إثبات وجود الالتزام يكون بمقتضى الحكم القضائي المتعلق بالتعويض. وقد يكون مصدر الالتزام بالنفقة من طبيعة مشروعة مثل الدفع غير المستحق الناتج عن قبض المصالح المحلية أموالاً دون وجه حق.

ولصحة الالتزام بالنفقة المحلية من الناحية القانونية يشترط وجوب استيفائها شرطين

لازمين هما:

- صدور الالتزام بالنفقة من الجهة الادارية 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.

(2)-مرحلة تصفية النفقة La liquidation de la dépense : تعني التصفية التأكد من وجود الدين وتحديد المبلغ الدقيق للنفقة، ولا يكون وجود الدين وتحديد صحياً إلى إذا إنصب على وجهين حسب نص المادة 57 من قانون المحاسبة العمومية والتسيير المالي هما:

(أ)- **إثبات أداء الخدمة،** فعلى الأمر بالصرف (حسب الحالة رئيس المجلس الشعبي البلدي أو والي الولاية) التأكد من أن الجماعة المحلية المكلف بإدارة شؤونها قد حصلت فعلاً 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)، وخروجاً 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 الصفقة للمتعاقد مع الجماعات المحلية قبل إنطلاقه في عملية الإنجاز والتنفيذ، أو نفقات الإشتراك في الجريدة الرسمية أو مصاريف الإشهار.

(ب)- **التحديد الدقيق لمبلغ النفقة،** بعد أن يتأكد الأمر بالصرف من أداء الخدمة وتحقق مديونية الجماعات المحلية فعلاً عليه أن يحسب المبلغ الدقيق لمبلغ الدين المستحق للدائن.

(3)- مرحلة الأمر بصرف النفقة L'ordonnancement de la dépense : وهي آخر مرحلة من المراحل الإدارية لتنفيذ النفقات المحلية، حيث يتم تحرير سند لأمر بالدفع من طرف بالصرف (حسب الحالة رئيس المجلس الشعبي البلدي أو والي الولاية) أو ما يعرف بحوالة الدفع ordonnance ou mondat وإرسالها إلى المحاسب العمومي مرفقة بوثائق إثبات النفقة وبطاقة الالتزام وبطاقة الدفع من أجل تنفيذ الدفع في الآجال المحددة قانوناً؛ وهذا ما أكدته المادة 58 من قانون المحاسبة العمومية والتسيير المالي التي قررت أحكامها على أن « الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الدفع هو الإجراء الذي يتم بموجبه إعطاء الأمر بدفع النفقة العمومية». وتتضمن حوالة الدفع البيانات الخاصة بالدائن المستفيد خاصة إسمه ولقبه ورقم حسابه البنكي أو البريدي، وكذا المبلغ الواجب دفعه بالأرقام وبالحروف. إلى جانب بيانات متعلقة بطبيعة النفقة وتبويبها في الميزانية مصادق عليها بختم وتوقيع الأمر بالصرف وفق رقم تسلسلي غير منقطع.

مما تقدم يتضح أن التصفية وإن كانت الإجراء القانوني الذي يترتب إقرار الجماعات الإقليمية بحق الدائن في استيفاء دينه المتمثل في مبلغ النفقة، إلا أنها تظل 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 شفاهة بصرف النفقات ودفعها لمستحقيها ما لم يصدر الأمر بالدفع مكتوباً.

(ثانيا) – المرحلة المحاسبية لتنفيذ النفقات المحلية (المحاسب العمومي): هذه المرحلة هي

من اختصاص المحاسب العمومي، الذي لا يقتصر دوره على تسديد المبلغ المحدد في الأمر بالصرف أو المدون في حوالة الدفع الصادرة عن الأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي أو والي الولاية)، بل له سلطة رقابية على عمليات الأمرين المحللين بالصرف. فهم ملزمين تحت طائلة مسؤولياتهم المالية والشخصية بالتحقق من شرعية النفقات والتأكد من العناصر التي إشتراطها المادة 27 من قانون المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

الفصل الخامس: الرقابة على مالية الجماعات المحلية

تعتبر الرقابة أحد أهم العناصر التي تقوم عليها منظومة الحكامة المالية، لأنها الآلية التي تساعد على جودة التسيير المالي للجماعات المحلية والتي تساهم كذلك في 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 الميزانيات المحلية قد تحقق، وبأن كل العراقيل والعقبات التي تعيق هذه العملية قد تم رفعها. وفي مجال تنفيذ النفقات المحلية التأكد من أن صرف نفقات التسيير والتجهيز يتم بالشكل الذي يرضي المجالس المحلية المنخبة. ولما كانت إدارة الشأن المحلي ظاهرة معقدة ومركبة، كونها لا تقتصر على الجانب القانوني بل تمتد لتشمل الجوانب المالية والاقتصادية والسياسية، فإن الأمر يفترض الإستعانة بمقتربات رقابية عديدة منها ماهو سياسي ومنها ماهو قضائي، لأن هذه الاستعانة هي التي تساعد في النهاية على رقابة مختلف الظواهر والقرارات والتصرفات التي تتعلق بالتسيير المحلي في جانبه المالي. ومن أجل تحقيق هذه الغاية منح المشرع الجزائري مهمة الرقابة على مالية الجماعات المحلية للعديد من الأجهزة، والحكمة من وراء تعددية الأجهزة والهيئات الرقابية تكمن في أن كل جهاز أو هيئة منها يباشر مجموعة من الاختصاصات الرقابية ينفرد بها عن باقي الأجهزة الأخرى، علاوة على إختلاف التوقيت الزمني الذي يمارس فيه كل جهاز أو هيئة رقابته. ويمكن تصنيف الرقابة التي تخضع لها مالية الجماعات الإقليمية إلى رقابة ذات طبيعة سياسية (المبحث الأول)، ورقابة ذات طبيعة قضائية تتمثل في تلك الرقابة التي يمارسها القضاء المالي (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الرقابة السياسية والإدارية على مالية الجماعات المحلية

تمارس المجالس المحلية المنتخبة في البداية رقابة سابقة تتمثل في إعتماد الميزانية، ثم رقابة موازية وهذا بتتبع مختلف مراحل تنفيذها السنوي عن طريق تعديلها، وتُمارس في الأخير رقابة بعدية تنصب على التدقيق في أرقام الحساب الإداري الذي يعتبر وثيقة أساسية للحكم على نوعية التسيير الذي قام به الأمر بالصرف خصوصاً عند ملاحظة الفارق بين التقديرات الميزانية والإنجازات الفعلية. لذا ستقف دراستنا على عرض صورة من صور الرقابة والمتمثلة في الرقابة التي تمارسها المجالس المحلية المنتخبة على الحساب الإداري (المطلب الأول)، ثم نقوم بعد ذلك بعملية تقييم هذه الصورة الرقابية للوقوف على مدى نجاعتها في تحسين نوعية التسيير المالي المحلي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الاختصاصات الرقابية المشتركة للمجالس التداولية على 'الحساب الإداري'

منح المشرع الجزائري المجالس المحلية المنتخبة اختصاصات رقابية تنصب على طريقة تنفيذ الإيرادات والنفقات، من هذه الاختصاصات ما هو مشترك بين المجالس الشعبية البلدية والولائية (الفرع الأول)، ومنها ما تنفرد بممارستها المجالس الشعبية الولائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاختصاصات الرقابية المشتركة للمجالس التداولية على 'الحساب الإداري'

منح المشرع الجزائري كل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي العديد من الآليات الرقابية التي تسمح لهما برقابة الأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي ووالي الولاية حسب الحالة) عند تنفيذه للميزانية. ومن هذه الآليات المصادقة على الحساب الإداري (أولاً)، والتدخل لامتنع العجز إذا ووجد عجزاً في تنفيذ الميزانية (ثانياً).

(أولاً)- المصادقة على الحساب الإداري: يحضى التصويت على الحساب الإداري في نهاية

السنة المالية بمكانة خاصة عند أعضاء المجلس المحلية المنتخبة، بإعتباره العمل القانوني الذي يعده الأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي حسب الحالة) والذي يبين تنفيذ الميزانية بصورة دقيقة، ولكونه حوصلة للميزانيتين السابقتين (الأولية والإضافية) يتم من خلاله تقديم كشفاً عن كل النفقات التي تم صرفها وكل الإيرادات التي تم تحصيلها أثناء السنة المالية المنصرمة، وكذا كل البواقي التي سجلت في قسم التسيير والتجهيز.

وفرض القانون عرض الحساب الإداري للبلديات والولايات في شكل جداول حسب تسلسل فصول ومواد الميزانية، على أن يتم إعداده قبل 31 مارس من السنة الموالية لتنفيذ الميزانية، ويعتبر بذلك وثيقة «إجبارية تسهل عمليات الرقابة المختلفة على الميزانية لأنه يعبر عن النتيجة الحقيقية والفعالية المنجزة من طرف البلدية».

وترجع أهمية الرقابة التي تباشرها المجلس المحلية المنتخبة على الحساب الإداري إلى أن هذه الوثيقة المحاسبية تعتبر من الناحية القانونية أداة لإبراء ذمة الأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ووالي الولاية حسب الحالة) وهذا في الحالة التي يكون فيها التصويت إيجابياً، أما وفي الحالة التي يكون فيها التصويت سلبياً يعد ذلك بمثابة إدانته بسوء التسيير. ومن ناحية نوعية التسيير يترجم الحساب الإداري نزاهة التسيير المالي المحلي. ومن الناحية الرقابية، يشكل الحساب الإداري تجسيداً لكل من مبدأ الشفافية ومبدأ المساءلة، كما يعد وثيقة إثبات قد تستند إليها الهيئات الرقابية المتخصصة كمجلس المحاسبة عند مباشرة اختصاصاتها الرقابية على تنفيذ الميزانيات المحلية.

لكن ماهو نطاق الوظيفة الرقابية التي تمارسه المجالس التداولية المنتخبة عند

التصويت على الحساب الإداري؟ بالرجوع إلى كل من الفقرة 2 من المادة 188 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية والتي نصت على أنه « تتم المصادقة على الحساب الإداري وإعداد حساب التسيير وكذا التقريب الدوري للكتابات طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول به، والفقرة 2 من المادة 166 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية والتي نصت على أنه « تتم المصادقة على الحساب الإداري وإعداد حساب التسيير وكذا التقريب الدوري للكتابات طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول به»؛ إضافة إلى أن المشرع وحد الصياغة اللغوية للنصين التشريعيين، نلاحظ أنه حدد اختصاص المجالس المحلية المنتخبة في المصادقة أو عدم المصادقة على الحساب الإداري فقط دون منحها صلاحية المناقشة. لذا لا يجوز لهذه المجالس التي تم إنتخابها من طرف الساكنة المحلية مناقشة ما ورد في الحساب الإداري.

هذا المسلك التشريعي وإن تعارض مع الديمقراطية المحلية، إلا أن جانب من الباحثين يرى بأن سحب سلطة مناقشة الحساب الإداري، يعود إلى سبب وجيه يتمثل في نقص الخبرة والرصيد المعلوماتي فيما يتعلق بالتسيير المالي والمحاسبي لدى الهيئة المنتخبة التي يتشكل أعضاؤها من منتخبين غير منتدبين لممارسة العهدة الانتخابية، ويكون حضورهم خلال دورات المجالس المحلية المنتخبة فقط أو من خلال عضويتهم في مختلف اللجان. هذا الرأي وعلى وجهة الحجج التي تأسس عليها إلا أنه منتقد خاصة مع قيام المشرع الجزائري بإستدراك عدم تكريسه في قوانين البلدية السابقة لحق المنتخب البلدي في التكوين، حيث نص على التكوين صراحة في صلب المادة 39 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية والتي قضت أحكامها بأنه «يُلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه».

رغم عدم منح المشرع المجالس المحلية المنتخبة سلطة مناقشة الحساب الإداري إلا أن مصادقة أو عدم مصادقة المجالس على هذا الحساب قد يُؤثر على وضعية الأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي أو والي الولاية حسب الحالة)، حيث يعتبر هذا الأخير في وضع مريح في مواجهة أي انتقاد أو متابعة إذا قامت هذه المجالس بالمصادقة على الحساب الإداري، لكن إذا لم تصادق عليه اعتبر ذلك بمثابة حكم بسوء تسيير الشؤون المالية للجماعات المحلية يتحمله الأمر بالصرف كونه المسؤول عن تنفيذ الميزانية.

(ثانياً)- اتخاذ الإجراءات الضرورية لامتناع العجز في الميزانية المحلية: إذا نتج عن

تنفيذ الميزانيات المحلية عجز مالي، فإنه يجب على المجالس المحلية المنتخبة التدخل واتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناعه وضمان تحقيق التوازن في الميزانية الإضافية. ويقصد بتوازن الميزانية تساوي النفقات مع الإيرادات، الأمر الذي يفرض على الجماعات المحلية ألا تتجاوز نفقاتها السنوية قيمة ما تحوزه من إيرادات. لأن العجز يعتبر مرادف لسوء تقدير الإيرادات والنفقات عند إعداد الميزانية، ففي حالة وجود فائض excédent في الإيرادات فيعني ذلك أن الجماعات الإقليمية ضغطت كثيراً على الوعاء الضريبي ما زاد في الأعباء التي يتحملها الساكنة المحلية، وعلى النقيض من ذلك وفي حالة وجود فائض وزيادة في النفقات فيعني ذلك أن الجماعات الإقليمية صرفت كل الإيرادات الجبائية أو كل الأصول المالية التي تنتج عن عقود الاقتراض ما يشكل في النهاية صورة من صور إساءة استخدام الأموال العامة الإقليمية.

ونظم المشرع الجزائري هذه الآلية الرقابية، فعلى مستوى البلدية كرسها في صلب الفقرة 1 من المادة 184 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية التي نصت على أنه «عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناعه وضمان توازن الميزانية الإضافية»، وعلى مستوى الولاية تم النص عليها في صلب الفقرة 1 من المادة 169 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية والتي قضت أحكامها على أنه «عندما يُظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزاً، يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية». تبعاً لذلك تختص المجالس التداولية المنتخبة وجوباً بمباشرة كل التدابير اللازمة

لحفاظ على توازن الميزانية بإعادة التوازن إليها في الميزانية الإضافية بالنسبة للبلديات والميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية بالنسبة للولايات.

وفي حالة عدم اتخاذ المجالس المحلية التداوير التصحيحية اللازمة لامتناع العجز تتولى سلطة الوصاية القيام بها حسب الحالة، ففي حالة العجز في ميزانية البلدية فإن الفقرة 2 من المادة 184 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية فرضت على والي الولاية أن يأذن بامتناع العجز على سنتين ماليتين أو أكثر، وفي حالة ثبوت العجز في ميزانية الولاية وحسب أحكام الفقرة 2 من المادة 169 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية فإن كل من الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية يمكنهما الإذن بامتناع العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية.

الفرع الثاني: الاختصاصات الرقابية الممنوحة للمجالس الشعبية الولائية على تنفيذ الميزانية

خص المشرع الجزائري في القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية المجلس الشعبي الولائي بآليات رقابية في إطار رقابته البعدية على الهيئة التنفيذية للولاية، تتمثل في مناقشة البيان السنوي للولاية (أولا)، توجيه الأسئلة الكتابية (ثانيا)، وإنشاء لجان تحقيق (ثالثا).

(أولا) - مناقشة البيان السنوي للولاية: كرس المشرع آلية رقابية بيد المجلس الشعبي

الولائي تتمثل في مناقشة البيان السنوي للولاية الذي يعده ويقدمه وجوباً والي الولاية، حيث نصت الفقرة 1 من المادة 109 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية على أنه «يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي سنوياً بياناً حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة». والمقصود بالبيان السنوي للولاية - قياساً على بيان السياسة العامة للحكومة - عرضاً سنوياً يقدمه الوالي يبين من خلاله مدى تنفيذ البرامج المسطرة وتحديد الأجزاء المتبقية منها، فهو بهذا عبارة عن وسيلة إبالغ المجلس الشعبي الولائي بما تم تطبيقه أثناء السنة الفارطة من البرامج وما هو في طور التحقق، كما تُبرر من خلاله الهيئة التنفيذية للولاية الصعوبات التي اعترضتها والآفاق المستقبلية التي تنوي القيام بها.

حددت الفقرة 2 من المادة 109 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية مخرجات العملية الرقابة عن طريق آلية مناقشة أعضاء المجلس الشعبي الولائي للبيان السنوي للولاية، حيث نصت على أنه «يمكن أن تنتج عن ذلك -أي عن المناقشة- توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية وإلى القطاعات المعنية».

أما المخرج الأول، فيتمثل في قبول أعضاء المجلس الشعبي الولائي للحصيلة المقدمة من طرف الوالي، الأمر الذي يعتبر تأكيد على حسن التسيير المالي للولاية وجود تنفيذ ميزانية الولاية. أما المخرج الثاني، فيتمثل في قيام أعضاء المجلس الشعبي الولائي بإبداء بعض الملاحظات التي توحى بوجود نقائص أو تقصير في تنفيذ المشاريع التنموية السنوية في الولاية، الأمر الذي يعتبر تأكيد على سوء التسيير المالي للولاية وضعف في تنفيذ ميزانية الولاية. وعليه يجوز للمجلس تقديم توصيات بشأن ذلك ويتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية باعتباره الهيئة

الوصية على الولاية، وإلى القطاعات المعنية التي تنتمي إليها المشاريع التنموية التي لم تنجز أو لم تكتمل مرحلة إنجازها، وهذا بغرض قيام هذه الأخيرة باتخاذ التدابير المناسبة.

(ثانياً) - توجيه الأسئلة الكتابية: تُعد الأسئلة الكتابية وسيلة رقابية يمارسها أي عضو من

أعضاء المجلس الشعبي الولائي وظيفتها - قياساً على الأسئلة البرلمانية - الاستفهام أو الإستعلام عن أمر غير معلوم، هدفه حث كل مدير أو مسؤول من مديري أو مسؤولي المصالح أو المديرية غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية، على اتخاذ إجراء معين في موضوع السؤال أو الامتناع عن اتخاذ قرار معين.

كرس المشرع آلية السؤال الكتابي في الفقرة 1 من المادة 37 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية التي نصت بأنه «يمكن لأي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي توجيه سؤال كتابي لأي مدير أو مسؤول من مديري أو مسؤولي المصالح أو المديرية غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية». وعليه يمكن لأي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي أن يقدم سؤال كتابي حددت الفقرة 2 من المادة 37 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية شروط تقديمها والآثار الناتجة عنها:

شروط الأعمال: يجب أن يوجه السؤال الكتابي من أحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي

لأي مدير أو مسؤول من مديري أو مسؤولي المصالح أو المديرية غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية، وعليه نستنتج من ناحية أولى أن السؤال لا يوجه للوالي كمسؤول عن إدارة شؤون الولاية، ومن ناحية ثانية لا يحق للمجلس الشعبي الولائي كهيئة أن يوجه بهذه الصفة الأسئلة الكتابية، ومن ناحية ثالثة يجب أن يكون موضوع السؤال الكتابي يتعلق بمسألة تتصل بنشاط المسؤول الذي وجه إليه على إقليم الولاية .

آثار الأعمال: يجب على مدراء ومسؤولي المديرية والمصالح التنفيذية الإجابة على

السؤال الكتابي الموجه إليهم من طرف أحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي، بخصوص مسألة تدخل في مجال اختصاصاتهم على مستوى الولاية في أجل 15 يوماً من تاريخ تبليغهم بنص السؤال. لكن لم يشر المشرع إلى مسألة احتمالية أن يمتنع هؤلاء عن تقديم أي إجابة عن هذه الأسئلة، أو إلى مسألة أن تكون هناك أجوبة لكنها غير كافية أو غير مقنعة. الأمر الذي أدى بجانب من الباحثين إلى القول بأن هذا الوضع يدل على أن المجلس الشعبي الولائي كهيئة تداولية ليست له أي سلطة في هذه الحالة على إجبار المسؤول التنفيذي المعني على الإجابة أو على تبرير الإجابة إذا كان قد قدمها سابقاً.

(ثانياً) - إنشاء لجان تحقيق: مكن المشرع في نص المادة 35 من القانون رقم 12-07

المتعلق بالولاية أعضاء المجلس الشعبي الولائي في إطار ممارستهم لوظيفتهم الرقابية على حسن تنفيذ ميزانية الولاية وصيانة صرف المال العام ومنع التلاعب به، من إنشاء لجنة غرضها التحقيق في مسألة لها علاقة بمصالح الولاية، حيث يتم الإنشاء بموجب طلب يقدم من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من ثلث (3/1) أعضاء المجلس الممارسين. ثم يعرض الطلب على المجلس الشعبي الولائي ليتم إنتخاب أعضاء لجنة التحقيق عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه

الحاضرين، على أن يتم تحديد الموضوع الذي كان السبب لإنشاء اللجنة وكذا تضبط الأجل الزمنية الممنوحة لها لإتمام التحقيق، وألزم القانون رئيس المجلس الشعبي الولائي إخطار والي الولاية والوزير المكلف بالداخلية بإنشاء هذه اللجنة.

ويجوز للجنة التحقيق حسب نص المادة 36 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته. على أن تعرض لجنة التحقيق النتائج التي توصلت إليها أمام المجلس الشعبي الولائي الذي يجري مناقشة بشأن النتائج المتوصل إليها. لكن المشرع لم ينظم الإجراءات التي يجوز للمجلس الشعبي الولائي كهيئة تداولية إتخاذها خاصة إذا كانت النتائج المتوصل إليها من خلال الوقائع تتضمن خروقات أو مخالفات للنصوص القانونية والتنظيمية المؤطرة للمالية المحلية ولقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

المطلب الثاني: تقييم الرقابة البعدية للمجالس التداولية على المالية المحلية

تخضع رقابة المجالس التداولية المنتخبة على المالية المحلية لضوابط وشروط قانونية صارمة أفقدتها فعاليتها (الفرع الأول)، يضاف إلى ذلك المعضلات التي تنتج عن انتخاب أعضاء هذه مجالس والتي ساهمت بدورها في إضعاف الدور الرقابي المنتظر منها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: النظام المعياري المؤطر للمالية المحلية كإبج لفعالية الرقابة السياسية

أوجد النظام المعياري المؤطر للمالية المحلية في الجزائر معضلة أساسية تتمثل في غياب البعد الديمقراطي التشاركي في إعداد الميزانيات المحلية (الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية، الحساب الإداري)، وهيمنة الأجهزة المعنية على هذه العملية مع تهميش دور المجالس التداولية المنتخبة، ويتضح نطاق التهميش عند وضع الميزانية (أولا)، وفي مرحلة ضبطها وتنفيذها (ثانيا).

(أولا) - القاعدة المعيارية تركز لهيمنة الأجهزة التنفيذية في إعداد الميزانية المحلية:

يعتبر إعداد الميزانية من طرف الأجهزة التداولية المنتخبة بالشراكة مع الأجهزة المعنية من أهم الركائز التي تقوم عليها الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، لأن الاستقلالية تفترض حرية تسيير هذه الجماعات للإيراداتها ونفقاتها.

تتجسد هذه الهيمنة في منح اختصاص إعداد ميزانية الولاية لجهة واحدة تمثل في والي الولاية (أ) وحصر اختصاص إعداد ميزانية البلدية في شخص الأمين العام (ب).

(أ) - احتكار والي سلطة إعداد ميزانية الولاية: ما يجب ملاحظته أن المسلك الحالي

للمشرع الجزائري في تنظيمه لإعداد ميزانية الولاية كان غير موفق تماماً، لأنه وفي القوانين السابقة خص الهيئة التنفيذية للولاية التي أخذت تسمية المجلس التنفيذي -باعتباره الجهاز المساعد للوالي والذي يتكون من مديري مصالح الدولة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية التابعة لمختلف الوزارات- بصلاحيات تحضير ميزانية الولاية التي يقدمها والي للتصويت سواء تعلق الأمر بإعداد الميزانية الأولية أو الميزانية الإضافية وحتى الحساب الإداري.

هذا البعد التشاركي في إعداد ميزانية الولاية وإن لم يكن المجلس الشعبي الولائي كمجلس تداولي طرفاً فيه، سمح في الكثير من الحالات بمساعدة والي الولاية في وضع ميزانية تتميز بالبساطة والقابلية للتنفيذ. إلا أن المشرع تراجع عن البعد التشاركي في إعداد الميزانية حيث سحب اختصاص إعداد الميزانية من الهيئة التنفيذية للولاية المتمثلة في الوالي و مديري مصالح الدولة غير الممركزة ومنحه حصراً للوالي، وهذا ما قضت به المادة 160 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية التي نصت على أنه « يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت ويصادق عليه وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون».

ويعكس التنظيم الحالي لإعداد ميزانية الولاية - حسب رأي بعض الباحثين- النزعة المركزية في تعامل المشرع الجزائري مع نظام اللامركزية، سواء تعلق الأمر بإعداد الميزانية الأولية للولاية أو الإضافية وحتى الحساب الإداري. يُضاف إلى ذلك أن سياسة تقسيم التراب الوطني من خلال قانون التنظيم الإقليمي إلى ولايات وهذه الأخيرة إلى بلديات مازال محكوماً بالهجم الأمني، القائم على إيجاد تأطير سياسي أمني أكثر فعالية يوفر وسائل رقابة فعالة على مستوى 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.

على النقيض من ذلك فإن المشرع الفرنسي قسم الأدوار بين الهيئة التنفيذية والمجالس التداولية *un partage des rôles entre exécutif et assemblée délibérante*، حيث منح رئيس الهيئة التنفيذية المحلية اختصاص وضع الميزانية (سواء الأولية أو الإضافية أو الحساب الختامي) حسب نص المادة L. 2312.1 من القانون العام للجماعات الإقليمية (CGCT)، إلا أنه أشرك معه من الناحية العملية كل مديرية الشؤون المالية على المستوى المحلي والمديرية العامة للمالية العمومية والمعهد الوطني للإحصاء والدراسات الاقتصادية، والبنك المركزي الفرنسي. والغرض من هذه الشراكة الوصول إلى «مناقشة التوجيهات المتعلقة بالميزانية *débat d'orientation budgétaire*» لمساعدة المجالس التداولية في وضع الميزانية الأولية فقط، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى مساعدة رئيس الهيئة التنفيذية في حسن توجيه السياسة الميزانية وجودة إتخاذ القرارات المالية.

(ب)- سحب اختصاص إعداد الميزانية من رئيس المجلس الشعبي البلدي وإسناده

للأمين العام للبلدية: كانت قوانين البلدية الملغاة تمنح اختصاص إعداد الميزانية للمنتخبين ممثلين في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما نصت عليه المادة 246 من الأمر 67-24 والمادة 152 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية. غير أن المشرع الجزائري -وعلى غرار ما حصل في ميزانية الولاية- غير موقفه من هذه المسألة في القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية وقام بتهميش دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في مقابل تقوية مركز الأمين العام للبلدية الذي

أصبح يحوز اختصاص إعداد مشروع الميزانية، الأمر الذي جعله بمثابة الرئيس الفعلي للبلدية، وهذا ما قررتة المادة 180 التي نصت على أنه « يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية ... ».

وأمام غياب الأعمال التحضيرية لقانون البلدية التي يمكن أن نستأنس بها لمعرفة نية المشرع من إنتهاج هذا المسلك، فإن المشرع تعرض إلى نقد وتجريح شديدين من قبل جانب من الباحثين الذين إنتهوا إلى وصفه بغير المنطقي، وحجتهم في ذلك أن سحب صلاحية إعداد الميزانية من رئيس المجلس الشعبي البلدي غير موفق خاصة إذا ما علمنا أن القانون يمنحه صفة الأمر بالصرف، وبهذه الصفة يكون: (من جهة أولى) المسؤول المباشر عن تسيير المصالح المحلية وهو الأدرى بحجم الاحتياجات، وبالنتيجة يكون الأكفأ لهندسة طرق ومصادر تمويلها. (من جهة ثانية) يكون مسؤول مسؤولية مالية وجنائية على تسيير شؤون البلدية وعلى تنفيذ العمليات المالية المحلية، وبالتالي من غير المنطقي أن يتحمل المسؤولية ويخضع للرقابة المالية على تنفيذ ميزانية لم يقدّم باعدادها ولم يشارك في وضع أبوابها وأقسامها.

(ثانياً)- القاعدة المعيارية تؤسس لهامشية دور المجالس التداولية في ضبط الميزانية:

لم يقف المشرع الجزائري عند حد سحب اختصاص إعداد الميزانية من المجالس التداولية المنتخبة أو مشاركتها في هذه الاختصاص، بل ذهب إلى حد إضعاف دور المنتخبين في إعداد الميزانية، حيث قام بتهميش دورهم في ضبط الميزانية (أ) وتقليص دورهم في تنفيذ بنودها على أرض الواقع (ب).

(أ)- محدودية دور المجالس المنتخبة في ضبط الميزانية:

(ب)- محدودية دور المجالس المنتخبة في تنفيذ الميزانية: تعد مرحلة التنفيذ من أهم مراحل الميزانية لأنها تمس المواطن المحلي مباشرة من خلال تحصيل الإيرادات وصرف النفقات، لكن القيام بهذه المرحلة تهيمن عليه الأجهزة المعنية والمتمثلة في جهازين مستقلان وظيفيا وعضويا وهما الأمر بالصرف والمحاسب العمومي. ويعتبر الأمر بالصرف كل شخص مؤهل لتنفيذ عمليات الإثبات والتصفية ويجب اعتماده لدى المحاسب العمومي المكلف بالإيرادات والنفقات التي بأمر بتنفيذها.

والأمر بالصرف على مستوى الولاية هو والي الولاية الذي يقوم بكل عمليات تنفيذ الميزانية، وعلى مستوى البلدية يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الأمر بالصرف وهو المسؤول ماليا وجنائيا على تنفيذ العمليات المالية، وذلك رغم عدم امتلاكه لأدنى صلاحية في مجال إعداد الميزانية، في حين تذهب معظم الدول إلى منح صلاحية إعداد الميزانية للأمر بالصرف بحكم إشرافه المباشر على المصالح الإدارية والمالية المحلية.

أما المحاسب العمومي فهو أمين خزينة الولاية على مستوى الولاية الذي يقوم بكل العمليات المنصوص عليها في قانون المحاسبة والتسيير المالي والتي يكون مسؤولا عنها مسؤوليته الشخصية والمالية. وعلى مستوى البلدية يتمثل في أمين خزينة البلدية يقوم بدوره

بكل بجميع العمليات المنصوص عليها في قانون المحاسبة والتسيير المالي والتي يكون مسؤولاً عنها مسؤوليته الشخصية والمالية.

يضاف إلى ذلك أن المشرع لم يكتف بتهميش المجالس التداولية المنتخبة عند إعداد الميزانية وتقييد صلاحياتها عند التصويت عليها، بل قام كذلك بإحاطة تنفيذها برقابة تمارسها السلطة الوصية عن طريق آلية الحلول. حيث أجازت المادة 169 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية للوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية امتصاص العجز في الميزانية في حالة عدم اتخاذ المجلس الشعبي الولائي التدابير اللازمة لامتصاص هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية. وهو نفس الإجراء الذي نصت عليه المادة 184 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية التي أجازت لوالي الولاية امتصاص العجز في الميزانية في حالة عدم اتخاذ المجلس الشعبي البلدي التدابير اللازمة لامتصاص هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية.

مما تقدم يتبين بأن المجالس التداولية المنتخبة في تبعية للسلطة المركزية، فكان لزاماً على المشرع أن يوفر للمجالس المنتخبة الموارد المالية اللازمة لامتصاص العجز وأن يضع التزاماً على عاتق جهات الوصاية بمساعدة هذه المجالس، عوضاً عن تكريس آلية الحلول التي تعتبر صورة من صور إغتناب الاختصاص المالي للمجالس التداولية.

الفرع الثاني: النظام البنوي للمجالس التداولية كإجراء لنجاعة الرقابة السياسية

إذا كان النظام المعياري يساهم إلى حد بعيد في الحد من فعالة الرقابة السياسية للمجالس التداولية المنتخبة على المالية المحلية، فإن النظام البنوي لهذه المجالس لا يقل تأثيراً في إفراغ هذه الرقابة من فعاليتها؛ والسبب في ذلك يرجع إلى طريقة تعيين أعضاء هذه المجالس (أولاً)، وهشاشة المنظومة الحزبية التي ينتمي إليها أعضاء هذه المجالس (ثانياً).

(أولاً) - تشويه الطريقة الديمقراطية في تعيين أعضاء المجالس التداولية: من الثوابت

التي يتمسك بها الفقه عند تعريف نظام اللامركزية الإدارية خاصة الإقليمية منها الربط الوثيق بينها وبين آلية انتخاب المسيرين لهيئاتها، وإن حرص المؤسس الدستوري على تشجيع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية وضرورة أن تكون أجهزتها المسيرة معينة عن طريق الانتخاب حسب ما قرره المادة 18 من الدستور الجزائري التي نصت على أنه «يمثل المجلس المنتخب قاعدة المركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية».

إلا أن نظام الانتخاب وإن عد آلية ديمقراطية تسمح بتعيين الكفاءات من المواطنين بعد إنتخابهم من طرف الساكنة المحلية لرصيدهم العلمي والعملية الواسع ومعرفتهم بالحاجات الضرورية الواجب إشباعها عن طريق وضع وتنفيذ المشاريع التنموية المتعلقة بها، وكذا لقدرتهم على ممارسة رقابة فعالة على الهيئات التنفيذية ما يسمح في النهاية بترشيد التسيير المالي المحلي ومنع تبذير المال العام؛ فقد تم تشويهه وإفقاده النجاعة في تحقيق الأهداف التي من أجلها كرسه النظم القانونية المقارنة، وهذا للعديد من الأسباب التي نكتفي بعرض البعض منها لصلتها الوثيقة في إضعاف الرقابة السياسية على المالية المحلية:

(أ)- نص الدستور الجزائري على انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية على اختلاف مستوياتها عن طريق الانتخاب السري والمباشر، ومع ذلك فإن تزوير الانتخابات المحلية خلال السنوات السابقة أدى إلى إنتشار الفساد في أرجاء الهيئات المحلية وأصبح الولاء للسلطة المركزية في العاصمة والسعي لاكتساب رضاها والمحافظة عليه حتى ولو جاء ذلك على حساب الإضرار بمصالح الساكنة المحلية. لقد جاءت الهيئات التداولية في معظم الأحوال بعيدة عن التمثيل الحقيقي للمصلحة المحلية بسبب تزوير انتخابات هذه المجالس من ناحية وابعاد العناصر ذات الكفاءة والروح الوطنية العالية عن الترشح لعضوية هذه الهيئات من ناحية أخرى، ما جعل الوظيفة الرقابية في المجال المالي مجرد عملية شكلية تفتقد للصدق والفعالية نتيجة إعتبار أعضائها مجرد منتفعين وموالين للسلطة المركزية.

(ب)- تعاني الجماعات المحلية من ضعف واضح في المستوى العلمي للمنتخب المحلي الذي يكتسب عضوية اللجان التداولية، ما ساهم بشكل مباشر في تراجع جودة التسيير المحلي وعدم فاعلية الرقابة على قراراته المختلفة خاصة على المالية منها. لقد بينت دراسة المجلس الاقتصادي والاجتماعي حول التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية من منظور اقتصاد السوق الذي أعده سنة 2011، النقص الفادح للعنصر البشري الكفاء على مستوى البلديات حيث أن 38.99 % من المنتخبين لا يعرفون القراءة والكتابة، وأن 26.86 % منهم ذوي مستوى ابتدائي، و 17.71 % ذوي مستوى متوسط، و 12.86 % ذوي مستوى ثانوي، بينما لا تتجاوز نسبة فئة الجامعيين 4,44 %. وتعكس هذه النسب نفور الجامعيين من الترشح لعضوية المجالس المحلية وتولي مسؤولية التمثيل المحلي، الأمر الذي يحرم هذه الهيئات من كفاءة شابة متفتحة قادرة على تقديم قيمة مضافة في مجال جودة التسيير المحلي وفي نطاق الرقابة على مختلف صوره وأوجهه.

(ج)- تعتبر المسائل المالية من أكثر العوامل التي تحفز الهيئات التداولية في تفعيل المنظومة الرقابية على الأداء المحلي، سواء عند إعداد الميزانيات أو عند تنفيذها وتجسيدها ما ورد فيها من برامج تنموية. لكن في النظام الجزائري وكأصل عام تعتبر العضوية في المجالس الشعبية المحلية مجانية، إذ يعتبر أعضاء هذه المجالس متطوعين مع مراعاة إستفادتهم من علاوات وتعويضات بمناسبة إنعقاد الدورات مع إستثناء الأعضاء المتفرغين كلية لممارسة العهدة الإنتخابية حيث حُصص لهم نظام تعويضي خاص يحصلون بمقتضاه على تعويضات مالية مقابل أدائهم لعهدتهم الإنتخابية.

إن مجانية العهدة الإنتخابية لا يساهم في جلب الكفاءات بل يساهم في ضعف مستوى المنتخبين المحليين، كما أنه يخلق حالة من الإنسداد على مستوى المجالس المحلية بحكم أن كل عضو يسعى إلى أن يتأسس إحدى اللجان الدائمة أو الظفر بمنصب نائب الرئيس أو مندوب خاص - يعتبر عندئذ من الأعضاء المتفرغين الذين لهم نظام تعويض خاص-، ولو من خلال اللجوء إلى وسائل بعيدة عن الكفاءة والموضوعية والإعتماد على الإنتماء الحزبي أو العشائري، خاصة وأن هذه المناصب يعتبر التعيين فيها متروك للسلطة التقديرية لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

(ثانياً) - منظومة حزبية زبائية قائمة على الولاء وبعيدة عن منطق التكوين: تعرف

الأحزاب السياسية بأنها « منظمات رسمية ذات أهداف واضحة ومعلنة تتمثل في تحقيق الرقابة القانونية سواء بمفردها أو بالتحالف مع جهات أخرى على أجهزة الحكومة وسياستها»، ولا يمكن لرقابة الأحزاب السياسية على القضايا والشؤون ذات الطابع الوطني أو المحلي-وخاصة ما اتصل منها بالمالية العامة للدولة والمالية المحلية- أن تحقق الغاية منها، ما لم تساهم في تكوين المواطنين المنتمين إليها وتأهيلهم لشغل المناصب القيادية وتولي عضوية المجالس المنتخبة سواء كانت التشريعية أو المحلية. لأن نجاح نظام اللامركزية لا يقف عند حصول انتخابات حرة وشفافة لأعضاء المجالس التداولية، بل زيادة على ذلك يجب أن تكون هناك منظومة متكاملة لتكوين المنتخبين خاصة رؤساء المجالس الشعبية المحلية. ومثل هذه المنظومة غائبة في الفكر التنظيمي للأحزاب السياسية الجزائرية وهذا للمقتضيات التالية:

(أ)- يرى بعض الباحثين بأن العملية الانتخابية في الحقيقة لا يقوم بها الناخبون - على المستوى الوطني أو المحلي- بل تقوم بها الأحزاب السياسية من خلال توليها عملية وضع القوائم الانتخابية وترتيب المترشحين فيها دون إستشارة الناخبين، وبذلك لن يبقى لهؤلاء الناخبين سوى قبول أو رفض المترشحين المدونة أسمائهم على القوائم المعدة من طرف تلك الأحزاب. يضاف إلى ذلك أن الأحزاب السياسية تلجأ عادة إلى تعيين المترشحين في القوائم الانتخابية بناءً على المقاييس التي تحددها هي بنفسها، الشيء الذي يفتح الباب أمام ظاهرة ما يسمى بالزبائية السياسية، والتي تتغلب فيها علاقات الولاء الشخصي والخدمة المتبادلة على صيانة وحماية المصالح العامة الوطنية أو المحلية.

(ب)- لا تحوز الأحزاب السياسية على منظومة لتكوين أعضائها سواء على المستوى المحلي أو المركزي، الأمر الذي أدى إلى ضعف الأداء التسييري والرقابي لأعضاء المجالس الشعبية المحلية. وما يزيد في عدم فعالية الرقابة التي يمارسونها على التسيير المالي المحلي، أن هذا التسيير يقوم على قواعد تقنية تتميز بالدقة، ومثل هذه القواعد يجهلها جل المنتخبين المحليين.

المبحث الثاني: رقابة مجلس المحاسبة على مالية الجماعات المحلية

تمارس الغرف الجهوية لمجلس المحاسبة رقابة بعدية متعددة الصور على مالية الجماعات المحلية عند قيام هذه الأخيرة بتنفيذ ميزانيتها للسنة المنصرمة، ويتمحور الدور الرقابي لمجلس المحاسبة في رقابة نوعية التسيير الذي يمارسه الأمر بالصرف (المطلب الأول)، ثم رقابة حسابات المحاسب العمومي (المطلب الثاني)، ثم ممارسة رقابة الانضباط في تسيير الميزانية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الرقابة على نوعية تسيير الجماعات المحلية

يخضع الأمر بالصرف على المستوى المحلي والمتمثل إما في رئيس المجلس الشعبي البلدي أو والي الولاية إلى رقابة نوعية التسيير لأنهما المسؤولين عن تسيير مصالح البلدية أو الولاية وإدارة شؤون الساكنة المحلية. لذا سنحدد المقصود برقابة نوعية التسيير (أولاً)، ثم نبين نتائجه (ثانياً).

(أولاً) - **تعريف رقابة نوعية التسيير:** وتسمى أيضاً بالرقابة على أداء ويقصد بها «مقارنة

النتائج المحققة بالنتائج المطلوب تحقيقها أو الممكن الوصول إليها، ومدى النجاح في تحقيق الأهداف وتنفيذ الخطط بما يكفل اتخاذ الإجراءات الملائمة لتحسين الأداء». وتعتبر رقابة نوعية التسيير عملية إدارية الغرض منها فحص المركز المالي والاقتصادي للجماعات المحلية في تاريخ معين هو نهاية السنة المالية، وهي بذلك لا تعتبر عملية مستمرة ومزامنة للتسيير الذي يقوم به الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي عند إصدارهم للقرارات المالية على المستوى المحلي.

وحسب المواد من 69 - 72 من الأمر 95 - 20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، فإن الغرف الجهوية أثناء ممارستها لرقابة نوعية التسيير فإنها تتحرى المسائل التالية:

- تقييم شروط وفعالية استعمال الجماعات المحلية للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها، بالمقارنة مع المهام والأهداف المسطرة.

- تقييم قواعد تنظيم وعمل الجماعات المحلية، والتأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية ذات فعالية.

- مراقبة شروء منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية، ومطابقة استغلالها مع الغايات المحددة لها.

- رقابة كل التدابير والتصرفات التي من شأنها إثقال الميزانية، بغرض منع لجوء الجماعات المحلية إلى طلب الإعانات والمساعدات .

(ثانياً) - **النتائج المترتبة عن رقابة نوعية التسيير:** يترتب على الرقابة التي يمارسها قضاة

الغرف الجهوية لمجلس المحاسبة، والتي تنصب نوعية تسيير الأمرين بالصرف على مستوى الجماعات المحلية إصدار تقارير تقييمية. ويضمن القضاة في هذه التقارير كل الملاحظات التي توصلوا إليها، سواء ما تعلق منها بأوجه استخدام الأموال العامة ومدى تحقيقها للأهداف المحددة وكفاءة تنفيذ البرامج التنموية على المستوى المحلي، إضافة إلى إبراز المعضلات والمعوقات والصعوبات وتقديم الحلول المناسبة لها حتى يتسنى للأمرين بالصرف تحسين نوعية تسيير وإدارة الشأن المحلي. ويترتب على إعداد هذه التقارير جملة من النتائج التي نوجزها في النقاط التالية:

(أ) - يتم إرسال التقارير التقييمية إلى الجماعات المحلية التي كانت محل رقابة على نوعية التسيير، أو إلى السلطة السلمية أو إلى السلطة الوصية في حال الضرورة، قصد تلقي إجاباتهم وملاحظاتهم في الأجل التي يحددها المجلس والتي يجب ألا تقل عن شهر كامل.

(ب) - إمكانية تنظيم جلسات نقاش يشارك فيها مسؤولو ومسيروا الجماعات المحلية.

(ج)- ضبط المجلس للتقييم النهائي، وإصدار التوصيات والاقتراحات، التي يقدمها للجماعات المحلية محل الرقابة، قصد تحسين نوعية التسيير والرفع من فعاليته.

✓ من خلال الغرض السابق نخلص إلى أن النتائج التي تنتهي إليها رقابة نوعية التسيير تدل دلالة قطعية على أن مجلس المحاسبة لا يملك أي سلطة على تسيير الآمرين بالصرف على مستوى الجماعات المحلية، حيث أن القانون لم يخوله سلطة اتخاذ أي إجراء ردي بشأن المخالفات التي توصل إليها. لكن ومع ذلك فإن تقاريره تكشف نقائص التسيير المحلي أمام الرأي العام، الأمر الذي يخلق إنطباعاً حسناً بشأن دوره الرقابي والمجهودات التي يبذلها في سبيل حفاظه على أموال الجماعات المحلية.

المطلب الثاني: الرقابة على حساب التسيير الصادر عن أمين الخزينة البلدية والولاية

تقوم الغرف الجهوية بالتدقيق في حساب التسيير الذي يعدها المحاسبين العموميين على المستوى المحلي والتمثليين في أمناء الخزينة على مستوى البلديات والولايات، وهذا ما قضت به أحكام المادة 47 من الأمر 95 - 20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم والتي نصت على أنه «يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاماً بشأنها». لذا سنعرض إجراءات الرقابة على حساب التسيير (أولاً)، ثم نبين النتائج المترتبة عن إعمالها (ثانياً).

(أولاً)- إجراءات الرقابة على حساب التسيير: بعد إيداع حساب التسيير لدى أمانة ضبط

مجلس المحاسبة، يقوم قضاة المجلس برقابته وهذا بإتباع الإجراءات التالية:

(أ)- يقوم رئيس الغرفة الجهوية المختصة بتعيين مقرر يكلف بتدقيق ومراجعة حساب التسيير المقدم من أمين خزينة البلدية أو الولاية.

(ب)- قيام المقرر منفرداً أو بمعية مساعدين سواء كانوا من القضاة أو التقنيين في مجلس المحاسبة، بالتدقيق في الحسابات والوثائق الثبوتية.

(ج)- يقوم المقرر بتحرير محضر يدون فيه نتائج المعاينة من ملاحظات أو اقتراحات، وردود أعلى الاستفسارات التي طلبها من المحاسبين (أمين خزينة البلدية أو الولاية).

د- قيم المقرر بإجراء تحقيق إضافي في حال الضرورة.

(هـ)- إرسال المقرر للتقرير النهائي للناظر العام الذي يقدم استنتاجاته في ملف مستقل يعرضه على لجنة المداولة، لتبث فيه بقرار نهائي في حال عدم إقرار مسؤولية المحاسب العمومي (أمين خزينة البلدية أو الولاية)، وغير نهائي في الحالة العكسية.

ثانياً)- النتائج المترتبة عن رقابة حساب التسيير: بعد إحالة كل من تقرير المقرر

واستنتاجات الناظر العام على هذا التقرير إلى لجنة المداولة، فإن القرار الذي تصدره سيكون حسب الحالة إما مؤقتاً (أ) أو نهائياً (ب).

(أ)- القرار المؤقت للجنة المداولات: في الحالة التي تسجل لجنة المداولات لخالفة في حساب التسيير أثناء تنفيذ الميزانية المحلية، فإنها تصدر قرار مؤقت بمسؤوليته، مع منحه فترة

شهر قابلة للتمديد من تاريخ تبليغه ليعد ويقدم توضيحاته حول المخالفات وعند الضرورة يمكن له تقديم المستندات الثبوتية (الوثائق المحاسبية) لإبراء ذمته.

بعد تقديم التوضيحات والمستندات الثبوتية يعين رئيس الغرفة مقررًا مراجعًا، مهمته تقديم اقتراحاته للفصل النهائي في القضية. حيث يتم عرض هذه الاقتراحات على رئيس الغرفة الذي يعرضها بدوره على الناظر العام لإبداء موقفه كتابيا. وبعد ذلك يقوم رئيس الغرفة بتحديد تاريخ الجلسة التي يصدر فيها القرار النهائي.

(ب)- القرار النهائي للجنة المداولات: بعد تحديد تاريخ الجلسة وإنعقادها، وجب على الناظر العام والمقرر المراجع تقديم استنتاجاتهما أثناء جلسة لجنة المداولة لكن دون أن يشاركا في مداولا إصدار القرار؛ هذا الأخير يصدر بأغلبية الأصوات ولا يخرج عن الفرضين التاليين:

(ب-1)- إبراء المحاسب (أمين الخزينة البلدية أو الولاية) من المسؤولية: لا يتحقق الإبراء إلا في حالة عدم تسجيل أية مخالفة بعد فحص حساب التسيير، أو في حالة وجود مخالفة في حساب التسيير لكن تم إسقاط مسؤولية المحاسب العمومي بسبب إثبات قيام القوة القاهرة أو قيامها على الوكلاء والأعوان الموضوعين تحت سلطة أو رقابة هذا المحاسب.

(ب-2)- إقرار مسؤولية المحاسب (أمين الخزينة البلدية أو الولاية): إذا ثبت للجنة المداولات وجود المخالفة في حساب التسيير وتعدر قيام القوة القاهرة، فحسب الفقرة 2 من المادة 83 من الأمر 95 - 20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم فإن القرار النهائي لا يخرج عن إحدى الحالتين:

- إقرار المسؤولية المالية فقط، وإعتبار المحاسب العمومي في وضعية مدين وهذا إذا سجل في ذمته نقص مبلغ مالي بسبب صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو عدن تحصيل إيراد توافرت الشروط القانونية لتحصيله.
- إقرار المسؤولية المالية والشخصية للمحاسب العمومي (أمين خزينة البلدية أو الولاية)، وهذا عند إثبات قيام السرقة أو ضياع القيم والأموال. على أن غرفة الانضباط هي التي تتولى استكمال التحقيقات وإجراء المتابعات.

المطلب الثالث: رقابة الانضباط في تسيير ميزانية الجماعات المحلية

أقر المشرع الجزائري في نص المادة 88 من الأمر 95 - 20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم صور أخرى من صور رقابة مجلس المحاسبة على تنفيذ الميزانية المحلية تسمى رقابة الانضباط في مجال تنفيذ المال العام. لذا سنعرض الحالات التي تقع تحت هذه الصورة (أولا)، ثم نبين النتائج المترتبة عن أعمالها (ثانيا).

(أولا)- الحالات التي تقع تحت طائلة رقابة الانضباط في تنفيذ الميزانية: لقرار مسؤولية

المتجاوزين أثناء عملية تنفيذ الميزانيات المحلية، يجب أن يتعلق التجاوز بحالة من الحالات التالية:

(أ)- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات، أو الالتزام بالنفقات دون توافر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية، أو خصم نفقة غير

قانونية من أجل إخفاء تجاوز في الاعتمادات أو تغيير للتخصيص الأصلي للالتزامات القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عملية محدّدة .

(ب)- عدم استعمال المساعدات والإعانات ضمن الأهداف والأغراض المحددة لها.

(ج)- عدم احترام الأحكام المتعلقة بمسك الحسابات والسجلات الخاصة بالجرد، وكذا الاحتفاظ بالمستندات والوثائق المحاسبية الثبوتية.

(جد)- كل الأعمال الناتجة عن تهاون أو تعمد أو تقديم وثائق مزورة نتج عنها ضياع أموال الجماعات المحلية.

(ثانيا)- نتائج رقابة الانضباط في تنفيذ الميزانية: في حالة قيام حالة من الحالات التي

حددها المادة 88 من الأمر 95 – 20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، فإن مجلس المحاسبة يصدر قراره ضمن الحالات التالية:

(أ)- عقوبة الغرامة على العون المخالف: بحيث لا تتعدى المبلغ السنوي الإجمالي للراتب السنوي للوعون المعني عندما تكون المخالفة واردة في نص المادة 88 السابق الإشارة إليه. على الغرامة تتضاعف إذا كانت المخالفة نتيجة خرف الأحكام التشريعية والتنظيمية أو تجاهل الالتزامات لتحقيق العون لامتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الجماعات المحلية.

(ب)- إعفاء العون المخالف من المسؤولية: حسب المادة 90 من الأمر 95 – 20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم فإن العون المخالف يعفى من المسؤولية، إذا تم إكتشاف الخطأ الذي أدى إلى قيام المخالفة بعد مرور عشر سنوات من تاريخ إرتكابه، أو في حالة تقديم العون المخالف لأمر مكتوب صادر عن مرؤوسيه السلميين أو صادر عن كل شخص مؤهل لإعطاء مثل هذا الأمر وهنا تقوم المسؤولية مصدر الأمر المكتوب.

(ج)- إقرار إجراءات المتابعة في حق العون المخالف: إضافة إلى الغرامات التي يتم فرضها على مرتكبي المخالفات المنصوص عليها في المادة 88 من الأمر 95 – 20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، يمكن لرئيس الغرفة الجهوية توجيه تقرير مفصل للناظر العام الذي يتخذ قرار بحفظ الملف قابل للإلغاء، أو استكمال التحقيقات بإحالة الملف إلى رئيس غرفة الانضباط الذي يقوم بتعيين قاضي قاضي مقرر قصد مراجعة الملف وتقديم اقتراحاته.

يتم بعد ذلك تحديد جلسة لجنة الانضباط بعد إعلام رئيس المجلس والناظر العام، واستدعاء العون المخالف الذي يحق له الاطلاع على الملف كاملا في مدة لا تقل عن شهر عن تاريخ الجلسة قابلة للتمديد. وإذا تغيب العون المخالف مرتين عن الجلسات، تعقد الجلسة الموالية دون حضوره أو حضور ممثله القانوني.

تصدر غرفة الانضباط قراراتها بالأغلبية وتكون واجبة النفاذ، ويتم تبليغها إلى الناظر العام وإلى السلطة السلمية و الوصية والوزير المكلف بالمالية لمتابعة التنفيذ بكل الطرق والآليات القانونية.

✓ من خلال الغرض السابق نخلص إلى أن المشرع لم يمنح مجلس المحاسبة اختصاص اتخاذ الإجراءات الردعية في مواجهة العون المخالف المتابع أمامه، مثل إجراء إيقافه عن ممارسة وظيفته.